



Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Economía y Sociología



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO, MIGRACIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL

141

2019

SUMARIO

CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO | CONTENTS



Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Economía y Sociología

CONSEJO ASESOR

- Serie Derecho del Trabajo: **Joaquín García Murcia**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. **Yolanda Valdeolivas García**, Secretaria de Estado de Empleo.
- Serie Seguridad Social: **Julia López López**, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. **Borja Suárez Corujo**, Director General de Ordenación de la Seguridad Social.
- Serie Derecho social Internacional y Comunitario: **Luís Enrique de la Villa Gil**, Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid. **Marcos Fraile Pastor**, Subdirector General de Relaciones Internacionales Sociolaborales.
- Serie Economía y Sociología: **Gerardo Meil Landwerlin**, Catedrático de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid. **Raquel Peña Trigo**, Vicesecretaria General Técnica.
- Serie Migraciones Internacionales: **Emiliano García Coso**, Decano Asociado Internacional del Centro de Estudios Superiores Sergio Arboleda, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor Agregado de Derecho de la UE. **Pilar González Puente**, Directora del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO

Maximino Carpio García, Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid.

María Antonia Castro Arguelles, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo.

Ángel Antonio Blasco Pellicer, Magistrado del Tribunal Supremo. Sala Cuarta.

Cristina Gortazar Rotaecche, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE. Universidad Pontificia de Comillas-ICADE.

Nuria Paulina García Piñeiro, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

DIRECTOR

Gonzalo Giménez Coloma
Secretario General Técnico

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González
Subdirector General de Información
Administrativa y Publicaciones

SECRETARÍA

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Agustín de Bethencourt, 11

28003 Madrid

Tel: 91 363 23 05

Fax: 91 363 23 49

Correo Electrónico: proproeditorial@mitramiss.es

Internet: <http://www.mitramiss.gob.es>



SUMARIO

CONTENTS



La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 19-2.375

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información

Administrativa y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO Papel: 854-19-003-6

NIPO PDF: 854-19-065-8

ISSN Papel: 2254-3295

ISSN Electrónico: 2254-3511

Depósito legal: M-12.168-1998

Diseño cubierta: CSP

Diseño interior: C & G

Imprime: GRUPOZONA (Zona Limite Castellón S.L.). • Telf. 964 21 03 39



SUMARIO

CONTENTS



Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Economía y Sociología

SUMARIO

EDITORIAL, *Gerardo Meil Landwerlin, 9*

I. ESTUDIOS

El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España. *Gerardo Meil, Jesús Rogero-García, Pedro Romero-Balsas y Concepción Castrillo-Bustamante, 15*

Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México. *Cándido Pérez-Hernández, 37*

Maternidad y trabajo: Una aproximación al análisis de decisiones de las mujeres españolas. *Consuelo León Llorente y Francesco Marcaletti, 53*

Instituciones del mercado de trabajo y crisis en la UE15. *Laura Pérez Ortiz, Ana I. Viñas Apaolaza, Julimar da Silva Bichara y M^ª Isabel Heredero, 83*

Los perceptores de subsidios por desempleo: un análisis longitudinal. *Carlos García-Serrano y José María Arranz, 111*

Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia. *José María de Luxán Meléndez, 141*

La respuesta de las políticas activas de empleo al ciclo económico en la Unión Europea. *Juan Antonio Alujas Ruiz, 173*

Wage discrimination by gender in Europe: Is there any regional pattern? *César Rodríguez Gutiérrez y Juan Francisco Canal Domínguez, 197*

Evaluación de las consecuencias económicas de la segregación ocupacional por edad en España. *Bárbara Montero González y José Antonio Camacho Ballesta, 219*

II. DOCUMENTOS

Documento de reflexión “Hacia una Europa sostenible en 2030”, 253

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, 353

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, 369

III. BIBLIOGRAFÍA

Sobre «Políticas activas de empleo», 437

Sobre «Protección por desempleo», 443

Journal of the Ministry of Labour, Migration and Social Security

Economics and Sociology

CONTENTS

EDITORIAL, *Gerardo Meil Landwerlin*, 9

I. STUDIES

The path towards equal and non-transferable maternity and paternity leaves in Spain. *Gerardo Meil, Jesús Rogero-García, Pedro Romero-Balsas and Concepción Castrillo-Bustamante*, 15

Analysis of the evolution of parental leave policies in Mexico. *Cándido Pérez-Hernández*, 37

Motherhood and work: An approach to the analysis of Spanish women's choices. *Consuelo León Llorente and Francesco Marcaletti*, 53

Labour market institutions and crisis in the EU15. *Laura Pérez Ortiz, Ana I. Viñas Apaolaza, Julimar da Silva Bichara and M^a Isabel Heredero*, 83

Unemployment subsidy beneficiaries: longitudinal analysis. *Carlos García-Serrano and José María Arranz*, 111

Public employment's policies in Spain (1996-2017): diagnosis and a modernization/efficiency agenda. *José María de Luxán Meléndez*, 141

The response of active labour market policies to the business cycle in the European Union. *Juan Antonio Alujas Ruiz*, 173

Wage discrimination by gender in Europe: Is there any regional pattern? *César Rodríguez Gutiérrez and Juan Francisco Canal Domínguez*, 197

Evaluation of the economic consequences of occupational segregation by age in Spain. *Bárbara Montero González and José Antonio Camacho Ballesta*, 219

II. DOCUMENTS

Reflection Document “Towards a sustainable Europe in 2030”, 253

Report of the Commission to the European Parliament and the Council in relation to the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, 353

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Labour Authority, 369

III. REFERENCES

On «Active employment policies», 437

On «Unemployment protection», 443

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Editorial



SUMARIO | CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO | CONTENTS



El número 141 de la colección Economía y Sociología de la Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, que aquí presentamos, recoge artículos que difunden en la mayoría de los casos resultados derivados de proyectos de investigación financiados con recursos públicos, por lo que contribuimos con ello a la transferencia del conocimiento generado a la sociedad y a los legisladores para facilitar el desarrollo de políticas públicas que mejoren el bienestar de los ciudadanos.

El artículo con el que arranca el presente número lleva por título “El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España” y está firmado por Gerardo Meil, Jesús Rogero-García y Pedro Romero-Balsas -de la Universidad Autónoma de Madrid- y Concepción Castrillo-Bustamante de la Universidad Complutense de Madrid. Este trabajo tiene como objetivos contextualizar y analizar la reciente reforma introducida en la política de permisos parentales española por 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. Además de analizar los objetivos y novedades que introduce dicha ley, el artículo fundamenta la pertinencia y eficacia de prolongar la duración del permiso de paternidad y contextualizar la emergencia del objetivo de igualar los permisos de maternidad y paternidad. Una de las limitaciones más significativas que se identifican en el análisis de la ley, desde el punto de vista de los autores, es que no se establece como modelo socialmente deseable el que los padres se queden solos al cuidado de sus hijos durante el disfrute del permiso de paternidad, argumentando que esta forma de uso de los permisos es la que tiene mayor potencial transformador de las relaciones de género en la familia y en el empleo.

La siguiente contribución también aborda la reforma de los permisos parentales, pero en este caso referido a México. El artículo de Cándido Pérez-Hernández del Instituto Early de México titulado “Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México”, analiza las sucesivas iniciativas de reforma habidas a nivel federal en dicho país poniendo especial énfasis en el paulatino proceso de extensión de los derechos a permisos a los padres. En este trabajo se utiliza la técnica del análisis documental para identificar las principales preocupaciones de los legisladores sobre esta cuestión en el periodo 2012 a 2018 y qué tipo de propuestas llegan finalmente, a ser aprobadas y puestas en marcha. El autor concluye que, a pesar del gran interés de los legisladores por este tipo de política manifestado en la gran cantidad de iniciativas acometidas, no se ha abordado una de las grandes limitaciones de la misma referida a la falta de cobertura de los trabajadores informales y tampoco se ha traducido en ningún tipo de avance real en su consolidación a nivel nacional como política pública de Estado.

Dentro de un contexto más amplio, el artículo de Consuelo León y Francesco Marcaletti de la Universidad Internacional de Cataluña, titulado “Maternidad y trabajo: Una aproximación al

* Catedrático de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid.

análisis de decisiones de las mujeres españolas”, analiza la cuestión de por qué se da un retraso en la edad a la primera maternidad y cuáles son los principales frenos a la conciliación trabajo y maternidad. A partir del análisis de distintas fuentes y estudios, el estudio concluye que mientras que en numerosos países la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo dejó de ser un freno a la maternidad, en el caso español no ha sido así debido a la ausencia de políticas activas de empleo juvenil, programas de conciliación trabajo y familia y políticas públicas de soporte a la maternidad. Por ello, los autores plantean impulsar políticas activas de empleo juvenil o de formación para el empleo que sean compatibles con la formación de una familia, favorecer que los programas de conciliación e igualdad tengan un seguimiento continuo y diseñar con especial empeño políticas enfocadas a mujeres en edad reproductiva y en situaciones laborales precarias.

Los siguientes trabajos que se publican en este número están centrados en distintos aspectos de la dinámica del mercado de trabajo. El artículo de Laura Pérez Ortiz, Ana Viñas, Julimar da Silva y M^a Isabel Heredero de la Universidad Autónoma de Madrid, titulado “Instituciones del mercado de trabajo y crisis en la UE15”, se centra en el análisis del impacto diferencial de la reciente crisis económica (2007-2015) en las instituciones del mercado de trabajo de la Unión Europea (EU15). Para ello se analiza desde una perspectiva normativa y económica la evolución de cuatro instituciones básicas, a saber, la protección del empleo, las prestaciones por desempleo, las políticas activas del mercado de trabajo y la negociación colectiva. A partir de la elaboración de indicadores sintéticos y un análisis de *cluster*, se concluye que en buena parte de los países se registra una disminución de recursos públicos destinados a políticas activas de empleo y un deterioro de las prestaciones por desempleo, así como una desregulación en términos de estructura de la negociación colectiva, lo que ha erosionado los sistemas nacionales de relaciones laborales.

El artículo titulado “Los perceptores de subsidios por desempleo: un análisis longitudinal”, escrito por Carlos García-Serrano y José María Arranz de la Universidad de Alcalá de Henares, profundiza para el caso español algunos de los aspectos abordados por el anterior trabajo. A partir de los registros administrativos mensuales del Servicio Público de Empleo Estatal, los autores analizan, para el periodo 2007 a 2014, cuánto duran los episodios de desempleo cubiertos por subsidios, cuál es la diferencia entre el periodo medio efectivamente percibido y el periodo medio de derecho reconocido de los subsidios, cuál es la proporción de personas que agotan un subsidio y, por último, cuál es el grado de inserción laboral de estas personas. Los resultados obtenidos evidencian una tendencia a la asistencialización de estas prestaciones, manifestada en el aumento de la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva. También se observa que la duración efectiva media es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido y que las personas receptoras que tienen derecho a subsidios cortos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir. A la luz de estos resultados se propone simplificar el sistema, y en particular el nivel asistencial, así como profundizar en la complementariedad de las políticas pasivas y activas que prestan los servicios públicos de empleo, sincronizando medidas. Finalmente se aboga por lograr una mayor coordinación y colaboración entre los distintos servicios (de empleo, sociales, de vivienda, etc.) que ofrece la Administración Pública, especialmente para la población en situación de mayor vulnerabilidad.

La contribución de José María de Luxán Meléndez de la Universidad Complutense de Madrid, titulada “Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia”, se centra en el análisis de la evolución del empleo público en las pasadas décadas, con el objetivo de proponer medidas destinadas a aumentar su eficacia. Uno de los aspectos centrales que se destaca de esta evolución es el proceso de dualización de las relaciones laborales que se ha producido en dicho periodo, donde mientras a los más jóvenes se les ofrecen condiciones laborales precarias, a los mayores se les garantiza la estabilidad del “contrato de lealtad” que representa el estatuto funcionarial. Esto, junto con un marcado y rápido envejecimiento de las plantillas, entre otros aspectos analizados, se considera que ha frenado la capacidad de las Administraciones Públicas de comprensión y liderazgo de la sociedad del conocimiento y del cambio social. Una modernización de las Administraciones Públicas que au-

mentara su eficiencia y capacidad de liderazgo pasaría, a juicio del autor, por una estabilización del gasto y un aumento de las plantillas a un nivel similar al de los demás países de la OCDE, especialmente de técnicos y profesionales de alta cualificación, reduciendo de forma paulatina pero sustancialmente los niveles de precariedad laboral a los que se ha llegado. Junto a ello se aboga también por flexibilizar el modelo de decisión, impulsar la negociación colectiva y mejorar las fuentes de información estadística de empleo público.

El trabajo de Juan Antonio Alujas de la Universidad de Barcelona, titulado “La respuesta de las políticas activas de empleo al ciclo económico en la Unión Europea”, se centra en el análisis de la respuesta de las políticas activas de empleo en los países que forman el grupo UE15 a la pasada crisis económica y las correspondientes adaptaciones a la posterior recuperación económica. A partir del análisis de los datos procedentes de la *Labour market policies database*, el autor constata que, si bien el gasto en políticas activas aumenta en el conjunto de países analizados durante el periodo, hay, no obstante, un comportamiento muy diferente de un país a otro. En general, los países gastan más en programas de formación, incentivos al empleo y orientación, que son los que se han identificado como más efectivos en la lucha contra el desempleo, mientras que el gasto en creación directa de empleo es minoritario. No obstante, la evolución de la intensidad del gasto activo en estas medidas responde, en el conjunto de la UE15, al ciclo económico, actuando, en contra de lo que cabría esperar de forma pro-cíclica y no contra-cíclica.

El artículo titulado “Discriminación salarial por género en Europa: ¿Hay algún patrón regional?”, escrito por César Rodríguez Gutiérrez y Juan Francisco Canal Domínguez de la Universidad de Oviedo, aborda una cuestión que en la actualidad es central en la política de igualdad de género y en los análisis del mercado de trabajo. A partir de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo de 2015 y utilizando el método Oaxaca-Blinder para descomponer la brecha salarial media, el artículo busca analizar de forma comparativa el alcance del componente discriminatorio de dicha brecha, es decir, el que no se corresponde con las diferencias en el capital humano y riesgos asumidos en el desempeño del trabajo por hombres y mujeres. Los resultados evidencian que los efectos del capital humano (educación y experiencia) sobre los salarios son muy relevantes para ambos sexos y son acordes a lo esperado, pero muchas características del trabajo que reflejan sus ventajas o desventajas no parecen compensarse por medio de una diferencia en el salario monetario, como afirma la teoría de las ventajas netas. En este sentido, el análisis refleja la existencia de diferencias salariales discriminatorias muy significativas por género, aunque de magnitud muy diferente según la región. La mayor diferencia salarial discriminatoria se encuentra en los países del Este de Europa (16,3 %), seguidos por los países del Sur (13,8 %), Norte (10,8 %) y Europa Central (8,7 %). La principal fuente de esta discriminación en las cuatro regiones se sitúa en la situación familiar (tener hijos y vivir en pareja), por lo que los autores señalan la necesidad de seguir profundizando en políticas públicas dirigidas a promover un comportamiento igualitario de ambos géneros dentro del ámbito familiar.

Finalmente, la contribución de Bárbara Montero González y José Antonio Camacho de la Universidad de Granada, titulada “Evaluación de las consecuencias económicas de la segregación ocupacional por edad en España”, se centra en el estudio de la segregación ocupacional de la juventud española antes y durante la crisis económica, utilizando para ello la información que proporciona la Encuesta de Estructura Salarial. El análisis realizado evidencia que la desfavorable situación que presenta la juventud española dentro del mercado laboral no solo se debe a las elevadas cifras de desempleo e inactividad forzada, sino también a su segregación profesional, afectando de forma negativa tanto en términos monetarios como de bienestar. Lo que más contribuye a la brecha salarial de la juventud es el hecho de que reciben salarios más bajos en comparación con el resto de los grupos etarios, estando las mujeres de todas las cohortes más afectadas por esta segregación. La formación, no obstante, contribuye a mitigar en el tiempo esta segregación, puesto que a medida que aumenta la formación del joven los efectos negativos de la segregación se reducen e incluso desaparecen.

En la sección Documentos se recogen tres documentos difundidos por la Comisión Europea. Por un lado, se encuentra un documento de reflexión titulado “Hacia una Europa sostenible en 2030”. A continuación, se recoge el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a, la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre derecho a la reagrupación familiar y por último, se incluye la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea. El número se cierra con dos listados bibliográficos sobre temas abordados en este número, concretamente sobre políticas activas de empleo y sobre prestaciones por desempleo, que sirven para ampliar las referencias incluidas en los correspondientes artículos.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

I. Estudios



SUMARIO CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España*

The path towards equal and non-transferable maternity and paternity leaves in Spain

GERARDO MEIL^a
JESÚS ROGERO-GARCÍA^b
PEDRO ROMERO-BALSAS^c
CONCEPCIÓN CASTRILLO-BUSTAMANTE^d

1. INTRODUCCIÓN

La brecha de género en el reparto del trabajo doméstico y de los cuidados es una de las dimensiones de la desigualdad de género que más lentamente está modificándose. Según el índice de igualdad de la Unión Europea, en los últimos años no se ha producido ninguna mejora en el conjunto de la Unión en el índice referido a las tareas de cuidado (de personas y del hogar), pues ha pasado de representar 69,9 en 2005 a 70,0 en 2015, siendo 100 el valor representativo de la igualdad plena. En el caso específico de España, sin embargo, se ha producido una mejora sustancial al pasar de 58,0 a 74,5 en igual periodo, pero aún se encuentra muy alejado no solo de la igualdad, sino también de los valores imperantes en los países nórdicos (90,9 en Suecia u 86,1 en Dinamarca en 2015) (EIGE, 2019).

Para acelerar el cambio en esta dimensión de las relaciones de género se han ido intro-

duciendo distintos mecanismos en las políticas de igualdad, entre los que han adquirido cada vez mayor relevancia los permisos parentales y, más concretamente, el fomento de su utilización por parte de los hombres. Los líderes en este proceso han sido los países escandinavos, que son los que, como se ha visto, mayor grado de igualdad han logrado (Eydal y Rostgaard, 2016; Haas y Rostgaard, 2012). Los objetivos que persiguen estos permisos son, por una parte, facilitar a los padres tiempo para que puedan implicarse activamente en el cuidado de sus hijos en un momento muy relevante de la biografía personal, cuando se tiene el primer hijo y se redefinen profundamente los roles familiares y las identidades individuales. Se trata fundamentalmente de facilitar su socialización en el cuidado de los niños, incentivando la corresponsabilidad. Por otra parte, el objetivo es desfeminizar el uso de los permisos, fomentando que los hombres utilicen también medidas de conciliación, y despenalizando, de este modo, la maternidad en las empresas. La legislación es importante porque define cuáles son los modelos ideales que deben imperar en una sociedad y qué tipo de comportamientos se valoran y ensalzan socialmente. En este sentido, el que el permiso de paternidad se equipare al de maternidad tanto en duración como en remuneración lanza un claro mensaje a las nuevas generaciones, a las empresas y a la sociedad sobre la deseabilidad social de la paternidad corresponsable.

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad CSO2017-84634-R, a quienes los autores agradecen la ayuda recibida.

^a UAM. ORCID ID 0000-0002-4880-5137

^b UAM. ORCID ID 0000-0001-8813-2929

^c UAM. ORCID ID 0000-0003-2497-7927

^d UCM. ORCID ID 0000-0002-9401-9639

Como ilustramos en una contribución anterior en esta misma revista (Meil, 2017), las fórmulas que se han utilizado para promover el uso de los permisos parentales por los hombres son variadas. Aunque el término “permiso de paternidad” no es aplicable en todos los países, aquí lo utilizaremos para denotar todo tiempo reconocido a los padres para cuidar de sus hijos tras el nacimiento o adopción, independientemente de la denominación concreta que tenga en la legislación.

Las investigaciones científicas han ido aportando sólida evidencia empírica sobre la efectividad de esta política. Primero pusieron el foco en identificar la utilidad de los permisos para facilitar el retorno de las madres al empleo. Posteriormente, el acento se puso en analizar los determinantes y barreras a la utilización de los permisos por parte de los hombres. Paralelamente, fue creciendo el interés por analizar su impacto en las relaciones de género en la familia y, en particular, en la implicación en el cuidado de los niños. Con el tiempo, se ha ido ampliando el abanico de análisis para abordar también cuestiones como en qué medida el uso de los permisos por los padres frena la disolución de las uniones y contribuye, por tanto, a la estabilidad de los proyectos de pareja. En esta misma línea también se ha abordado en qué medida este uso contribuye al mantenimiento del contacto y dedicación de los padres separados a sus hijos no convivientes, redundando en beneficio de éstos. Los principales resultados de estas líneas de investigación avalan la oportunidad y conveniencia de esta reforma de la política de permisos, como se mostrará en el segundo epígrafe.

El presente trabajo tiene como objetivos fundamentar la pertinencia y eficacia de prolongar la duración del permiso de paternidad, contextualizar la emergencia del objetivo de igualar los permisos de maternidad y paternidad y analizar cómo se ha concretado en la legislación española. En consonancia con ello, el artículo se estructura en tres apartados. En el primer apartado hacemos una revisión de la literatura sobre los efectos del uso de los permisos parentales en distintos aspectos de la vida familiar y laboral. A continuación, analizamos cómo ha ido emergiendo e implantándose el objetivo de igualar ambos permisos

y los posicionamientos que se han dado al respecto. Por último, se analizan las características de la reforma introducida por el Real Decreto Ley que materializa esta igualación de los permisos de maternidad y paternidad. El artículo se cierra con las principales conclusiones.

2. EL USO DE LOS PERMISOS PARENTALES POR LOS HOMBRES Y SUS EFECTOS

2.1. Pautas de uso

La introducción del permiso de paternidad responde a una demanda de la sociedad en los países desarrollados. Su introducción en España, como en otros países, puede considerarse un éxito, aunque no todos los hombres con derecho a permiso han hecho uso del mismo (Romero-Balsas, 2012; Escot, Fernández-Cornejo y Poza, 2014, Duvander y Johansson, 2012). Como muestran Castro García y Pazos Morán (2016) a partir de estudios realizados en diferentes países, fundamentalmente en los países nórdicos, el nivel de remuneración de los permisos parentales es un aspecto fundamental para su éxito. Estas autoras constatan que la mayoría de los padres solo hacen uso de los permisos si están bien remunerados, ya que los hombres apenas utilizan los permisos no remunerados. Ésta es, sin duda, la principal causa de la baja utilización de las reducciones de jornada y excedencias para el cuidado de niños por parte de los progenitores varones españoles, ya que son utilizadas por el 2 % de los hombres en el caso de las reducciones de jornada y solo por el 0,5 % en el caso de las excedencias (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018).

El porcentaje de uso del permiso de paternidad de dos semanas era del 75 % de los padres elegibles en el año 2012 (Romero-Balsas, 2012). El estudio de Fernández-Cornejo et al. (2016) sobre la Comunidad de Madrid cifra en un 80 % el porcentaje de padres que han hecho uso de este derecho. Los padres que menos utilizaron el permiso eran, sobre todo, los trabajadores autónomos, los que trabajan sin contrato o su contrato era temporal y, en menor medida, los mandos intermedios (Romero-Bal-

sas, 2012). Detrás de este alto porcentaje de uso puede estar el alto nivel de reemplazo de los ingresos, la intransferibilidad a la madre y la relativamente corta duración. En cualquier caso, el uso de permisos parentales es mayor entre las mujeres que entre los hombres, y tal y como apunta Meil (2013) a partir de datos de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2005, los varones los utilizan en mayor medida en los países escandinavos (63 %), seguido por la Europa central (38 %), el sur de Europa (17 %) y los países del Este (10 %). Otras fuentes de datos, sin embargo, evidencian tasas de utilización aún más altas en los países escandinavos (Brandth y Kvande, 2017; Salmi, Narvi y Lammi-Taskula, 2017).

2.2. Efectos en el trabajo doméstico y el cuidado

La mayoría de estudios señala que la utilización de permisos por parte de los varones aumenta su participación en el cuidado de niños en el futuro (Fernández-Cornejo et al., 2016; Haas y Hwang, 2008; O'Brien, 2009; Nepomnyaschy y Waldfogel, 2007; Rege y Solli, 2010). En el caso de España, los padres que utilizan el permiso de paternidad de 2 semanas aumentan el tiempo dedicado al cuidado de niños, pero solo cuando el permiso se toma con el primer hijo (Romero-Balsas, 2015). A pesar de ello, el reparto de trabajo doméstico en la pareja no es más igualitario. Resultados similares encuentra Bünning (2015) para Alemania, donde halla que el uso de permisos parentales por parte de los hombres asegura una mayor implicación en el cuidado de niños, pero no garantiza un reparto más igualitario de las actividades domésticas. Esta mayor igualdad, señala Brunning, se conseguiría a través de la utilización de un permiso de larga duración o de un permiso para el cuidado en solitario por parte de los hombres. Las actividades de cuidado en las que se implican más los varones que han utilizado permisos parentales son de carácter rutinario (Fernández-Cornejo et al., 2014).

Otros estudios, sin embargo, sí constatan que la mayor implicación del cuidado de niños, consecuencia de la socialización en el cuidado que facilita el permiso de paternidad, se traduce también en una mayor implicación en el trabajo doméstico. Así, Meil (2013) en un

análisis de diversos países europeos, muestra que la utilización de los permisos tiene consecuencias positivas en la frecuencia con la que los hombres realizan tareas domésticas, aunque no en el tiempo que le dedican. Asimismo, los resultados de Meil (2013) apuntan a que la utilización del permiso se relaciona con un cuidado más frecuente de los niños, y que el aumento de su duración se traduce en un mayor tiempo dedicado por los progenitores varones al cuidado de niños. Por su parte, Kotsadam y Finseras (2011), en un estudio realizado en Noruega a partir del análisis de tareas domésticas desagregadas, hallan que en algunas tareas domésticas sí se produce un aumento de igualdad entre los varones que han utilizado permisos parentales.

Resultados similares se han encontrado en países sin una agenda de permisos sólida-mente implementada. En EE.UU., país que no tiene una política de permisos a nivel federal, la utilización y la duración extendida de un permiso para cuidar de los niños correlaciona positivamente con una mayor implicación en el cuidado por parte de los progenitores varones, tanto un año como cinco años después de la utilización del permiso (Pragg y Knoester, 2017). Además de las mejoras observadas en la mayor involucración de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado, también se han observado mejoras en la salud de los niños en los países donde existen permisos con una remuneración más generosa (Rhum, 2000).

2.3. Efectos en el empleo

Algunos estudios han mostrado que la transición a la paternidad tiende a consolidar la posición de los hombres en el mercado laboral, mientras que la transición a la maternidad se asocia con una mayor penalización de las mujeres en el empleo (Flaquer y Escobedo, 2014). La penalización de las madres en el mercado laboral está relacionada con la falta de corresponsabilidad social en los cuidados y con la mayor dedicación de las mujeres a los mismos. Por lo tanto, la configuración de los permisos parentales juega un papel importante en ella (Thoursie, 2008), si bien interrelacionada con otros factores, entre otros, la disponibilidad de servicios públicos de educación infantil (Castro y Pazos, 2008).

Flaquer y Escobedo (2014) encontraron que, previamente a la crisis, mientras que los hombres intensificaban su participación en el empleo tras la paternidad, las tasas de empleo femeninas tras la maternidad disminuían, tanto en la UE como en España. Este descenso era, sin embargo, significativamente menor en España que en el conjunto de la UE. Esto puede ser debido a que las tasas de empleo femeninas en España son menores y hay una mayor participación de las mujeres con más formación, que tienden a retirarse en menor medida del mercado de trabajo (Castro y Pazos, 2008; Moreno Mínguez, 2012). En este sentido, el trabajo de Ponzato (2009) señala que, en España, como en otros países del Sur de Europa, el nivel educativo de las madres tiene una mayor influencia sobre su vuelta al empleo tras la maternidad que en otros países de la UE, siendo las mujeres con menor formación las que con mayor probabilidad no retoman sus empleos tras ser madres.

Los permisos pagados se han asociado con una mayor participación laboral de las mujeres (Ruhm, 1998; Jamotte, 2003). Sin embargo, algunos trabajos argumentan que la introducción de los permisos y otras medidas de conciliación es posterior al crecimiento de las tasas de actividad femenina, es decir, son su consecuencia y no su causa (Nyberg, 2004) y apuntan que, entre las generaciones jóvenes, la voluntad de las mujeres para tener un empleo está muy consolidada y es independiente de la existencia de estos permisos (Castro y Pazos, 2008).

El estudio llevado a cabo en Canadá por Baker and Milligan (2008) señala que los permisos aumentan la probabilidad de que las madres vuelvan a su trabajo previo, en mayor medida si son de larga duración, ya que permiten a las mujeres poder cuidar de sus hijos durante más tiempo sin abandonar el mercado laboral y facilitan que muchas mujeres vuelvan a su empleo a tiempo completo, en lugar de sustituirlo por otro empleo a tiempo parcial. Sin embargo, varias investigaciones realizadas en el contexto europeo apuntan hacia una conclusión diferente. A través de una encuesta realizada a empleados de 21 países europeos, Anxo et al. (2007) encuentran un porcentaje importante de empleados que responden que la mayoría de

mujeres no vuelve a su trabajo anterior tras el permiso, con importantes diferencias entre países. Este porcentaje es alto (en torno al 20 %) en países como Alemania, Austria, República Checa y Hungría, donde tienen permisos parentales (transferibles) de larga duración. Schönberg y Ludsteck (2014) analizan las sucesivas ampliaciones en el permiso de maternidad en Alemania y llegan a la conclusión de que cuando la ampliación conlleva que el periodo de prestación supere al de trabajo protegido, esto provoca un descenso en el porcentaje de mujeres que vuelven al trabajo. Hegewisch y Gornick (2015) llegan a una conclusión similar sobre sendas reformas en Noruega y Francia que introducían permisos pagados, pero sin el derecho a volver al empleo previo, y que provocaron un descenso de la tasa de actividad de las madres. Rubery et al. (1999) señalan que las extensiones en los permisos parentales tienen efectos negativos en la continuidad de las mujeres en el empleo, sobre todo en contextos de menor provisión de educación infantil pública y accesible. Del mismo modo, la OECD (2011) concluye que, si bien los permisos cortos refuerzan la vinculación de las madres con su empleo, los de larga duración limitan la posibilidad de volver al empleo previo y socaban su posición en el mercado de trabajo. En cuanto a los hombres, Duvander y Jans (2009) indican que, en el caso de Suecia, cuantos más días de permiso parental utilizan, mayores son las probabilidades de acortar el tiempo del trabajo remunerado cuando terminan el permiso.

En cuanto a los efectos de los permisos sobre la brecha salarial, nuevamente la duración de los mismos se ha señalado como un factor relevante. Hegewisch y Gornick (2015) apuntan a que los permisos inferiores a seis meses no tienen efectos sobre los ingresos, mientras que los más largos sí penalizan. Ruhm (1998) encuentra que los permisos retribuidos de al menos nueve meses reducen los salarios de las mujeres en comparación a los de los hombres, mientras que esto no sucede en el caso de permisos más cortos. Los permisos largos también influyen en la diferencia entre los ingresos de las mujeres que son madres y las que no tienen hijos y en la mayor precariedad del empleo femenino tras su vuelta al trabajo (OECD, 2011). Thoursie (2008) apunta que la evolución del salario

de los hombres que se acogen a un permiso parental durante un periodo más largo de lo habitual es particularmente negativa, debido a la “señalización” de su conducta en la empresa.

Meil, Romero-Balsas y Rogero-García (2018) encuentran otros efectos negativos para trabajadores hombres y mujeres que hacen uso del permiso parental no remunerado en España. Un 35 % señala algún tipo de discriminación a la vuelta al empleo, siendo las más frecuentes el retraso en la promoción profesional, la pérdida de responsabilidad y competencias y la pérdida de la confianza por parte del superior. El primero de ellos afecta en mayor medida a las mujeres, mientras que para el resto no se encontraron diferencias significativas por sexo. Por otra parte, y a pesar de que se trata de permisos protegidos legalmente contra el despido, un 5 % de las mujeres señalaban haber sido despedidas como consecuencia de haberlo disfrutado, efecto que no se encontró en el caso de los hombres. Por otra parte, Evertsson y Duvander (2016) señalan que las mujeres suecas que utilizan un permiso de más de 16 semanas de duración tienen menos probabilidades de promocionar una vez que han vuelto al trabajo.

Nyberg (2004) señala también el efecto que los permisos parentales de larga duración (utilizados mayoritariamente por las madres) han tenido sobre la segregación del mercado de trabajo en países como Suecia, por el hecho de que los empresarios tienden a excluir a las mujeres en los sectores donde el coste de la ausencia es mayor. Esto es un ejemplo de discriminación estadística, es decir, del hecho de que las empresas anticipen las mayores interrupciones laborales de las mujeres como consecuencia de la maternidad y sean más reticentes a contratarlas. Este tipo de discriminación, si bien difícil de cuantificar, es de gran relevancia para comprender el efecto de los permisos sobre las trayectorias laborales de las mujeres (Thoursie, 2008).

2.4. Efectos en la estabilidad de los proyectos familiares

El impacto positivo de la utilización de los permisos parentales por los hombres también se ha analizado en términos de su contribu-

ción al fortalecimiento de los proyectos de vida en común y, por tanto, al menor riesgo de ruptura de las parejas. Este impacto positivo se atribuye, por una parte, a los efectos positivos del uso del permiso sobre la implicación de los padres en el cuidado de los niños y en las tareas domésticas, que se han analizado anteriormente. Con el tránsito de la familia tradicional a la familia negociadora, la mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos y una división del trabajo doméstico más igualitaria están asociados con una mayor satisfacción conyugal (Kalmijn 1999; McClain y Brown 2017), una menor conflictividad de pareja (Kotsadam y Finseraas 2011) y, por ende, un menor riesgo de divorcio (McClain, 2011). Esta relación también la hemos podido constatar entre las familias jóvenes españolas, de forma que una menor implicación de los hombres en el cuidado de los niños y en el trabajo doméstico genera menor satisfacción con la pareja y mayor conflicto, y está asociado a un mayor riesgo de divorcio (Meil, 2005).

La relación entre utilización de los permisos parentales por los hombres y el riesgo de ruptura de pareja puede estar, sin embargo, mediada por múltiples factores, además de depender de la duración de estos permisos. Un estudio reciente analiza esta relación en función del tiempo de utilización del permiso en Islandia, Noruega y Suecia, utilizando para ello datos de registros públicos para toda la población que ha entrado en la parentalidad entre 1993 y 2011. En este estudio se evidencia que, efectivamente, aquellas parejas en las que el padre ha utilizado la parte del permiso que tiene asignada legalmente tienen bastante menor riesgo de ruptura que aquellas en las que no la han utilizado, pero también que quienes han estado más tiempo de permiso no tienen un menor riesgo que quienes solo han utilizado lo que la legislación establece (Lappegard et al., 2019). Por otra parte, también se observa que el impacto no es de la misma intensidad en todos los países y que afecta en mayor medida a las parejas cohabitantes que a los matrimonios, salvo en Noruega, donde sucede lo contrario. La interpretación que las autoras dan a estos resultados es que el uso del permiso parental no solo se traduce en una mayor satisfacción con la relación de pareja por la mayor igualdad

que conlleva el uso del permiso, sino también porque el cuidado genera en los padres unos lazos familiares más estrechos, lo que actuaría como una barrera a la ruptura.

Pero si el uso del permiso de paternidad eleva los costes de ruptura de la pareja por la mayor implicación que genera, no solo en términos de cuidado, sino también emocionalmente, en caso de ruptura también puede contribuir a mantener una relación más continuada con los hijos no convivientes. La literatura sobre las consecuencias del divorcio ha evidenciado reiteradamente que el contacto del padre divorciado con sus hijos, cuando no tiene la custodia compartida, tiende a hacerse más esporádica a medida que pasa el tiempo (Reigner-Loilier, 2016). Un estudio realizado en Suecia evidencia que este contacto es más frecuente, y va más allá del régimen de visitas en fines de semana alternos, entre los padres que han utilizado la parte legalmente establecida del permiso parental que entre quienes no lo han utilizado (Duvander y Jans, 2009). En concreto, los padres que no han utilizado permiso han visto a sus hijos de entre 3 y 10 años de edad una media de 4,6 días al mes, mientras que los que han utilizado uno o dos meses de permiso, los ven con un 50 % más de frecuencia (6,9 días al mes de media). Los padres que han utilizado el permiso durante más tiempo, sin embargo, no ven con mayor frecuencia a sus hijos que los que han utilizado el permiso durante el tiempo legalmente establecido, según las respuestas que dan las madres divorciadas. Esta relación se mantiene también controlado por la influencia de distintas variables independientes.

En conjunto, por tanto, hay evidencia que el uso de los permisos parentales por los padres contribuye a reducir la desigualdad de género en las familias y fortalecer los lazos familiares, sobre todo, porque contribuye a una mayor implicación en el cuidado de los niños y refuerza los lazos emocionales con éstos, al tiempo que aumenta la satisfacción con el proyecto de vida en común y reduce el riesgo de ruptura. Por ello, en países como Estados Unidos, donde no existe derecho a permisos parentales a nivel nacional y donde a nivel regional está muy desigualmente desarrollado, se defiende que se fomente la introducción y el uso del permiso de paternidad como una polí-

tica de reforzamiento de la familia e incluso de lucha contra la pobreza infantil derivada del abandono del padre (McClain y Brown 2017).

2.5. Efectos de los permisos utilizados en solitario por los hombres

Un aspecto de gran relevancia en el diseño de permisos para que fomenten la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado es establecer si se fomenta su uso al mismo tiempo que la madre se encuentra de permiso o si, por el contrario, se fomenta que lo utilicen cuando ésta se reincorpora al empleo. Como ya hemos señalado, Bünning (2015) encuentra que el hecho de que los varones utilicen los permisos en solitario es clave para que se produzca un reparto más igualitario entre hombres y mujeres en el cuidado de niños. Algunos países incentivan el cuidado en solitario por parte del padre a través de cuotas por género de un mismo permiso, frente al diseño de los permisos de maternidad y paternidad, como es el caso de España. Otro tipo de medidas que también fomenta el uso de los permisos en solitario son los bonus o ampliación de la duración del permiso cuando ambos padres comparten un tiempo mínimo el permiso, como sucede en Alemania.

En las conclusiones del monográfico sobre los estudios cualitativos de progenitores varones que cuidan en solitario con un permiso parental en 11 países, Wall y O'Brien (2017) señalan que la relación entre las medidas políticas y las actitudes, decisiones y comportamientos de los varones frente al cuidado es lenta. Así, en los países con una tradición de permisos destinados a los hombres relativamente larga, el que los varones utilicen el tiempo reservado de permiso en solitario se da por hecho (como sucede en Noruega, Suecia, Islandia y Finlandia); sin embargo, en los países donde estas políticas son más recientes, como España y Portugal, su utilización es llevada a cabo solo por padres innovadores, que tienen que negociar con su entorno, principalmente el laboral, este tiempo en solitario. Por último, las autoras señalan que en los países donde no existen permisos bien remunerados e intransferibles, como son Suiza, Reino Unido y Francia, o en los que culturalmente se favorece un modelo de varón cabeza de

familia con largas jornadas de trabajo, como Japón, los padres que los utilizan en solitario son verdaderos pioneros, que tienen que lidiar con la censura y el cuestionamiento (Wall y O'Brien, 2017).

A partir del estudio de padres que han utilizado un permiso en solitario se pueden identificar, según Wall y O'Brien (2017), tres tendencias. En primer lugar, los padres que cuidan en solitario se autoidentifican como cuidadores plenos, y no como cuidadores secundarios. En este sentido, los varones diferencian el tiempo de cuidado compartido (a través del permiso de paternidad) y la utilización del cuidado en solitario, en el cual toman plena responsabilidad del cuidado. La segunda tendencia es la ambivalencia en la experiencia del permiso en solitario. Se percibe como una experiencia positiva, sin embargo, no exenta de estrés o ansiedad. En tercer lugar, la experiencia de cuidar en solitario promueve en mayor medida la igualdad parental, pues permite poner a prueba al hombre para implementar la crianza plena. No obstante, a pesar del comportamiento igualitario de cuidar en solitario, algunos de estos padres siguen teniendo un ideal tradicional de los permisos, del cuidado y de las tareas domésticas y todavía es difícil conocer los efectos a largo plazo de este tipo de uso de los permisos. En este aspecto, será necesario controlar la posible selectividad de la muestra en padres que ya eran igualitarios antes de utilizar los permisos de esta forma.

3. LA EVOLUCIÓN DE LOS PERMISOS PARA HOMBRES EN LA AGENDA POLÍTICA Y EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Para comprender la situación actual en relación con la política de permisos y, en concreto, con la posible igualación de los permisos de maternidad y paternidad, es necesario analizar su presencia tanto en la agenda de los partidos como en el debate público durante los últimos años. Esta presencia ha ido cambiando desde 2007, y se ha visto condicionada de forma intensa por algunos cambios económicos y políticos producidos en el periodo 2007-2019. Estos cambios, en conjunción

con la participación de movimientos sociales como actores clave, han configurado la estructura de oportunidades (Borchorst, 2009) de la implementación de políticas de permisos.

Respecto a las organizaciones ciudadanas, la entidad con más presencia en este debate ha sido, y continúa siendo en la actualidad, la PPIINA. Esta organización se constituyó en 2005 como plataforma que englobaba diferentes asociaciones feministas, académicos/as y ciudadanos/as a favor del establecimiento de permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles por nacimiento y adopción. En un primer momento, la plataforma tomó el nombre de "Plataforma por el Permiso de Paternidad Intransferible", ya que su primer objetivo, en un momento en que la legislación española no concedía más que dos días de licencia a los padres varones, fue la reivindicación de un permiso de paternidad de 4 semanas, obligatorio e intransferible.

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), que establece un permiso de paternidad intransferible (si bien no obligatorio) de 13 días para los padres varones o para la otra persona progenitora no titular del permiso de maternidad, la Plataforma pasa a denominarse "Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción". Su nuevo objetivo pasa a ser igualar los permisos de ambos progenitores con el establecimiento de 6 semanas de permiso obligatorio (denominado permiso parental inicial) y 10 semanas voluntarias adicionales (denominado permiso parental para la crianza), para cada uno de ellos, ambos tramos intransferibles y pagados al 100 %.

Desde sus inicios, el argumentario de la PPIINA se basa en la idea de que los permisos iguales e intransferibles son un requisito para conseguir una mayor corresponsabilidad en los cuidados y, en particular, en el cuidado de niños/as. Partiendo de la constatación de que las políticas públicas son un elemento central en la consecución de la igualdad de género, la Plataforma considera que un diseño diferenciado de los permisos de maternidad y paternidad consolida la división sexual del trabajo. Sus objetivos se construyen en torno

al hecho de que las mujeres son las principales cuidadoras de la familia, lo que implica una mayor carga total de trabajo (Torns, 2008), condiciona su salud y bienestar, y es uno de los elementos centrales que explican la discriminación de género en el mercado laboral, concretada en dimensiones como la contratación, las posibilidades de promoción y la brecha salarial. Además, la PPIINA considera que esta situación afecta no solo a las mujeres que son madres, sino a todas ellas como colectivo, debido a la denominada “discriminación estadística”, es decir, a que se considera que las mujeres están menos disponibles para el empleo que los hombres, por el hecho de que asumen en mayor medida las responsabilidades de los cuidados (Castro y Pazos, 2007).

Los permisos iguales para ambos progenitores (en el caso de las familias biparentales) son, bajo esta lógica, un modo de eliminar esta discriminación estadística al extenderla también a los hombres, y de debilitar la división de roles masculinos y femeninos. Se propone que sean intransferibles y pagados al 100 % porque la experiencia de los permisos parentales intercambiables muestra que, cuando existe esta opción –como sucede en España con los permisos parentales no remunerados–, son las mujeres las que mayoritariamente hacen uso de los mismos (Lapuerta, Baizán y González, 2011; Meil, Rogero-García y Romero Balsas, 2018), anulándose su potencial efecto igualador.

Las propuestas de la PPIINA han recibido algunas críticas, también desde el feminismo. Algunas voces han señalado que se trata de una medida que supedita los cuidados a las exigencias del mercado laboral y profundiza en un Estado del Bienestar excesivamente vinculado al empleo, y han enfatizado la necesidad de atender la diversidad de situaciones que esta propuesta no cubre, como la de todas aquellas madres que no tienen un empleo, tienen empleos temporales y precarios o no han cotizado el tiempo suficiente (Del Olmo, 2018; Campillo, 2018). Según estas posiciones, la discriminación en el mercado de trabajo ha de combatirse con más y mejores inspecciones, en lugar de entender la maternidad y los cuidados como un hándicap para las carreras profesionales de las mujeres.

También desde una perspectiva crítica con los postulados de la PPIINA, se ha constituido la plataforma PETRA (Plataforma de madres feministas por la ampliación de los permisos transferibles), formada por madres que reivindican la ampliación de los permisos transferibles. En este caso, el énfasis no se pone tanto en combatir las desigualdades en el mercado laboral, sino en la protección de la maternidad y de la lactancia. Esta plataforma reivindica la diferencia en la experiencia de la maternidad y la paternidad, subrayando la necesidad del apoyo institucional a la crianza materna, reconociendo la diversidad de situaciones entre las madres. Por lo tanto, desde estas posiciones, hay un menor énfasis en el objetivo de la corresponsabilidad y del reparto de los cuidados. Sus principales reivindicaciones son la ampliación de los permisos transferibles hasta las 20 semanas (40 en su propuesta de máximos), que se unirían a las 6 semanas de permiso intransferible para cada progenitor, que la madre o padre cabeza de familia monoparental pueda disfrutar del total de la licencia remunerada o bien transferir parte a otra persona de su confianza, y la introducción de una prestación universal por menor a cargo. Sobre esta última medida, se ha señalado que la remuneración a cambio del cuidado de los hijos/as puede tener el efecto de potenciar los roles tradicionales de género, especialmente en un contexto de crisis económica en el que aumenta el desempleo y la inestabilidad laboral y los hombres pueden ser más reticentes a disfrutar de permisos voluntarios, además de crear trampas de pobreza para mujeres de familias monoparentales o mujeres con bajos salarios (Nyberg, 2004).

Desde el punto de vista político y legislativo, la aprobación de la LOIEMH (2007), impulsada por el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) tras un periodo de estabilidad política y bonanza económica, supone un hito fundamental que marcará la tendencia de los años siguientes. En 2008, todos los partidos políticos llevarían en su programa para las elecciones generales la propuesta de extender el permiso de paternidad, con el objetivo explícito de promover la igualdad entre padres y madres, un discurso que había cobrado fuerza durante los años anteriores. Los programas electorales de aquel año reflejan cómo el discurso de la concilia-

ción había calado en todos los partidos (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2019), aunque con algunas diferencias: mientras que los partidos conservadores y de centro (Partido Popular (PP) y Unión, Progreso y Democracia (UPyD)) proponían aumentar los permisos de ambos progenitores, los de izquierda (PSOE e Izquierda Unida (IU)) ponían el énfasis en igualar ambos, aumentando de forma más pronunciada los de los varones, con el objetivo de potenciar la corresponsabilidad en el cuidado.

Aunque los permisos no desaparecerían del discurso político, la situación cambia radicalmente con la llegada de la crisis económica en la segunda mitad de 2008. La tasa de desempleo ascendería de forma acelerada hasta alcanzar un máximo del 26,2 % en 2013, y la deuda pública llegaría al 100 % en 2014. Entre 2007 y 2011, no habría novedades en estas políticas, puesto que existía un consenso implícito en que la coyuntura exigía congelar la ampliación del permiso de paternidad, de forma que su prevista ampliación progresiva se iría posponiendo año tras año.

Los programas políticos de las elecciones generales de 2011 reflejan de alguna forma este consenso y relegan las propuestas sobre conciliación e igualdad de género a un plano muy secundario. A pesar de ello, todos los partidos salvo el PSOE mantienen la propuesta de extender el permiso de paternidad. La principal novedad discursiva la introduce el PP, que sitúa la corresponsabilidad como una cuestión de elecciones y preferencias individuales y privadas, al afirmar que “solo las personas y las familias deben decidir (...) si la distribución de tareas domésticas y familiares debe ser a medias o según preferencias y especializaciones de los responsables del hogar” (Partido Popular 2011).

La llegada al poder de este partido en 2011 no alteraría la situación y el permiso de paternidad se mantendría en 15 días, a pesar de que las políticas de austeridad se intensificarían. De forma llamativa, el discurso público sobre la necesidad de rediseñar la política de permisos seguiría consolidándose. Prueba de ello es la creación en aquella época de una subcomisión parlamentaria dentro de la Comisión de Igualdad, para el estudio de la Ra-

cionalización de Horarios, la Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral y la Corresponsabilidad (Congreso de los Diputados, 2013). Esta subcomisión consultó a múltiples expertos de la sociedad civil y representantes de entidades, y una de sus conclusiones fue que el sistema de permisos del momento consolidaba la división sexual del trabajo, por lo que se proponía avanzar hacia la igualdad en los permisos de hombres y mujeres.

En 2015, la economía española comienza a mejorar y, tras las elecciones generales, la composición del parlamento cambia de forma significativa con la aparición de Podemos y Ciudadanos, mientras que UPyD desaparece del arco parlamentario. El resultado es un escenario político en el que los acuerdos entre partidos serán claves para la formación de gobierno. Los programas electorales de las elecciones de 2015 muestran que la política de permisos se había mantenido en la agenda política e incluso había cobrado fuerza, pero las diferencias en el discurso de unos y otros partidos se habían pronunciado.

En el programa electoral del PSOE y Podemos apareció, por primera vez, la propuesta de avanzar, de forma progresiva, hacia el establecimiento de permisos iguales para cada persona progenitora e intransferibles, remunerados con el 100 % del salario y con igual protección del puesto de trabajo, en un claro alineamiento con los planteamientos de la PPIINA. Podemos enmarcó esta propuesta para avanzar “hacia la igualdad de género en el mercado de trabajo” (Podemos, 2015), y el PSOE argumentaba que había que rediseñar los permisos “para evitar que la neutralidad en su formulación impulse que sean mayoritariamente las mujeres los que disfruten de ellos” (Partido Socialista Obrero Español, 2015).

Por su parte, el PP no concretaría propuestas relacionadas con los permisos y afianzaba su discurso en torno a la ofrecer a las familias “más libertad para su toma de decisiones” (Partido Popular 2015), al tiempo que se enfatizaba “el valor social de la maternidad”. Ciudadanos, por su parte, proponía una baja de 26 semanas, 8 intransferibles para cada progenitor y 10 restantes a repartirse entre ambos. Estas ideas, compartidas por otros

partidos conservadores europeos (Morgan y Zippel, 2003), justifican permisos flexibles que, generalmente, acaban tomando las madres. De este modo, todos los partidos utilizaban el concepto de igualdad, pero la idea de la “libertad” de las familias en el uso de los permisos, propia de los partidos conservadores, comienza a disputarle la hegemonía discursiva a la de la “corresponsabilidad” entre hombres y mujeres, expresada fundamentalmente por los partidos de izquierda.

La fragmentación parlamentaria resultado de las elecciones de 2015 exigiría que al menos tres partidos llegaran a acuerdos para gobernar. Tras meses de negociaciones, solo el PSOE y Ciudadanos alcanzarían un acuerdo formal, que no sería suficiente porque no lograrían más adhesiones. Este acuerdo recogió el grueso de la propuesta de Ciudadanos: ampliar el permiso de maternidad intransferible de 6 a 8 semanas y el de paternidad a 8 semanas intransferibles, con 10 semanas restantes opcionales entre la madre y el padre.

Ante la falta de acuerdos que permitieran la gobernabilidad, en 2016 se celebrarían unas nuevas elecciones, que dieron paso a nuevas negociaciones entre partidos. En esta ocasión, PP y Ciudadanos lograron un acuerdo que posibilitaría el gobierno del PP. En un cambio de discurso significativo, ambos partidos acordaron “aprobar las medidas necesarias con el objetivo de igualar los permisos de paternidad con los de maternidad en los próximos años”, en función de la disponibilidad presupuestaria (PP y Ciudadanos, 2016). Así, una de las primeras medidas del gobierno del PP fue extender el permiso de paternidad de dos a cuatro semanas desde el 1 de enero de 2017, lo que supuso poner en vigor una medida retrasada sistemáticamente desde 2009, primero por el PSOE y desde 2011 por el PP. Casi al mismo tiempo, el 4 de enero de 2017, el grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registró una Proposición de Ley basada en las propuestas de la PPIINA, cuya tramitación fue, sin embargo, vetada por el Gobierno del Partido Popular.

A mediados de 2018, tras una moción de censura contra el presidente Mariano Rajoy (PP), el PSOE forma un nuevo gobierno. Poco después del cambio de gobierno, el Par-

lamento extiende por unanimidad el permiso de paternidad hasta las cinco semanas, una medida ya prevista a principios de año por el ejecutivo anterior. Pocos meses después, en marzo de 2019, el Consejo de Ministros aprueba el Decreto-Ley 6/2019, que ampliaba este permiso a 8 semanas, al tiempo que establece plazos concretos para su igualación con el de maternidad.

En síntesis, durante el periodo 2007-2019 y a pesar de la cambiante situación económica, la política de permisos se ha consolidado tanto en la agenda política como en el discurso de los partidos. Para su despegue, fue clave la estructura de oportunidades abierta tras las elecciones generales de 2015, caracterizada por una mayor inestabilidad política y por una coyuntura económica más favorable. Este contexto ha facilitado una tendencia progresiva hacia la igualación de los permisos de hombres y mujeres, sin que haya existido una oposición fuerte por ninguno de los partidos con representación parlamentaria. El Decreto-Ley 6/2019, cuyo contenido analizamos con detalle en el siguiente apartado, constituye un hito que abre un nuevo escenario en la política de permisos en España.

4. LA REFORMA DE LOS PERMISOS PARENTALES A TRAVÉS 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

El primer aspecto a destacar de la reforma es que se plantea como una medida de “urgente y extraordinaria necesidad” (condición que establece la Constitución para legislar mediante Real Decreto), condición que no deriva tanto del contenido de la ley, que también, como sobre todo del procedimiento seguido para realizar la reforma. Este Real Decreto (RD) ve la luz como consecuencia de la incapacidad del gobierno socialista en minoría de lograr una mayoría parlamentaria para aprobar los Presupuestos Generales del Estado para 2019, así como de la necesidad de convocar nuevas elecciones, lo que conlleva la

disolución de las cámaras del Congreso y el Senado. Ante la incapacidad de aprobar leyes que materialicen el programa de reformas con el que se fundamentó la moción de censura en junio de 2019 que llevó al PSOE al gobierno y, a la vista de la cita electoral, el gobierno decide publicar en el Boletín Oficial del Estado la reforma como Real Decreto. El RD es convalidado un mes después, el día 3 de abril de 2019 por la Comisión Permanente del Parlamento.

La reforma de los permisos se plantea en el marco de la política de igualdad de género, como el propio nombre del RD pone de relieve. A primera vista, este objetivo parece evidente, pero en realidad no tiene por qué ser así. Como hemos señalado en la introducción y argumentado en trabajos anteriores (Meil, 2017; Meil et al., en prensa), esta interpretación es una concepción relativamente reciente y, aunque ha pasado a ser dominante en la mayoría de países desarrollados, no es, ni mucho menos, universal y en muchos casos está supeditado a otros objetivos. El permiso de maternidad y el concomitante de lactancia nacieron como mecanismo de protección de la salud de la madre y del bebé (Meil, 2018) y han sido reformados en ciertos contextos para introducir incentivos a una mayor natalidad y/o para aumentar la protección social de la familia y garantizar el bienestar del menor, reforzando según los casos un modelo tradicional de familia, como lo ilustra la evolución de la política seguida en los países del Este de Europa (Dovrotic, 2018; Kurowska, en prensa). Con la LOIEMH de 2007, que crea el permiso de paternidad y la prestación no contributiva de maternidad, en España se optó, como en muchos otros países de su entorno, por vincular explícitamente los permisos parentales con la política de igualdad de género y en las discusiones que al respecto ha habido, el bienestar del bebé y su derecho a ser cuidado por ambos padres no ha sido apenas abordado.

La justificación para equiparar la duración del permiso de paternidad al de maternidad, que es la medida más novedosa de la ley y, sobre todo, la que mayor repercusión ha tenido en los medios de comunicación, es igualmente genérica. Por un lado, en la exposición de motivos se apela “a la existencia de una clara voluntad y demanda social” y, por

otro, a que “los poderes públicos no pueden desatender esta demanda que, por otro lado, es una exigencia derivada de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución; de los artículos 2 y 3.2 del Tratado de la Unión Europea; y de los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Esta reforma se presenta, por tanto, como una medida tomada por los poderes públicos para garantizar la igualdad de trato en la legislación sobre permisos de ambos progenitores. Por otro lado, la reforma se justifica como una respuesta a una demanda social, que es cierto que existe en cuanto a que se demanda más tiempo para poder cuidar de los bebés en el hogar además de la gratuidad de la educación infantil, pero que no está tan claramente definida en términos de a quién debe beneficiar la ampliación de los permisos, si al padre, a la madre o a ambos (Meil, 2018). Sorprende, sin embargo, que no haya ninguna referencia al poder transformador que el permiso tiene sobre las relaciones de género en la familia e incluso la contribución que supone a la desfeminización del uso de los permisos parentales, en el sentido de apelar a los estudios académicos que legitiman este tipo de medidas y que hemos revisado anteriormente, como sí ha hecho, por ejemplo, la Unión Europea al plantear la reforma de la Directiva sobre Permisos Parentales (Comisión Europea, 2017). La exposición de motivos se limita a señalar que se trata de un avance significativo en la igualdad de trato: “de esta forma se da un paso importante en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores, elementos ambos esenciales para el cumplimiento del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”.

Las novedades de mayor impacto que en materia de permisos parentales introduce el RD son: 1) el cambio de denominación de los permisos, 2) la equiparación de la duración del permiso de paternidad al de maternidad, 3) el aumento de la flexibilidad en el uso de los mismos, 4) la igualación de los requisitos de cotización para tener derecho a la prestación y 5) la extensión del permiso de lactancia hasta los doce meses (bajo determinados su-

puestos), así como la creación de una prestación sustitutoria que compense la correspondiente reducción del salario.

La reforma se sustancia, en primer lugar, en un cambio de denominación de los permisos de maternidad y de paternidad, que pasan a denominarse “permiso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento”, considerando que el nacimiento comprende “el parto y el cuidado de menor de doce meses” (nueva redacción del art. 48.4 del Estatuto de los Trabajadores). No obstante, la nueva regulación dada a los artículos 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET) y 49 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) distingue entre permiso “por nacimiento de la madre biológica”, “del progenitor distinto de la madre biológica” y “permiso por adopción, por guarda con fines de adopción o acogimiento”, en una redacción que busca explícitamente evitar los nombres “maternidad” y “paternidad” y donde no siempre queda claro cómo denominar los permisos. En la reforma de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social, sin embargo, se hace referencia a las mismas como “prestaciones por nacimiento y cuidado del menor”, considerándose como situaciones protegidas “el nacimiento, la adopción, la guarda con fines de adopción y el acogimiento familiar” (nueva redacción del artículo 177 de la LGSS). En consonancia con este cambio de denominación, se eliminan las rúbricas del capítulo VI “Maternidad” y del capítulo VII “Paternidad” del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), quedando los artículos que incluyen bajo una única rúbrica denominada “Capítulo VI Nacimiento y cuidado del menor”.

A partir de la entrada en vigor de la reforma, ambos progenitores (biológicos, adoptantes o acogedores) pasan a tener derecho a 16 semanas de permiso, con una prestación sustitutoria del salario que se deja de percibir del 100 % de la base reguladora, ampliando así el “permiso de paternidad” de 5 a 16 semanas. Este derecho es definido como un derecho individual y no transferible al otro progenitor, eliminado así la posibilidad de que la madre pueda ceder parte de su derecho a permiso al otro progenitor introducida por la Ley 3/1989. Con esta ampliación desaparece también el permiso de dos días por nacimiento y a car-

go de la empresa que establecía el art. 37.3.b del ET. La ampliación en dos semanas del permiso de maternidad en los casos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiple por cada hijo/a distinto del primero y en los casos de discapacidad del menor previstas en la legislación anterior pasan a partir de la reforma a dividirse a partes iguales entre ambos progenitores (una para cada progenitor). Como antes de la reforma, en el caso de parto prematuro con falta de peso y/o cuando el neonato precise por cualquier razón de hospitalización, la duración del permiso se extiende hasta un máximo de 13 semanas, no quedando establecido, sin embargo, qué progenitor y en qué términos se beneficiará de dicha ampliación.

Respecto a la flexibilidad en el uso, la exigencia de 6 semanas ininterrumpidas de disfrute a tiempo completo del permiso de maternidad se extiende con la reforma a ambos progenitores, aunque durante el periodo transitorio de aplicación de la reforma se prevean situaciones diferentes según los casos. Las semanas restantes se podrán utilizar de forma ininterrumpida o interrumpida por semanas completas, dentro del plazo de un año, a voluntad del progenitor, aunque cada periodo de descanso debe comunicarse con quince días de antelación al empleador (nueva redacción del art. 48.4 y 48.5 del ET). Esta posibilidad, sin embargo, se restringe en el caso de los empleados públicos a solo aquellos casos en los que ambos progenitores trabajen (nueva redacción del art. 49.a y 49.b del EBEP). La nueva regulación mantiene la posibilidad de utilizar los permisos a tiempo completo o parcial, previo acuerdo con el empleador, como estaba establecido antes de la reforma, así como la posibilidad de adelantar el disfrute del permiso a cuatro semanas antes de la fecha prevista del parto o de la resolución judicial de adopción internacional, cuando ésta requiere el traslado de los padres al país de nacimiento del menor. Esta flexibilización, que supuestamente está destinada a facilitar la extensión del uso del permiso por parte de los hombres, está por ver qué problemas de adaptación plantea a los empleadores y hasta qué punto puede redundar en una infrautilización, sobre todo, en las PYMES, como ha sucedido con la posibilidad de utilizar el permiso de maternidad a tiempo parcial, que apenas

se usa [13 % según la encuesta “El uso social de los permisos parentales, 2012” (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018)].

Otro aspecto novedoso de la reforma es la extensión de los requisitos de menor periodo de cotización previstos en el caso de maternidad para madres de menores de 26 años también al otro progenitor. Con la nueva redacción del art. 178 de la LGSS, si la persona trabajadora tiene menos de 21 años no se le exigirá periodo mínimo de cotización alguno. Si tiene entre 21 y 26 años, se exigirán noventa días cotizados dentro de los siete años inmediatamente anteriores al inicio del descanso o, alternatively, ciento ochenta días cotizados a lo largo de su vida laboral. Si tiene 26 o más años, deberá acreditar ciento ochenta días cotizados o trescientos sesenta días, respectivamente. La reforma no iguala, sin embargo, el derecho a una prestación no contributiva por nacimiento y cuidado del menor al otro progenitor cuando no se cumple el periodo mínimo de cotización, ni tampoco prevé esta prestación no contributiva en los casos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, cualquiera que sea el progenitor, por lo que se mantienen desigualdades de trato.

Por último, el RD también modifica algunos aspectos del permiso de lactancia. Por un lado, se redefine el objetivo del permiso, de forma que deja de concebirse “para la lactancia del menor” para pasar a estar destinado al “cuidado del lactante”, desvinculándolo así semánticamente de la lactancia materna, algo que en la práctica ya sucedía. Por otro lado, es definido como un derecho no solo individual sino también intransferible, suprimiéndose el requisito de que “solo podrá ser ejercido por uno de los progenitores en caso de que ambos trabajen”, por lo que podrá ser disfrutado por ambos progenitores. De hecho, cuando así lo hagan y sea además con “la misma duración y régimen, el periodo de disfrute podrá extenderse hasta que el lactante cumpla doce meses, con reducción proporcional del salario a partir del cumplimiento de los nueve meses” (nueva redacción del art. 37.4 del ET). Para compensar la pérdida de salario se crea una nueva prestación social denominada “de corresponsabilidad en el cuidado del lactante”, que solo se reconocerá, sin embargo, a uno de los progenitores y cubrirá la reducción del

salario por la reducción en media hora de la jornada de trabajo, pero no el derecho a reducción de jornada de hasta dos horas con reducción proporcional del salario en casos de parto prematuro u hospitalización tras el parto. Por lo demás, la nueva redacción no altera el hecho de que el derecho a una hora de ausencia de trabajo divisible en dos fracciones se convierta en media hora de reducción de la jornada en lugar de una hora, si la persona beneficiaria así lo decide u opta por acumularlo en jornadas completas. Se mantienen así las diferencias respecto a los empleados de las Administraciones Públicas, que siguen teniendo reconocido este derecho hasta que el menor cumple doce meses y en una hora de reducción de la jornada de trabajo.

La ampliación del permiso de paternidad y la flexibilización de uso de los permisos se hace de forma gradual durante tres años a razón de un mes por año. A partir del 1 abril de 2019 se amplía de 5 a 8 semanas, mientras que a partir del 1 de enero de 2020 pasa a ser de 12 semanas y con la entrada de 2021 ya se iguala en 16 semanas. En este proceso hay diferencias notables y, por tanto, desigualdad de derechos, en materia de flexibilización del uso del permiso según se trate de nacimiento, adopción, guarda o acogimiento, así como si afecta a las relaciones laborales reguladas por el ET o por el EBEP. Así, la posibilidad de la madre biológica de ceder parte de su permiso al otro progenitor se reduce a 4 semanas durante 2019 y a 2 semanas en 2020, eliminándose en 2021. Esto se fija, no obstante, únicamente para los trabajadores sujetos al ET. Por otra parte, el periodo de descanso obligatorio para el otro progenitor se fija para 2019 en 2 semanas en el caso de filiación biológica y 6 semanas en el caso de adopción, guarda o acogimiento, para los trabajadores sujetos al ET, mientras que para los sujetos al EBEP es de 2 semanas cualquiera que sea la filiación. En 2020 el plazo de 2 semanas de descanso obligatorio se amplía a 4, manteniendo las diferencias, para quedar fijado en 6 semanas en todos los casos y unificados los derechos. La posibilidad de disfrutar el periodo no obligatorio de forma interrumpida también tiene un tratamiento diferencial.

La reforma supone un paso importante en la política de igualdad de género y en la pro-

tección social de las familias y el bienestar del menor. Está muy extendida la idea de que llevar a los recién nacidos con menos de un año a una escuela infantil para poder conciliar vida familiar y vida laboral es demasiado pronto. La reforma, al ampliar el permiso destinado al padre, alarga potencialmente el cuidado del bebé por sus padres retrasando la entrada en la escuela infantil, pero ello es así siempre que los padres utilicen la parte no obligatoria del permiso tras la finalización del permiso de maternidad. El que lo hagan así es una incógnita por despejar a medida que se implante la reforma, pero la forma en la que se ha gestado y difundido la reforma, así como la propia exposición de motivos de la ley, adolece de no haber especificado cómo debería concretarse la corresponsabilidad de los padres y, singularmente, de abogar por que ambos progenitores se repartan el tiempo de cuidado facilitado por los permisos para que los menores estén el máximo tiempo posible cuidados por sus progenitores. El que los padres utilicen los permisos para cuidar “en solitario” cuando la madre se reincorpora al empleo es un mecanismo mucho más efectivo para socializar al padre en el cuidado de los hijos y para reforzar los vínculos emocionales con el menor que el que utilicen los permisos al mismo tiempo que la madre (O’Brien y Wall, 2018). Mientras en el primer caso asumen toda la responsabilidad del cuidado mientras están solos a cargo del recién nacido, en el segundo adoptan un papel fundamentalmente de colaborador (“ayudan”) con la madre en el cuidado del menor (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018; Meil, 2018).

Este Decreto-ley recoge, en gran medida, las propuestas de la PPIINA. Sin embargo, la Plataforma critica algunos elementos de su diseño, como la obligatoriedad de simultanear el permiso por parte de ambos progenitores en las primeras 6 semanas, lo cual, a su entender, puede generar dinámicas de división de roles entre madre cuidadora principal/ padre ayudante (PPIINA, 2019).

5. CONCLUSIONES

La aprobación del Real Decreto-Ley 6/2019 supone la cristalización legislativa de la peti-

ción, por parte de una parte de la ciudadanía y algunos partidos políticos, de permisos iguales e intransferibles para hombres y mujeres. Aunque la implementación será progresiva y, si se cumple el calendario previsto, no se completará hasta el año 2021, desde el 1 de abril de 2019 el permiso para el progenitor distinto de la madre biológica asciende a 8 semanas, lo que implica un cambio sustancial (antes de julio de 2018 este permiso era de 2 semanas). De acuerdo con la investigación académica sobre permisos para el cuidado de niños/as, la nueva legislación tiene en cuenta dos elementos clave que han demostrado fomentar su uso por los hombres: La intransferibilidad –que no pueda ser cedido a la madre- y un elevado nivel de reemplazo de los ingresos durante el tiempo de permiso.

Las investigaciones también apuntan a que la equiparación del tiempo de permiso contribuye a reducir las diferencias entre hombres y mujeres respecto a la penalización laboral que, en muchas ocasiones, se produce por el hecho de tener hijos/as y tomar permisos laborales largos: reducción de salario, menores probabilidades de volver al empleo, penalización en la promoción laboral y “discriminación estadística”. Paralelamente, y de acuerdo con la literatura en este campo, es previsible que este Real Decreto-Ley contribuya a que los hombres se impliquen más, tanto en las actividades de cuidado, como en las tareas domésticas, y que establezcan vínculos sociales y emocionales más sólidos con sus hijos/as. En esta línea, investigaciones en otros países muestran que estos efectos contribuyen a fortalecer las relaciones familiares y reducen el riesgo de ruptura de la pareja.

No obstante, el Real Decreto-Ley 6/2019 tiene características que limitan su potencial de cambio en el reparto de roles y actividades dentro de la pareja. En primer lugar, esta medida no establece como modelo socialmente deseable que los padres se queden solos al cuidado de sus hijos. En consecuencia, no se potencia el cuidado en solitario de los varones, a pesar de que este es el medio más eficaz para implicarles en el cuidado, pues les exige afrontar la responsabilidad plena en la crianza. En este sentido, el Real Decreto-Ley podría haber introducido algún tipo de incentivo (una semana más de permiso, por ejemplo) o

haber permitido que, de las seis semanas obligatorias de permiso, se puedan utilizar cuatro en solitario y que solo dos se disfruten conjuntamente con la madre biológica. En segundo lugar, la ley no prevé los casos de maternidad en solitario, a diferencia de las demás formas familiares.

En cualquier caso y a pesar de sus limitaciones, la llegada de esta nueva legislación de permisos para el cuidado de niños/as abre un nuevo escenario en políticas de igualdad y conciliación, cuyas consecuencias habrá que estudiar de forma detenida en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- ANXO, D., FAGAN, C., SMITH, M., LETABLIER, M., PERRAUDIN, C. (2007). Parental leave in European countries. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg Office for Official Publications of the European Communities.
- BAKER, M., y MILLIGAN, K. (2008). How Does Job-Protected Maternity Leave Affect Mothers' Employment? *Journal of Labor Economics* 26 (4): 655-691.
- BORCHORST, A. (2009). 'Danish child-care policies within Path—Timing, sequence, actors and opportunity structures', in K. Scheiwe and H. Willekens (eds) *Childcare and preschool development in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 126-141.
- BRANDTH, B. & KVANDÉ, E. (2016). Fathers and flexible parental leave. *Work, employment and society*, 30(2), 275-290.
- BRANDTH, B. & KVANDÉ, E. (2017). Fathers' sense of entitlement to ear-marked and shared parental leave. *The Sociological Review*. Online first. Doi: <https://doi.org/10.1177/0038026118809002>
- BRANDTH, B. & KVANDÉ, E. (2017). Norway. En Blum, S., Koslowski, A., Moss, P (Eds) *13th International Review of Leave Policies and Related Research 2018*. Available in: https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2017_Leave_Review_2017_final2.pdf
- BÜNNING, M. (2015). What happens after the 'daddy months'? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany. *European Sociological Review*, 31(6), 738-748.
- CAMPILLO, I. (2018). Permisos iguales e intransferibles: no es oro todo lo que reluce. *Diario Ara*, 2 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.ara.cat/es/opinion/Ines-Campillo-permisos-iguales-intransferibles-oro-todo-reduce_0_2077592360.html
- CASTRO, C. & PAZOS, M. (2008). "Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual". En M. Pazos Morán (Ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo xxi*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 185-216.
- CASTRO-GARCÍA, C. & PAZOS-MORAN, M. (2016). Parental leave policy and gender equality in Europe. *Feminist Economics*, 22(3), 51-73.
- CIUDADANOS (2015). Programa electoral. Disponible en <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2017), Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 136, pp. 183-210.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2013). Informe de la Subcomisión para el estudio de la Racionalización de Horarios, la Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral y la Corresponsabilidad, Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D, nr. 330, 26/09/2016. Disponible en <http://ep00.epimg.net/descargables/2013/09/26/ed87c0772aeb2b9406fa383995b93026.pdf>, retrieved 01/03/2017
- DEL OLMO, C. (2018). Nosotras parimos... ¿y nada más? *Diario El País*, 6 de julio de 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/07/03/opinion/1530633261_058801.html

- DOVROTIC, I. (2018), Ambivalent character of leave policies development in Croatia: between pronatalist and gender equality agenda, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 136, 107-126.
- DUVANDER, A.-Z. and JANS, A. (2009) 'Consequences of fathers' Parental leave use: evidence from Sweden', in: I. Söderling (ed.) *Finnish Yearbook of Population Research*. Helsinki: The Population Research Institute, pp.51-62.
- DUVANDER, A. Z. & JOHANSSON, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy*, 22(3), pp. 319-330.
- EIGE, 2019, Gender Equality Index, 2017, European Institute of Gender Equality. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2015#about>
- ESCOT, L., FERNÁNDEZ-CORNEJO, J. A. & POZA, C. (2014). Fathers' use of childbirth leave in Spain. The effects of the 13-day paternity leave. *Population Research and Policy Review*, 33(3), 419-453.
- EVERTSSON, M. & DUVANDER, A. Z. (2010). Parental leave—Possibility or trap? Does family leave length effect Swedish women's labour market opportunities? *European Sociological Review*, 27(4), 435-450.
- EYDAL, G.B. y ROSTGAARD, T. (eds) (2016), *Fatherhood in the Nordic Welfare States*, Policy Press, Bristol.
- FERNÁNDEZ-CORNEJO, J. A., ESCOT, L., DEL-POZO, E. & CASTELLANOS-SERRANO, C. (2016). Do fathers who took childbirth leave become more involved in their children's care? The case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, 47(2), 169-191.
- FLAQUER, L. and ESCOBEDO, A., (2014) "Licencias parentales y política social de la paternidad en España" *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1), 69-99.
- HAAS, L. & ROSTGAARD, T. (2011). Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave. *Community, Work & Family*, 14(2), 177-195.
- HEGEWISCH, A. y J. C. GORNICK (2011). The Impact of Work-Family Policies on Women's Employment. A review of research from OECD countries. *Community, Work and Family* 14 (2), 119-138.
- JAUMOTTE, F. (2003), Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries (December 12, 2003). OECD Working Paper No. 376. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2344556> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2344556>
- KALMIJN, Matthijs. 1999. "Father Involvement in Childrearing and the Perceived Stability of Marriage." *Journal of Marriage and Family* 61:409-421.
- KOTSADAM, A. y FINSERAAS, H. (2011) The State Intervenes in the Battle of the Sexes: Causal Effects of Paternity Leave. *Social Science Research*, 40(6): 1611-1622.
- KUROWSKA, A., 2019, "Poland: Leave policy and the process and goals of a major reform" en Peter Moss, Ann-Zofie Duvander y Alison Koslowski (eds) (2019), *Parental Leave and Beyond*. Recent international developments, current issues and future directions, Bristol: Policy Press.
- LAPPEGÅRD, T.; DUVANDER, A.Z.; NEYER, G.; VIKLUND, I.; ANDERSEN, S. N. y GARDARSDÓTTIR, O. (2019), Fathers' Use of Parental Leave and Union Dissolution, *European Journal of Population*, <https://doi.org/10.1007/s10680-019-09518-z>
- LAPUERTA, I., BAIZÁN, P. and GONZÁLEZ, M.J. (2011) 'Individual and Institutional Constraints: an analysis of Parental leave use and duration in Spain', *Population Research and Policy Review*, 30 (2): 185-210.
- MCCLAINE, L. R. (2011). Better parents, more stable partners: Union transitions among cohabiting parents. *Journal of Marriage and Family*, 73(5), 889–901. doi:10.1111/j.1741-3737.2011.00859.x.
- MCCLAINE, L. y BROWN, S. L. 2017. The Roles of Fathers' Involvement and Coparenting in Relationship Quality among Cohabiting and Married Parents. *Sex Roles* 76: 334-345.
- MEIL, G. (2005), "El reparto desigual del trabajo doméstico y sus efectos sobre la estabilidad de los proyectos conyugales" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 111, 2005, pp. 163-179.

- MEIL, G. (2013) European Men's Use of Parental Leave and Their Involvement in Child Care and Housework. *Journal of Comparative Family Studies*. XLIV (5)557-560.
- MEIL, G., ROMERO-BALSAS, P. & ROGERO-GARCÍA, J. (2018). Parental leave in Spain: use, motivations and implications. *RES. Revista Española de Sociología*, (27), 27-43.
- MEIL, ROMERO-BALSAS y ROGERO-GARCÍA (en prensa) "Permisos para el cuidado de niños destinados a los padres: evolución y sus efectos en la corresponsabilidad familiar" en Batthyány, K. y Perrotta, V. (eds).
- MEIL, ROMERO-BALSAS y ROGERO-GARCÍA (2019). Spain: leave policy in times of economic crisis, en Peter Moss, Ann-Zofie Duvander y Alison Koslowski (eds) (2019), *Parental Leave and Beyond. Recent international developments, current issues and future directions*, Bristol: Policy Press.
- MORENO Mínguez, A. (2012), *Familia, empleo femenino y reproducción en España: incidencia de los factores estructurales*, *Papers*, 97, 2, pp. 461-495.
- MORGAN, K. J. and ZIPPEL, K. (2003). 'Paid to care: The origins and effects of care leave policies in Western Europe'. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 10(1): 49-85.
- NEPOMNYASCHY, L. & WALDFOGEL, J. (2007). Paternity leave and fathers' involvement with their young children: Evidence from the American Ecls-B. *Community, Work and Family*, 10(4), 427-453.
- NYBERG, A. (2004). Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden. Discussion Paper. Peer Reviews of the European Employment Strategy.
- O'BRIEN M. (2009). Fathers, parental leave policies, and infant quality of life: International perspectives and policy impact. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 624(1):190-213.
- O'BRIEN, M., y WALL, K. (Eds.) (2017) *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality. Fathers on leave alone*. Life Course Research and Social Policy, 6. Nueva York: Springer.
- PARTIDO POPULAR (2015). Programa electoral. Disponible en <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf>
- PARTIDO POPULAR y CIUDADANOS (2016). 150 compromisos para mejorar España. Disponible en http://www.rtve.es/contenidos/documentos/documento_pp-cs.pdf
- PARTIDO POPULAR, (2011). Programa electoral. Disponible en <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (2015). Programa electoral. Disponible en http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf
- PODEMOS (2015). Programa electoral. Disponible en <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>
- PPIINA (2019). Bien por la equiparación de permisos, mal por el diseño. Disponible en: <https://igualeseintransferibles.org/blog/bien-por-la-equiparacion-de-permisos-mal-por-el-diseno/>
- PRAGG, B. & KNOESTER, C. (2017). Parental leave use among disadvantaged fathers. *Journal of family issues*, 38(8), 1157-1185.
- PRONZATO, M.C. (2009). Return to work after childbirth: does parental leave matter in Europe *Review of Economics of the Household* 7 (4): 341-360.
- REGE M. y SOLLI, I. (2010) The impact of Paternity Leave on Long-Term Father Involvement (en línea). CESifo Working Paper Series 3130.
- REIGNER-LOILIER, R. (2016), *Séparation conjugale et rupture du lien père-enfants. Des cause multiples en Agnes Martial* (ed), *Des pères « en solitaire »*. Ruptures conjugales et paternité contemporaine, en Presses Universitaires de Provence, Aix en Provence, pp. 21-47.
- ROMERO-BALSAS, P. (2012), "Fathers Taking Paternity Leave in Spain: Which Characteristics Foster and Which Hamper the Use Of Paternity Leave?", *Sociologia e Politiche Sociali*, 15, 105-130.

- ROMERO-BALSAS, P. (2015) Consecuencias del permiso de paternidad en el reparto de tareas y cuidados en la pareja. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 149: 87-109.
- RUBERY, J., SMITH, M., y FAGAN, C. (1999). *Women's Employment in Europe: Trends and Prospects*, Londres: Routledge.
- RUHM, C. J. (1998). The economic consequences of parental leave mandates. Lessons from Europe. *Quarterly Journal of Economics*, 113: 287-317.
- RUHM, C. J. (2000). Parental leave and child health. *Journal of health economics*, 19(6), 931-960.
- SALMI, M; NÄRVI, J. y LAMMI-TASKULA, J. (2017). Finland. En Blum, S., Koslowski, A, Moss, P (Eds) *13th International Review of Leave Policies and Related Research 2018*. Disponible en :https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2017_Leave_Review_2017_final2.pdf
- SCHÖNBERG, U., y LUDSTECK, J. (2014). Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers' Labor Market Outcomes after Childbirth. *Journal of Labor Economics*, 32(3), 469-505. doi:10.1086/675078.
- THOURSIE, A. (2008) "El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado: Lecciones de Suecia" En M. Pazós Morán, *Economía e Igualdad de Género: Retos de la Hacienda Pública en el Siglo XXI*, pp. 131-60. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- TORNS, T (2008). El trabajo y el cuidado. Cuestiones teórico metodológicas desde la perspectiva de género. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 15: 53-73.
- WALL, K. y O'BRIEN, M. (2017) *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone*. SpringerOpen: Switzerland.

RESUMEN

La brecha de género en el reparto del trabajo doméstico y de los cuidados es una de las dimensiones de la desigualdad de género que más lentamente está modificándose. Para acelerar su cambio se han ido introduciendo distintos mecanismos en las políticas de igualdad, entre los que han adquirido cada vez mayor relevancia el fomento de la utilización de los permisos parentales por parte de los hombres. Los objetivos que se persiguen son, por una parte, facilitar la socialización de los padres en el cuidado de los niños, incentivando la corresponsabilidad y, por otra parte, desfeminizar el uso de los permisos.

El presente trabajo tiene como objetivos fundamentar la pertinencia y eficacia de prolongar la duración del permiso de paternidad, contextualizar la emergencia del objetivo de igualar los permisos de maternidad y paternidad y analizar cómo se ha concretado en la legislación española.

La mayoría de estudios muestra que la utilización de permisos por parte de los hombres aumenta su participación en el cuidado de niños, tanto en el momento en que disfrutan del permiso, como con posterioridad. Si ello se traduce también en una mayor implicación en el trabajo doméstico está menos documentado. Un aspecto relevante en este sentido es, no obstante, la duración de los permisos, pues una mayor duración está asociada con una mayor implicación. También es de gran relevancia el momento en que se usa el permiso, pues el efecto socializador en el cuidado es mucho mayor cuando los padres lo utilizan en solitario, cuando la madre se reincorpora al empleo. Esta mayor implicación en el cuidado de los niños también se traduce en un menor riesgo de ruptura de la pareja y, si ésta se produce, en un contacto más frecuente con los hijos no convivientes. Los estudios realizados, sin embargo, también evidencian que cuanto más largos son los permisos, mayor es el riesgo de sufrir discriminación en el empleo, tanto en el caso de las mujeres como de los hombres.

Para comprender cómo se ha implantado en la agenda de la política de igualdad de género la igualación y no transferibilidad de los permisos de maternidad y paternidad, es necesario considerar algunos cambios económicos y políticos producidos en el periodo 2007-2019. Estos cambios, en conjunción con la participación de movimientos sociales como actores clave, han configurado una estructura de oportunidades singular que ha permitido materializar dicho objetivo.

En el periodo 2007-2014, marcado por la crisis económica y los recortes en los gastos sociales, las políticas de conciliación de vida laboral y familiar pasaron a un segundo plano. La prevista ampliación de dos a cuatro semanas del permiso de paternidad creado en 2007 fue, en consecuencia, relegándose sistemáticamente, no llegándose a ampliar hasta 2017. En el ámbito de los movimientos sociales surgió la "Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción" (PIINA) que fue paulatinamente definiendo, justificando y colocando en la discusión política la idea de los permisos iguales e intransferibles de maternidad y paternidad. Sus objetivos se construyen en torno al hecho de que las mujeres son las principales cuidadoras de la familia, lo que implica una mayor carga total de trabajo y es uno de los elementos centrales que explican la discriminación de género en el mercado laboral. Esta situación afecta no solo a las mujeres que son madres, sino a todas ellas como colectivo, debido a la denominada "discriminación estadística", es decir, a que se considera que las

mujeres están menos disponibles para el empleo que los hombres, por el hecho de que asumen en mayor medida las responsabilidades de los cuidados. Los permisos iguales para ambos progenitores se entienden como un modo de eliminar esta discriminación estadística al extenderla también a los hombres, debilitando la división de roles masculinos y femeninos. Frente a estos postulados se ha constituido la plataforma PETRA (Plataforma de madres feministas por la ampliación de los permisos transferibles), formada por madres que reivindican la ampliación de los permisos transferibles para extender la protección de la maternidad y de la lactancia.

En la arena política, hasta la recuperación económica hacia 2014, las demandas de desarrollo de la política de conciliación de vida familiar y laboral queda relegada a un segundo plano, limitándose los partidos de izquierda a abogar por la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas y el partido conservador (PP) a abogar por la libertad de elección de las familias. Los nuevos partidos políticos (Podemos, de izquierda, y Ciudadanos, de centro-derecha) que surgen de la crisis política que se fue gestando durante dicho periodo y que entra a competir en las elecciones de 2015 se hacen eco del objetivo de la igualación de los permisos de maternidad y paternidad, siendo Podemos el único partido que hace plenamente suyo los objetivos y el discurso de la PIINA. El partido de centro-derecha Ciudadanos, por su parte, proponía una ampliación de los permisos postparto hasta 26 semanas, de las que 8 fueran intrasferibles para cada progenitor y 10 a repartir entre ambos. La fragmentación parlamentaria que se produce en las elecciones de 2015 y 2016 obliga al intento de formación de coaliciones, estando presente en todos los acuerdos de coalición la ampliación de una u otra forma del permiso de paternidad.

Es con la disolución del Parlamento para convocar nuevas elecciones en abril de 2019, cuando el gobierno del partido socialista aprueba el Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, que materializa el tránsito en dos años hacia la igualación de ambos permisos. Las principales novedades introducidas por esta ley son: 1) el cambio de denominación de los permisos por el de “permiso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento”, 2) la equiparación de la duración del permiso que se reconoce a ambos padres, 3) el aumento de la flexibilidad en el uso de los mismos (hasta un año), 4) la igualación de los requisitos de cotización para tener derecho a la prestación y 5) la extensión del permiso de lactancia hasta los doce meses (bajo determinados supuestos), así como la creación de una prestación sustitutoria que compense la correspondiente reducción del salario. Una de las limitaciones más significativas de la ley es que no establece como modelo socialmente deseable que los padres varones se queden solos al cuidado de sus hijos.

Palabras clave: Permiso de maternidad, permiso de paternidad, igualdad de género, conciliación de vida laboral y familiar, España.

ABSTRACT

The gender gap in the share of domestic and care work represents one of the dimensions of gender inequality which is changing more slowly. In order to speed up its change, different mechanisms have been introduced in equality policies, among which, the promotion of paternity leaves by men has become increasingly important. The objectives that are pursued are, on the one hand, to facilitate the socialization of fathers in the care of children, encouraging co-responsibility and, on the other hand, to defeminize the use of parental leaves.

The objectives of the present paper are to support the relevance and effectiveness of prolonging the duration of the paternity leave, contextualize the emergence of the objective of equalizing maternity and paternity leaves and analyse how it has been specified in the Spanish legislation.

Most studies show that the use of leaves by men increases their participation in the care of children, both at the time they enjoy the leave, and subsequently. There is not enough evidence about a greater involvement in domestic work, as a consequence of the previous statement. A relevant aspect in this regard, however, is the duration of leaves, since a longer duration is associated with greater involvement. The period in which leaves are enjoyed is also of great relevance, since the socializing effect on care is much greater when fathers use the leave alone, when mothers return to their jobs. This greater involvement in the care of children also means a lower risk of breakup of the marriage and, if this happens, it leads to a more frequent contact with non-cohabiting children. The studies carried out, however, also show that the longer the leaves are, the greater the risk of discrimination at work, both for women and men.

So as to understand how the equalization and non-transferability of maternity and paternity leave have been implemented in the gender equality policy agenda, it is necessary to consider some economic and political changes produced in the 2007-2019 period. These changes, together with the participation of social movements as key actors, have shaped a unique opportunity structure that has allowed this objective to materialize.

In the 2007-2014 period, which was characterized by the economic crisis and cuts in social spending, work-life balance policies were pushed into the background. The planned extension of paternity leaves from two to four weeks created in 2007 was, therefore, systematically delayed until 2017. The “Platform for Equal and Non-transferable Leaves of Birth and Adoption” (PPiNA) emerged in the field of social movements and it gradually defined, justified and created a political debate about the idea of equal and non-transferable maternity and paternity leaves. Its objectives are built around the fact that women are the main caretakers of the family, which implies a greater workload and it is one of the core elements that explain gender discrimination in the labour market. This situation considers that it affects not only women who are mothers, but all of them as a group, due to the so-called “statistical discrimination”, that is to say, it is considered that women are less available for employment than men, by the fact that they mostly assume the responsibility for care. Equal leaves for both parents are understood as a way to eliminate this statistical discrimination by extending it to men as well and weakening the division of masculine and feminine roles. The PETRA Platform (Platform of Feminist Mothers for the Extension of Transferable Leaves) has been set up to face these postulates; it is made up of mothers who demand the extension of transferable leaves to improve the protection of motherhood and breastfeeding.

In the political arena, until the economic recovery towards 2014, the demands for the development of work-life balance policies are pushed into the background, with left-wing parties being in favour of the extension of paternity leave to four weeks and the conservative party (PP) to defend the freedom of choice of families. The new political parties (Podemos, left-wing, and Ciudadanos, centre-right) emerging from the political crisis which was brewing during that period and competing in the 2015 elections, have echoed the goal of equal maternity and paternity leaves, being Podemos the only party that fully supports the objectives and discourse of PPiNA. The centre-right party Ciudadanos, meanwhile, proposed an extension of the postpartum maternity leave for up to 26 weeks, of which 8 were non-transferable for each parent and 10 to be shared between both of them. The parliamentary fragmentation that took place in the elections of 2015 and 2016 forced the attempt to form coalitions, being in all the coalition agreements the extension of one or another form of paternity leave.

It is with the dissolution of the Parliament to call new elections in April 2019, when the government of the socialist party approves Royal Decree Law 6/2019, of March 1, which materializes the transit in two years towards the equalization of both leaves. The latest innovations introduced by this law are: 1) the change of the name of the leaves for “leave for birth, adoption, custody for adoption or fostering purposes”, 2) the equalization of the duration of the leave for both parents, 3) increased flexibility to enjoy them (up to one year), 4) equalization of the contribution requirements to qualify for the benefit and 5) extension of the breastfeeding leave up to twelve months (under certain circumstances), as well as the creation of a substitute benefit that compensates the corresponding salary reduction. One of the most significant limitations of the law is that it does not establish that parents are left alone to care for their children as a socially desirable model.

Keywords: Maternity leave, paternity leave, gender equality, work-life balance, Spain.

Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México

Analysis of the evolution of parental leave policies in Mexico

CÁNDIDO PÉREZ-HERNÁNDEZ*

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto latinoamericano existe cada vez mayor interés en las políticas de permisos parentales¹. Se reconoce que son instrumentos que facilitan la conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares, al tiempo que buscan garantizar el derecho de los padres y madres de cuidar a sus hijos en ciertas etapas de su desarrollo y en situaciones especiales de su vida (Lupica, 2018; Tromben y Podestá, 2019).

En toda la región se observan diversos esfuerzos por promover el involucramiento del padre en el cuidado y la crianza de los hijos (Aguayo et. al., 2016), así como en impulsar el desarrollo de la primera infancia a través de diversos mecanismos de políticas públicas

(BID, 2015). En ambos fenómenos se considera que las políticas de permisos parentales resultan fundamentales para la formación del vínculo materno y paterno, equilibran las responsabilidades domésticas y de cuidado, así como, contribuyen a evitar la discriminación de las mujeres en el mercado laboral (Figueroa, 2014; Flaquer y Escobedo, 2014; Tromben y Podestá, 2019).

Por su parte, en México se comienza a construir un cuerpo de literatura que denota el interés académico en las políticas de permisos parentales y en los retos que enfrentan en este país (Pérez y Escobedo, 2019; Hernández e Ibarra, 2019), en especial el permiso por paternidad² (Frias, 2014; García y Mendizábal, 2015; INMUJERES DF, 2016; Vázquez, 2018).

Sin embargo, la información estadística sobre permisos parentales es incompleta. De acuerdo a datos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

* Coordinador de Investigación en Early Institute. Candidato a doctor por la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Anáhuac México.

¹ En el texto se mencionan los permisos parentales o las políticas de permisos parentales como nombres que engloban las políticas de licencias o permisos para madres y padres. En el caso de México se refiere al permiso por maternidad y por paternidad. Se advierte que en la literatura sobre el tema y en diversas legislaciones en el contexto internacional existe también la denominación de permisos parentales para referirse a un tipo específico de licencia o permiso que es generalmente repartido entre el padre y la madre, el cual no existe en México.

² El término utilizado en la *Ley Federal del Trabajo* es *permiso de paternidad*, se ha cambiado la preposición para unificar con el permiso por maternidad.

(INEGI), se estima que alrededor del 12 % de los 2.3 millones de nacimientos son cubiertos por los beneficios del permiso por maternidad³ (Pérez y Escobedo, 2019). Mientras que, por otro lado, la información sobre el permiso por paternidad es parcial pues se desconocen los datos de las empresas privadas, que son quienes gestionan el pago de dicho permiso y no las autoridades laborales o de la Seguridad Social.

El presente trabajo analiza el desarrollo de los permisos parentales en la esfera legislativa en el contexto de las políticas de cuidado durante la primera infancia en México. De tal forma, la parte central del artículo estriba sobre el análisis de las iniciativas de ley que han sido presentadas sobre permisos parentales en los últimos años, previamente se hace mención de los antecedentes normativos más importantes que conforman el estado actual de este tipo de políticas.

Con este trabajo se pretende mostrar la transición de un sistema basado en el permiso por maternidad hacia un enfoque más amplio que impulsa tanto el involucramiento del padre en el contexto familiar como el bienestar de los hijos durante la primera infancia. Dicha transición refleja también cómo el modelo de doble sustentador/doble cuidador, junto con las políticas sociales que apoyan una paternidad responsable, se están extendiendo a México.

Dada la investigación emergente sobre políticas de permisos en América Latina, el trabajo busca integrar en el debate académico internacional las principales preocupaciones que expresan los legisladores mexicanos a través de las iniciativas analizadas. Así como la visión de estos actores respecto al rol paterno y materno en el cuidado de hijos menores.

³ Se ha decidido utilizar este término ya que en la normativa mexicana no existe un término común para referirse a este tipo de licencia o permiso. Por ejemplo, en la *Ley del Seguro Social* -que aplica a trabajadores del ámbito privado- se expresa como *seguro por maternidad*, mientras que, en el *Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, se utiliza el término de *licencia médica por maternidad*.

2. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE PERMISOS PARENTALES EN MÉXICO

A nivel internacional, México fue pionero en la incorporación del permiso por maternidad al introducirla en su Constitución de 1917. Desde ese entonces se estableció la obligatoriedad de gozar de un mes de descanso posterior al parto, con salario íntegro y manteniendo todos los derechos laborales (Pérez y Escobedo, 2019).

Hasta 1960 se amplió su duración a un mes previo al parto y dos meses posteriores al mismo. En 1974 se estableció un periodo de seis semanas anteriores a la fecha del parto y seis semanas posteriores (Mendizábal, 2006). Periodo que permanece hasta el día de hoy en distintas normas.

Es hasta 2012 que se incorpora a las madres adoptivas con un periodo de seis semanas de permiso, una vez que el menor es recibido. En la misma reforma se amplía a ocho semanas el permiso para aquellas madres cuyo hijo haya nacido con algún tipo de discapacidad o que requiera atención médica. Ulterior a dicha fecha se han realizado mejoras en cuanto a la flexibilidad en la transferencia de semanas y en facilitar el pago del permiso.

En la actualidad, el permiso por maternidad dura seis semanas antes del nacimiento y seis semanas después – seis semanas para las madres adoptivas-. Las madres trabajadoras reciben el sueldo completo y el pago se realiza a través de la Seguridad Social (Pérez, 2018).

Por su parte, el permiso por paternidad, se introduce en 2012 en el marco de una amplia reforma laboral. Dicho permiso no tuvo precedente nacional alguno, pero siguió una pauta cada vez más extendida en otros países (Meil, 2017).

En la propuesta original se consideró una duración de diez días (Bensusán, 2013). Sin embargo, tras las negociaciones y debates legislativos se acortó a cinco días. Los padres trabajadores reciben el sueldo íntegro, el cuál es pagado por el empleador.

A pesar de que desde el 2012 no ha habido ninguna reforma nacional que implique cambios significativos en las políticas de permisos parentales en México, a nivel institucional⁴ y estatal ha habido algunos cambios relevantes.

Respecto al permiso por maternidad, los estados de Yucatán y Chihuahua han extendido su duración. En el caso del primero de 3 a 4 meses y, en el caso del segundo, de 12 a 14 semanas. En tanto, sobre el permiso por paternidad, el gobierno de la Ciudad de México amplió el periodo de 5 a 15 días y el de Yucatán 5 a 8 días⁵. Sin embargo, es importante aclarar que estos cambios han afectado únicamente a los empleados públicos de dichos estados y no a los del ámbito privado.

Finalmente, aunque los gobiernos estatales también pueden y han presentado iniciativas de ley a nivel federal sobre la materia, ninguna de ellas ha trascendido.

3. INICIATIVAS DE LEY RELACIONADAS A PERMISOS PARENTALES PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EL PERIODO 2012-2018

Previo al presente análisis se realizó una búsqueda de trabajos recientemente publicados que tuvieran objetivos similares a los que se han establecido en este artículo.

El único trabajo detectado ha sido el de Vázquez (2018) quien, centrándose en el permiso por paternidad, presenta las diferencias

y coincidencias entre las iniciativas halladas en el Congreso de la Unión, en el mismo periodo que en el presente texto. La autora encuentra 22 iniciativas de ley que proponen ampliar el periodo de permiso por paternidad, de las cuales, hasta la fecha de publicación, solo 5 continuaban en trámite legislativo. Vázquez (2018) concluye que las iniciativas “coinciden en que ampliar la extensión de los permisos para hombres contribuiría a que el empleo femenino no se resentiera desproporcionadamente por la maternidad, y a que las mujeres no fueran vistas como las ‘inevitables y únicas’ cuidadoras familiares” (p. 6).

Para este trabajo se ha realizado una revisión de todas las iniciativas de ley tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, que refirieron a algún tipo de permiso parental. Se detectaron 93 iniciativas de ley para el periodo 2012-2018, así como, diversos puntos de acuerdo⁶ que para este análisis no fueron considerados.

De las 93 iniciativas presentadas, en 2016, fue aprobado y publicado (en el Diario Oficial de la Federación) un decreto que establece que las autoridades correspondientes deberán reconocer a los padres biológicos y por adopción, el derecho a un permiso y a una prestación por paternidad⁷, en el mismo sentido que la previamente reformada Ley Federal del Trabajo (LFT). Asimismo, fue aprobada y publicada, en el 2018, una reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), que entre otros puntos establece que los padres, miembros del Servicio Exterior Mexicano, tienen derecho a un permiso por paternidad, con las mismas características del contenido en la LFT.

Dentro de las 91 iniciativas restantes, 39 se encuentran dentro del proceso legislativo⁸.

⁴ Diversas dependencias de gobierno e instituciones educativas han ampliado uno o ambos permisos parentales. Tal es el caso de las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Relaciones Exteriores, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como diversas otras dependencias como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Comisión Nacional de Vivienda, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, e instituciones académicas como El Colegio de la Frontera Sur y el Instituto Politécnico Nacional.

⁵ Dado que en el presente trabajo no se ha pretendido realizar una revisión exhaustiva de la legislación estatal vigente, pudiera haber casos adicionales a los estados que aquí se mencionan.

⁶ Documento que presenta un legislador o grupo parlamentario ante el pleno, en el que expone una postura y una propuesta en torno de un tema de interés público para que alguna de las cámaras del Congreso de la Unión asuma una postura institucional al respecto. Para ampliar información sobre este recurso legislativo puede consultarse: <http://sil.gobnacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=194>

⁷ Decreto por el que se reforma la fracción XI del artículo 40 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que entró en vigencia el 25 de marzo de 2016.

⁸ El proceso legislativo mexicano para elaboración y puesta

Es decir, formalmente tendrían posibilidades de seguir su curso hacia convertirse en leyes. Sin embargo, en el sentido “informal” se sabe que un gran número de ellas han sido enviadas a “la congeladora”⁹. Es decir, por diversas razones políticas, no serán siquiera dictaminadas, menos aún cuando pertenezcan a otra legislatura. De la actual legislatura -la cual inició funciones el 1 de septiembre de 2018-

en vigor de normas, de manera general, sigue los siguientes procedimientos o etapas: 1) presentación de la iniciativa, 2) turno de la iniciativa para su estudio a la comisión de dictamen correspondiente, 3) dictamen de comisión, 4) presentación de la primera y segunda lectura del dictamen ante el Pleno, 5) discusión, 6) aprobación, 7) sanción, 8) promulgación y publica-

hay 6 iniciativas en proceso legislativo, hasta el cierre de dicho año.

En total, 52 iniciativas han sido desechadas, precluidas, retiradas, o simplemente no dictaminadas en las comisiones correspondientes, situación que da por terminado su proceso legislativo.

4. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Para el análisis de cada iniciativa se hizo registro de la cámara de origen (aquella donde fue presentada), proponente, fecha de presen-

CUADRO 1. NÚMERO DE INICIATIVAS PRESENTADAS RESPECTO A GRUPOS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS				
Categoría de análisis				
Grupo	Madres	Padres	Ambos	TOTAL
Extensión del periodo actual de permiso	22	22	11	55
Mejora a condiciones actuales del permiso por maternidad	16			16
Ampliación de población beneficiaria		1		1
Permiso para atender asuntos escolares de los hijos			3	3
Permiso para atender enfermedades o accidentes de los hijos			7	7
Armonización del sistema normativo	2	5	3	10
Permiso especial por reproducción asistida	1			1
TOTAL	41	28	24	93

Fuente: *Elaboración propia, con información de las iniciativas que se enumeran al final del artículo.*

ción, y 9) iniciación de la vigencia. Para ampliar esta información puede consultarse el Sistema de Información Legislativa en el sitio web de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobnacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>

⁹ El término ha sido ampliamente utilizado en diversos trabajos académicos. Ver, por ejemplo, Béjar (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04.

tación, título, comisión a la que fue turnada, estado actual (dentro del proceso legislativo) y un resumen de su contenido.

Posteriormente, se formaron tres grupos de iniciativas de acuerdo a la población a la que se dirigió la propuesta: a) madres, b) padres y, c) madres y padres en conjunto. Asimismo,

se generaron siete categorías de análisis, que expresan el objetivo central o primordial de la iniciativa analizada (ver, Cuadro 1).

4.1. Extensión del periodo actual de permiso

La extensión del periodo de ambos permisos es el principal interés de los legisladores. En total, 55 iniciativas pretendieron ampliar los periodos actuales; 22 de ellas fueron para el permiso por maternidad, 22 para el permiso por paternidad y 11 pretendieron ampliar ambas.

La gran mayoría de iniciativas que buscaron extender el permiso por maternidad (15)¹⁰ se dirigían al total de madres trabajadoras que actualmente tienen ese derecho. Sin embargo, en las siete restantes se trató de extender el permiso en poblaciones concretas tales como madres solteras o madres adoptivas. Asimismo, dos iniciativas buscaron ampliar este permiso si el hijo naciera con alguna discapacidad o enfermedad. Una de las propuestas, además de la extensión, trataba de reducir la jornada laboral durante el embarazo y, finalmente, dos de ellas, de manera complementaria, planteaban mejoras a la transferencia de semanas.

Por otro lado, de las 22 iniciativas que plantearon extender el permiso por paternidad, 14 se dirigían al total de padres trabajadores que actualmente tienen ese derecho. Asimismo, dos iniciativas pretendieron igualar en extensión el permiso por paternidad con el de maternidad. De la misma forma que las propuestas generadas hacia las madres trabajadoras, algunas propuestas buscaron ampliar el permiso a poblaciones concretas tales como padres adoptivos (1), aquellos con hijos que nacen con alguna discapacidad (2) o aquellos que enfrentan el fallecimiento o incapacidad de la madre (3).

En lo que respecta a aquellas propuestas que buscaron ampliar tanto el permiso por paternidad como por maternidad, se encontraron 6 iniciativas en este sentido. Además, se encontró una iniciativa que pre-

tendía ampliar el periodo de permiso a madres y padres adoptivos. Otra propuesta que se focalizó en la extensión del permiso por paternidad y también establecía reducción de jornada para padres y madres solteros. Finalmente, se detectaron tres propuestas que, además de la extensión de ambos permisos, establecían mejoras para la transferencia de semanas para el permiso por maternidad.

Las iniciativas para extender el permiso por maternidad van desde 14 hasta 20 semanas, siendo 18 semanas el periodo que más se propuso. Es decir, seis semanas más al actual. Respecto al permiso por paternidad, las propuestas van desde ampliarlo a ocho días hasta ocho semanas, siendo diez días el periodo más planteado. Es decir, cinco días más que el actual. Llama la atención una de las iniciativas que propuso igualar este permiso con el de maternidad considerando también el periodo previo al parto con lo que el permiso resultaría en 12 semanas.

4.2. Mejora de las condiciones actuales del permiso por maternidad

Un total de 16 propuestas buscaron mejorar las condiciones actuales del permiso por maternidad. Tres de ellas buscaron mejorar condiciones generales, por ejemplo, garantizando el acceso o, disminuyendo o eliminando requisitos para hacer uso del permiso.

Por otro lado, nueve iniciativas se centraron exclusivamente en mejorar la transferencia de semanas del permiso por maternidad. En varios de las propuestas la transferencia de semanas es exclusiva para aquellas madres que no hubieran utilizado todos los días de permiso durante el periodo preparto, por haber tenido un parto prematuro. Así también, se encontraron dos iniciativas que proponían mejorar ambas, tanto las condiciones de acceso como la transferencia de semanas del permiso por maternidad.

Finalmente, cabe mencionar dos iniciativas que pretendieron únicamente mejorar las condiciones para que madres trabajadoras pudieran llevar a cabo la lactancia materna.

¹⁰ Entre paréntesis se añade el número de iniciativas presentadas.

4.3. Ampliación de población beneficiaria

Un tema que ha preocupado en el contexto mexicano es el limitado acceso a los permisos parentales, sobre todo por el alto porcentaje de población que se encuentra en la informalidad, alrededor del 60 % de la población trabajadora (Pérez y Escobedo, 2019).

Al respecto, llama la atención que solo una iniciativa tratara de ampliar la población beneficiaria, en particular la que tuviera acceso al permiso por paternidad. Dicha iniciativa, presentada en el Senado en 2017, buscó que obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y trabajadores de los Poderes de la Unión tuvieran acceso a un permiso paterno, tanto padres biológicos como adoptivos.

4.4. Permiso para atender asuntos escolares de los hijos

Se detectaron tres iniciativas que establecían permisos parentales para atender asuntos escolares de los hijos. Es de considerar que en ninguna de ellas se excluye al padre o se hace énfasis en el uso exclusivo por la madre. En las propuestas se expone la dificultad que viven padres y madres para asistir a diversas actividades que les demandan la educación de sus hijos. Las propuestas son coincidentes en la necesidad de atender, especialmente, reuniones escolares a las que son convocados los padres, madres o tutores. En las propuestas se incluye también la posibilidad de atender incidentes o situaciones de emergencia en el entorno escolar de los hijos.

4.5 Permiso para atender enfermedades o accidentes de los hijos

Hubo siete iniciativas que plantearon permisos a padres y/o madres para atender enfermedades o accidentes de los hijos. El periodo de permiso propuesto, generalmente, oscila entre tres y ocho días. Sin embargo, dos de las propuestas plantean periodos mucho más amplios que pueden llegar a un mes (prorrogable con certificado médico) estipulado en una de las iniciativas o, hasta doce semanas, planteado en la otra de ellas.

Dentro de esta categoría, los legisladores en tanto al número de iniciativas presentadas, dieron mayor relevancia a los permisos para atender enfermedades, dentro de las cuáles el cáncer recibió especial interés.

El tipo de permisos para atender enfermedades van desde aquellos que permiten solicitarlos por necesidad de cuidado especial y/o paliativo para enfermedades crónico-degenerativas o en fase terminal, así como permisos para atender tratamientos o intervenciones quirúrgicas.

Asimismo, en cuanto a la edad que debe tener el hijo para solicitar el permiso, en la gran mayoría de las propuestas se establece únicamente que deberán ser menores de edad.

4.6 Armonización del sistema normativo

Los legisladores han presentado diversas iniciativas (8) que dan cuenta de la necesidad de armonizar el sistema normativo de los permisos parentales en México. La desarmonización normativa puede provocar, en el caso de las políticas de permisos, que padres y/o madres vean limitado u obstaculizado el acceso a las mismas por no haber una norma que replique o sea consistente con lo estipulado en normas que ya regulan esta materia.

Por tanto, en este grupo de iniciativas no se ha pretendido realizar mejoras sustantivas a los actuales permisos sino, más bien, detectar vacíos donde la ausencia de norma pudiera impedir que las políticas públicas sean efectivas.

Por ejemplo, las dos iniciativas más actuales en esta categoría han tratado de adicionar artículos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y a la Ley del Seguro Social (LSS). En una de ellas se incorpora el derecho de las madres adoptivas para acceder a un permiso de seis semanas, cuestión que, aunque se haya en la Ley Federal del Trabajo (LFT) no se encuentra en ninguno de dichos ordenamientos. En la otra se busca incorporar, en la LFTSE la obligación de los titulares de las dependencias públicas de otorgar el permiso por paternidad contenido en la LFT.

Todas las iniciativas presentadas en los tres últimos años en esta categoría aún se encuentran en proceso legislativo.

4.7. Permiso especial por reproducción asistida

En este caso se hace únicamente mención a una iniciativa que propuso un permiso exclusivo para las madres trabajadoras que se hayan sometido a procedimientos o técnicas de reproducción asistida. En cuanto al periodo de permiso establece que será durante el tiempo que la prescripción médica lo indique. La iniciativa es sumamente general y su alcance no es del todo claro, su trámite fue terminado.

5. CONCLUSIONES

Durante los últimos años las políticas de permisos para madres y padres han cobrado cada vez mayor relevancia en México. Actualmente, se reconoce que son un mecanismo de política pública que favorece el involucramiento materno y paterno en el cuidado y crianza de los hijos en la primera etapa de su vida.

Al igual que otros países de Latinoamérica, en México se afirma que las políticas de permisos parentales son un instrumento que impulsa un nuevo modelo familiar que reconoce al padre y la madre como proveedores y cuidadores.

Sin embargo, en el contexto nacional, el tema avanza muy lentamente. A pesar del claro interés del ámbito académico y de diversos actores en el ámbito parlamentario, es evidente la falta de información, estudio y de propuestas integrales para mejorar las políticas de permisos parentales.

Después de casi cien años de existencia del permiso por maternidad, la incorporación del permiso por paternidad planteó un importante cambio de paradigma y alentó una serie de expectativas que seis años después no han aterrizado.

Aunque a nivel institucional y estatal ha habido algunos avances en la materia, en el

panorama nacional los cambios del 2012 a la fecha son mínimos.

A partir de las iniciativas analizadas se puede afirmar que existe interés, en el ámbito legislativo, sobre el tema. Tal interés se expresa, principalmente, en pretender ampliar la extensión del permiso por maternidad y por paternidad. Sin embargo, a pesar de que los legisladores proponentes sostienen la relevancia del padre en sus iniciativas, en la gran mayoría de los casos es lejana aún una visión igualitaria. Por el contrario, los periodos de ampliación contenidos en tales iniciativas son totalmente desiguales.

Un gran número de propuestas ha tratado de mejorar las condiciones del permiso por maternidad, en especial, facilitar la transferencia de semanas del periodo antenatal al posnatal.

Llama la atención la necesidad de armonizar el sistema normativo con el fin de evitar vacíos jurídicos. Asimismo, es patente la relevancia que los legisladores han dado a la existencia de permisos que podrían considerarse especiales, como atender asuntos escolares, enfermedades o accidentes de los hijos.

El financiamiento de este tipo de políticas, la incorporación de padres y madres trabajadores informales y un enfoque integral del cuidado durante la primera infancia son temas prácticamente ausentes en la agenda legislativa y representan importantes retos en la materia.

Finalmente, se advierte la necesidad de generar estudios cualitativos que profundicen en las razones del legislador por las cuales este tipo de políticas no logran consolidarse. Asimismo, se sugieren posteriores estudios cuantitativos que recojan la percepción de la sociedad mexicana sobre las políticas de permisos parentales, así como también, sobre el papel del padre y la madre en el ámbito familiar y laboral.

BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO, F., BARKER, G. & EKIMELMAN, E. (2016). Paternidad Y Cuidado En América Latina:

- Ausencias, Presencias y Transformaciones, Masculinities and Social Change, 5(2), 98-106. doi:10.17583/MCS.2016.2140.
- BÉJAR, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647. México, D.F. ISSN: 0188-2503/12/07404-04.
- BID (2015). *Los primeros pasos: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_pasos_a_BID_el_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_politicas_publicas.pdf.
- FIGUEROA, J.G. (coord.) (2014). *Políticas Públicas y la Experiencia de Ser Hombre. Paternidad, Espacios Laborales, Salud y Educación*. México: El Colegio de México.
- FLAQUER, L. & ESCOBEDO, A. (2014). "Licencias parentales y política social de la paternidad en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1): 69-99.
- FRÍAS, H. M. (2014). "El camino hacia la igualdad de género, la licencia por paternidad en México", en Figueroa, J. (ed.) *Políticas públicas y la experiencia de ser hombre. Paternidad, espacios laborales, salud y educación*, Ciudad de México, México: El Colegio de México, pp. 79-109.
- GARCÍA, J. N. & MENDIZÁBAL, G. (2015) "Análisis jurídico de la paternidad con perspectiva de género: Una visión desde la masculinidad", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 20: 31-59.
- HERNÁNDEZ M. P.; Ibarra, L. M. (2019), "Conciliación de la vida familiar y laboral. Un reto para México", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 86, año 40, enero-junio de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 159-184.
- INMUJERES Df (2016). *Informe de resultados de la investigación cualitativa sobre "Paternidad en condiciones equitativas en el ámbito laboral 2015"*, México: Instituto Nacional de las Mujeres del Distrito Federal.
- LUPICA, C. (2018). "Time to care. Analysis of maternity, paternity and parental leaves in Latin America and the Caribbean". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, ISSN 2174-7504, N°. 136, pp. 149-168.
- MEIL, G. (2017). "Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, ISSN 2174-7504, N°. 131, pp. 15-34.
- MENDIZÁBAL, G. (2006). "Análisis comparativo de las prestaciones de Seguridad Social por maternidad" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIX (116): 453-479.
- MOGUEL, M. J. (2014). *Políticas institucionales y cambios en los significados sobre la masculinidad: un análisis de caso de la licencia de paternidad en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México: FLACSO.
- PAUTASSI, L. & RICO, M. N. (2011). "Licencias para el cuidado infantil: derecho de hijos, padres y madres", *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 1 (Julio 2011). pp. 4-9.
- PÉREZ, C. (2018). "Mexico country note", en Blum S., Koslowski A. and Moss P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Disponible en http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- PÉREZ, C. & ESCOBEDO, A. (2019) "Mexico: leave policy, co-responsibility in childcare and informal employment", en Peter Moss, Ann-Zofie Duvander y Alison Koslowski (eds), 'Parental leave and beyond: recent developments, current issues, future directions'. Policy Press, Bristol.
- TROMBEN, V. & PODESTÁ, A. (2019) "Las prestaciones familiares públicas en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- VÁZQUEZ, L. (2018). "Licencias de paternidad, un reto en la agenda legislativa para la igualdad sustantiva". Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 29 Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

ANEXO

Listado de iniciativas de ley analizadas (ordenadas de la más actual a las más antigua)

1. Adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y adiciona la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social.
2. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo.
3. Modifica la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
4. Adiciona el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
5. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
7. Reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional Federal.
8. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación y de la Ley Federal del Trabajo.
9. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
10. Reforma los artículos 85 y 101 de la Ley del Seguro Social.
11. Reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
12. Reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
13. Adiciona un párrafo f) al artículo 43 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
14. Reforma y adiciona los artículos 132 y 134 de la Ley Federal del Trabajo.
15. Reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
16. Reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en materia de permiso por maternidad.
17. Reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
18. Adiciona el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
19. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.
20. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.
21. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y del Código Penal Federal.
22. Reforma la fracción XXVII Bis y se adiciona la fracción XXVII Ter al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
23. Reforma los artículos 132 y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
24. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
26. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
27. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
28. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
29. Reforma el artículo 123 de la Constitución

- Política de los Estados Unidos Mexicanos.
30. Reforma y adiciona los artículos 28 bis y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
 31. Adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 32. Reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170 de la Ley Federal del Trabajo, 101 de la Ley del Seguro Social, y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional.
 33. Reforma y adiciona los artículos 170 de la Ley Federal del Trabajo y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
 34. Reforma y adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 35. Adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 36. Reforma los artículos 170 de la Ley Federal del Trabajo, y 28 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
 37. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 38. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal de Trabajo.
 39. Adiciona un párrafo a la fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 40. Reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo y el 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
 41. Adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.
 42. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 43. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 44. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 45. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 46. Reforma el artículo 123, Apartado A fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 47. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 48. Adiciona la fracción II ter al artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
 49. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Seguro Social, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
 50. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo.
 51. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
 52. Reforma los artículos 170 de la Ley Federal del Trabajo, y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.
 53. Adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
 54. Reforma los artículos 170 de la Ley Federal del Trabajo y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
 55. Reforma los artículos 132 de la Ley Federal del Trabajo y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

56. Adiciona y modifica los artículos 132, 165 y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
57. Adicionan y modifican los artículos 132, 165 y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
58. Reforma la Fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
59. Reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.
60. Reforma el artículo 123 apartado A, fracción V y el apartado B, fracción XII inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
61. Reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.
62. Reforma la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
63. Reforma las fracciones II, II Bis y V del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
64. Reforma el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
65. Reforma el apartado a fracción V; así como el apartado b inciso c) de la fracción XI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
66. Adiciona y reforma los artículos 132 y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
67. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
68. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
69. Reforma las fracciones II y III del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
70. Reforma los artículos 102 y 103 de la Ley del Seguro Social y 133 de la Ley Federal del Trabajo.
71. Adiciona el Apartado f) a la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
72. Reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.
73. Reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
74. Reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
75. Modifica los artículos 85 y 101 de la Ley del Seguro Social y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.
76. Reforma y adiciona el artículo 123, Apartado A, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 170, fracción II de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 39, fracción I de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que modifica los párrafos segundos de los artículos 85 y 101, respectivamente, de la Ley de Seguro Social.
77. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados.
78. Reforma el artículo 40 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
79. Reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.
80. Reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de licencia de maternidad.
81. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en materia de licencia de maternidad.
82. Reforma el artículo 101 de la Ley del Seguro Social.
83. Adiciona los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

84. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
85. Reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de permiso de paternidad.
86. Reforma los artículos 132 y 170 de la Ley Federal del Trabajo.
87. Adiciona una fracción XXVII Ter al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y adiciona un inciso f) a la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
88. Reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
89. Reforma el Apartado A fracción V y el Apartado B fracción XI, inciso c del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
90. Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
91. Reforma la denominación del Título Quinto y los artículos 127, 168 y 169 de la Ley Federal del Trabajo.
92. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y otras leyes.
93. Reforma los artículos 102 y 103 de la Ley del Seguro Social y 133 de la Ley Federal del Trabajo.

RESUMEN

Casi 100 años después de que fue introducido el permiso por maternidad en la Constitución mexicana de 1917, el permiso por paternidad fue incorporado en la Ley Federal del Trabajo en 2012, como un reflejo del cambio político, social y cultural en torno al rol de las madres y padres en el contexto laboral y familiar.

Dicha reforma laboral significó un primer paso que dirigía a México en el camino que diversos países europeos, décadas atrás, habían emprendido hacia la consolidación de una política de permisos parentales.

Para dar contexto al presente trabajo, inicialmente se observó el entorno Latinoamericano, donde se advierte que las políticas de permisos parentales son emergentes y han sido impulsadas, sobre todo, para promover el involucramiento paterno en el cuidado de los hijos y establecer condiciones de mayor equilibrio laboral y familiar entre padres y madres. Asimismo, se señala que algunos organismos internacionales con importante influencia en Latinoamérica han reconocido e impulsado este tipo de políticas como un mecanismo para mejorar el desarrollo de la primera infancia.

En lo que respecta al contexto mexicano, se revisaron los principales antecedentes que dan cuenta de la evolución de la política de permisos parentales. Brevemente se exponen los cambios más significativos en el marco jurídico del país. Así como también las mejoras que a nivel institucional y estatal se han realizado en los últimos años. Avances que, si bien son de menor alcance, representaron importantes precedentes para la reforma del 2012.

Por otra parte, se subraya que en el país hay un creciente interés desde el ámbito académico pero la producción científica es aún incipiente. La información disponible de las entidades públicas es incompleta, en particular respecto al permiso por paternidad. Asimismo, las encuestas que contienen datos relacionados a los permisos parentales presentan importantes limitaciones para llevar a cabo análisis estadísticos.

El objetivo principal de este artículo ha sido analizar las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de la Unión respecto a la política de permisos parentales, con el fin de detectar las principales preocupaciones e intereses en torno al tema y las medidas con las cuales los legisladores proponen hacer frente. El periodo analizado corresponde con la reforma nacional de 2012 hasta los últimos documentos disponibles al cierre de 2018.

El trabajo utiliza la metodología de investigación documental y el análisis es de carácter descriptivo. La revisión de la literatura dio especial relevancia a aquella que se ha generado en México y Latinoamérica sobre políticas de permisos parentales. Para el estudio de las propuestas se realizó un monitoreo, categorización y análisis de un total de 93 iniciativas de ley. El análisis se llevó a cabo con siete categorías que fueron construidas ex profeso para este trabajo, a partir del contenido de cada una de las iniciativas.

Los resultados muestran que el interés principal de los legisladores mexicanos ha sido ampliar los periodos actuales de permisos. En este sentido, se halló igual número de iniciativas para ampliar los permisos para madres como para

padres. Sin embargo, un análisis más detallado nos permite afirmar que los periodos de ampliación contenidos en las propuestas son totalmente desiguales. Las iniciativas analizadas buscan que el permiso por maternidad dure, en promedio 18 semanas, mientras que el permiso por paternidad 10 días.

Adicionalmente, un gran número de iniciativas ha intentado mejorar las condiciones del permiso de maternidad. Siendo, la principal inquietud, el facilitar la transferencia de semanas del periodo previo al nacimiento del hijo hacia el posterior.

Por otro lado, ampliar la población beneficiaria no ha sido un tema de relevancia en las propuestas. De tal forma que el acceso a los permisos por parte de madres y padres trabajadores informales continúa siendo un reto sin atender. Se advierte que solo una iniciativa ha afrontado, sin éxito, la falta de acceso a este tipo de políticas.

Asimismo, se destacan dos tipos de propuestas que establecen permisos parentales para atender asuntos escolares, enfermedades o accidentes de los hijos. Se observa que, los permisos permitirían asistir a tratamientos, consultas o intervenciones médicas, e inclusive se consideran periodos amplios de permisos para enfermedades crónico-degenerativas o en fase terminal de los hijos.

Por otro lado, los legisladores han considerado sumamente relevante armonizar el sistema normativo, sobre todo para evitar vacíos jurídicos que impidan que las políticas públicas sean efectivas. De tal manera, en este grupo de iniciativas no se ha buscado realizar mejoras a los actuales permisos sino evitar que los padres y madres trabajadores en el sector formal tengan dificultades para acceder al permiso correspondiente.

Finalmente, se concluye que, por una parte, la cantidad de iniciativas presentadas muestra el interés de los legisladores en la materia. Sin embargo, a la vez, es patente la falta de disposición política para que dichas iniciativas continúen el proceso legislativo hasta su publicación e inicio de vigencia.

De tal forma que, aunque en los últimos seis años las políticas de permisos parentales han estado presentes en la agenda legislativa, ello no ha implicado ningún tipo de avance en su consolidación a nivel nacional como política pública de Estado.

Por tanto, las expectativas planteadas a partir de la incorporación del permiso de paternidad no han logrado alcanzarse ni continuar en el sentido que otros países han avanzado, incluso en Latinoamérica. Sin embargo, se constata que existen algunos esfuerzos aislados a nivel institucional y estatal para impulsar, sobre todo, el papel de los padres en el contexto familiar.

Se advierte la necesidad de generar estudios cualitativos en el ámbito legislativo y cuantitativos en la sociedad mexicana, sobre las percepciones en torno a las políticas de permisos parentales y, sobre el papel del padre y la madre como proveedores y cuidadores.

Palabras clave: Permiso por maternidad, licencia de maternidad, permiso por paternidad, legislación, cuidado infantil.

ABSTRACT Nearly 100 years after maternity leave was introduced in the Mexican Constitution of 1917, paternity leave was incorporated into the Federal Labour Law in 2012 as a reflection of the political, social and cultural change in relation to the role of mothers and fathers in the labour and family context.

This labour reform meant a first step that led Mexico along the path that several European countries had undertaken decades ago towards the consolidation of a parental leave policy.

In order to contextualize the present work, the Latin American environment was initially analysed, where it is noticed that the parental leave policies are emerging and have been promoted, above all, to promote the involvement of fathers in the care of children and establish better work-life balance conditions between fathers and mothers. Likewise, it is pointed out that some international organizations with important influence in Latin America have recognized and promoted this type of policies as a mechanism to improve the development of early childhood.

With regard to the Mexican context, the main antecedents that account for the evolution of parental leaves policy were reviewed. The most significant changes in the legal framework of the country are briefly presented, as well as the improvements at institutional and state level that have been introduced in recent years. Such improvements, although of smaller scope, represented important precedents for the 2012 reform.

On the other hand, it is emphasized that there is a growing interest in the country from the academic field but the scientific production is still emerging. The information available from public institutions is incomplete, particularly regarding paternity leaves. Likewise, surveys that contain data related to parental leaves show important limitations to carry out statistical analyses.

The main objective of this article has been to analyse the law initiatives presented in the Congress of the Union regarding the policy of parental leaves, in order to find out the main concerns and interests about the issue and the measures with which legislators propose to face. The analysed period corresponds to the national reform of 2012 until the last documents available at the end of 2018.

This paper uses the methodology of documentary research and descriptive analysis. The review of literature has given special relevance to that one which has been produced in Mexico and Latin America regarding parental leave policies. For the study of the proposals, a total of 93 legislative initiatives were monitored, categorized and analysed. The analysis was carried out based on seven categories that were specifically designed for this work, according to the content of each initiative.

The results show that the main interest of Mexican legislators has been to extend the current parental leave periods. In this regard, the same number of initiatives was found to expand both maternity and paternity leaves. However, a deeper analysis allows us to state that the extension periods contained in the proposals are totally unequal. The initiatives analysed seek maternity leave to last 18 weeks on average, whereas paternity leave only 10 days.

In addition, a large number of initiatives have tried to improve the conditions

of maternity leaves, being the main concern the possibility of transferring the period of some weeks prior to the birth of the child to a later period.

On the other hand, expanding the beneficiary population has not been a relevant issue in the proposals, in such a way that the access to parental leaves by working mothers and fathers continues to be a disregarded challenge. It is noted that only one initiative has faced, without success, the lack of access to this type of policy.

Also, two types of proposals that establish parental leaves to address school issues, diseases or accidents of children stand out. It is observed that parental leaves would allow to attend treatments, consultations or medical procedures, and even they take into account longer periods in cases of chronic degenerative diseases or in the terminal phase of illness of their children.

On the other hand, legislators have considered that harmonizing the regulatory system is highly relevant, especially to avoid legal gaps that prevent public policies from being effective. In this way, this group of initiatives has not sought to make improvements to current parental leaves, but to prevent fathers and mothers who work in the formal sector from having difficulties in accessing the corresponding leave.

Finally, the conclusion is that, on the one hand, the number of initiatives presented shows the interest of legislators in the matter. However, at the same time, there is a clear lack of political willingness for these initiatives to continue the legislative process until their publication and the beginning of their validity.

In such a way that, although in the last six years the policies of parental leaves have been present in the legislative agenda, this has not implied any progress in their consolidation at the national level as a public government's policy.

Therefore, the expectations raised from the incorporation of paternity leaves have not been achieved or continued in the sense in which other countries have made progress, even in Latin America. However, it is noted that there are some isolated efforts at institutional and state level to promote, above all, the role of fathers in the family context.

There is a need to generate qualitative studies in the legislative and quantitative field in the Mexican society, on perceptions about parental leave policies and on the role of fathers and mothers as providers and caregivers.

Keywords: Maternity leave, maternity permit, paternity leave, legislation, childcare.

Maternidad y trabajo: Una aproximación al análisis de decisiones de las mujeres españolas*

Motherhood and work: An approach to the analysis of Spanish women's choices

CONSUELO LEÓN LLORENTE ^a
FRANCESCO MARCALETTI ^b

1. INTRODUCCIÓN

En 2017 el balance era de 1,31 hijos por cada mujer en España. El dato supone una caída del 53,8 % respecto al año 1976, con 2,77 hijos por mujer. Por otra parte, la tasa bruta de natalidad ha seguido bajando desde entonces hasta los 72.000 nacimientos menos. Sin embargo el problema no es solo el descenso de la fecundidad sino la persistencia de esta tendencia a lo largo del tiempo, así como las franjas de edad afectadas -superior al 20 %, hasta los 34 años- incrementándose los nacimientos en las mujeres trabajadoras mayores de 35 y 40 años.

* Este trabajo se enmarca en las tareas de investigación y transferencia social desarrolladas por la *Childcare and Family Policies Chair* del Instituto de Estudios Superiores de la Familia (Universitat Internacional de Catalunya). Esta cátedra, que cuenta con el apoyo de la Fundación Joaquim Molins Figueras, tiene como objetivos prioritarios la investigación, la formación y la transferencia social en cuestiones relacionadas con la protección del menor y el desarrollo de las políticas familiares.

^a Directora del Observatorio de Políticas Familiares y Coordinadora de la cátedra *Childcare and Family Policies Chair*. Instituto de Estudios Superiores de la Familia. UIC Barcelona.

^b Investigador de la Cátedra *IsFamily Santander*. Instituto de Estudios Superiores de la Familia. UIC Barcelona

Esta cuestión adquiere relevancia con la reciente publicación de la Encuesta de Fecundidad del 2018, que continúa con las series de las anteriores realizadas en 1977, 1985 y 1999. Algunos de los resultados de la encuesta de 1999 siguen estando presentes en el debate público y académico: *gap* entre maternidad real y deseada, mejora en el acceso al empleo y la vivienda, relación entre el nivel de ingresos y coste del cuidado de los menores¹. Ya entonces se señalaba como la principal conclusión que debían modificarse los patrones de edad de la primera maternidad. Este “envejecimiento del calendario de la maternidad” suponía no simplemente un retraso en el nacimiento del primer hijo, sino que incidía en la fecundidad total bruta. Es preciso por tanto detener ahora la mirada en estos tres grupos de edad: 20-24 años, 25-29 años y 30-34 años que son los que reflejan la caída².

¹ DELGADO, M. (2003). Familia y fecundidad en España. *Arbor*, 174(685), 21-34.

² DELGADO, M., LÓPEZ, F. & BARRIOS, L. (2006). Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 115(1), 197-222.



La última crisis económica iniciada en el año 2008 influyó en las tasas de natalidad de la mayoría de los países occidentales con un efecto que podría prolongarse en los próximos años. En el 2009, 15 países de la UE registraron una caída en los nacimientos, un 1,1 % más que en 2008³. Los recortes sociales contribuyeron también a esta situación. España, donde el desempleo femenino pasó de un 8 % a un 25 % en el 2007, fue uno de los países en los que de un modo más severo se registró esta caída de la fecundidad, pasando de un 1.46 a un 1.40 entre 2008 y 2009⁴.

Según algunos autores, el desempleo repentino o inesperado cambia las expectativas futuras de las mujeres que deciden aplazar la primera maternidad esperando tiempos mejores⁵, una postura clásica ya defendida por Adam Smith y Spengler al vincular la tasa de desarrollo económico a la capacidad de "multiplicación de la especie humana". Desde este punto de vista los niños serían un tipo de "bienes" de carácter permanente, cuya "demanda" aumentaría en un contexto de prosperidad, en el que el coste del cuidado se viera reducido⁶.

El aplazamiento de la maternidad está asociado también al retraso del matrimonio o de la cohabitación, resultado de unas condiciones laborales que no permiten a los jóvenes disponer de una independencia financiera para afrontar su proyecto vital. Los factores estructurales del mercado laboral español, la precariedad, el desempleo y el acceso a la vivienda generan a su vez altos niveles de endeudamiento familiar⁷.

³ Eurostat, 2010. Live births data and annual and quarterly unemployment rates, online statistics database «<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>», accessed 30 august 2010.

⁴ INE. 2010. Vital Statistics and Basic Demographic Indicators. Year 2009. Provisional data. Press release, 22 June, instituto nacional de estadística, Madrid «http://www.ine.es/en/prensa/np600_en.pdf».

⁵ EASTERLIN, Richard a. 1980. Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare. New York: Basic Books.

⁶ BECKER, Gary S. 1960. "An economic analysis of fertility," in Demographic and Economic Change in Developed Countries. universities-national Bureau.

⁷ DELGADO, M., MEIL, G. & LÓPEZ, F. Z. (2008). Spain: Short on children and short on family policies. Demographic Research,

Cabe mencionar también que la inestabilidad económica genera mayores niveles de estrés e incrementa la tasa de divorcio⁸ y que en la sociedad española se ha dado un cambio de valores y actitudes iniciada en los años 60⁹ vinculado al uso de píldora anticonceptiva en los hábitos reproductivos¹⁰.

Por todo ello la necesidad de fomentar políticas públicas orientadas a impulsar la primera maternidad, el acceso a la vivienda, las políticas activas de empleo asociadas a la conciliación, el alargamiento de los permisos por maternidad y el aumento de plazas de guarderías infantiles siguen siendo por tanto asignaturas pendientes.

Ante esta situación las mujeres que son madres optan, si están en el sector privado, por modificar su jornada laboral trabajando a tiempo parcial y si están en el sector público trabajando a tiempo completo pero compactado su jornada¹¹. Las que no son madres ante este contexto laboral prefieren postergar o renunciar a la maternidad como abordaremos en este artículo.

En los jóvenes, las altas tasas de desempleo, así como la incertidumbre laboral están asociados al retraso de la formación de una familia, en especial en el sur de Europa y sobre

19, 1059-1104.

⁸ FISCHER, Tamer and Aart C. LIEFROER. 2006. "For richer, for poorer: the impact of macroeconomic conditions on union dissolution rates in the Netherlands 1972-1996," European Sociological Review 22(5): 519-532.

⁹ LESTHAEGHE, Ron. 1983. "A century of demographic and cultural change in western Europe: an exploration of underlying dimensions," Population and Development Review 9(3): 411-435. 1995. "the second demographic transition in western countries: an interpretation," in Karen and Mason and and Margritt Jensen (eds.), Gender and Family Change in Industrialized Countries. oxford: Clarendon Press, pp. 17-62.

¹⁰ VAN DE KAA, Dirk J. 2001. "Postmodern fertility preferences: From changing value orientation to new behavior," Population and Development Review 27(Supp.): 290-331. GOLDIN, Claudia and Lawrence F. KATZ. 2002. "The power of the pill: oral contraceptives and women's career and marriage decisions," The Journal of Political Economy 110(4): 730-770.

¹¹ FERNÁNDEZ, D. D. & MINGUEZ, A. M. (2017). Mujeres, madres y trabajadoras. Incidencia laboral de la maternidad durante el ciclo económico 2005-2016. Revista de Economía Laboral-Spanish Journal of Labour Economics, 14, 66-103.

todo en España¹². La incertidumbre, especialmente en los jóvenes, actúa como un factor de aplazamiento de los proyectos a largo plazo, incluida la maternidad¹³ y también el matrimonio ya que los no quieren tener hijos no suelen ver la necesidad de casarse¹⁴. Además en toda Europa los jóvenes son los que tienen empleos más precarios y peor remunerados con escasas posibilidades de desarrollo¹⁵. Las diversas reformas del mercado laboral hace que sean precisamente ellos los que se encuentren en desventaja frente a los adultos con mayor antigüedad, dándose de facto un doble mercado laboral en España con condiciones muy diferentes¹⁶.

En nuestro país esta tendencia se ha agudizado a partir del 1980, mostrándose a la vez diferente a la de crisis anteriores como la de los años 70¹⁷, especialmente en las mujeres que optan al autoempleo¹⁸. Un caso muy diferente al de Finlandia. En este país las políticas sociales y de apoyo a la maternidad lograron que durante la crisis económica de 1992–94 hubiera una tendencia alcista especialmente en la decisión de tener un segundo hijo¹⁹.

Las mujeres -con mejor nivel educativo que en el pasado- acceden a mejores puestos de trabajo y consideran el coste del cuidado de los hijos como un coste añadido al coste de oportunidad laboral²⁰ circunstancia que podría estar asociada a un decrecimiento de la fertilidad²¹.

A nivel global, el impacto de la incertidumbre económica sobre la fecundidad ha variado a lo largo del tiempo y difiere según los países y los grupos de población²². El contexto actual, en el que las condiciones del mercado laboral capitalista cada vez está más orientado a una mayor competitividad, se produce también una contracción del soporte asistencial procedente del sistema público²³. Como contraste en países como en Gran Bretaña son precisamente las mujeres con menor nivel educativo las que deciden tener hijos dado el fuerte soporte económico y apoyo social del sistema público de apoyo a las madres en situación vulnerable de modo que éstas reducen aún más su vinculación con el mercado laboral y deciden vivir de los subsidios. Algo similar puede suceder en algunos colectivos de inmigrantes de los diferentes países europeos.

2. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Si hoy en España puede afirmarse que tres mujeres de cada cuatro trabajan, es lógica plantearse que el entorno laboral tiene una gran influencia en las tasas de fecundidad. Hemos analizado por tanto si existe correlación entre estas dos variables –fecundidad y empleo- si es significativa y si alcanza el ín-

¹² ADSERA, Alicia. 2004. "Changing fertility rates in developed countries: the impact of labour market institutions," *Journal of Population Economics* 17(1): 1–27. 2011. "Where are the babies? labor market conditions and fertility in Europe," *European Journal of Population* 27(1): 1–32.

¹³ BERNARDI, Laura, Andreas KLÄRNER, and Holger VON DER LIPPE. 2008. "Job insecurity and the timing of parenthood: a comparison between eastern and western Germany," *European Journal of Population* 24: 287–313.

¹⁴ PRIoux, France. 2003. "Age at first union in France: A two-stage process of change," *Population*, 58 (4–5): 559–578.

¹⁵ MILLS, Melinda, Hans-Peter BLOSSFELD, and Erik KLUZING. 2005. "Becoming an adult in uncertain times: a 14-country comparison of the losers of globalization," in Hans-Peter Blossfeld, Globalization, Uncertainty and Youth in Society. London/ New York: Routledge advances in Sociology Series, pp. 423–441.

¹⁶ DE LA RICA, S, IZA, A. 2005. "Career planning in Spain: Do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?," *Review of the Economics of the Household* 3: 49–73.

¹⁷ Adsera, 2010 Ibidem.

¹⁸ Adsera, 2004, Ibidem.

¹⁹ VIKAT, Andres. 2002. "Fertility in Finland in the 1980s and 1990s: analysis of fertility trends by age and parity," *Yearbook of Population Research in Finland* 38 (2002): 159–178. 2004. "Women's labor force attachment and childbearing in Finland," *Demographic Research, Special Collection* 3: 177–212.

²⁰ GUSTAFSSON, Siv and Adriaan KALWIJ. 2006. Education and Postponement of Maternity: Economic Analysis for Industrialized Countries, vol. 15, *European Studies of Population*. Kluwer academic Publishers / Springer. BECKER, Gary S. 1981. A Treatise on the Family. Harvard University Press.

²¹ BLOSSFELD, Hans-Peter and Johannes HUININK. 1991. "Human capital investments or norms of role transition? How women's schooling and career affect the process of family formation," *American Journal of Sociology* 97: 143–168.

²² BERNARDI, Laura, Andreas KLÄRNER, and Holger VON DER LIPPE. 2008. "Job insecurity and the timing of parenthood: a comparison between eastern and western Germany," *European Journal of Population* 24: 287–313.

²³ McDONALD, Peter. 2002. "Sustaining fertility through public policy: the range of options," *Population*, 57(3): 417–446.

dice de reemplazo generacional. Se ha procedido después a analizar las excepciones a la tendencia general planteando el motivo de esta situación.

La hipótesis principal es que si sube la tasa de empleo lo hace también la de fecundidad. La cuestión es detectar los aspectos de la cultura laboral española que hacen que esta tendencia no tenga la progresión de otros países.

¿Se da un retraso en la edad de la primera maternidad y por qué? ¿Cuáles son los principales frenos a la conciliación trabajo y maternidad? ¿Cómo influye el entorno sociolaboral? ¿Qué papel tienen las políticas públicas?

En primer lugar y con objeto de evaluar la relación entre el mercado laboral y la fecundidad femenina, se ha procedido a la construcción de serie temporales con las variables que se han considerado más importantes.

El periodo elegido son los años 1995-2016. La fuente utilizada para este propósito es la base de datos sobre “Demografía y Migración” y la “Encuesta de la Fuerza de Trabajo”, procedentes de Eurostat²⁴ La fecha inicial utilizada es el año 1995 ya que anteriormente a esta fecha la Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Eurostat recogía los datos de manera diferente.

A partir de estas bases de datos se han extraído las siguientes variables, siempre atendiendo a estos tres grupos de edad: hasta 24 años, 25-34 y 35 en adelante (Ver el detalle de las series temporales adjuntas):

- Tasa de fecundidad total (que comprende el número medio de hijos por mujer en edad fértil)
- Edad de la mujer en el momento del nacimiento del primer hijo
- Tasa de actividad de las mujeres (que incluye también las personas en paro interesadas en participar al mercado laboral)

- Tasa de empleo femenino
- Tasa de desempleo femenino

Por otra parte, y con objeto de comprobar más a fondo la significatividad estadística de esta relación, es preciso asumir -al principio- un vínculo de dependencia entre dos variables: tasa de actividad de las mujeres y fecundidad. En otras palabras, tenemos que asumir que la tasa de fecundidad es dependiente de la tasa de participación al mercado laboral. Como vemos en la Figura 14, la recta que recorre de la mejor manera mejor la dispersión de los puntos, es la recta de regresión que interpreta la relación lineal entre las dos variables. Como ya era de esperar, la recta tiene un recorrido positivo, cuya pendiente es representada por un parámetro fijo en la ecuación de regresión, que también aparece en la figura. En particular, la ecuación de una recta que representa una relación lineal es: $y = \alpha + \beta x$, donde α representa la intercepta, que es el valor (también fijo) que la variable dependiente asumiría cuando la variable independiente asume un valor igual a cero, y β representa la pendiente, que es el incremento (o decremento) de la variable dependiente por cada incremento unitario del valor de la variable independiente. En la Figura. 14, entonces, la ecuación por el cálculo de la recta de regresión resulta: $y = 0,6 + 0,01x$, donde 0,6 es el valor de la tasa de fertilidad cuando la tasa de actividad fuese igual a cero (α), y 0,01 sería el incremento de la tasa de fecundidad por cada incremento unitario de la tasa de actividad (β).

Además de lo comentado, la significatividad de la relación entre las dos variables es confirmada por el valor del coeficiente de determinación R^2 , que otro no es si no que el valor del r de Pearson elevado al cuadrado. En la literatura, para que se considere significativa la relación, el valor del R^2 tiene que superar el umbral de 0,2. En nuestro caso, el valor del coeficiente cumple abundantemente ese requisito. Multiplicado por 100, el valor de R^2 exprime la varianza en común entre las dos variables, que por lo tanto resulta de 77,7 %.

En líneas generales, y siempre mirando a la Figura 14, se observa que en la evolución de la fecundidad y de la participación femenina al mercado laboral se pueden distinguir

²⁴ Datos consultados el 11 de febrero 2019 disponibles en la web: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

tres fases: los años noventa, caracterizados por bajos niveles de fecundidad y participación en mercado laboral por parte de las mujeres; principios del 2000, caracterizados por niveles intermedios de fecundidad y participación; y finalmente a partir del año 2005, fecha que presenta niveles de fecundidad y participación más altos. Los parámetros de la regresión lineal simple confirman entonces la significatividad estadística de la relación positiva entre tasa de actividad y tasa de fecundidad.

El test del ANOVA nos dice que es estadísticamente significativa la variabilidad de la variable dependiente explicada por la variabilidad de la variable independiente y que es superior a la variabilidad de la variable dependiente explicada por la influencia de otros factores.

La descripción obtenida de este análisis, realizado a partir de la construcción de serie temporales adjunta ofrece una clara relación entre fecundidad y empleo o desempleo femenino. Esta tendencia general ofrece excepciones como la no correlación entre fecundidad y empleo para las mujeres activas de 25 a 35 años, así como la asociación entre fecundidad y desempleo de las mayores de 35 años. Con objeto de ahondar más en estas cuestiones, así como en aspectos referentes al clima laboral de las compañías, se ha acudido a dos investigaciones más realizadas desde el Centro Internacional Trabajo y Familia del IESE Business School.

El primero de estos trabajos se llevó a cabo en la década 2000-2010 y su objetivo era medir el grado de implantación real de las políticas de conciliación en las empresas después de la promulgación de la ley de Conciliación de 1999 y de la ley de Igualdad del 2007. Para ello se diseñó un cuestionario compuesto de 33 preguntas que cuestionaban la disponibilidad y uso de políticas de flexibilidad horaria y espacial así como servicios al empleado. El cuestionario incluía también algunos aspectos referentes a los frenos e impulsores de la cultura "Family friendly" así como las cuestiones que más preocupaban en la compañía referentes al desempeño de los trabajadores. En base a estas encuestas se realizó el Índice IFREI (IESE Family Responsible Index) pu-

blicado anualmente y que servía de base para una cierta clasificación de las empresas en más o menos flexibles y conciliadoras. Estos resultados sirvieron de base durante los años 2001 a 2010 para la elaboración de diferentes guías de buenas prácticas a la empresa flexible en la Comunidad de Madrid²⁵ y en la Generalitat de Catalunya²⁶, notas técnicas²⁷ así como artículos académicos²⁸ y libros²⁹ sobre el mismo tema.

La base de datos que agrupaba a 4.781 empresas, 3.285 PYMES y 1.496 grandes empresas sirvió de base a una tesis doctoral³⁰ cuyas principales conclusiones son la elevada relación entre la presencia de mujeres en plantilla, el tamaño, el sector y el grado de flexibilidad o conciliación en las empresas.

El tamaño estaba asociado positivamente a la participación femenina. La correlación Tau-b de Kendall es 0,010, con nivel de significación $p = 0,044$. En las PYMES era al revés, Tau-b de Kendall es -0,230 ($p = 0,059$). En conjunto resultaba que la participación femenina era mayor en los extremos, en especial en las empresas de menos de hasta 10 empleados, y en las empresas de tamaño

²⁵ CHINCHILLA, León. Guía de buenas prácticas de la empresa flexible (años 2005, 2007 y 2009).

²⁶ CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. (2003). Les Millors pràctiques de conciliació treball-família a l'empresa. Departament de Benestar i Família. CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. (Eds.). (2009). Experiències en organització del temps de treball en les empreses de Catalunya. Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

²⁷ CHINCHILLA, M., POELMANS, S. & LEÓN, C. (2003). Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas (No. D/498). IESE Business School. CHINCHILLA, N., LEÓN, C., CANELA, M. A., ARIÑO, M. A. & QUIROGA, V. (2006). Análisis sectorial de las políticas de conciliación. disponible en http://www.iese.edu/en/files/6_23315.pdf. POELMANS, S., CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. (2003). Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas. Documento de Investigación, 498.

²⁸ POELMANS, S. A., CHINCHILLA, N. & CARDONA, P. (2003). The adoption of *family-friendly* HRM policies: Competing for scarce resources in the labour market. *International Journal of Manpower*, 24(2), 128-147.

²⁹ CHINCHILLA, N. C. & LEÓN, C. (2004). Cómo re-conciliar trabajo y familia: la ambición femenina. Aguilar. CHINCHILLA, N. & LEÓN, C.. (2011). Diez años de conciliación en España (1999-2009). Grupo 5.

³⁰ LEÓN, Consuelo. "Factores de éxito en la implantación de políticas de conciliación en España" (2010) Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1945309

intermedio, en especial entre 250 y 500 empleados.

En cuanto al tipo de actividad, la participación femenina era claramente mayor en el sector Servicios, con resultados muy significativos ($p < 0,001$) en una prueba chi cuadrado. Cabía destacar que la influencia del sector de actividad en el porcentaje de mujeres era mayor que la del tamaño de la empresa.

La segunda investigación estaba enfocada a la percepción que directivos y empleados/as tenían de los principales frenos e impulsores de sus carreras profesionales. El cuestionario, aunque evolucionó a lo largo de las tres ediciones -2003, 2006 y 2017, abordaba 28 cuestiones relacionadas con los criterios más relevantes en la toma de decisiones sobre su trayectoria profesional, el grado de afectación que había tenido el hecho de cuidar de mayores dependientes o de hijos menores, la red de apoyo disponible, la necesidad de corresponsabilidad familiar y los usos del tiempo.

La muestra fue de 245 personas en el año 2003, de 967 en el 2006, y de 8.474 personas en el 2017 extraídas de modo aleatorio. Los niveles de significación obtenidos mostraban un valor indicativo, y no permitían valorar con mayor objetividad los resultados. Aunque la distribución normal no podía ser válida para las respuestas a cuestiones mencionadas con 4 opciones de respuesta, se usó pruebas t convencionales en las comparaciones de la parte 3 del cuestionario sobre la red de apoyo familiar. La prueba t puede darse como aproximadamente válida en virtud del tamaño de la muestra. Para comparar proporciones, como en la segunda parte del cuestionario, se usó la prueba chi cuadrado de Pearson. El coeficiente de correlación lineal que se usa habitualmente se ha reemplazado por la correlación tau-b de Kendall³¹, apropiada para escalas ordinales con pocos valores, en las que se da un número alto de empates. En algunos casos, la influencia del sexo y la edad se ha basado en la regresión logística. Los cálculos se han realizado

con Stata 9.2³². El nivel de significación de las pruebas estadísticas se designa por p. En las tablas, para aligerar la presentación, se indica con un asterisco (*) si $0,05 < p < 0,10$, con dos (**) si $0,01 < p < 0,05$ y con tres (***) si $p < 0,01$.

3. RESULTADOS

3.1. El invierno demográfico español se inició en los años 70, antes del despegue del empleo femenino en 1995 que frenó, pero no logró remontar la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reposición

Hasta el año 1995³³ (Figura 2.1.) se produce un descenso progresivo de la fecundidad sin un ascenso en paralelo del empleo femenino. La encuesta de fecundidad realizada por el CIS en 1999 señalaba que solo el 53 % de las encuestadas tenía intención de tener hijos. Los motivos por los que las parejas retrasaban nacimientos o decidían no tener hijos eran la precariedad en el empleo, el difícil acceso a la vivienda y las dificultades para conciliar trabajo y familia.

Sin embargo no se tomaron medidas eficaces y esta situación unida al cambio de valores mencionados y al uso de los medios anticonceptivos contribuyeron a que partir de 1995 se diera un cambio natalista ascendente (Figura 2.2.) coincidiendo con la incorporación progresiva y masiva de la mujer al mercado laboral (Figura 2.3.) que sin embargo no era suficiente para alcanzar el nivel de reemplazo generacional.

Por otra parte, la tasa de **actividad** femenina pasó del 52,7 % en 1995 al 72 % actual.

³² LONG, J. S. & FREESE, J. (2005). Regression models for categorical outcomes using Stata.

³³ En 1975 el promedio de hijos por mujer era de 2,8, bajando a 1,1 en 1998 y remontando a 1,33 en 2015. España había pasado de los años del 'baby boom' en la que la cifra de nacimientos superó los 650.000 anuales a una situación muy diferente en 1977, con un decrecimiento de los nacimientos que alcanzó un mínimo de 360.000 en 1996, remontando en el 2008 hasta los 520.000 nacimientos, y estabilizándose en 420.000 en el 2015.

³¹ Everitt, B. S. (1992). The analysis of contingency tables. Chapman and Hall/CRC.

Si observamos este ascenso de modo desagregado por franjas de edad (Figura 2.3.) comprobamos que se cumple en todos los grupos, a pesar del declive iniciado con la crisis económica iniciada en el 2008 y que afectó a las menores de 24 años.

El crecimiento del empleo femenino tuvo algunos puntos de inflexión en los años 1996, 2003, 2007 y 2014 (Figura 2.13). Cabe señalar el despegue de 7 puntos en estos cuatro años: 1995-1999 (Figura 2.3. y Figura 2.13.) coincidiendo con la aprobación de la ley 39/1999, de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Al año siguiente, en el 2000, se da la primera **inflexión** en el empleo, que se repetiría en el año 2003 y también el 2007, dos fechas que enmarcan una etapa de bonanza económica³⁴ denominada por los expertos como el “milagro español”. En este periodo el empleo femenino sobrepasó el 70 % (Figura 2.13.) para seguir creciendo, aunque de un modo más moderado a partir de la crisis iniciada en el 2008 que duraría hasta 2014 y que propició un incremento brusco del **desempleo** en el tercer trimestre del 2007 (Figura 2.4.) que pasó del 8 % al 25 %.

En esta misma etapa de crisis económica se da por tanto un **decrecimiento** general de la **fecundidad** a excepción de las mujeres mayores de 35 años (Figura 2.2.).

El desempleo juvenil se disparó también a partir de entonces (Figura 2.4.) agudizando el descenso progresivo de la fecundidad entre las mujeres menores de 24 años (Figura 2.2.) que continúa en la actualidad. Este escenario nos plantea una primera cuestión: la incertidumbre del mercado y su influencia en la toma de decisiones de los jóvenes.

Empleo femenino está asociado a fecundidad, pero para que esto suceda de un modo

pleno, dentro de los parámetros necesarios de sostenibilidad social –índice de reemplazo generacional- es preciso impulsar políticas activas de empleo juvenil, programas de conciliación trabajo y familia y políticas y políticas públicas de soporte a la maternidad que sean capaces de evitar descensos bruscos en la fecundidad, especialmente en épocas de crisis o incertidumbre económica.

3.2. Las mujeres activas de entre 25 y 34 años no presentan la fecundidad esperada según la tendencia general. La coincidencia de esta etapa vital con el asentamiento profesional hace sospechar una cultura laboral refractaria a la maternidad

La postergación progresiva en estos últimos años de la primera maternidad es quizás la primera señal más evidente de esta afirmación (Figura 2.12.)³⁵. Para las mujeres de entre 25 y 34 años tener empleo no es suficiente razón para considerar la posibilidad de tener hijos, es preciso tener estabilidad en el empleo y posibilidades de promoción más allá de las cargas familiares. Al menos eso nos parece decir la no asociación entre empleo y fecundidad (Figura 2.6.). En los otros dos grupos -menores de 24 (Figura 2.5.) y mayores de 35 (Figura 2.7.) la asociación entre empleo y fecundidad sí es significativa algo que también se confirma en la Tabla 2.1. donde procedimos a la construcción de serie temporales con las variables consideradas más importantes.

La débil implantación de políticas de conciliación e igualdad en las empresas, la penalización implícita de la maternidad y el coste de oportunidad que todo ello supone en el desarrollo profesional de las mujeres –promoción, salario- está en el origen de esta tendencia. Las mujeres no tienen los hijos que querían tener ni tampoco los tienen cuando querían tenerlos. El miedo a perder el empleo, a no ser promocionadas o seleccionadas en un de-

³⁴ El sexenio 2000-2006, periodo “brillante” para la economía española, cuyo Producto Interior Bruto (PIB) creció el 20,9 por ciento en términos reales mejorando su situación respecto a la Unión Europea, según el Balance Económico Regional de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).

³⁵ Las madres primerizas cada vez son más mayores, esta tendencia crece progresivamente hasta el 2008, año en el que se dispara una vez incluso se ha superado la crisis económica financiera española (2008-2014).

terminado proceso de selección actúan como freno en la toma de decisiones sobre su maternidad. A todo ello hay que añadir el coste del cuidado, en un país como el nuestro donde las plazas de guardería son todavía insuficientes y donde la red familiar de apoyo se debilita progresivamente. Este hecho, añadido a la dificultad para armonizar tiempos de trabajo y vida personal/familiar y a un horario en claro desajuste con el europeo, es la causa de los elevados índices de estrés femenino debido a la doble jornada en nuestro país³⁶.

La generación femenina del pleno empleo se enfrenta a diversos dilemas a lo largo de su trayectoria. Su toma de decisiones es disyuntiva: o trabajo o familia. Las políticas deberían lograr de nuevo esa conjunción entre ambos mundos, fomentando la corresponsabilidad y normalizando el hecho social de la maternidad y la paternidad en la empresa y en la sociedad civil.

3.3. El desempleo significa incertidumbre y está asociado con infecundidad a excepción de las mayores de 35 años

Son las mujeres desempleadas -población activa en búsqueda de empleo o en disposición de acceder a él- en quienes en mayor proporción decrece la fecundidad, a excepción de las que tienen más de 35 años en quienes el desempleo no está asociado a infecundidad sino al revés (Figura 2.8., 2.9. y 2.10.). Esta circunstancia puede estar asociada a la percepción de las prestaciones por desempleo, o a la decisión de un parón profesional para tener hijos.

Algunos autores señalan también que las trabajadoras con contratos temporales y las ocupadas no asalariadas (autónomas, empresarias) muestran edades más tardías para ese primer nacimiento o sencillamente deciden no tenerlos.

Podemos afirmar por tanto que actualmente, la maternidad, ya sea actual o potencial, parece constituir una barrera de entrada al mercado en el caso de las desempleadas, un freno para la estabilidad laboral de las que encade-

nan contratos temporales y un impedimento para una mayor dedicación en las que pretenden impulsar un proyecto empresarial propio como es el caso de las empresarias autónomas.

Como contraste, son las mujeres inactivas, que están fuera del mercado laboral y por lo tanto no en búsqueda activa de empleo, las que presentan una mayor y más temprana transición a la primera maternidad³⁷.

La dedicación intensiva al trabajo en nuestro país -largas jornadas de trabajo muy lejanas al contexto europeo- y la concepción de la maternidad como una realidad vista en sí misma como "carga familiar", se une al descenso de la nupcialidad y el crecimiento de la asunción de la maternidad en solitario. Todos estos factores no solo plantean un escenario diferente en el desarrollo de políticas. Se puede decir que asistimos a la reconstrucción de la identidad femenina en torno al trabajo y no tanto en torno a la maternidad, un cambio de aspiraciones, de principios rectores y de prioridades.

Según la Encuesta de Población Activa, tener hijos y la edad que éstos tengan, especialmente el más pequeño, condiciona la orientación femenina hacia un empleo o una empresa *family-friendly*. Según datos del Panel de Hogares de la Unión Europea y de algunos autores³⁸, son las mujeres inactivas, las que no han participado en el mercado laboral, las más fecundas. Una posible interpretación de esta tendencia es la decisión de concentrarse en desarrollar su vida familiar antes de entrar en el mercado laboral y otra explicación puede ser la hostilidad de nuestro mercado laboral muy diferente por ejemplo al holandés o al de los países escandinavos³⁹. De hecho en nuestro país se da un descenso significativo de mujeres con trabajo remunerado después del nacimiento de

³⁷ MIRET, P. & COSO, E. V. (2017). La causa principal de la infecunditat de les parelles a Espanya, 1999-2016. In Llibre de resums de les sessions dels Grups de treball.: VII Congrés Català de Sociologia i V Congrés Català de Joves Sociòlegs/Sociòlogues. (p. 28). Associació Catalana de Sociologia.

³⁸ NOGUERA, C. S., GOLSCH, K. & STEINHAGE, N. (2002). Increasing uncertainty in the Spanish labor market and entry into parenthood. *Genus*, 77-119.

³⁹ DE LA RICA, S. y FERRERO M.D. (2003). "The effect of fertility on labour force participation: The Spanish evidence", *Spanish Economic Review* 5, pp. 153 - 172.

³⁶ LEÓN, Consuelo. (2016). Estrés laboral femenino y políticas de igualdad y flexibilidad en España. *Revista Feminismos*.

su primer hijo⁴⁰ casi siempre por abandono del puesto de trabajo⁴¹. El momento álgido de esta correlación, abandono del puesto de trabajo y maternidad, se produce cuando la edad del hijo menor es de dos años⁴².

El modo de comportarse respecto a la fecundidad de las mujeres desempleadas y de las inactivas indica que la perspectiva de buscar o no trabajo incide de modo decisivo en el hecho de tener hijos o no tenerlos. El alto nivel de desempleo femenino y especialmente juvenil debería ser un acicate para políticas de empleo que fuesen además no discriminatorias con la maternidad. Los programas de incorporación de nuevos empleados en las empresas deberían estar orientados también a este fin.

3.4. Horarios, flexibilidad horaria y expectativas de promoción y desarrollo en el horizonte de la toma de decisiones femenina

Las afirmaciones anteriores se constatan en los resultados del estudio IFREI⁴³ realizado a partir de una muestra de 4.700 empresas⁴⁴. Las políticas de conciliación e igualdad

no están plenamente implantadas ya que la disponibilidad de las mismas es menor a su nivel de demanda: tan solo entre un 8-15 %⁴⁵ de las empresas dependiendo del sector y del tamaño. Existe una clara relación entre el porcentaje de mujeres, el tamaño de la empresa y el sector al que pertenecen. Las mujeres tienen una presencia intensiva en el sector Servicios, en las micropymes de hasta 10 empleados, y en las empresas de entre 250 y 500 empleados (Tabla 1.1 y Figura 1.1.). Por otra parte la escasez de flexibilidad horaria española, asociada a las largas jornadas laborales suele derivar en absentismo y bajas por estrés, principales problemas en la empresa española.

En cuanto a los programas de conciliación en las empresas, su configuración es incompleta, tal como muestra la débil correlación entre las distintas políticas (Figura 1.2.) y muy dependiente de la actitud o sensibilización directiva ante este tema, verdadero configurador de la cultura de las compañías.

En general directivos y empleados reconocen que la actitud de la dirección determina en gran parte la cultura final por encima del diseño o ratificación de un programa ya que la confianza del directivo ante el uso hecho por parte del empleado/a de la flexibilidad, actúa como impulsor o por el contrario como freno de los mismos programas. En la decisión del empleado –usar o no esa medida, hacer visible y compatible su vida familiar con la profesional– pesa más esa ley no escrita pero vivida en la empresa. Por este motivo, para la implementación plena de estas políticas, no basta la presión institucional de las leyes sino que es preciso trabajar la cultura de las compañías e intensificar la formación directiva en gestión de la flexibilidad⁴⁶.

Todavía hoy muchos directivos temen la flexibilidad porque desconocen las herramientas de dirección necesarias para organi-

⁴⁰ GUTIÉRREZ - DOMÉNECH, M. (2005b). "Employment transitions after motherhood in Spain", *Labour* 19, pp. 123 - 148.

⁴¹ BLÁZQUEZ, M., HERRARTE, A. & SÁEZ, F. (2012). Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados. *Cuadernos de economía*, 35 (99), 139-157.

⁴² DAVIA, M.A. y LEGAZPE, N. (2012). "Decisiones laborales de las mujeres casadas o cohabitantes en España", *Estudios de Economía Aplicada* 30 (3), pp. 1 - 22.

⁴³ El proyecto IFREI (Iese Family Responsible Index) del IESE cuya edición anual durante este periodo constituyó un índice de clima en las empresas, obtuvo financiación de proyectos Equal de la UE, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, así como el Ministerio de Igualdad y las correspondientes Consejerías de Empleo de la Comunidad Autónoma de Madrid y de la Generalitat de Catalunya. El objetivo era medir el grado de implantación real, de uso por parte del empleado, respecto a las políticas de flexibilidad aprobadas en convenio y vigentes por ley. A esta información descriptiva de la situación real, en el seno de las empresas se añadían otros factores como el rol del directivo, el presupuesto asignado, y la cultura de empresa respecto a horarios y promoción profesional dentro de las compañías.

⁴⁴ LEÓN, Consuelo. "Factores de éxito en la implantación de políticas de conciliación en las empresas españolas. 2003-2007" Tesis doctoral. Este trabajo está basado en los datos recogidos en el índice IFREI (Family Responsible Employer Index) del IESE Business School.

⁴⁵ LEÓN, Consuelo. "Factores de éxito en la implantación de políticas de conciliación en España" (2010) Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1945309

⁴⁶ CROSS, Christine. "Barriers to the executive suite: evidence from Ireland". *Leadership & Organization Development Journal* 31.2 (2010): 104-119.

zar el trabajo de otra manera y porque temen los cambios profundos que esto pueda producir en el funcionamiento interno de la compañía. En los últimos años la demanda de cursos en formación en gestión del tiempo y del estrés han crecido, no así los programas de formación directiva en gestión de la diversidad o conciliación trabajo y familia. Se ataca de nuevo el efecto, pero no la causa del problema.

Un demostración del divorcio entre marco legal y cultural real de las empresas es las dos leyes marco de esta década- la referente a la conciliación de la vida familiar y laboral (de 5 de noviembre, 39/1999) y la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (de 22 de marzo, LOIEMH, 3/2007)- actuaron en muchas ocasiones como un verdadero *boomerang* para las mujeres⁴⁷.

Una posible explicación es que, en su etapa inicial, la Ley de Conciliación de 1999 había empujado a incluir en convenios colectivos de las empresas un largo elenco de prestaciones sociales nuevas, como permisos, reducciones de jornada y excedencias. El aspecto implícito de las políticas era responder a las expectativas de selección, contratación estable y promoción profesional de las mujeres. Sin embargo la disponibilidad de estas medidas fue decayendo a medida que la visibilidad pública de la norma y los presupuestos y subvenciones también lo hicieron⁴⁸.

La situación descrita es el marco en la toma de decisiones de las trabajadoras de entre 25 y 34 años. Para ellas empleo significa *no niños*. La situación es doblemente injusta si tenemos en cuenta que existe un *gap* entre maternidad real y deseada⁴⁹ y que el trabajo femenino es más precario que el masculino-temporal, o a tiempo parcial- y caracterizado por la doble jornada debido a la mayor carga

de cuidado que recae en la mujer. De hecho en las empresas con más del 75 % de mujeres en plantilla, el estrés y el absentismo laboral son los principales problemas destacados.

Respecto a la trayectoria profesional, desde el punto de vista del empleador las interrupciones en la carrera profesional asociadas a la maternidad -bajas, reducciones de jornadas, permisos- inciden en la antigüedad y se asocian a una depreciación del capital humano por entender que la experiencia laboral se trunca o se hace discontinua, especialmente en algunos sectores y puestos de trabajo. Según datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) una de las razones principales de la brecha salarial de género es que las mujeres están más tiempo fuera del mercado laboral a lo largo de su trayectoria en comparación con los hombres, especialmente a partir de los 35 años de edad, momento que coincide con la llegada de los hijos cuya llegada se ha retrasado⁵⁰.

3.5. Los frenos e impulsores de las trayectorias profesionales y de la fecundidad

La situación familiar o las expectativas de formar una, el contexto institucional -formado en este caso por las políticas fiscales, de apoyo a la vivienda, las condiciones públicas en torno al cuidado y el coste repercutido- así como las leyes no escritas de la cultura de empresa, vigentes en la mayoría de los centros de trabajo respecto a la incorporación de candidatos, a su promoción y remuneración, configuran un marco exógeno que incide de modo importante en la conformación de los ideales y expectativas profesionales de las mujeres y de su modo de acceder a ellos.

Se da por tanto una "negociación laboral implícita". Las mujeres, conocedoras de las reglas vigentes en el mercado, diseñan su trayectoria personal y familiar teniendo en cuenta esos factores⁵¹. Estudios de tipo cualitativo,

⁴⁷ Esta situación fue avanzada ya por SMART en 1989 en su conocida obra *Feminism and the Power of Law*.

⁴⁸ CHINCHILLA, Nuria y Consuelo, LEÓN. La ambición femenina. Cómo reconciliar familia y trabajo. Madrid: Aguilar, 2004

⁴⁹ ESCOBEDO, Anna, Lara NAVARRO y Luis FLAQUER. Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea FIPROS. Madrid: Ministerio de Trabajo, 2007.

⁵⁰ CEBRIÁN, Inmaculada y Gloria MORENO. 2015. "The Effects of Gender Differences in Career Interruptions on the Gender Wage Gap in Spain." *Feminist Economics* 21 (4): 1-27. <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1008534>

⁵¹ CORTINI, M., TANUCCI, G. & MORIN, E. (Eds.). (2010). *Boun-*

realizados en diferentes años en una muestra de mujeres directivas⁵², mujeres y hombres directivos⁵³ y trabajadores de ambos sexos que son padres⁵⁴, reflejan la diferencia entre hombres y mujeres en los criterios de selección y permanencia en un puesto de trabajo (Tablas 1.2. y 1.3.) y cómo la maternidad u otras situaciones de cuidado de personas dependientes han significado un conflicto (Tablas 1.4., 1.5. y 1.6.) así como el papel determinante de las políticas de empresa y de la mayor o menor corresponsabilidad familiar en este cambio de paradigma necesario (Tabla 1.7.).

En el estudio realizado en el 2017 el 97 % de los encuestados afirmaba que la empresa es el agente social clave para modificar esta situación, por delante del Estado (87 %) y de la escuela (76 %).

Respecto a la corresponsabilidad intrafamiliar, el 70 % manifestó que era preciso redefinir el rol del hombre con objeto de lograr un reparto equitativo de tareas y hacer posible una presión menor en la madre trabajadora. En cuanto al uso de las políticas de flexibilidad en su empresa, el 35 % de las mujeres y el 26 % de los varones manifiestan haber sufrido consecuencias negativas en su trayectoria profesional por el hecho hacer uso de esta medida en la empresa.

Finalmente y más allá de las políticas y prácticas empresariales -el 96,6 % de las mujeres y el 93,3 % de los hombres- afirman que por delante de las largas jornadas y de los estereotipos de género mencionados, la principal dificultad es el escaso apoyo a la maternidad en las políticas sociales.

daryless careers and occupational wellbeing. Springer. CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. (2005). La ambición femenina: cómo reconciliar trabajo y familia. Suma de Letras. CHINCHILLA, N., LEÓN, C., TORRES, E. & CANELA, M. Á. (2006). Frenos e impulsores en la trayectoria profesional de las mujeres directivas. Documento de investigación, (632), 181-199.

⁵² CHINCHILLA, POELMANS, LEÓN, 2003 "Valores femeninos en la empresa" IESE Publishing.

⁵³ CHINCHILLA, N., LEÓN, C., TORRES, E. & CANELA, M. A. (2006). Career inhibitors and career enablers for executive women.

⁵⁴ CHINCHILLA, JIMÉNEZ, GRAU, 2017. Maternidad y trayectoria profesional. Disponible en: <https://media.iese.edu/upload/IESEORDESALow.pdf>

4. CONCLUSIONES: LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y DE LOS PODERES PÚBLICOS

En este contexto es lógico concluir que el marco socioeconómico de un país tiene una importancia decisiva en el desarrollo de la sociedad y en las decisiones de quienes la forman. Las políticas sociales necesitan por tanto adaptarse a una nueva realidad familiar cada vez más compleja y hacerlo de un modo coordinado con las empresas, afrontando la realidad del mundo del trabajo sin confundir una organización flexible con temporalidad y precariedad laboral.

Nuestra asignatura pendiente es no ya la reforma del mercado laboral sino la organización eficiente del trabajo en las empresas. El objetivo es mejorar nuestra productividad en el contexto de la UE. Por ello quizás la situación descrita sea la ocasión de cambiar un paradigma *presentista*, de largas jornadas y de escasa educación en el desarrollo de la eficiencia y en los objetivos personales en el trabajo.

La gestión del tiempo esconde un tesoro social. Es una materia que debería empezar en la escuela, seguir en la universidad y consolidarse en los centros de formación superior para convertirse en la estrella de los programas de formación de directivos en las escuelas de negocios, donde con frecuencia esta materia es abordada como una mera cuestión de eficacia personal propia del liderazgo y no tanto como una transformación profunda de los procesos de organización de las empresas.

Las políticas de flexibilidad, bien diseñadas y convenientemente dirigidas, son una herramienta de fidelización del empleado y del talento más valioso, un modo de evitar el absentismo encubierto y una manera de ahorrar costes a las compañías. Favorecen además que se reduzca ese coste de oportunidad percibido como tal por muchas mujeres que retrasan la maternidad por motivos de consolidación profesional. Un dilema que no se da en el resto de Europa a excepción de los países del arco sur del Mediterráneo.

Las políticas de igualdad necesitan favorecer la equidad y la corresponsabilidad norma-

lizando la realidad de la maternidad y de la paternidad en la empresa y en la sociedad. Es el momento de afrontar la trayectoria de las personas de un modo completo, sin penalizar las interrupciones por motivos de cuidado de familiares, siguiendo el ejemplo de otros países europeos.

Por todo ello es imprescindible impulsar políticas activas de empleo juvenil o de formación para el empleo que sean compatibles con la formación de una familia (políticas de acceso a la vivienda y ayudas por hijo), favorecer que los programas de conciliación e igualdad tengan un seguimiento y mantenimiento gracias a acreditaciones o certificaciones que mantengan viva su cultura, diseñar con especial empeño políticas enfocadas a mujeres comprendidas en la franja de edad de entre 25 y 34 años que son las que viven el dilema de fecundidad o desarrollo profesional, considerar de una vez por todas el desempleo, el trabajo temporal y el de las trabajadoras autónomas como situaciones específicas de alto riesgo demográfico que requieren medidas específicas, favorecer modelos sociales de éxito –incluidos directivos y directivas– con esta nueva mentalidad –eficiencia compatible con fecundidad y proyecto personal/familiar– y finalmente trabajar desde las diferentes instancias gubernamentales y administrativas para la mejora de la situación de los trabajadores y trabajadoras, analizando para ello las encuestas de clima de las empresas excelentes y organizando grupos de discusión entre los diferentes colectivos mencionados.

No olvidemos que en muchas ocasiones el empleo femenino ha crecido a expensas de un sobreesfuerzo de las mujeres, pronunciando en muchas ocasiones un «doble sí»: un sí al empleo y a la maternidad⁵⁵ que no siempre ha estado acompañado por políticas de cuidado de menores y dependientes⁵⁶ o políticas de conciliación e igualdad, especialmente en el sur de Europa.

En los últimos años se han seguido las directrices europeas sobre empleo. En ellas late la idea de fondo de la igualdad, enfocada desde una perspectiva de género, que pretende «reunificar» producción y reproducción⁵⁷. El problema es que no hemos sabido responder a esta exigencia de un modo integral, especialmente con las generaciones nacidas a partir de los años 80, generaciones más exiguas, incorporadas al mercado laboral en la última época de bonanza económica antes de la crisis del 2008 y con otro sistema de prioridades y de valores.

El marco legal de la LOIEMH planteaba una conciliación corresponsable, facilitadora del reparto en las tareas de cuidado e igualdad entre y hombres, así como un cambio en la sociedad y en las empresas: «El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil».

Hoy sin embargo en el modelo de conciliación permanecen estereotipos contrarios al sentido de la ley, por ello los poderes públicos deberían abrir canales y escuchar de un modo más activo a la sociedad, diseñando objetivos y actuaciones bien determinadas «en todas las políticas y acciones gubernamentales, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación»⁵⁸.

En lo que respecta al marco político institucional, es interesante destacar dos buenas prácticas en países procedentes de entornos socio-económicos muy diferentes: Trento y Dinamarca.

En Trento (Italia) cada año los gobiernos locales elaboran un plan de políticas municipales que involucra directamente a las familias y a otros agentes sociales a través de la

⁵⁵ CIGARINI, L. (2006). El doble "sí" de las mujeres a la maternidad y al empleo. *DUODA: Estudis de la diferència sexual*, (30), 51-58.

⁵⁶ ALBA, A. (2000). La riqueza de las familias: mujer y mercado de trabajo en la España democrática. Ariel.

⁵⁷ SANTOS FERNÁNDEZ, M^a Dolores, «¿Los tiempos femeninos ponen patas arriba el derecho del trabajo?, en AA.VV (dir. MORA CABELLO DE ALBA, Laura) Trabajar en femenino, trabajar en masculino, Bomarzo, Albacete, 2013, pág. 113.

⁵⁸ EMAKUNDE, «Igualdad en políticas públicas», revista online del instituto Vasco de la Mujer, disponible en www.emakunde.euskadi.eus

activación de "distritos" de los que dependen la construcción de parques infantiles familiares, ofertas, promociones, y descuentos entre otros beneficios. Cabe destacar que esta región tiene la tasa de natalidad más alta en Italia, un 15 % superior al promedio del país⁵⁹.

En Dinamarca, país en el que el gasto en servicios sociales alcanza un tercio del PIB y las mujeres presentan el más alto índice de participación en el mercado laboral de toda Europa: el 92 %, la natalidad está en 1,8 hijos por mujer. En este país las plazas de guardería -algunas de ellas en domicilios familiares- están completamente cubiertas y garantizadas desde el Departamento de Servicios Sociales de cada municipio gracias a la *Ley Childminding Act*, que entró en vigor en 2007⁶⁰.

Dos casos muy distintos en contextos socioeconómicos muy diferentes. Destacar que existen nos lleva a pensar que los cambios, aunque parezcan difíciles, siempre son posibles.

BIBLIOGRAFÍA

- ADSERA, Alicia, 2004. "Changing fertility rates in developed countries: the impact of labour market institutions," *Journal of Population Economics* 17(1): 1-27.
- ADSERA, Alicia, 2011. "Where are the babies? labor market conditions and fertility in Europe," *European Journal of Population* 27(1): 1-32.
- ALBA, A. 2000. *La riqueza de las familias: mujer y mercado de trabajo en la España democrática*. Ariel.
- BECKER, Gary S. 1960. "An economic analysis of fertility," in *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. universities-national Bureau.
- BECKER, Gary S. 1981. *A Treatise on the Family*. Harvard university Press.
- BERNARDI, Laura, Andreas KLÄRNER, & Holger

VON DER LIPPE. 2008. "Job insecurity and the timing of parenthood: a comparison between eastern and western Germany," *European Journal of Population* 24: 287-313.

- BLÁZQUEZ, M., HERRARTE, A. & SÁEZ, F. (2012). Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados. *Cuadernos de Economía*, 35(99), 139-157.
- BLOSSFELD, Hans-Peter & Johannes HUININK. 1991. "Human capital investments or norms of role transition? How women's schooling and career affect the process of family formation," *American Journal of Sociology* 97: 143-168.
- CEBRIÁN, Inmaculada y MORENO Gloria. 2015. "The Effects of Gender Differences in Career Interruptions on the Gender Wage Gap in Spain." *Feminist Economics* 21 (4): 1-27. <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1008534>
- CHINCHILLA, M., POELMANS, S. & LEÓN, C. 2003. Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas (No. D/498). IESE Business School.
- CHINCHILLA, POELMANS, LEÓN, 2003 "Valores femeninos en la empresa" IESE Publishing
- CHINCHILLA, N & LEÓN, C. 2003. *Les Millors pràctiques de conciliació treball-família a l'empresa*. Departament de Benestar i Família.
- CHINCHILLA N. & LEÓN, C. 2004. *Cómo re-conciliar trabajo y familia: La ambición femenina*. Aguilar.
- CHINCHILLA, N. & León, C. 2005. *La ambición femenina: cómo re-conciliar trabajo y familia*. Suma de Letras.
- CHINCHILLA, & LEÓN. *Guía de buenas prácticas de la empresa flexible (años 2005, 2007 y 2009)*.
- CHINCHILLA, N., LEÓN, C., CANELA, M. A., ARIÑO, M. A. & QUIROGA, V. 2006. *Análisis sectorial de las políticas de conciliación*. disponible en http://www.iese.edu/en/files/6_23315.pdf
- CHINCHILLA, N., LEÓN, C., TORRES, E. & CANELA, M. A. 2006. *Career inhibitors and career enablers for executive women*.
- CHINCHILLA, N., LEÓN, C., TORRES, E. & CANELA, M. A. 2006. *Frenos e impulsores en la tra-*

⁵⁹ www.familyintrentino.it

⁶⁰ <http://aplikationer.foa.dk/Publicationer/pjecer/Paedagogisk/FamilyDayCareInDenmark.pdf>

- yectoria profesional de las mujeres directivas. Documento de investigación, (632), 181-199.
- CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. (Eds.). 2009. Experiencias en organización del tiempo de trabajo en las empresas de Cataluña. Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- CHINCHILLA, N. & LEÓN, C. 2011. Diez años de conciliación en España (1999-2009). Grupo 5.
- CHINCHILLA, JIMÉNEZ & GRAU, 2017. Maternidad y trayectoria profesional. Disponible en: <https://media.iese.edu/upload/IESEORDESAlow.pdf>
- CIGARINI, L. 2006. El doble "sí" de las mujeres a la maternidad y al empleo. *DUODA: Estudios de la diferencia sexual*, (30), 51-58.
- CORTINI, M., TANUCCI, G. & MORIN, E. (Eds.). 2010. *Boundaryless careers and occupational wellbeing*. Springer.
- CROSS, Christine. "Barriers to the executive suite: evidence from Ireland". *Leadership & Organization Development Journal* 31.2 (2010): 104-119.
- DAVIA, M.A. & LEGAZPE, N 2012. "Decisiones laborales de las mujeres casadas o cohabitantes en España", *Estudios de Economía Aplicada* 30 (3), pp. 1 - 22.
- DE LA RICA, S. y FERRERO M.D. 2003. "The effect of fertility on labour force participation".
- DE LA RICA, S ; IZA, A. 2005. "Career planning in Spain: Do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?," *Review of the Economics of the Household* 3: 49-73.
- DELGADO, M. 2003. Familia y fecundidad en España. *Arbor*, 174(685), 21-34.
- DELGADO, M., LÓPEZ, F. & BARRIOS, L. 2006. Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 115(1), 197-222.
- DELGADO, M., MEIL, G. & LÓPEZ, F. Z. 2008. Spain: Short on children and short on family policies. *Demographic Research*, 19, 1059-1104.
- EASTERLIN, Richard a. 1980. *Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare*. New York: Basic Books.
- EMAKUNDE, «Igualdad en políticas públicas», revista online del Instituto Vasco de la Mujer, disponible en www.emakunde.euskadi.eus
- ESCOBEDO, Anna, Lara NAVARRO & Luis FLAQUER. 2007. *Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europa FIPROS*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- EUROSTAT, 2010. Live births data and annual and quarterly unemployment rates, online statistics database «<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>», accessed 30 august 2010.
- EVERITT, B. S. 1992. *The analysis of contingency tables*. Chapman and Hall/CRC.
- FERNÁNDEZ, D. D. & MÍNGUEZ, A. M. 2017. Mujeres, madres y trabajadoras. Incidencia laboral de la maternidad durante el ciclo económico 2005-2016. *Revista de Economía Laboral-Spanish Journal of Labour Economics*, 14, 66-103.
- FISCHER, Tamer & AART C. LIEFBROER. 2006. "For richer, for poorer: the impact of macroeconomic conditions on union dissolution rates in the Netherlands 1972-1996," *European Sociological Review* 22(5): 519-532.
- GOLDIN, Claudia & Lawrence F. KATZ. 2002. "the power of the pill: oral contraceptives and women's career and marriage decisions," *The Journal of Political Economy* 110(4): 730-770.
- GUSTAFSSON, Siv & Adrian KALWIJ. 2006. *Education and Postponement of Maternity: Economic Analysis for Industrialized Countries*, vol. 15, *European Studies of Population*. Kluwer academic Publishers / Springer.
- GUTIÉRREZ - DOMÈNECH, M. 2005b. "Employment transitions after motherhood in Spain", *Labour* 19, pp. 123 - 148.
- INE. 2010. *Vital Statistics and Basic Demographic Indicators. Year 2009*. Provisional data. Press release, 22 June, instituto nacional de estadística, Madrid «http://www.ine.es/en/prensa/np600_en.pdf».

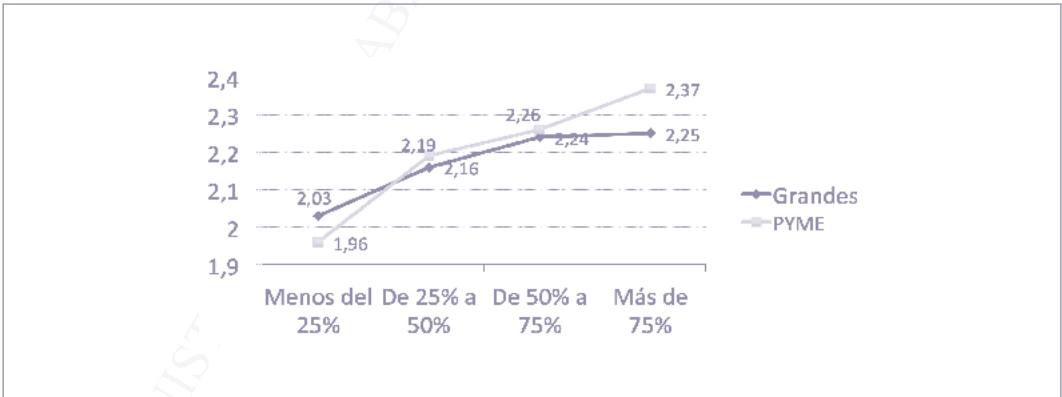
- LEÓN, Consuelo. 2016. Estrés laboral femenino y políticas de igualdad y flexibilidad en España. *Revista Feminismos*.
- LEÓN, Consuelo. "Factores de éxito en la implantación de políticas de conciliación en España" 2010 Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1945309
- LESTHAEGHE, Ron. 1983. "A century of demographic and cultural change in western Europe: an exploration of underlying dimensions." *Population and Development Review* 9(3): 411-435.
- LESTHAEGHE, Ron. 1995. "The second demographic transition in western countries: an interpretation," in Karen o. Mason and Magritt Jensen (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press, pp. 17-62.
- LONG, J. S. & FREESE, J. 2005. Regression models for categorical outcomes using Stata.
- MCDONALD, Peter. 2002. "Sustaining fertility through public policy: the range of options," *Population-E* 57(3): 417-446.
- MILLS, Melinda, Hans-Peter BLOSSFELD & Erik KLLJZING. 2005. "Becoming an adult in uncertain times: a 14-country comparison of the losers of globalization," in Hans-Peter Blossfeld, *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*. London/ New York: Routledge advances in Sociology Series, pp. 423-441.
- MIRET, P. & COSO, E. V. 2017. La causa principal de la infecunditat de les parelles a Espanya, 1999-2016. In *Llibre de resums de les sessions dels Grups de treball*: VII Congrés Català de Sociologia i V Congrés Català de Joves Sociòlegs/Sociòlogues. (p. 28). Associació Catalana de Sociologia.
- NOGUERA, C. S., GOLSCH, K. & STEINHAGE, N. 2002. Increasing uncertainty in the Spanish labor market and entry into parenthood. *Genus*, 77-119.
- POELMANS, S. A., CHINCHILLA, N. & CARDONA, P. 2003. The adoption of *family-friendly* HRM policies: Competing for scarce resources in the labour market. *International Journal of Manpower*, 24(2), 128-147.
- POELMANS, S., Chinchilla, N. & LEÓN, C. 2003. Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas. Documento de Investigación, 498.
- PRIoux, F. & MANDELBAUM, J. 2003. Age at first union in France: A two-stage process of change. *Population*, 58(4), 559-578.
- SANTOS FERNÁNDEZ, M^a Dolores, «¿Los tiempos femeninos ponen patas arriba el derecho del trabajo?, en AA.VV (dir. Mora Cabello de Alba, Laura) *Trabajar en femenino, trabajar en masculino*, Bomarzo, Albacete, 2013, pág. 113.
- VAN DE KAA, Dirk J. 2001. "Postmodern fertility preferences: From changing value orientation to new behavior," *Population and Development Review* 27(Supp.): 290-331.
- VIKAT, Andres. 2002. "Fertility in Finland in the 1980s and 1990s: analysis of fertility trends by age and parity," *Yearbook of Population Research in Finland* 38 (2002): 159-178.
- VIKAT, Andres. 2004. "Women's labor force attachment and childbearing in Finland," *Demographic Research, Special Collection* 3: 177-212.

ANEXO 1. TABLAS Y FIGURAS PROCEDENTES DE LOS ESTUDIOS IFREI Y SOBRE LOS FRENOS E IMPULSORES DE LAS TRAYECTORIAS PROFESIONALES EN HOMBRES Y MUJERES

TABLA 1.1. PROPORCIÓN MUJERES EN PLANTILLA, TAMAÑO DE LA EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD

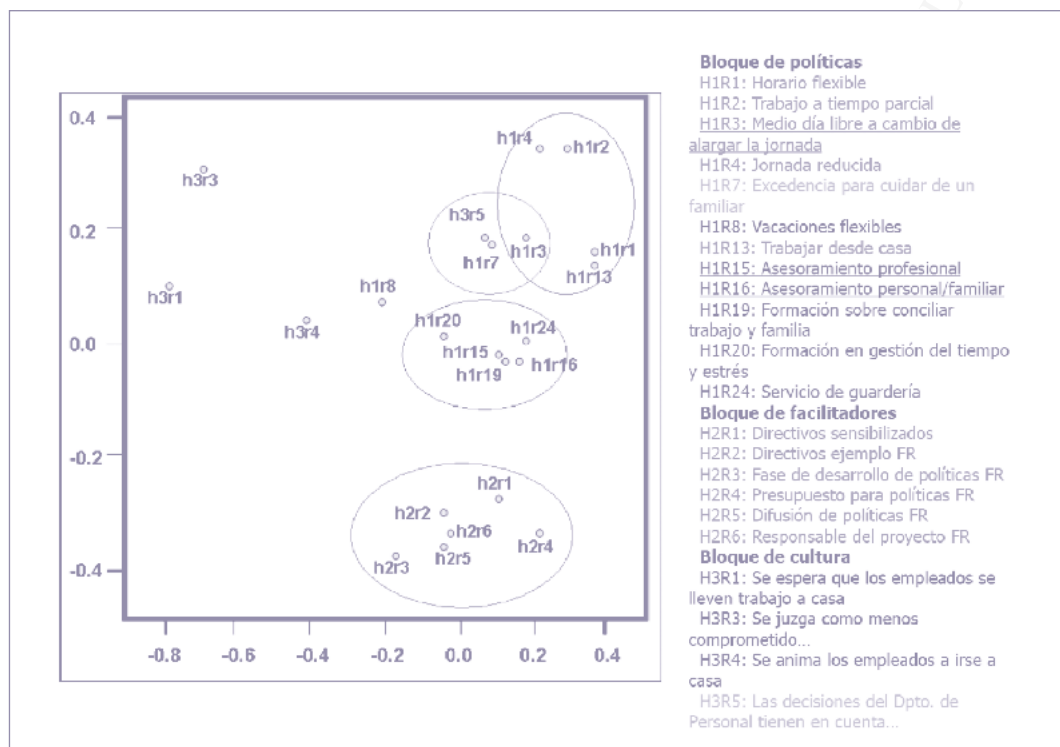
Proporción de mujeres en plantilla en relación al tamaño y al sector				
Tamaño plantilla	Menos del 25 % mujeres	Del 25 al 50 % mujeres	Del 50 al 75 % mujeres	Más del 75 % mujeres
Hasta 10 empleados	3 %	9 %	3 %	24 %
De 11 a 50	13 %	25 %	34 %	31 %
De 51 a 250	83 %	65 %	62 %	49 %
Total PYME	29 %	30 %	27 %	9 %
De 251 a 500	54 %	49 %	43 %	27 %
De 501 a 1000	20 %	20 %	21 %	25 %
De 1001 a 5000	21 %	21 %	26 %	34 %
Más de 5000	5 %	8 %	9 %	8 %
Total grandes	30 %	39 %	24 %	7 %
Producción	82 %	61 %	40 %	28 %
Servicios	17 %	39 %	59 %	72 %
Total	29 %	38 %	24 %	7 %

FIGURA 1.1. PORCENTAJE DE MUJERES, TAMAÑO DE LA EMPRESA Y NIVEL DE IMPLANTACIÓN DE LOS PROGRAMAS



En la siguiente figura hemos cruzado la participación femenina en grandes empresas y pymes con la media entre los principales impulsores del programa en una empresa: liderazgo, estrategia, comunicación y equipo responsable. La pauta ascendente es la previsible salvo en el caso de los impulsores en las PYME con un 75 % de mujeres en plantilla, en las que la función directiva está claramente a favor de los programas. Cuanto mayor es la proporción de mujeres en plantilla, mayor es el liderazgo, estrategia, comunicación y equipo responsable de llevarlo a cabo. En las empresas grandes esta tendencia es mayor que en las pymes.

FIGURA 1.2. ASOCIACIÓN MÁS FRECUENTE ENTRE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN Y FACILITADORES DE LA CULTURA CONCILIADORA



En esta representación MDS se recogen las 22 cuestiones tratadas en el cuestionario IFREI. Está basada en una matriz de proximidad en la que las distancias se han definido como 1 menos la correlación tau-b. Abajo aparecen, perfectamente agrupadas y separadas del resto, las seis cuestiones del bloque de facilitadores. Arriba a la izquierda, los frenos. El resto no está tan bien definido, y uno de los impulsores (h3R5) aparece mezclado con las cuestiones del bloque de flexibilidad.

TABLA 1.2. CRITERIOS MÁS RELEVANTES EN LA ELECCIÓN DE UN PUESTO DE TRABAJO O EN LA PERMANENCIA EN ÉL

Criterio	Hombres	Mujeres	Total
Aumento de ingresos	38,5 %	32,2 %	36,7 %
Equilibrio personal/profesional	48,3 %	72,2 %	56,3 %
Reto del nuevo trabajo	45,2 %	51,4 %	47,1 %
Promoción profesional	48,0 %	36,9 %	44,2 %
Opinión de la pareja	19,3 %	5,7 %	14,8 %

TABLA 1.3. COEFICIENTES DE LA REGRESIÓN LOGÍSTICA SOBRE LOS CRITERIOS MÁS RELEVANTES

Criterio	Sexo	Edad
Aumento de ingresos	0,289*	-0,003
Equilibrio personal/profesional	-0,946***	-0,037***
Reto del nuevo trabajo	-0,297**	0,018
Promoción profesional	0,455**	0,002
Opinión de la pareja	1,303***	0,034**

*En la regresión, el sexo se ha codificado HOMBRE = 1, MUJER = 0.
 $p < 0,01$ se denota por ***, $0,01 < p < 0,05$ por ** y $0,05 < p < 0,1$ por *.*

TABLA 1.4. SITUACIONES DE CUIDADO FAMILIAR Y TRAYECTORIA PROFESIONAL

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Baja por maternidad/paternidad	11,9 %	82,6 %	35,2 %
Excedencia para cuidar de un hijo	1,9 %	7,3 %	3,6 %
Reducción de jornada para cuidar de los hijos	2,9 %	21,1 %	8,9 %
Dejar el trabajo para cuidar de los hijos	5,4 %	11,0 %	7,3 %
Dejar de trabajar para cuidar de los padres	2,5 %	1,3 %	2,1 %
Reducción de jornada para cuidar de los padres	3,6 %	2,5 %	3,2 %

TABLA 1.5. APOYOS EN EL CUIDADO DE PERSONAS DEPENDIENTES (MEDIAS, ESCALA 1-4)

Apoyo	Hombres	Mujeres	Total
Cónyuge/pareja	3,81	2,94	3,52
Padres/suegros	2,61	2,37	2,54
Hijos	1,91	1,76	1,86
Infraestructura pública	1,34	1,25	1,31
Infraestructura privada	1,85	1,91	1,87
Servicio doméstico	2,54	3,10	2,72

**TABLA 1.6. PAPEL DEL HOMBRE EN LA FAMILIA
Y OPINIÓN SOBRE OTROS AGENTES SOCIALES**

Valoración	Hombres	Mujeres	Total
Es clave	90 %	85 %	89 %
Está en crisis	27 %	34 %	29 %
Hay que redefinirlo	50 %	70 %	57 %
Tan importante para los hijos como la madre	91 %	91 %	91 %
Tan importante para los mayores como la mujer	69 %	72 %	70 %
Apoyo solo afectivo	28 %	41 %	32 %
La empresa debe apoyar el cambio	91 %	97 %	93 %
La escuela debe apoyar el cambio	76 %	74 %	76 %
El estado debe apoyar el cambio	87 %	91 %	87 %

**TABLA 1.7. COEFICIENTES DE LA REGRESIÓN LOGÍSTICA SOBRE EL PAPEL
DEL HOMBRE EN LA FAMILIA Y SOBRE LA OPINIÓN SOBRE OTROS AGENTES SOCIALES**

Valoración	Sexo	Edad
Es clave	0,662***	-0,032*
Está en crisis	-0,485***	0,056***
Hay que redefinirlo	-0,910***	0,037***
Tan importante para los hijos como la madre	0,043	-0,034
Tan importante para los mayores como la mujer	-0,082	-0,002
Apoyo solo afectivo	-0,579***	0,009
La empresa debe apoyar el cambio	-0,992***	-0,092***
La escuela debe apoyar el cambio	0,121	-0,002
El estado debe apoyar el cambio	-0,474**	-0,046***

*En la regresión, el sexo se ha codificado HOMBRE = 1, MUJER = 0.
 $p < 0,01$ se denota por ***, $0,01 < p < 0,05$ por ** y $0,05 < p < 0,1$ por *.*

ANEXO 2. FIGURAS Y TABLAS SOBRE FECUNDIDAD Y EMPLEO FEMENINO

FIGURA 2.1. TASA DE FECUNDIDAD POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1971-2016

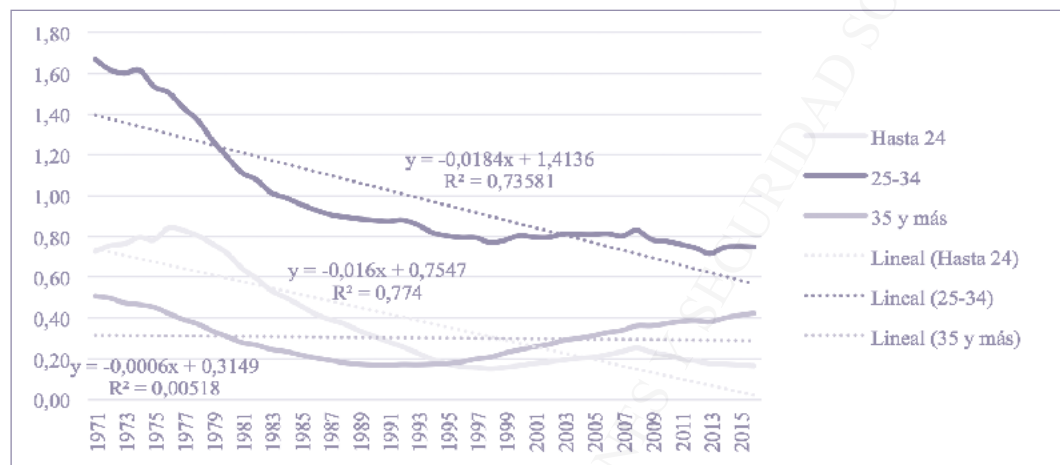


FIGURA 2.2. TASA DE FECUNDIDAD POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

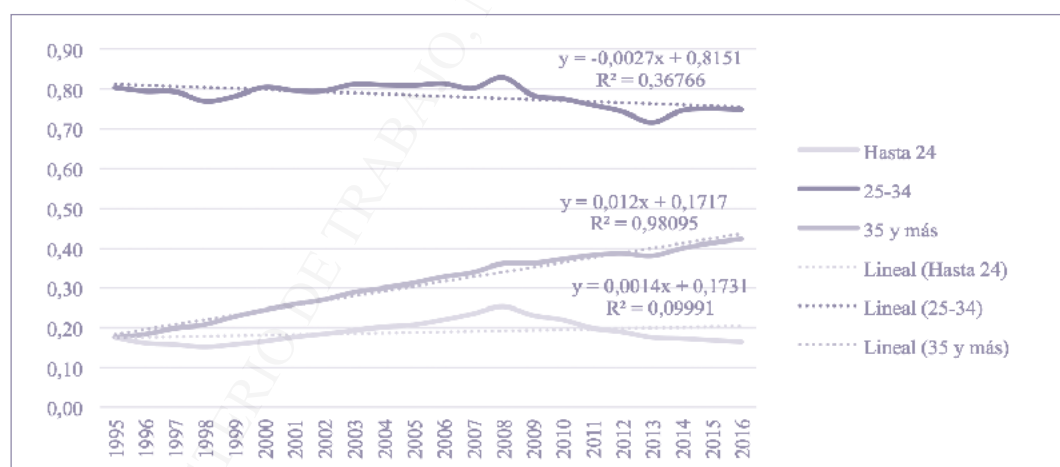


TABLA 2.1. MEDIDAS DE ASOCIACIÓN Y PARÁMETROS DE REGRESIÓN ENTRE LA SERIE TEMPORAL Y TASAS DE FECUNDIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

Relación entre la serie temporal y...	r de Pearson (Sig.)	R ²	ANOVA F (Sig.)	y = a + βx (Sig. a) (Sig. β)
Tasa de fecundidad hasta 24 años	0,316	0,100	2,220 (0,152)	--
Tasa de fecundidad 25-34 años	-0,606**	0,368	11,628 (0,003**)	6,217 (0,001**) -0,003 (0,003**)
Tasa de fecundidad 35 años y más	0,990**	0,981	1.030,101 (0,000**)	-23,804 (0,000**) 0,012 (0,000**)
Tasa de empleo hasta 24 años	-0,221	0,049	1,029 (0,322)	--
Tasa de empleo 25-34 años	0,683**	0,466	17,486 (0,000**)	-1.677,192 (0,001**) 0,867 (0,000**)
Tasa de empleo 35 años y más	0,937**	0,878	142,413 (0,000**)	-2.652,810 (0,000**) 1,350 (0,000**)
Tasa de desempleo hasta 24 años	0,231	0,053	1,129 (0,301)	--
Tasa de desempleo 25-34 años	-0,173	0,030	0,615 (0, 442)	--
Tasa de desempleo 35 años y más	0,080	0,006	0,129 (0,724)	--

FIGURA 2.3. TASA DE EMPLEO FEMENINO POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

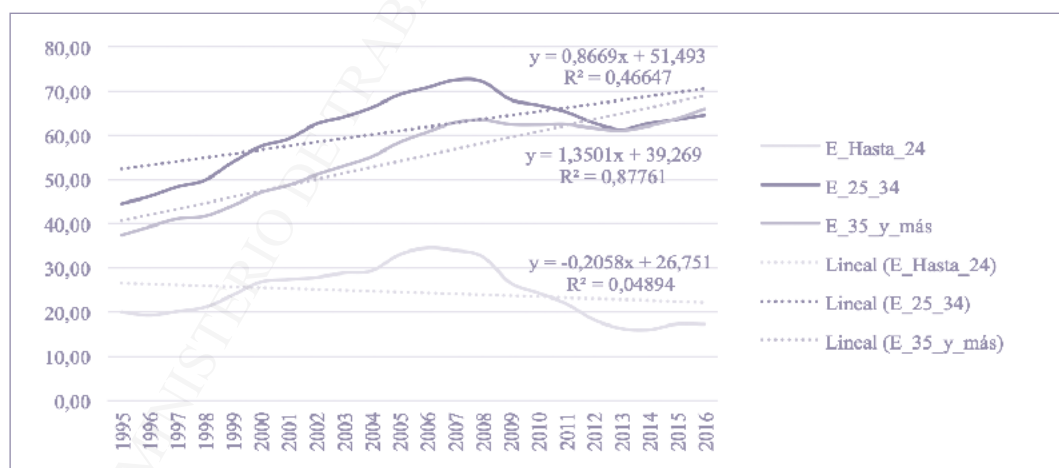


FIGURA 2.4. TASA DE DESEMPLEO FEMENINO POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

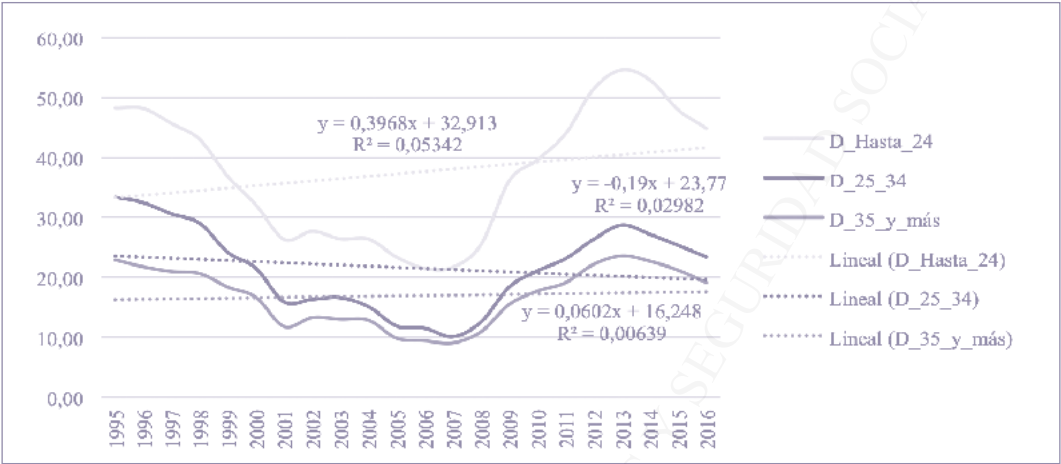


TABLA 2.2. MEDIDAS DE ASOCIACIÓN Y PARÁMETROS DE REGRESIÓN ENTRE TASA DE FECUNDIDAD Y TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

Relación entre	r de Pearson (Sig.)	R ²	ANOVA F (Sig.)	$y = \alpha + \beta x$ (Sig. α) (Sig. β)
Tasa de fecundidad y tasa de empleo hasta 24 años	0,694**	0,482	18,627 (0,000**)	0,109 (0,000**)
				0,003 (0,000**)
Tasa de fecundidad y tasa de empleo 25-34 años	0,086	0,007	0,149 (0,703)	--
				--
Tasa de fecundidad y tasa de empleo 35 años y más	0,973**	0,946	351,860 (0,000**)	-0,139 (0,000***)
				0,008 (0,000***)
Tasa de fecundidad y tasa de desempleo hasta 24 años	-0,569**	0,324	9,587 (0,006**)	0,244 (0,000**)
				-0,001 (0,006**)
Tasa de fecundidad y tasa de desempleo 25-34 años	-0,552**	0,305	8,761 (0,008**)	0,832 (0,000**)
				-0,002 (0,008**)
Tasa de fecundidad y tasa de desempleo 35 años y más	-0,036	0,001	0,026 (0,873)	--
				--

FIGURA 2.5. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE EMPLEO FEMENINO HASTA 24 AÑOS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

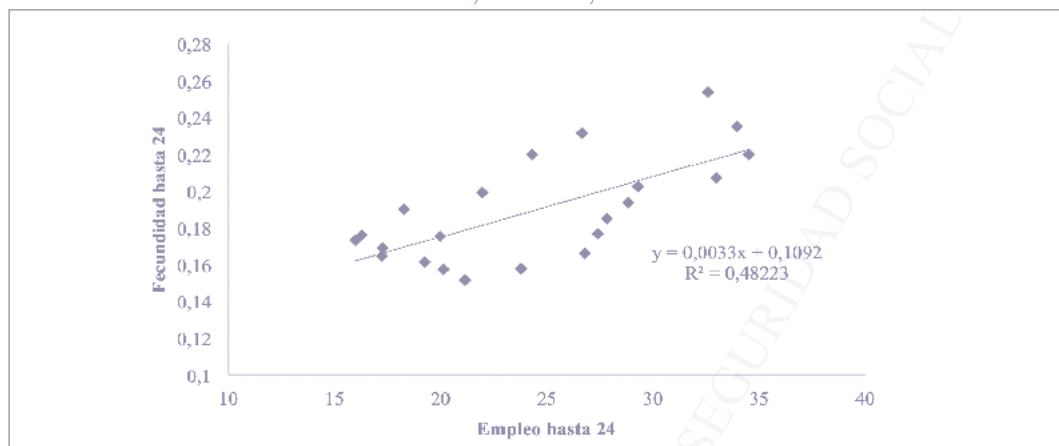


FIGURA 2.6. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE EMPLEO FEMENINO DE 25 HASTA 34 AÑOS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

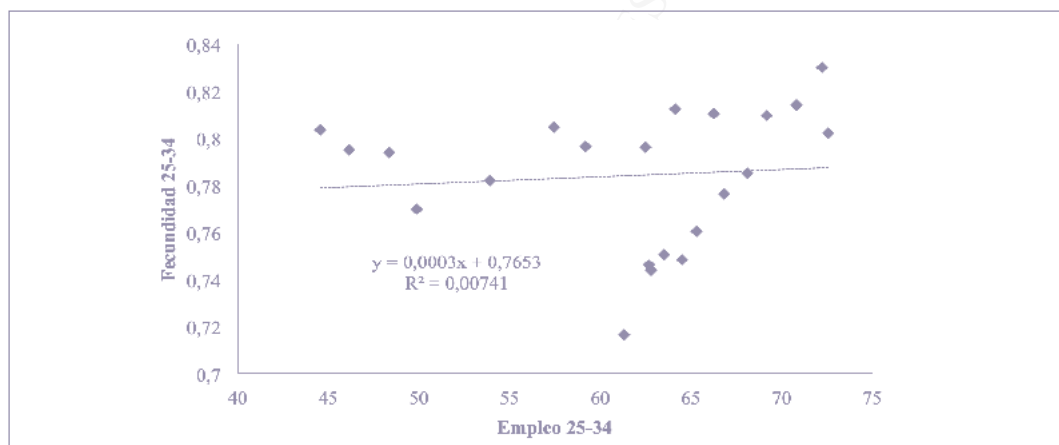


FIGURA 2.7. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE EMPLEO FEMENINO 35 AÑOS Y MÁS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

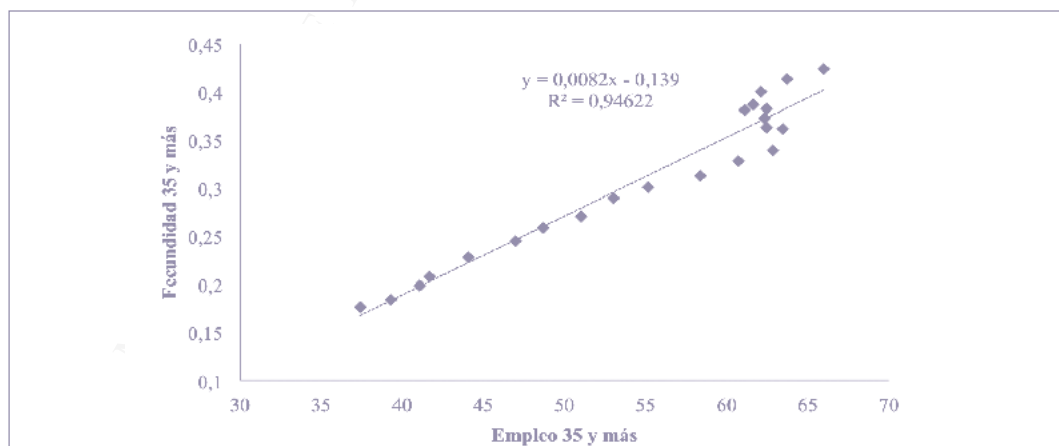


FIGURA 2.8. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE DESEMPLEO FEMENINO HASTA 24 AÑOS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

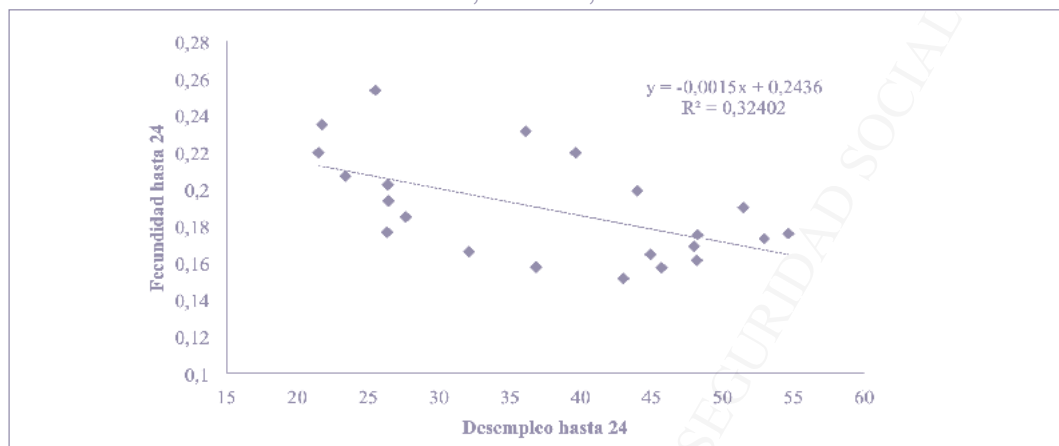


FIGURA 2.9. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE DESEMPLEO FEMENINO DE 25 HASTA 34 AÑOS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

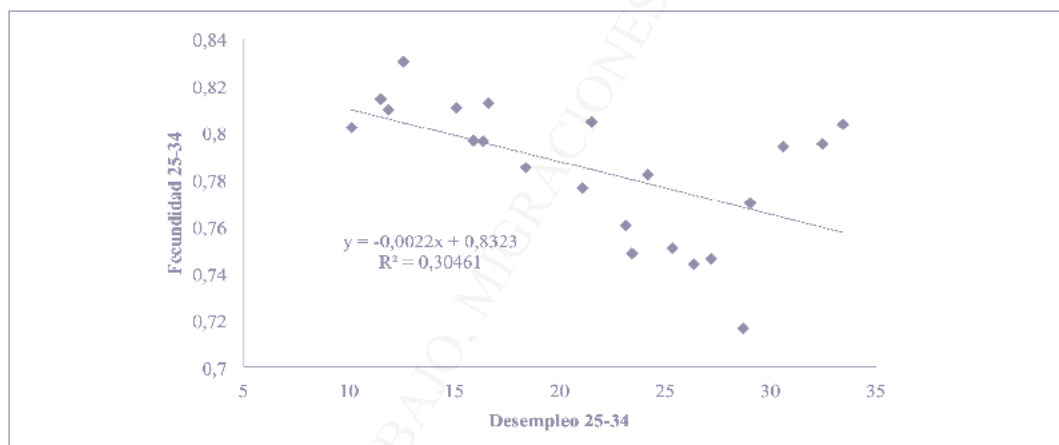


FIGURA 2.10. TASA DE FECUNDIDAD Y TASA DE EMPLEO FEMENINO 35 AÑOS Y MÁS, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

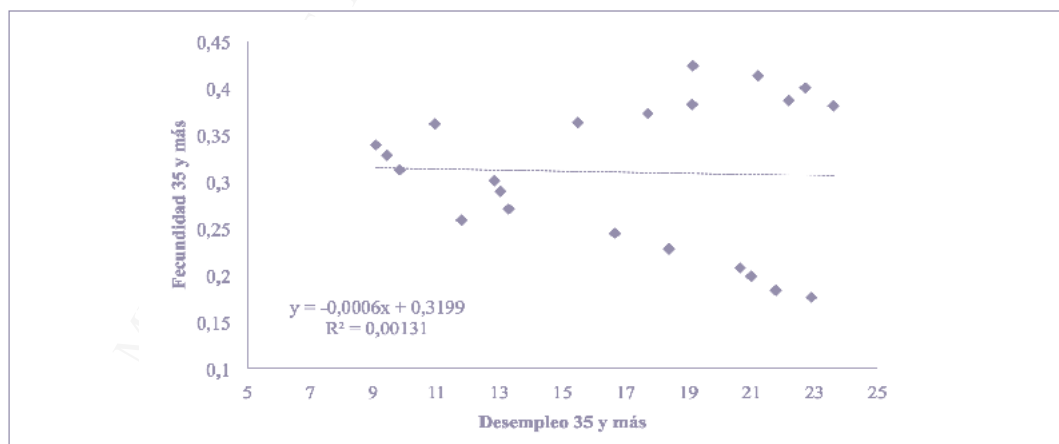


TABLA 2.3. RESUMEN DE LOS RESULTADOS

	Tasa de fecundidad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Rel. fecundidad y empleo	Rel. fecundidad y desempleo	Medidas
Hasta 24	No sig. (más baja)	No sig. (más baja)	No sig. (más alta)	Positiva *	Negativa * (más paro, menor fecundidad)	Incentivar el empleo y contrastar el desempleo
25-34	Decreciente * (más alta)	Creciente * (más alta)	No sig.	No sig.	Negativa * (más paro, menor fecundidad)	Contrastar el desempleo
35 y más	Creciente *	Creciente * (más alta)	No sig. (más baja)	Positiva *	No sig.	Incentivar el empleo

FIGURA 2.11. TASA DE FECUNDIDAD TOTAL, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

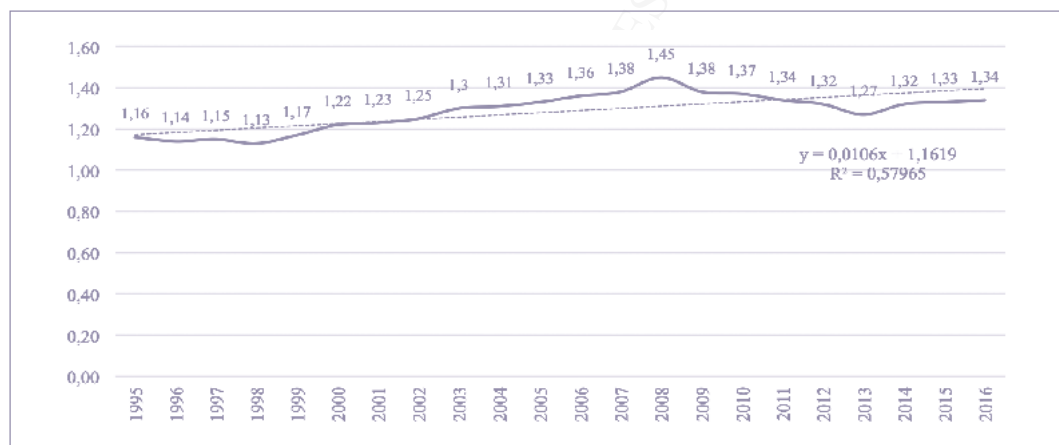


FIGURA 2.12. EDAD MEDIA DE LA MADRE AL NACIMIENTO DEL PRIMER HIJO, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

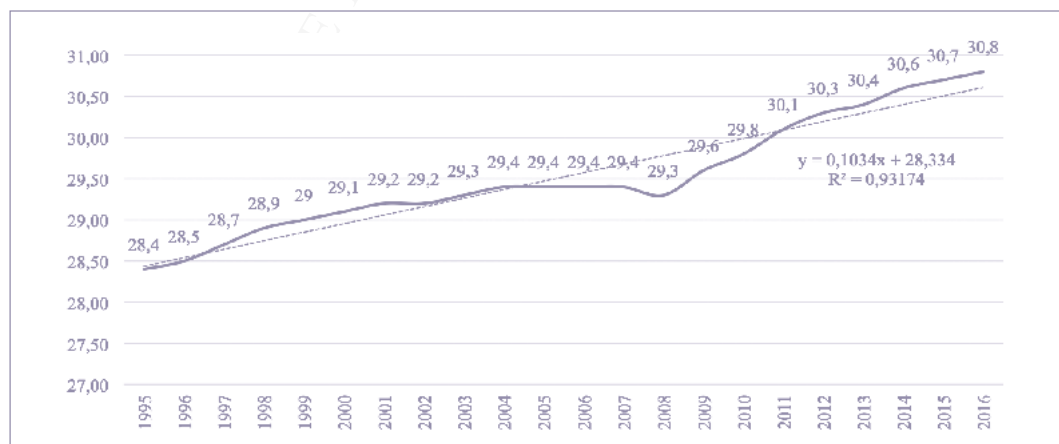


FIGURA 2.13. TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA, ESPAÑA, SERIE 1995-2016

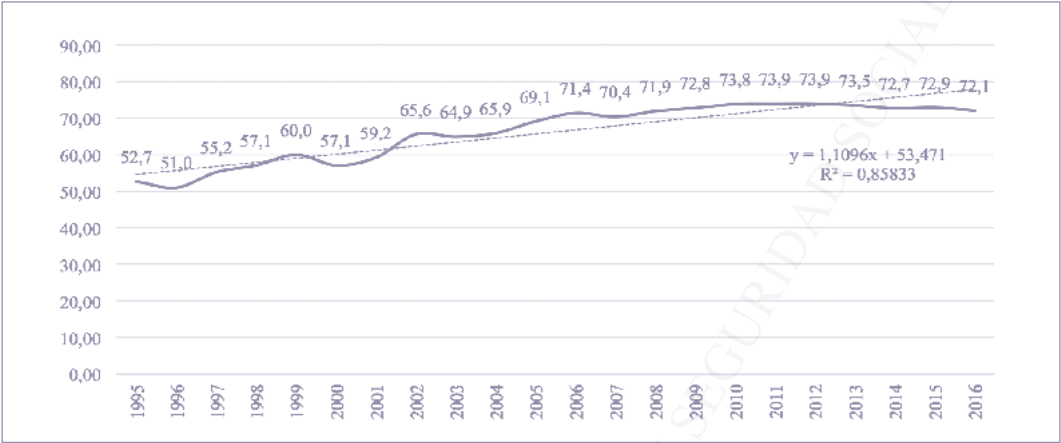
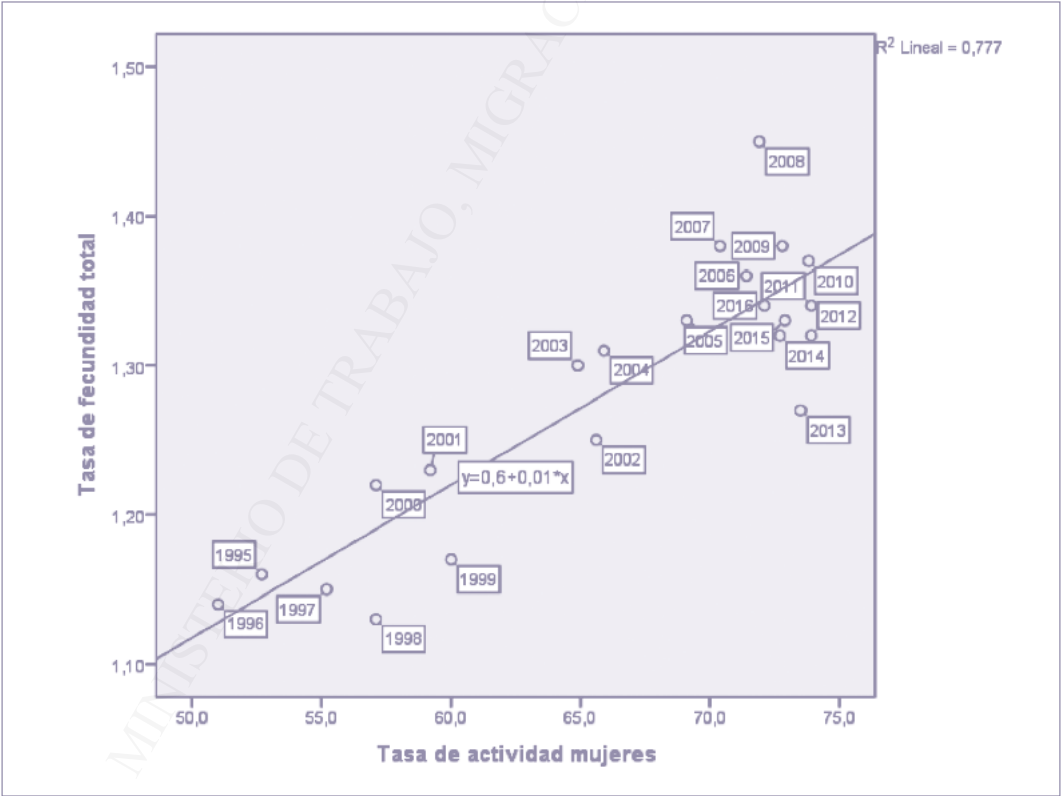


FIGURA 2.14. RELACIÓN ENTRE TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA Y TASA DE FECUNDIDAD TOTAL, ESPAÑA, SERIE 1995-2016



RESUMEN

La creación en España de una Comisión Especial, dependiente del Senado, para la Evolución Demográfica pretende hacer frente a la caída de los nacimientos. En el primer semestre del año 2019 se han registrado tan solo 180.000 nacimientos, la cifra más baja desde 1941. Este hecho se da en un contexto en el que la tasa de actividad femenina ha seguido una evolución ascendente pasando del 52% en 1995, al 72% actual. Aunque a nivel global el crecimiento del empleo está asociado a una mejora de la fecundidad, en nuestro país no se ha logrado alcanzar el nivel de reemplazo generacional.

A partir de los datos sobre fecundidad y empleo -Labour Force Survey de Eurostat- y de otros estudios de carácter cualitativo realizados entre directivos y empleados en los años 2003, 2007 y 2017 y de encuestas sobre el uso de medidas de conciliación en las empresas españolas; este artículo analiza la peculiaridad del caso español, así como los aspectos que influyen en la toma de decisiones sobre fecundidad de las mujeres trabajadoras españolas.

Se ha procedido para ello a analizar las excepciones a la tendencia general planteando el motivo de esta situación. La hipótesis principal es que si sube la tasa de empleo lo hace también la de fecundidad. La cuestión es detectar los aspectos de la cultura laboral española que hacen que esta tendencia no tenga la progresión de otros países. ¿Por qué se da un retraso en la edad de la primera maternidad y cuáles son los principales frenos a la conciliación trabajo y maternidad?

En primer lugar y con objeto de evaluar la relación entre el mercado laboral y la fecundidad femenina, se ha procedido a la construcción de serie temporales con las variables que se han considerado más importantes. Para ellos se analizaron los datos del periodo 1995-2016 en las bases de datos “Demografía y Migración” y la “Labour Force Survey”, de Eurostat. A partir de tres grupos de edad -hasta 24 años, 25-34 y 35 en adelante- se han extraído como variables la tasa de fecundidad total, la edad de la mujer en el momento del nacimiento del primer hijo, la tasa de actividad de las mujeres, de empleo y de desempleo femenino. La descripción obtenida de este análisis, realizado a partir de la construcción de serie temporales, ofrece una clara relación entre fecundidad y empleo o desempleo femenino. Esta tendencia general ofrece sin embargo excepciones como la no correlación entre fecundidad y empleo para las mujeres activas de 25 a 35 años, así como la asociación entre fecundidad y desempleo de las mayores de 35 años.

Con objeto de ahondar más en estas cuestiones se ha acudido a dos investigaciones realizadas más, la primera de ellas medía el grado de implantación de las políticas de conciliación en las empresas y sirvió de base al Índice IFREI (IESE Family Responsible Index) publicado anualmente y que servía de base para una cierta clasificación de las empresas en más o menos flexibles y conciliadoras. La base de datos que agrupaba a 4.781 empresas, 3.285 PYMES y 1.496 grandes. Entre sus principales conclusiones destacaba la elevada relación entre la presencia de mujeres en plantilla, el tamaño, el sector y el grado de flexibilidad o conciliación en las empresas.

La segunda investigación estaba enfocada a la percepción que directivos y empleados/as tenían de los principales frenos e impulsores de sus carreas pro-

fesionales. El cuestionario, aunque evolucionó a lo largo de las tres ediciones - 2003, 2006 y 2017 -, abordaba 28 cuestiones relacionadas con los criterios más relevantes en la toma de decisiones sobre su trayectoria profesional, el grado de afectación que había tenido el hecho de cuidar de mayores dependientes o de hijos menores, la red de apoyo disponible, la necesidad de corresponsabilidad familiar y los usos del tiempo. La muestra fue de 245 personas en el año 2003, de 967 en el 2006, y de 8.474 personas en el 2017 extraídas de modo aleatorio.

Los resultados más destacables son que el invierno demográfico español iniciado en los años 70 pudo ser frenado por el despegue del empleo femenino iniciado en 1995 pero no alcanzó el índice de reemplazo generacional debido a la ausencia de políticas activas de empleo juvenil, programas de conciliación trabajo y familia y políticas y políticas públicas de soporte a la maternidad. Las mujeres activas de entre 25 y 34 años son el grupo que de modo más crítico refleja esta tendencia, hecho que hace sospechar una cultura laboral refractaria a la maternidad tal como demuestran los resultados del estudio IFREI. Las políticas de conciliación e igualdad no están plenamente implantadas ya que la disponibilidad de las mismas es menor a su nivel de demanda: tan solo entre un 8-15% de las empresas dependiendo del sector y del tamaño. Por otra parte, la escasez de flexibilidad horaria española, asociada a las largas jornadas laborales deriva en muchas ocasiones en absentismo y bajas por estrés, principales problemas en la empresa española. Como principales conclusiones del estudio se plantea a) impulsar políticas activas de empleo juvenil o de formación para el empleo que sean compatibles con la formación de una familia (políticas de acceso a la vivienda y ayudas por hijo); b) favorecer que los programas de conciliación e igualdad tengan un seguimiento y mantenimiento gracias a acreditaciones o certificaciones que mantengan viva su cultura; c) diseñar con especial empeño políticas enfocadas a mujeres comprendidas en la franja de edad de entre 25 y 34 años que son las que viven el dilema de fecundidad o desarrollo profesional; d) considerar de una vez por todas el desempleo, el trabajo temporal y el de las trabajadoras autónomas como situaciones específicas de alto riesgo demográfico que requieren medidas específicas; e) favorecer modelos sociales de éxito - incluidos directivos y directivas - con esta nueva mentalidad - eficiencia compatible con fecundidad y proyecto personal/familiar-; y finalmente f) trabajar desde las diferentes instancias gubernamentales y administrativas para la mejora de la situación de los trabajadores y trabajadoras, analizando para ello las encuestas de clima de las empresas excelentes y organizando grupos de discusión entre los diferentes colectivos mencionados.

Palabras clave: Empleo femenino, conciliación trabajo y familia, igualdad de género, fecundidad.

ABSTRACT

The creation in Spain of a Special Commission, dependent on the Senate, for the Demographic Evolution aims to face the fall of births. In the first semester of 2019, only 180,000 births have been registered, the lowest figure since 1941. This fact occurred in a context in which the female activity rate has followed an upward trend, going from 52% in 1995 to current 72%. Although at a global level employment growth is associated with an improvement in fertility, in our country the level of generational replacement has not been achieved.

Based on Eurostat's data on fertility, Eurostat's Labour Force Survey, other qualitative studies carried out among managers and employees in 2003, 2007 and 2017, and surveys on the use of work-life balance measures in the Spanish companies, this article analyses the peculiarity of the Spanish case as well as the aspects that influence the decisions concerning fertility of Spanish employed women.

We have proceeded to analyse the exceptions to the general trend by stating the reason for this situation. The main hypothesis is that if the employment rate rises, so does the fertility rate. The question is to detect aspects of the Spanish work culture that make this trend not having the same progression that other countries have achieved. Why is there a delay in the age of first maternity and what are the main obstacles to work-life balance?

In the first place and in order to evaluate the relationship between the labour market and female fertility, we have proceeded to build time series with the variables that have been considered most important. For them, data from the period 1995-2016 were analysed, drawn from the databases "Demography and Migration" and "Labour Force Survey" by Eurostat. From three age groups - up to 24 years old, 25-34 years old and 35 years old - the variables total fertility rate, age of the woman at the time of the birth of the first child, women's activity rate, and female employment and unemployment rates have been analysed. Through the construction of time series, the picture obtained from this analysis shows the clear relationship between fertility and female employment or unemployment. However, this general trend offers exceptions such as the non-correlation between fertility and employment for active women between 25 and 35 years of age, as well as the association between fertility and unemployment among those over 35 years old.

In order to delve more deeply into these issues, two more investigations have been carried out, the first of which measured the degree of implementation of work-life balance policies in companies that served as the basis for the IFREI Index (IESE Family Responsible Index), published annually, which classifies companies in more or less flexible and conciliatory. The database grouped 4,781 companies, that is 3,285 SMEs and 1,496 large companies. Among its main conclusions was the high relation between the presence of women in the workforce, the size, the sector and the degree of flexibility or work-life balance within companies.

The second investigation was focused on the perception that managers and employees had of the main brakes and drivers of their professional careers. The questionnaire, although it evolved throughout the three editions - 2003, 2006 and 2017 -, addressed 28 questions related to the most relevant criteria in the decision making about men and women's professional career, the impact that provokes the fact of taking care of dependent elderly or children, the support network available, the need for family co-responsibility and the uses of time.

The sample was of 245 employees in the year 2003, of 967 in the 2006, and of 8,474 employees in the 2017, extracted randomly.

The most notable results arisen were that the Spanish demographic winter that began in the 70s could be slowed by the take-off of female employment started in 1995 but did not reach the generational replacement rate due to the absence of active youth employment policies, work-life balance programs and family and public policies to support maternity. Active women between 25 and 34 years of age are the group that most critically reflects this trend, which makes us hypothesize the existence of a labour culture that is refractory to maternity, as shown by the results of the IFREI study.

The work-life balance and gender equality policies are not fully implemented since the availability of them is smaller than their level of demand: only between 8-15% of companies, depending on the sector and size, made available in Spain such opportunities. On the other hand, the shortage of Spanish time flexibility, associated with long working hours, often leads to absenteeism and stress losses, the main problem in the Spanish companies. The main conclusions of the study are: a) the need to promote active youth employment or employment training policies that are compatible with the formation of a family (policies for access to housing and child support); b) favouring work-life balance and gender equality programs' follow-up and maintenance, thanks to accreditations or certifications that keep this culture alive; c) designing - with special commitment - policies focused on women between 25 and 34 years old who are living the dilemma between fertility and professional development; d) consider once and for all unemployment, temporary work and self-employed workers as specific situations of high demographic risk that require specific measures; e) favouring social models of success - including executives and directives - holding this new mind set -effectiveness compatible with fertility and personal/family projects -; and finally, f) working from the different governmental and administrative bodies to improve the situation of the workers, analysing with this aim the climate surveys of the excellent companies and organising discussion groups among the different target-groups mentioned.

Keywords: Female employment, work and family balance, gender equality, fertility.

Instituciones del mercado de trabajo y crisis en la UE15*

Labour market institutions and crisis in the EU15

LAURA PÉREZ ORTIZ^a
ANA I. VIÑAS APAOLAZA^b
JULIMAR DA SILVA BICHARA^c
M^a ISABEL HEREDERO^d

1. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DURANTE LA CRISIS

La Gran Recesión iniciada en 2007 ha tenido una especial repercusión en los mercados de trabajo de la Unión Europea de los 15 (UE15)¹. En la Tabla 1 se puede

* El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación de I+D+i "Instituciones del mercado de trabajo y crisis: tendencias y transformaciones", financiado por el Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad 2013-2016 (nº CSO2013-47994-R) y dirigido por Santos M. Ruesga y M^a Isabel Heredero. Todos los autores forman parte del grupo de investigación de la Universidad Autónoma de Madrid "Socioeconomía del Trabajo (SET-LASE)".

^a Dpto. Estructura Económica y Economía del Desarrollo (Universidad Autónoma de Madrid). ORCID ID 0000-0003-3224-2269.

^b Facultad de Ciencias Sociales (Universidad Europea). ORCID ID 0000-0002-2942-841X.

^c Dpto. Estructura Económica y Economía del Desarrollo (Universidad Autónoma de Madrid). ORCID ID 0000-0002-1403-0134.

^d Dpto. Estructura Económica y Economía del Desarrollo (Universidad Autónoma de Madrid). ORCID ID 0000-0002-6050-7255.

¹ Se ha optado por no incluir en el análisis a los países provenientes de la Europa del Este, ya que sus sistemas de relaciones laborales y las instituciones en esos países sufren transformaciones más profundas derivadas de su incorporación al sistema capitalista y su camino de integración en la Unión Europea (entre 2004 y 2007), muy cercano al inicio de la crisis. Se ha preferido estudiar un grupo más pequeño de países que, aun siendo heterogéneos, parten de una misma trayectoria reciente (todos los países de la UE15 ya formaban parte de la misma cuando se incorpora el empleo como un capítulo al Tratado de la Unión, en 1997).

observar el incremento que se ha producido en las tasas de desempleo de todos los países de la UE15 en el periodo considerado, excepto en el Reino Unido (donde, en 2015, se ha recuperado la tasa de desempleo de 2007) y en Alemania (único país del bloque donde se ha reducido la tasa de desempleo a lo largo de todo el periodo). Como se constata en la Tabla 1, este *shock* simétrico ha provocado resultados heterogéneos en estos países europeos en el mercado laboral. Mientras en la primera parte de la crisis (2007-2009) las tasas de desempleo se elevaron en todos los países (salvo la citada Alemania), en el siguiente bienio (2011-2013) algunos países consiguen recortar ese avance (Irlanda, Dinamarca, Reino Unido y, de nuevo, Alemania). En la etapa más reciente (2015-2017), todos los países avanzan en la reducción de sus tasas de desempleo. El resultado de la crisis muestra unos mercados de trabajo mucho más heterogéneos entre los países que al inicio de la misma. Estos diferentes efectos son consecuencia de la propia evolución de la economía y del mercado de trabajo y de las distintas respuestas políticas dadas ante la crisis.

Precisamente uno de los ámbitos donde se han manifestado cambios más sustanciales ha sido en las instituciones del mercado de trabajo (IML). Al ser consideradas como determinantes para el funcionamiento de los mercados laborales, se trata de uno de los focos sobre los que han actuado las políticas económicas, especialmente en el contexto de la recesión. Los cambios que han sufrido están configurando un nuevo mapa de relacio-

TABLA 1. TASAS DE DESEMPLEO (EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ACTIVA)

	2007	2009		2011	2013		2015	2017		2015-2007 (puntos porcentuales)	
Grecia	8,4	9,6	↑	17,9	27,5	↑	24,9	21,5	↓	16,5	↑
España	8,2	17,9	↑	21,4	26,1	↑	22,1	17,2	↓	13,9	↑
Italia	6,1	7,7	↑	8,4	12,1	↑	11,9	11,2	↓	5,8	↑
Irlanda	5,0	12,6	↑	15,4	13,8	↓	10,0	6,7	↓	5,0	↑
Portugal	9,1	10,7	↑	12,9	16,4	↑	12,6	9,0	↓	3,5	↑
Países Bajos	4,2	4,4	↑	5,0	7,3	↑	6,9	4,9	↓	2,7	↑
Finlandia	6,9	8,2	↑	7,8	8,2	↑	9,4	8,6	↓	2,5	↑
Dinamarca	3,8	6,0	↑	7,6	7,0	↓	6,2	5,7	↓	2,4	↑
Francia	8,0	9,1	↑	9,2	10,3	↑	10,4	9,4	↓	2,4	↑
Luxemburgo	4,2	5,1	↑	4,8	5,9	↑	6,5	5,6	↓	2,3	↑
Suecia	6,1	8,3	↑	7,8	8,0	↑	7,4	6,7	↓	1,3	↑
Bélgica	7,5	7,9	↑	7,2	8,4	↑	8,5	7,1	↓	1,0	↑
Austria	4,9	5,3	↑	4,6	5,4	↑	5,7	5,5	↓	0,8	↑
Reino Unido	5,3	7,6	↑	8,1	7,5	↓	5,3	4,4	↓	0,0	↓
Alemania	8,5	7,6	↓	5,8	5,2	↓	4,6	3,8	↓	-3,9	↓

Fuente: *Elaboración propia a partir de Labour Force Survey, Eurostat.*

nes laborales, cuyas consecuencias futuras para los mercados de trabajo europeos se están empezando a evaluar (OCDE, 2017).

En este tiempo de recesión económica y cambios en las orientaciones de las políticas, ha habido un afán reformador que ha sacudido a toda Europa, bajo las directrices de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, en aras de una mayor flexibilización de las relaciones laborales y los mercados de trabajo. Esta corriente de reformas defiende que las rigideces del mercado de trabajo, derivadas de sus instituciones, impiden el buen funcionamiento de los mercados, especialmente el de trabajo y, por tanto, frenan las ganancias

de competitividad que los países necesitan para salir de la recesión. Bajo esta perspectiva, para que las empresas puedan ajustar su producción ante cambios en la demanda agregada, resulta necesaria una reducción de los costes laborales unitarios, lo que les permite ganar flexibilidad.

Las corrientes teóricas donde se enmarcan estas respuestas, que propugnaban la desregulación de las IML, han impuesto su visión, frente a otros enfoques alternativos existentes, como forma de recuperar la situación previa a la recesión. Se ha observado en las recomendaciones de la Comisión Europea a los países para retornar a sendas de creci-

miento en sus mercados laborales (Comisión Europea, 2010 y 2014); en la intervención de la conocida como *troika*², apuntando las políticas y reformas que los países solicitantes de ayuda financiera debían llevar a cabo; o en la pérdida de poder de los sindicatos en el ámbito de las relaciones laborales (Bernaciak et al., 2014). En definitiva, las reformas -llamadas estructurales- que se han defendido desde las instancias europeas y extracomunitarias, se han encaminado hacia la flexibilización de las relaciones laborales, a través de cambios en sus IML.

Esta visión de la crisis de los principales organismos internacionales, así como de la corriente teórica dominante, no es reciente. Ya desde los años ochenta del pasado siglo, numerosos estudios señalaban a la rigidez de las instituciones del mercado de trabajo como uno de los principales obstáculos para el buen funcionamiento del mercado de trabajo y de la economía en general (Avdagic y Salardi, 2013). En este sentido, se pueden recordar los análisis de la OCDE (1994), Scarpetta (1996), Siebert (1997), Elmeskov et al. (1998), Nickell y Layard (1999). En todos ellos, se encuentra una relación entre la elevada regulación de las IML y la evolución del desempleo en esos años, lo que señala como posible solución la desregulación de las relaciones laborales.

Por el contrario, en investigaciones posteriores (OCDE, 2006; Baccaro y Rei, 2007; Amable et al., 2007; Freeman, 2008; Stokhammer y Klär, 2011), se observa que esta relación entre las IML y el desempleo no es tan evidente. Lo que lleva a concluir que no se puede ni confirmar ni refutar de manera concluyente dicha relación. Los factores que influyen en la disparidad de resultados son múltiples (Viñas et al., 2016).

La postura política más extendida en Europa no considera que existan enfoques alternativos, como pueda ser el caso de la teoría institucionalista, que apoya la virtud de las IML al facilitar la reducción de incertidumbre y de los costes de transacción y la mejora de la

productividad. En concreto, algunos autores destacan el papel amortiguador que los estabilizadores automáticos juegan en las crisis económicas (Visser, 2013).

Permanece, así, viva la discusión sobre el papel de las IML. Este artículo se inserta precisamente en este debate teórico, empírico y político, de máxima actualidad internacional (Hayter, 2015). En Europa, la literatura más reciente está avanzando en el estudio de los efectos de las políticas económicas y las reformas laborales aplicadas a raíz de la Gran Recesión y de las propuestas de ajuste propugnadas por la Comisión Europea. En esta línea de investigación, el artículo se centra en el comportamiento que han mostrado las IML de los países de la UE15 durante la crisis, aportando las tendencias que se están perfilando de cara al futuro. En definitiva, se trata de contribuir a configurar el nuevo mapa europeo de IML, tras los cambios sufridos a raíz de la crisis.

En concreto, el objetivo que se persigue es contrastar si las transformaciones de las IML afectan de manera distinta según los países, y si se observan cambios similares entre ellos. Se parte de la hipótesis de la presencia de patrones comunes de evolución del conjunto de IML hacia una menor intensidad de las mismas en los países de la UE15, empujada por las políticas y reformas laborales aplicadas. Bajo esta hipótesis, se apoya la configuración de un escenario de continua erosión de las relaciones laborales institucionalizadas y de deterioro de las condiciones de trabajo en Europa (Hyman, 2015).

Para abordar la investigación, se realiza una revisión de la literatura y de las fuentes de información estadística sobre las IML, profundizando en cuatro de ellas: la protección al empleo, las prestaciones por desempleo, las políticas activas y la negociación colectiva.

Del análisis descriptivo se desprenden cambios heterogéneos y complejos. Existe una manifiesta dificultad para lograr una adecuada medición del conjunto de dichas instituciones, en la medida en que, para cada caso, se acude a diferentes indicadores. No existe un indicador único que permita cuantificar de manera homogénea la multiplicidad de variables incluidas en el análisis. Por ello, resulta

² Denominación de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el contexto de la Gran Recesión.

necesario crear un índice sintético que agrupe al conjunto de las IML consideradas.

Con este índice es posible, primero, determinar de forma conjunta los cambios de las IML entre 2007 y 2015 en cada país y, segundo, establecer pautas similares de comportamiento del índice por grupos de países. Estos primeros hallazgos se contrastan mediante un análisis *cluster*, en el que se comprueban estos comportamientos similares en el índice, por bloques de países, en la UE15. A partir del mismo, las conclusiones destacan los patrones comunes de evolución y las tendencias futuras en el mapa de relaciones laborales europeo.

2. EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL

Las transformaciones en las IML en la UE15 durante la crisis, reflejan lo expuesto en el apartado anterior, tal y como se desprende del análisis de la protección del empleo, las prestaciones por desempleo, las políticas activas de empleo y la negociación colectiva. Este apartado pretende dos objetivos específicos: por un lado, recoger el debate teórico sobre cada una de las IML y, por otro, recopilar los indicadores representativos que se utilizan para identificar las tendencias.

2.1. Protección del empleo

La literatura académica señala, tradicionalmente, que la protección del empleo impide el uso flexible del factor trabajo y supone una traba para el buen funcionamiento de los mercados (Mortensen y Pissarides, 1999). Al proteger excesivamente a los trabajadores se convierten en menos productivos (Ichino y Riphahn, 2005). Este enfoque ha amparado diversas reformas laborales aplicadas en Europa, especialmente en los países del sur, durante la crisis.

Sin embargo, la protección del empleo tiene varias interpretaciones según las diferentes teorías que explican el funcionamiento del mercado de trabajo. Para otros enfoques, como la teoría de los salarios de eficiencia, desregular completamente los mercados de trabajo, además de desproteger a la parte más débil

de la relación laboral, puede ir en contra del buen funcionamiento del mercado de trabajo. A las empresas les puede compensar mantener salarios por encima de los que vaciarían el mercado (Akerlof y Yellen, 1986), pues ello conlleva una mejora de la productividad del trabajo y, por ende, de la competitividad.

Los principales indicadores que se utilizan para medir esta institución son los que construye la OCDE³, a partir de la legislación sobre este tema, siguiendo el primer estudio comparativo de Lazear (1990). Se refieren a las reglas sobre la contratación y, especialmente, el despido de trabajadores, midiendo los procedimientos y costes involucrados en el despido de trabajadores o grupos de trabajadores, en las modalidades de contratación indefinida y temporal (OCDE, 2013).

En la evolución del indicador del empleo indefinido se observa la diferencia entre los países que partían, antes de la crisis, de elevados niveles de protección del empleo indefinido (Portugal, Países Bajos, Alemania, Grecia, Italia, Suecia o Francia), frente a aquellos donde dicha protección se encontraba en los niveles más bajos (Irlanda y el Reino Unido).

En cuanto a los cambios sucedidos, en Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia, España y el Reino Unido se ha reducido el nivel de protección del empleo indefinido, especialmente desde el año 2011. Mientras, en el resto de países, no se observan cambios notables, salvo una pequeña reducción, a partir de 2009, en los Países Bajos y Francia, que partían de elevados niveles de protección del empleo.

Los principales cambios se deben a modificaciones en el periodo de notificación del despido procedente, así como reducciones en los costes asociados, especialmente en el caso de Portugal, Grecia y España. Estas reformas laborales, que afectan a los contratos indefinidos y a los despidos tanto colectivos como individuales, se producen en el contexto de los memorandos firmados con la *troika*, en los que se exige el cumplimiento de determinados

³ Estos indicadores tienen un rango de 0 a 6, indicando el 6 la regulación más estricta. El último dato publicado se refiere a 2013.

TABLA 2. REFORMAS DESTACADAS EN LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO EN LA UE15

Portugal	Memorando de Entendimiento de 2012: reducción de la indemnización por despido de 30 a 20 días por año, con máximo de 12 meses. Reformas 2009, 2011, 2012 y 2013: reducción de la producción como causa justificada de despido y limitación (y posterior reducción) de las indemnizaciones.
Grecia	Ley 3863/2010: periodo de prueba de un año, que permite el despido sin notificación, ni motivos, ni indemnización durante los 12 primeros meses, reduciendo el coste del despido. Ley 3863/2011: reducción del tiempo de preaviso para hacer el despido menos costoso; pago de la indemnización en cuotas en lugar de un único pago; aumento del uso de contratos temporales. Ley 4093/2012: reducción de indemnizaciones por despido; disminución de notificaciones de preaviso de despido.
España	Ley 35/2010: reducción del preaviso de 30 a 15 días en despidos individuales. Ley 3/2012: reducción de la indemnización por despido de 45 a 33 o 20 días, con un tope de 24 meses; contrato indefinido con un periodo de prueba de un año sin coste, bajo determinados supuestos; y disminución de la producción como causa de despido justificado.
Italia	Ley 25/junio/2012 (por impulso de la Comisión Europea): simplificación del procedimiento de despido individual, acortando el periodo de notificación (artículo 18). Ley 28/junio/2013: renovación de contratos temporales y exclusión de la obligación de conciliación en determinados despidos por razones económicas. Ley 16/mayo/2014: facilidad para firmar contratos temporales sin causa y aumento del periodo máximo de duración de los contratos temporales (de 12 a 36 meses).
Francia	2009: se alargan los periodos de prueba de los contratos indefinidos. 2015: se amplían las renovaciones permitidas de contratos temporales; se amplían las duraciones máximas de los contratos temporales.
Reino Unido	2013: ampliación (a dos años) del periodo de empleo con el mismo empresario, requerido para cobrar la indemnización por despido. Establecimiento de topes a las indemnizaciones.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Schömann (2014), Comisión Europea (2011) y LABREF.*

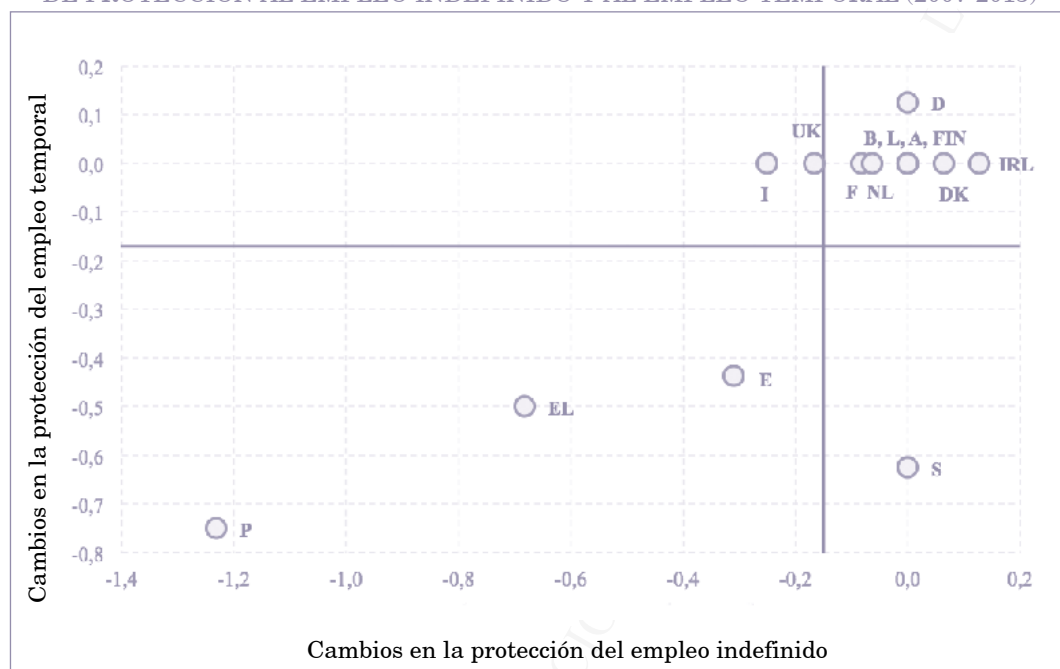
requisitos para la concesión de las ayudas financieras (Tabla 2).

En el caso del empleo temporal, la protección se mide a partir de la regulación en el uso de los contratos de duración determinada, así como de agencias de trabajo temporal. Los cambios durante la crisis en la UE15 han sido menos significativos que en el empleo indefinido, donde se ha recogido, en términos globales, una mayor desregulación.

La mayor protección del empleo temporal se observaba, en el año 2007, en Luxemburgo, Francia, España, Grecia y Portugal, mientras que Irlanda y el Reino Unido presentaban la menor protección.

En términos de cambios, destaca la reducción de la protección del empleo temporal en España, Grecia y Portugal. En los tres, las reformas laborales han supuesto la extensión del periodo máximo de duración de contratos

GRÁFICO 1. RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS EN LOS ÍNDICES OCDE DE PROTECCIÓN AL EMPLEO INDEFINIDO Y AL EMPLEO TEMPORAL (2007-2013)



A: Austria; B: Bélgica; D: Alemania; DK: Dinamarca; E: España; EL: Grecia;
F: Francia; FIN: Finlandia; I: Italia; IRL: Irlanda; L: Luxemburgo;
NL: Países Bajos; P: Portugal; S: Suecia; UK: Reino Unido.

Nota: Los ejes marcan la posición media del conjunto de la UE15.

Fuente: Heredero et al. (2019).

temporales, modificaciones en las normas que regulan las agencias de trabajo temporal, permitiendo que actúen en más sectores, y reducciones en las indemnizaciones por despido (LABREF).

También en Suecia se constata una disminución de la protección del empleo temporal: en 2007 se introduce el empleo fijo general, al abolir la norma que permitía un máximo de cinco contratos temporales (Berglund, 2012). Se mantiene constante en el resto de los países, excepto en Alemania, donde en 2013 aumenta la rigidez en la contratación temporal, ya que en ese año no se alcanza un acuerdo en el sector de la construcción, tal y como exige la ley para que se puedan utilizar estos contratos en dicho sector (OCDE, 2013).

Atendiendo a ambos aspectos de la protección del empleo, se constata cómo los mayores cambios se han producido en Portugal, Grecia

y España (véase el Gráfico 1). En todos ellos hacia una menor protección del empleo, tanto indefinido como temporal, asociado a las exigencias europeas de reformar sus mercados de trabajo y con efectos contraproducentes para el empleo y la participación activa en el mercado laboral (OIT, 2015).

2.2. Prestaciones por desempleo

La prestación por desempleo es uno de los principales estabilizadores automáticos (Gruber, 1997): la función de mantenimiento de rentas permite amortiguar la caída de la demanda y, por tanto, los efectos de la destrucción de empleo. En la Gran Recesión, las prestaciones por desempleo han desempeñado un papel primordial en el mantenimiento de renta de los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo. Sin embargo, la profundización de la crisis y el alargamiento en el tiempo, provocó en algunos países, según las corrientes de

GRÁFICO 2. CAMBIOS EN LA TASA NETA DE SUSTITUCIÓN (2007-2013)

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de OCDE.*

ajuste económico que han dominado la política europea, el recorte de las prestaciones, para evitar un excesivo aumento del gasto público y el consiguiente engrose del déficit público.

Las prestaciones por desempleo se pueden medir atendiendo a la tasa neta de sustitución (OCDE⁴). El panorama entre los diferentes países europeos entre 2007 y 2015 revela un grupo de países con tasas de sustitución por encima de la media (Bélgica, Irlanda, Austria, Francia, Finlandia y, todavía en este punto, Portugal) aunque con evoluciones dispares (Gráfico 2). Por ejemplo, en Portugal esta tasa se ha reducido al disminuir la duración máxima de la prestación.

Por otra parte, países que se sitúan en torno a la media, como Suecia, España, los Países Bajos, Alemania y Dinamarca, también han tenido trayectorias diversas: la reducción más significativa se produce en Dinamarca,

que ha pasado de ser el país donde la tasa neta de sustitución presentaba el valor más alto de la UE15 en 2007, a situarse por debajo de la media en 2012, con una caída de más de 23 puntos en el periodo, debido a la reducción a la mitad del número máximo de meses a percibir la prestación (pasa de 48 a 24 meses).

También en Alemania y España han descendido las tasas de sustitución. En el primer país por un endurecimiento de los requisitos para acceder a la prestación; en España, por una disminución de la propia prestación (al caer el porcentaje del salario medio anterior, debido a la precarización de las condiciones laborales relativas al tipo de contrato y salario).

Las políticas que han conducido a reducir la protección están asentadas en la teoría de la búsqueda de empleo. Mortensen y Pissarides (1999) explicaban cómo una elevada prestación por desempleo presiona al alza sobre el salario de reserva, lo que eleva la duración de la búsqueda de empleo y, de este modo, la permanencia en el desempleo y el gasto en prestaciones. Es decir, cuanto más generosa

⁴ Relación entre la prestación por desempleo y el último salario percibido en el empleo.

es la prestación, menor sería el esfuerzo de búsqueda, mayor el salario de reserva y menor la flexibilidad del mercado laboral.

Sin embargo, otros enfoques muestran resultados empíricos diferentes (Tatsiramos y van Ours, 2014). Por ejemplo, Tatsiramos (2009) encuentra relevante la influencia que las prestaciones por desempleo tienen en los empleos a los que se accede tras percibir la prestación, ya que la generosidad de la prestación (tanto en duración como en tasa de sustitución) ejerce un efecto positivo sobre la estabilidad del empleo al que se accede, mejorando así la productividad. Esta conclusión acompaña a los estudios que muestran una mejora de la productividad resultante gracias a la existencia de prestaciones por desempleo (Ruesga et al., 2014).

En otras evidencias si la prestación por desempleo va acompañada de políticas activas de formación, mejorando el capital humano, se favorece la flexibilidad. Los estudios de Diamond (1981), Marimon y Zilibotti (1999) y Acemoglu y Shimer (2000) muestran que, cuanto más beneficiosa es la prestación por desempleo, mayor es el salario, con efectos positivos sobre la capacidad de adaptación del trabajador a las circunstancias de la demanda, incrementando su productividad. De hecho, en Irlanda y Finlandia, estas teorías han servido de referencia para incrementar la tasa de sustitución, apostando por reducir el tiempo de empleo requerido para acceder a la prestación.

2.3. Políticas activas de empleo

Las políticas activas, que surgieron con el objetivo de luchar contra el grave problema del alto y persistente paro registrado en Europa durante los años ochenta y noventa (Ruesga, Pérez Ortiz y da Silva, 2003), recibieron un impulso al inicio de la Gran Recesión en buena parte de los países europeos (Gráfico 3), para afrontar la crisis del empleo. Sin embargo, se reduce su intensidad a raíz del cambio de rumbo de las políticas a partir de 2010, centrando el objetivo en el déficit público, más que en la recuperación del empleo. En los países donde el desempleo se eleva en mayor medida, caso de España, son las políticas pasivas las que acaparan la mayor parte de los recursos.

Las políticas activas persiguen contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y, junto con el resto de las políticas laborales, incrementar la eficiencia en la utilización de la mano de obra y la competitividad del sistema productivo (Ruesga et al., 2014). Los efectos teóricos, positivos, que ejercen sobre el mercado de trabajo (Calmfors, 1994) incluyen la mejora de la eficiencia en el proceso de ajuste del mercado; un aumento de la productividad de los trabajadores, fomentando un incremento de la demanda de trabajo; y una disminución del riesgo de abandono de la actividad por parte de los desempleados de larga duración (Ruesga et al., 2015).

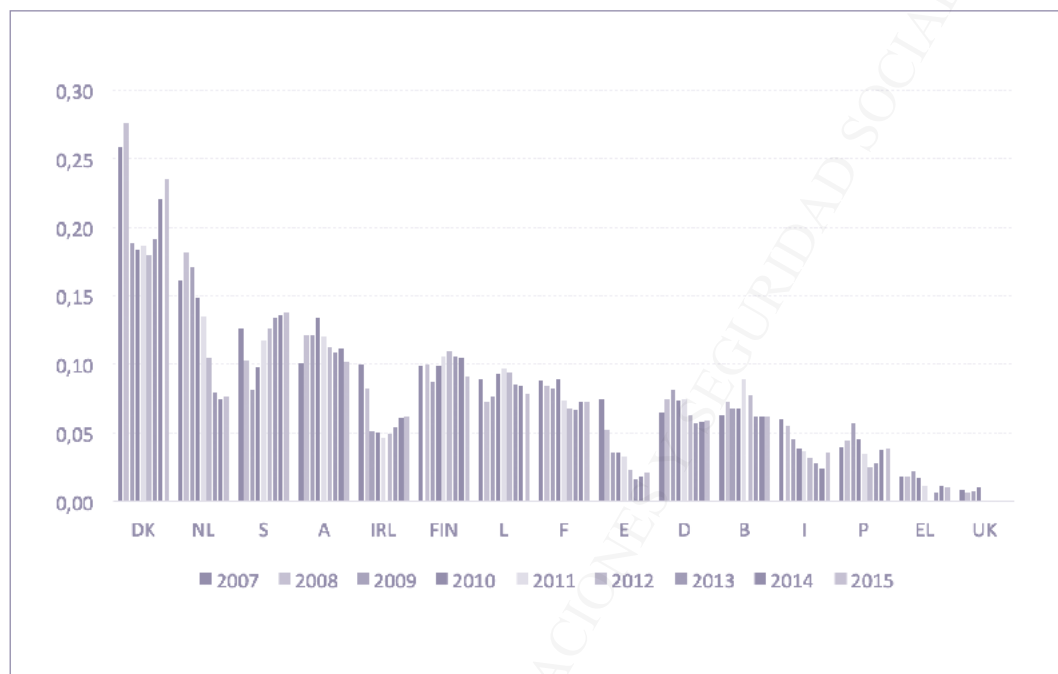
Para analizar las políticas de empleo, se toman como referencia la intensidad del gasto público en políticas activas y del gasto en servicios públicos de empleo en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro (Ruesga et al., 2003).

Las diferencias entre países resultan significativas. Por un lado, los países que mostraban una mayor intensidad del gasto en políticas activas en el inicio de la crisis, la han mantenido elevada a lo largo de los años (Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Austria). Se pone de manifiesto la apuesta en estos países por las políticas activas como instrumento que fortalece la empleabilidad de los trabajadores, ofreciendo mayor capacidad de adaptación a las circunstancias de la demanda.

En cuanto a los cambios, las respuestas al comienzo vienen producidas por el fuerte impacto inicial sobre el desempleo. Las primeras medidas se incorporan prácticamente en todos los países, centrándose en esquemas de apoyo al empleo juvenil y mayor dotación para la formación⁵. Sin embargo, salvo excepciones, se observa una tendencia a la reducción de los esfuerzos en políticas activas a lo largo de la Gran Recesión, especialmente a partir de 2010, en el contexto de recorte de gastos.

⁵ En general, la literatura señala que la formación tiene un mayor efecto sobre el empleo que los programas de incentivos a la creación directa de empleo (Kluve, 2010), mientras en los programas dirigidos a colectivos específicos (como los jóvenes) tampoco se ha observado una gran repercusión sobre los niveles de empleo (resultados observados en España, Arranz et al., 2013).

GRÁFICO 3. INTENSIDAD DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS
(EN % PIB/TASA DE PARO)



Nota: Gasto en políticas activas de empleo: incluye el gasto, en porcentaje del PIB, de las partidas 2-7 (formación, incentivos al empleo -bonificaciones-, integración de personas con discapacidad, creación directa de puestos de trabajo e incentivos al empleo por cuenta propia). Los últimos datos para el Reino Unido corresponden al año 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Otro indicador adicional (la intensidad del gasto en servicios de empleo en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro) muestra una disminución en Irlanda y los Países Bajos, mientras se mantiene constante en prácticamente el resto de países. Las excepciones son Alemania y Dinamarca, gracias en buena medida a la favorable evolución del desempleo en la primera y a la sólida consideración de las políticas de empleo en la segunda (véase el Gráfico 3).

2.4. La negociación colectiva

Sin duda, la negociación colectiva es la principal de las instituciones del mercado de trabajo. El estudio de la influencia que la estructura y evolución de la negociación colectiva tiene sobre los salarios y el empleo ha sido una constante desde los trabajos de Calmfors

y Driffill (1988) y Bruno y Sachs (1985). En ellos se trataba de contrastar si la centralización o descentralización de la negociación colectiva provocaba mejores ajustes o no en el mercado de trabajo. La tesis de Bruno y Sachs defendía que cuanto más centralizadas fueran las negociaciones colectivas, mejores resultados se obtendrían; mientras que la tesis de Calmfors y Driffill sostenía que los peores resultados derivarían de las negociaciones en ámbitos intermedios (lo que sucede en la mayoría de países europeos, donde la negociación se lleva a cabo en el ámbito sectorial fundamentalmente). En los años noventa, la academia trató de contrastar o rebatir estas teorías, sin llegar a conclusiones definitivas. En los años 2000, el peso se trasladó hacia la coordinación de la negociación, más que la centralización, llegando a resultados igualmente positivos en los casos en que una mayor

coordinación funcionara como si hubiera una elevada centralización. Recogiendo la línea de estudio de la negociación colectiva a través de estas características, se puede contrastar que, durante la Gran Recesión, se han producido importantes cambios en los procesos de negociación colectiva (OCDE, 2017 y OCDE, 2018). El discurso teórico que contempla a las IML, con especial atención a la negociación colectiva, como impedimentos para el buen funcionamiento del mercado laboral, ha calado hondo en los organismos internacionales que alientan a las economías a desregular estas instituciones (Schulten y Müller, 2015).

El ejemplo más claro se observa en las recomendaciones que la *troika* impone a los países rescatados en el ámbito europeo (Clauwaert y Schömann, 2012). En los memorandos de entendimiento que firmaron España, Grecia, Irlanda o Portugal, la reforma de la negociación colectiva aparece indefectiblemente. Esta visión se plasmó también en el Pacto por el Euro Plus (2011), donde se señalaba la necesidad de que los Estados revisaran “los acuerdos de fijación de salarios y, cuando sea necesario, el nivel de centralización del proceso de negociación y los mecanismos de indexación”.

La individualización de las relaciones laborales influye también en la pérdida de peso de la negociación colectiva (Marginson, 2015).

En los países de la UE15 coexisten diferentes ámbitos de negociación. Impera, no obstante, el sectorial sobre el resto (en nueve de los quince países es el predominante); en cuatro países (en el año 2014), el que predomina es el empresarial; mientras hay dos países donde, en 2014, el principal es el intersectorial o nacional (teniendo en cuenta que en Bélgica coexisten dos con la misma intensidad, el intersectorial y el sectorial) (Gráfico 4).

Los cambios más significativos desde 2007 (Gráfico 4), han ocurrido en Irlanda, que desciende desde el ámbito más centralizado de negociación hasta el empresarial. En Grecia se produce una reducción en la cobertura, la coordinación y la centralización de la negociación colectiva, debido a la imposición del Gobierno de adoptar las recomendaciones del Memorando de Entendimiento que el país firmó en 2010 para acogerse al rescate financiero. En Finlandia, al contrario, se ha producido una mayor centralización.

En el resto de países no se han producido cambios relevantes, siendo el Reino Unido el único país donde la negociación es predominante en el ámbito empresarial; y Grecia y Luxemburgo, los países donde la negociación se lleva a cabo fundamentalmente en el ámbito empresarial, aunque también sectorial. En Dinamarca, Alemania, Italia, Países Bajos,

GRÁFICO 4. CAMBIOS EN LOS ÁMBITOS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (2007-2014)

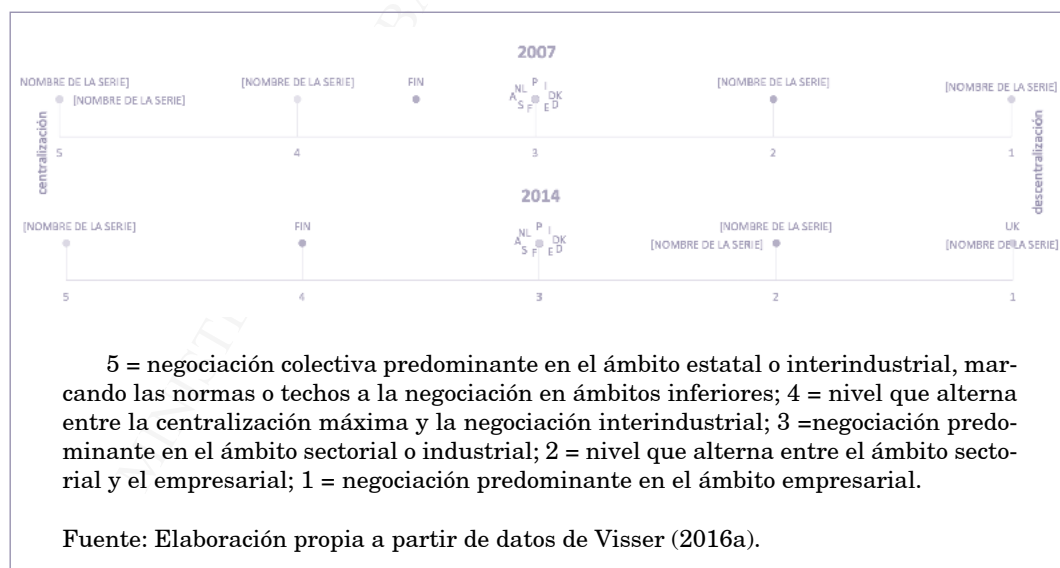


TABLA 3. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2008-2015

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Suecia
Descentralización NC	X	X			X			X	X	X			X		X
Centralización NC			X			X									
Cambios en mecanismos de extensión	X				X		X	X	X			X	X		
Introducción o facilidad de aplicación cláusulas de descuelgue	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X		X
Representatividad trabajadores					X		X		X	X					

Fuente: *Elaboración propia a partir de Clauwaert y Schömann (2012); Eurofound (2014), Heredero et al. (2019), Visser (2016b) y LABREF.*

Austria, Portugal y Suecia, la negociación se produce de forma mayoritaria en el nivel sectorial o industrial.

En general no se aprecian profundas transformaciones, pues hay que considerar que los cambios estructurales no se reflejan en la evolución de los datos más recientes. Precisamente, son más acusados desde 2011 y especialmente en 2012 (con procesos en los que se prima el acuerdo en el ámbito empresarial frente a los de otros niveles superiores de negociación), en Grecia, España, Italia y Portugal.

Sin embargo, los estudios más recientes que abordan el papel de la negociación colectiva como principal institución del mercado de trabajo, recogen otras características de la misma (como los mecanismos de extensión, la duración de los convenios colectivos o los tipos de representación de los trabajadores) que permiten perfilar aún más las similitudes y, sobre todo, las múltiples diferencias entre los países (OCDE, 2017). En este sentido, concluyen que los países con estructuras de la negociación colectiva más coordinada ob-

tienen mejores resultados que aquellos otros países con sistemas completamente descentralizados. Una mayor coordinación de la negociación colectiva se asocia con mayores niveles de empleo, menores niveles de desempleo, una mejor integración de los grupos más vulnerables y una menor desigualdad salarial (OCDE, 2018).

Diversos autores (Clauwaert y Schömann, 2012; Schulten y Müller, 2015; y Eurofound, 2014) han apuntado procesos de descentralización en multitud de países europeos, así como modificaciones en otros aspectos de la negociación colectiva que llevan a una desregulación y descentralización de la misma (Tabla 3). Esos otros aspectos hacen referencia a los mecanismos de extensión de los convenios colectivos (si son automáticos, semiautomáticos o no existen), a la existencia o la facilidad para aplicar cláusulas de descuelgue, y a diversos mecanismos de representatividad de los trabajadores.

Los cambios (o suspensiones) en los mecanismos de extensión, así como la disminución en los niveles de afiliación sindical, la limita-

ción de la continuidad de los convenios tras expirar su duración, y el proceso de descentralización de la negociación colectiva hacia el ámbito empresarial, han contribuido a la reducción generalizada de la cobertura de la negociación colectiva (Visser et al., 2015). En Grecia, por ejemplo, la Ley de Presupuestos de 2011 suspendió la extensión de los convenios mientras estuvieran en vigor las medidas de asistencia financiera (Visser, 2016b).

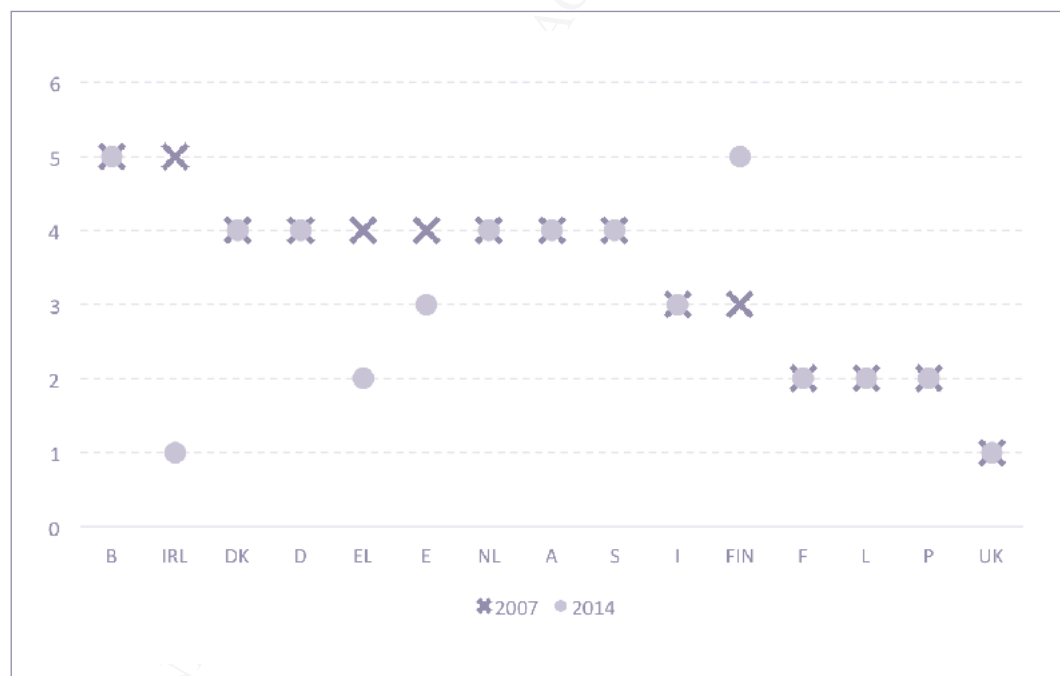
En definitiva, las principales reformas que han podido modificar la estructura de la negociación colectiva se han producido a partir de 2010, y con más intensidad en los años siguientes (Comisión Europea, 2012). Así, el proceso de descentralización de la negociación colectiva, bajo esta perspectiva, ha sido generalizado en todos los países europeos, tendiendo las reformas hacia un mayor peso de las negociaciones en los ámbitos empresariales,

dando una mayor flexibilidad a los empleadores en caso de crisis económicas (OCDE, 2017).

Por su parte, el indicador de coordinación⁶ mide el grado en que las partes de la negociación son capaces de tener en cuenta las consecuencias macroeconómicas de sus decisiones (Pérez Ortiz, 2004). Siguiendo la clasificación de Visser (2016a), hay hasta seis esquemas de coordinación entre los que se podrían considerar desde el Estado, aquellos en los que la coordinación se autorregula, y otros en los que es el mercado el que marca las pautas (descoordinación absoluta). Que el gobierno impulse o patrocine la coordinación entre los interlocutores sociales

⁶ Los términos de centralización y coordinación se emplean a menudo indistintamente, aunque es posible delimitarlos (TRAXLER y KITTEL, 2000).

GRÁFICO 5. CAMBIOS EN LA COORDINACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LOS PAÍSES DE LA UE (2007-2014)



6: Negociación impuesta desde el gobierno; 5: negociación impulsada desde el gobierno (incluidos Pactos); 4: entre asociaciones liderada por asociaciones; 3: dentro de las asociaciones (a modo de centralización); 2: patrón o modelo de negociación; 1: sin coordinación.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Visser (2016a).*

TABLA 4. TASAS DE AFILIACIÓN Y COBERTURA (2007 y 2015)

Países	Tasas de afiliación		Tasa de cobertura	
	2007	2015	2007	2015
Alemania	19,8	17,6	61,7	56,8
Austria	30,4	27,4	98,0	98,0
Bélgica	54,7	54,2	96,0	96,0
Dinamarca	67,8	68,6	81,0	84,0
España	15,5	15,6 ^d	76,0	76,9
Finlandia	70,2	66,5	87,5 ^b	89,3
Francia	7,9	7,9	98 ^b	98,5 ^d
Grecia	22,6	18,6 ^e	83,0	16,7
Irlanda	31,3	26,5	41,7 ^d	33,5 ^c
Italia	33,5	35,7	80,0	80,0
Luxemburgo	40,1 ^a	32,0 ^e	58,0	55,0 ^d
Países Bajos	19,4	17,7	79,1	79,4
Portugal	21,2	16,3	86,0	72,3
Reino Unido	28,0	24,7	34,6	27,9
Suecia	70,8	67,0	91,0	90,0

a: dato correspondiente a 2006; b: 2008; c: 2013; d: 2014; e: 2016

Fuente: *ILOstat (OIT)*.

es una forma de alentar los pactos, que se han negociado en multitud de países (Visser, 2013).

A partir de dicha clasificación, los países con niveles de coordinación patrocinada por el Estado (bajo la forma de pactos) son Bélgica y Finlandia (Gráfico 5). En el primero, sin que se hayan producido variaciones desde el año 2007. En el caso de Finlandia, en el año 2007 mostraban unos niveles de coordinación inferiores a los de 2014.

En los países que han recibido financiación de la *troika*, se ha producido una mayor coordinación impuesta desde el gobierno, que toma las riendas de los mecanismos de negociación colectiva. Y no solo en los países rescatados financieramente, ya que a través de las recomendaciones de la Comisión Europea se han ido introduciendo cambios (desde los gobiernos nacionales) en las instituciones de negociación colectiva de los países (Comisión Europea, 2015).

Las tasas de afiliación sindical y de cobertura muestran también modificaciones en el

periodo. Se observa un proceso de caída de ambas, que comienza antes de la crisis, provocado, entre otras razones por la pérdida de peso de la industria (donde se concentra la afiliación), la privatización de servicios públicos, el aumento de tipos de empleo atípicos (a tiempo parcial y temporal) y, según Bernaciak et al. (2014), por el proceso de globalización que limita la capacidad de los sindicatos para regular las condiciones de trabajo en las fronteras nacionales.

A partir de la recesión, hay un grupo de países donde la afiliación continúa con esta tendencia decreciente, de manera acentuada en Irlanda y Luxemburgo, y con cierta ralentización en Países Bajos, Alemania y Austria.

Por otro lado, la recesión ha tenido un efecto singular en las tasas de afiliación de Italia, España, Bélgica y Francia, donde se ha invertido o detenido la tendencia decreciente. Como apunta Waddington (2015), las actividades propias del sindicato se pueden ver reforzadas como estímulo a la afiliación en tiempos de crisis. Sucedió especialmente en España e Italia,

donde el repunte del desempleo se convirtió en un incentivo a la afiliación, como medio de proteger las condiciones de trabajo y los niveles de empleo. En España, debido también a un efecto composición, pues la pérdida de empleo de personas con contrato temporal (con menos probabilidad de pertenecer a los sindicatos) al inicio de la crisis, hizo que las tasas de participación sindical respecto al número de trabajadores se elevaran inicialmente. Desde 2012, no obstante, hay de nuevo una tendencia decreciente de la tasa de afiliación en este país.

De entre los países restantes, Grecia y el Reino Unido (con cifras bajas de sindicalización) reflejan una continua pérdida de afiliación, aunque en ambos se observa un repunte en el año 2012, para descender de nuevo, de forma especialmente acusada en Grecia. La misma evolución muestra Dinamarca, con la gran diferencia de que en este país las tasas de afiliación son considerablemente elevadas. Otros países nórdicos, como Finlandia y Suecia, también parten de altas tasas, que se van reduciendo, con una cierta estabilización en la mencionada pérdida de afiliación.

Las diferencias entre la tasa de afiliación y la de cobertura⁷ (exceso de cobertura, en la definición de Checchi y Lucifora, 2002) ofrecen resultados complementarios. Cuando se extienden los resultados de la negociación al conjunto de los asalariados, desaparecen las ventajas comparativas de afiliarse a un sindicato, de ahí que se produzca esta brecha. El exceso de cobertura es muy superior en Francia, España e Italia, frente, por ejemplo, al de Alemania. La cobertura aumenta en Finlandia, España y Países Bajos, mientras en el Reino Unido prácticamente coinciden las tasas de cobertura y de afiliación, al aplicarse, a priori, los convenios colectivos solo a los miembros pertenecientes a los sindicatos.

2.5. Resumen de los cambios en las instituciones del mercado de trabajo

Todos los cambios producidos en las principales instituciones del mercado de trabajo estudiadas durante la Gran Recesión (2007-2015), se resumen en la Tabla 5. A partir del

análisis previo, se puede observar que los cambios son complejos y multidireccionales.

La protección del empleo disminuye en siete de los quince países estudiados, en algunos de ellos, como el caso de España, Grecia y Portugal, de manera más pronunciada, pues se producen cambios que afectan tanto a los trabajadores indefinidos como a los temporales.

En cuanto a las prestaciones por desempleo, también se produce una disminución generalizada (en ocho de los quince países), destacando, en este caso, la reducción del gasto en la proporción de políticas pasivas respecto a la tasa de paro, además de una disminución de la tasa neta de sustitución en Dinamarca, España y Portugal. Solo en Finlandia, Austria e Italia mejora este aspecto de forma general. En el resto de países, donde aumenta la tasa neta de sustitución disminuye el gasto en políticas pasivas (Irlanda y Suecia) o, por el contrario, en aquellos países donde se incrementa el gasto en políticas pasivas (Alemania), cae la tasa neta de sustitución.

Aunque al inicio de la crisis se aumentó, de forma general, la dotación destinada a las políticas activas de empleo como forma de paliar los efectos sobre el desempleo, en el conjunto del periodo hay nueve países donde estas políticas se han reducido.

Por último, en doce de los quince países se ha producido una disminución en los aspectos que miden la negociación (tasas de afiliación, cobertura, ámbito de negociación o coordinación de la negociación colectiva). Solo en Finlandia y Luxemburgo se pueden apreciar cambios que actúan en el sentido contrario.

Además, los datos recogidos señalan, a priori, a determinados países donde la tendencia hacia la descentralización, desregulación y reducción de las prestaciones y derechos laborales es más acusada, por generalizada en todas las instituciones: Grecia, Portugal, España e Irlanda (países que han solicitado ayuda financiera). Con este primer análisis, se trata de contrastar los cambios que se han producido en las instituciones del mercado de trabajo durante el periodo de crisis económica. En el siguiente apartado, se trata de cuantificar estas transformaciones

⁷ Porcentaje de trabajadores afectados por un convenio colectivo respecto al total de trabajadores.

TABLA 5. CAMBIOS EN LAS IML EN LA UE15, 2007-2015

IML	Indicador	Fuente	Aumenta	Sin cambios	Disminuye
Protección del empleo*	Índice de protección empleo: trabajadores indefinidos	OCDE	IRL	DK, D, S, A, L, FIN, B, NL	F, UK, I, E, EL, P
	Índice de protección empleo: trabajadores temporales	OCDE	D	L, F, B, I, FIN, DK, A, NL, IRL, UK	E, EL, S, P
Prestaciones por desempleo	Gasto políticas pasivas mercado trabajo / tasa de paro	EUROSTAT	A, D, I	NL, FIN, F, L, UK	DK, E, S, IRL, EL, B, P
	Tasa de sustitución neta*	OCDE	IRL, FIN, S	A, F, L, NL, B, UK, I, EL	DK, P, D, E
Políticas activas de mercado de trabajo	Gasto en políticas activas mercado trabajo / tasa de paro	EUROSTAT	A, S, FIN	L, B, UK	NL, DK, IRL, E, I, F, EL, D, P
	Gasto en servicios empleo/ tasa de paro	EUROSTAT	D, DK	A, I, F, S, B, FIN, L, EL, UK	NL, IRL, E, P
Negociación colectiva	Tasas de afiliación (afiliados respecto a trabajadores)	OIT	I, IRL, E	B, F	L, UK, S, EL, NL, FIN, D, DK, A, P
	Tasas de cobertura de la negociación	OIT	NL, FIN, DK, E, L	B, I, A, F, S	EL, P, UK, IRL, D
	Ámbito de negociación**	Visser (2016a)	FIN	B, E, DK, D, I, NL, A, P, S, F, L, UK	IRL, EL
	Coordinación**	Visser (2016a)	FIN, L	B, DK, D, F, I, NL, A, P, S, UK	IRL, EL, E

A: Austria; **B:** Bélgica; **D:** Alemania; **DK:** Dinamarca; **E:** España; **EL:** Grecia; **F:** Francia; **FIN:** Finlandia; **I:** Italia; **IRL:** Irlanda; **L:** Luxemburgo; **NL:** Países Bajos; **P:** Portugal; **S:** Suecia; **UK:** Reino Unido.

* Datos referentes a 2013; ** Datos de 2014.

Fuente: *Elaboración propia, a partir de Heredero et al. (2019) y de las fuentes señaladas en cada caso.*

para diseñar el nuevo esquema de relaciones laborales que se perfila en buena parte de Europa tras la Gran Recesión.

3. ANÁLISIS CONJUNTO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES

La dificultad de comparar los múltiples cambios de las diferentes IML, en la UE15, conduce a tratar las variables y sus datos a través de un único indicador sintético, que permita homogeneizar la manera de medir

todas las instituciones y cotejarlas de forma simultánea.

Se construye, con este fin, un índice sintético que reconoce de forma conjunta las transformaciones experimentadas por las principales IML en la UE15 durante la Gran Recesión, y permitirá dibujar el nuevo mapa de relaciones laborales.

3.1. Midiendo las instituciones del mercado de trabajo

Para construir el índice, se realiza una transformación de los datos originales toman-

do como inspiración la metodología desarrollada por la OCDE, para el cálculo de *Employment Protection Legislation* (EPL), y la expuesta por Eichhorst *et. al.* (2009)⁸.

Cada variable se recodifica de 0 a 5, de forma que cuanto mayor es el índice (más cercano a 5), mayor es la presencia de la respectiva institución en la definición de las relaciones laborales; y cuanto más cercano a cero, menor la intensidad de la institución considerada, lo que indicaría unas relaciones laborales definidas a partir de una mayor presencia del mercado o con un papel más débil de las instituciones.

El cálculo del índice sintético en cada una de las instituciones se define de forma seme-

jante (Tabla 6). Primero, recodificando cada componente y homogenizando sus dimensiones. Posteriormente, en aquellas instituciones formadas por más de una variable, se realiza una suma ponderada, tal y como se define en la última columna de la Tabla 6. Se obtiene entonces un índice sintético representativo de cada IML que, además, es homogéneo, lo que permite comparar las instituciones entre los 15 países.

El índice de protección al empleo (IPE) (Tabla 7) trata de medir el grado de intensidad institucional de protección frente al despido que tienen los trabajadores. En su cálculo, se utilizan los dos indicadores analizados de la OCDE, que miden la protección del empleo indefinido y del temporal. El indicador resulta de la suma ponderada de los indicadores de protección del empleo indefinido, con un peso de 2/3, y el de protección del empleo temporal, con un peso de 1/3, reflejan-

⁸ Los autores crean un indicador para representar el grado de flexibilidad de las relaciones laborales en los países de la UE15.

TABLA 6. RECODIFICACIÓN DE LAS VARIABLES QUE DEFINEN LAS IML

	Escala de niveles de intensidad						Ponderación
	0	1	2	3	4	5	
1. ÍNDICE DE PROTECCIÓN AL EMPLEO							
Protección al empleo indefinido	= 0	< 1	< 2	< 3	< 4	≥ 4	(2/3)
Protección al empleo temporal	= 0	< 1	< 2	< 3	< 4	≥ 4	(1/3)
2. ÍNDICE DE PRESTACIÓN AL DESEMPLEO							
Prestación por desempleo	= 0	< 15	< 30	< 45	< 60	≥ 60	(1/1)
3. ÍNDICE DE POLÍTICAS DE EMPLEO							
Gasto en políticas activas	= 0	< 0,05	< 0,1	< 0,15	< 0,2	≥ 0,2	(0,35)
Gasto en formación	= 0	< 0,05	< 0,1	< 0,15	< 0,2	≥ 0,2	(0,35)
Gasto en Servicio Público Empleo	= 0	< 0,05	< 0,1	< 0,15	< 0,2	≥ 0,2	(0,3)
4. ÍNDICE DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA							
Coordinación negociación colectiva	0	1	2	3	4	5	(2/4)
Cobertura negociación colectiva	= 0	< 20	< 40	< 60	< 80	≥ 80	(1/4)
Tasa de afiliación	= 0	< 20	< 40	< 60	< 80	≥ 80	(1/4)

Fuente: *Elaboración propia.*

TABLA 7. ÍNDICE DE INTENSIDAD DE LAS IML

Países	IPE		IPD		IPA		INC		ISG	
	2007	2013	2007	2013	2007	2015	2007	2014	2007	2013
Alemania	2,67	2,67	4,00	3,00	2,75	3,05	3,25	3,00	3,17	2,93
Austria	2,67	2,67	4,00	4,00	3,10	3,10	3,75	3,75	3,38	3,38
Bélgica	2,33	2,33	5,00	5,00	2,05	2,40	4,50	4,50	3,47	3,56
Dinamarca	2,67	2,67	5,00	3,00	3,80	4,10	4,25	4,25	3,93	3,50
España	3,33	3,00	3,00	3,00	2,05	1,70	3,50	3,00	2,97	2,68
Finlandia	2,67	2,67	3,00	4,00	3,10	2,75	3,75	4,75	3,13	3,54
Francia	3,33	3,33	4,00	4,00	2,75	2,75	2,50	2,50	3,15	3,15
Grecia	3,00	3,00	2,00	2,00	1,05	1,05	2,50	2,50	2,45	2,08
Irlanda	1,67	1,67	4,00	4,00	3,10	2,75	3,50	1,50	3,07	2,48
Italia	3,00	3,00	2,00	2,00	2,40	1,75	3,25	3,25	2,66	2,50
Luxemburgo	3,33	3,33	3,00	3,00	2,05	1,70	2,25	2,25	2,66	2,57
Países Bajos	2,33	2,33	3,00	3,00	2,70	1,70	3,25	3,50	2,82	2,63
Portugal	4,33	3,33	4,00	3,00	2,05	2,10	2,75	2,50	3,12	2,73
Reino Unido	1,67	1,67	2,00	3,00	1,30	1,00	1,50	1,50	1,62	1,79
Suecia	2,67	2,33	3,00	3,00	2,40	2,40	4,25	4,25	3,08	3,00

IPE: Índice de Protección al Empleo; **IPD:** Índice de Prestación por Desempleo; **IPA:** Índice de Políticas Activas; **INC:** Índice de Negociación Colectiva; **ISG:** Índice Sintético Global

Fuente: *Elaboración propia con datos de la OCDE, Eurostat y Visser (2016a).*

do una foto ajustada de la realidad laboral. El índice obtenido de esta suma representa la intensidad de protección del empleo en los respectivos países, de forma que cuanto mayor sea el índice, mayor será la protección institucional al empleo, y viceversa.

El índice sintético de prestación por desempleo (IPD) se halla considerando solamente la tasa de sustitución⁹ (OCDE), teniendo en cuenta la dificultad de utilizar otros indicadores por la falta de consenso en la literatura sobre los efectos de las prestaciones por desempleo en el mercado laboral.

El índice de las políticas activas de empleo (IPA) se calcula a partir de tres indi-

cadores: la intensidad del gasto público en políticas activas y del gasto en servicios públicos de empleo (ambos en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro), y el gasto en políticas de formación en porcentaje del PIB¹⁰ (Eurostat). Estas tres variables se normalizan y ponderan para el cálculo del IPA. Se ha establecido un peso del 35 por ciento para las políticas activas y las políticas activas en formación respectivamente; y del 30 por ciento para el gasto público en servicios de empleo. Con ello se crea un indicador que revela el esfuerzo de las instituciones para mejorar la empleabilidad. Cuanto mayor sea la inversión en políti-

⁹ No obstante, resulta necesario convertir la variable en un índice construido para poder compararla y homogeneizarla con el resto de indicadores, ya que forma parte del índice global.

¹⁰ El indicador es relevante, dado que existe consenso sobre el papel de las políticas activas de formación, que mejoran la empleabilidad de las personas y la flexibilidad de la demanda. Además, este tipo de políticas han sido de las más utilizadas por todos los países y con diversas medidas durante todo el periodo de crisis, junto a las destinadas específicamente a las personas jóvenes (LABREF).

cas activas, formación y en servicios públicos de empleo, mayor será el índice sintético.

Por último, para el **índice sintético de negociación colectiva (INC)**, se utilizan tres variables: la coordinación de la negociación (Visser, 2016a), la tasa de cobertura y la tasa de afiliación sindical (con datos de OIT y OCDE, respectivamente). Estas variables se recodifican y se calcula el índice estableciendo una ponderación del 50 por ciento para el grado de coordinación de la negociación colectiva y del 25 por ciento para la tasa de cobertura y para la tasa de afiliación, en cada caso.

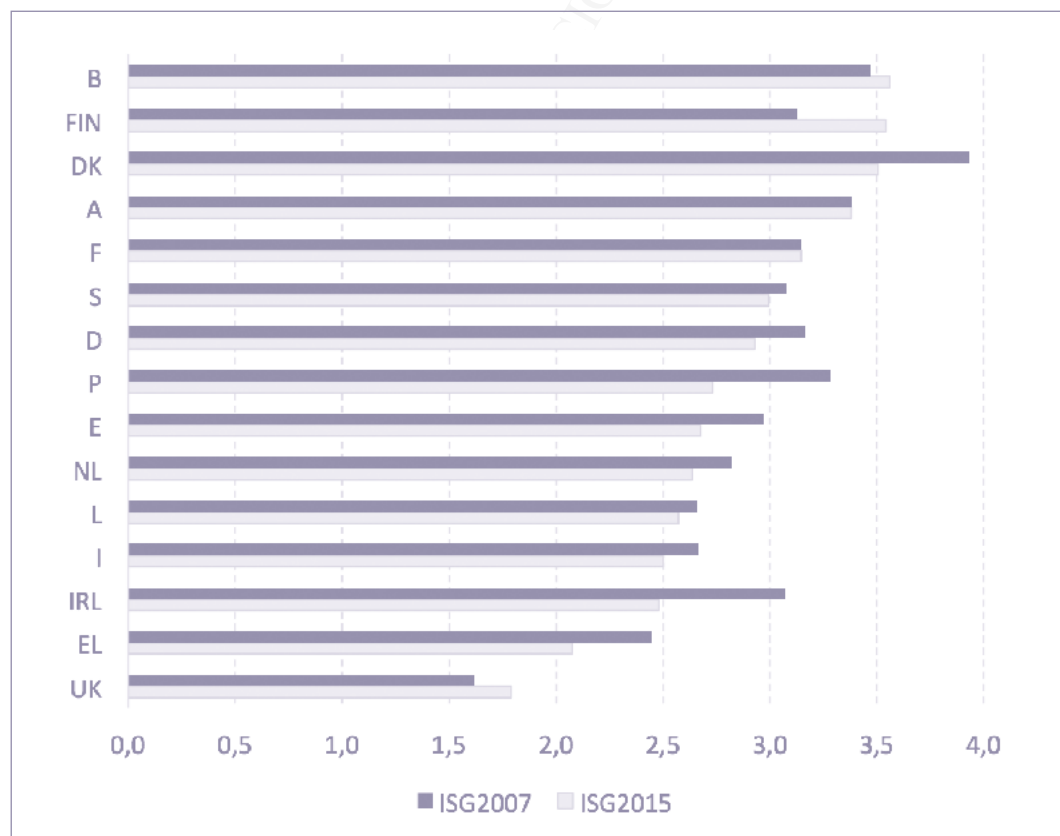
La tasa de cobertura recoge adecuadamente el alcance de los convenios colectivos, aunque las estimaciones son más estables a lo largo del tiempo y no captan enteramente los movimientos que se hayan podido producir durante la reciente crisis, un aspecto que

en cambio sí captan las tasas de afiliación a los sindicatos. Por esta razón, se combinan las dos cifras, con una ponderación equitativa entre ambas. El índice refleja la intensidad de la participación de la negociación colectiva en las relaciones laborales.

A partir de la suma de los cuatro índices anteriores, se obtiene un *indicador sintético global (ISG)* representativo de estas instituciones, que permite observar las tendencias de cambio de la totalidad de las IML estudiadas en cada país.

Los resultados del índice entre 2007 y 2015 (Gráfico 6) matizan las conclusiones adelantadas en el análisis descriptivo, apuntando hacia una reducción de la intensidad de las IML en las relaciones laborales en la UE15. Se constata un descenso en el índice en 10 de los 15 países analizados. Disminuye

GRÁFICO 6. ÍNDICE SINTÉTICO DE LAS IML (ISG)



Fuente: *Elaboración propia.*

significativamente en Grecia, Irlanda, España, Portugal, y Dinamarca, y algo menos en Italia, Suecia, Alemania, los Países Bajos y Luxemburgo. En la dirección opuesta se incrementa en Finlandia, Bélgica y el Reino Unido. Se mantiene sin cambios en Austria y Francia.

Aparentemente, el índice revela diferentes grupos de países: los que exteriorizan una baja presencia de las IML en las relaciones laborales (el Reino Unido, por ejemplo); un grupo de países de elevada presencia institucional (los países nórdicos) y, por último, un grupo formado por países con un nivel medio de intensidad de las instituciones del mercado de trabajo (principalmente, los países del sur de Europa).

3.2. Conclusiones a través de un análisis *cluster*

A partir del índice sintético global se plantea un análisis dinámico de *cluster* para comparar la evolución de las instituciones en dos momentos del tiempo, 2007 y 2015, con el fin de determinar si la Gran Recesión y las políticas y reformas aplicadas en este contexto, han producido efectos similares en los países europeos.

El principal objetivo es establecer comportamientos comunes en el seno de la UE15, en cada uno de los dos años considerados, y comparar los grupos formados. Esto permite clasificar a los países según las características comunes en términos de la intensidad de sus IML.

Reforzando los resultados mostrados por la comparativa en el índice creado, del análisis *cluster* se desprende la existencia de cuatro grupos de países formados por instituciones que presentan características semejantes. Además, la composición de estos grupos y sus características cambian entre 2007 y 2015, lo que muestra transformaciones importantes tanto en las características de las instituciones de cada conjunto, como en la composición de países que pertenecen a cada grupo, configurando un nuevo mapa de relaciones laborales en la UE15.

El grupo 1 (Gráfico 7) incluye aquellos países con tres de los cuatro índices por encima

de la media. El perfil de este grupo se resume en índices de prestación por desempleo y de esfuerzo en el índice de políticas activas de mercado de trabajo superiores a la media, así como una tendencia a la centralización del índice de negociación colectiva, para el año 2007. En el último periodo analizado (2013-2015) también es considerable la intensidad de las prestaciones por desempleo y de la negociación colectiva. En 2007 solo dos países conforman este *cluster*: Bélgica y Dinamarca, mientras en el último periodo se mantiene Bélgica, pero Dinamarca pasa a formar parte del grupo 2.

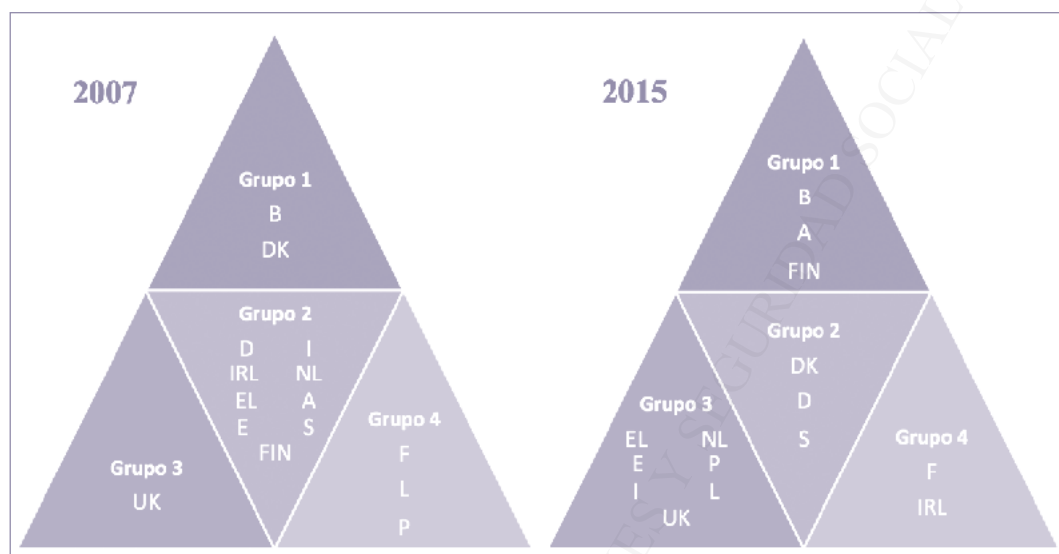
Además, Austria y Finlandia se unen al grupo 1, en ambos casos debido al aumento de las prestaciones por desempleo y, en Finlandia, también por el proceso de centralización de la negociación colectiva.

El grupo 2 (Gráfico 7) abarca a los países cuyos sindicatos tienen un mayor poder de negociación en el año 2007, manteniéndose alto en el siguiente periodo (2015) y con un gasto en políticas activas superior a la media de la UE15. En 2007, Alemania, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Austria, Grecia, España, Finlandia y Suecia componían este grupo. Esta composición varía en 2015, con la salida de la mayoría de países, quedando únicamente en este grupo Alemania y Suecia, con la incorporación de Dinamarca, procedente del grupo 1.

Austria y Finlandia dejan de pertenecer al grupo 2 (se incorporan al 1) debido a la centralización de la negociación colectiva y al relativamente alto grado de todos los índices. En el caso de los Países Bajos, Italia e Irlanda, la salida del grupo se debe a un menor esfuerzo en políticas activas del mercado de trabajo, y en el de España y Grecia, también a la debilitación de la estructura de la negociación colectiva.

El grupo 3 (Gráfico 7) incluye a los países que presentan un nivel de institucionalización de las relaciones laborales débil. El perfil de este grupo se puede resumir como una baja intensidad de los índices de protección del empleo, de prestaciones por desempleo y de políticas activas del mercado de trabajo. El índice de negociación colectiva es también débil, dado que el pilar de la negociación colectiva

GRÁFICO 7. COMPOSICIÓN Y DINÁMICA DE LOS CLUSTERS DE INTENSIDAD DE LAS IML, 2007-2015



Fuente: *Elaboración propia.*

se basa en acuerdos en el ámbito empresarial, con un nivel de coordinación prácticamente inexistente, y donde las tasas de cobertura y afiliación sindical se sitúan por debajo del resto de países.

En 2007 estaba compuesto únicamente por el Reino Unido (Gráfico 7); sin embargo, en 2015, dadas las reformas introducidas en algunos países, el grupo se amplía a Italia, Luxemburgo, los Países Bajos (por la reducción en sus políticas de empleo), España, Portugal (por el descenso también en los niveles de protección al trabajador y la descentralización de la negociación colectiva, medidas exigidas a estos países como contraprestación a las ayudas financieras recibidas) y Grecia (dada la tendencia a la descentralización de su negociación colectiva). Todos los países incorporados a este grupo han visto debilitada la institucionalidad de sus mercados de trabajo, tendiendo a asemejarse al Reino Unido.

El grupo 4 se identifica por su alto nivel de protección del empleo, comparado con la media de los 15 países de la UE, así como unas fuertes políticas de prestación por desempleo en 2007 y, también en 2015, por una negociación colectiva más descentralizada. Está for-

mado, en 2007, por Francia¹¹, Luxemburgo y Portugal; en 2015 se producen cambios: solo Francia permanece junto a la incorporación de Irlanda, mientras Portugal y Luxemburgo salen hacia el grupo 3.

En definitiva, a través del *cluster* dinámico, se observa cómo, entre 2007 y 2015, en diez de quince países estudiados han cambiado significativamente las IML: Dinamarca se mueve del grupo 1 al 2, mientras Austria y Finlandia lo hacen en sentido contrario, del grupo 2 al 1. Grecia, los Países Bajos, España e Italia se mueven del grupo 2 al 3, un *cluster* con mayores niveles de flexibilidad. Luxemburgo y Portugal también se mueven del grupo 4 al 3, mientras Irlanda se desplaza del 2 al 4.

Estas alteraciones que se observan en el análisis reflejan una cierta dinámica de las

¹¹ Durante el periodo estudiado, Francia no presenta modificaciones sustanciales en sus instituciones del mercado laboral. La reforma laboral de 2016 (con la que se pone fin a las 35 horas, se fortalece el peso de la negociación en la escala empresarial respecto al tiempo de trabajo, se facilitan los despidos y se modifican las condiciones de representatividad de los sindicatos firmantes, entre otras cuestiones, OCDE, 2017) es posterior al periodo aquí analizado.

transformaciones que han sufrido las IML de los países de la UE15 durante el periodo estudiado, coincidiendo con los años de la Gran Recesión (2007-2015). Los cambios indican una mayor debilidad de las IML, bajo el paradigma teórico que aboga por la necesidad de flexibilizar los mercados laborales y relaciones laborales. Esto se observa claramente por la disminución del tamaño del segundo grupo y el aumento del tercer *cluster*.

Los nuevos *clusters* confirman un cambio en el mapa europeo de relaciones laborales. Los mayores movimientos entre los grupos ocurren en países que ahora se asemejan más al Reino Unido. En este país, las IML tienen una menor intensidad y no se han producido cambios significativos durante el periodo. Además, hay una menor incidencia de los modelos de relaciones industriales de los países del norte, observada en el descenso en el número de países con un alto poder de las IML. El cambio más profundo, no obstante, enfatiza la diferenciación entre países con un intenso uso de las IML en los países del norte, y una Europa, ahora más amplia, con una tendencia anglosajona, en el sentido de mercados laborales más desregulados y con menor intensidad de las IML.

Por una parte, la aplicación de políticas fiscales restrictivas, de reducciones del gasto público y austeridad, ligadas al cumplimiento de los requisitos de la Comisión Europea o de la *troika*, ha implicado, en buena parte de los países, la disminución de recursos públicos destinados a políticas activas de empleo y el deterioro de las prestaciones por desempleo (visible en el conjunto de los grupos 1 y 2 entre ambos años), así como una desregulación en términos de estructura de la negociación colectiva¹² (grupo 4).

Por otra parte, y ligada a las políticas de corte neoclásico aplicadas en el periodo, la im-

posición de reformas estructurales, en concreto mediante modificaciones que afectan a la regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, ha debilitado la protección al empleo y la negociación colectiva, erosionando los sistemas nacionales de relaciones laborales (Hyman, 2015).

Como consecuencia, se perfila un mapa de IML en el que parece contrastarse la hipótesis de patrones comunes de evolución hacia un debilitamiento de las IML, impulsado por las políticas de austeridad y reformas laborales aplicadas durante la Gran Recesión en los países de la UE15 y que confirmaría un escenario de deterioro de las condiciones de trabajo, recogido asimismo por otros autores (OCDE, 2017; Eurofound, 2016).

En última instancia, reducir la presencia de las IML ha supuesto un peligro para las propias instituciones y, como consecuencia, para los mercados de trabajo de la UE15, con consecuencias que ya se observan en la disminución de la calidad del empleo creado en el periodo posterior. Una desregulación que no asegura una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, ni mayores niveles de productividad y competitividad para las empresas, y que conlleva el debilitamiento de las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y SHIMER, R. (2000): "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, vol. 44 (7), pp. 1115-1125 ([https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00035-0](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00035-0))
- AKERLOF, G. y YELLEN, J. (eds.) (1986): *Efficiency wage models of the labor market*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- AMABLE, B.; DEMMOU, L.; y GATTI, D. (2007): "Employment Performance and Institutions: New Answers to an Old Question", *IZA Discussion Papers* n° 2731 (<http://ftp.iza.org/dp2731.pdf>).
- ARRANZ, J. M.; GARCÍA SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2013): "Evaluación macroeconómica de las políticas activas del mercado de traba-

¹² El único índice que no resulta significativo en la creación del *cluster* es IPE. Los cambios ocurridos en la protección del empleo son relativamente menores a los que se han recogido en el resto de los índices, por lo que lo convierten en un índice no discriminatorio en la construcción dinámica de los *clusters* (en los dos momentos del tiempo analizados).

- jo en España: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132 (2), pp. 367-390.
- AVDAGIC, S. y SALARDI, P. (2013): "Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies", *Socio-Economic Review*, vol. 11 (4), pp. 739-769 (<https://doi.org/10.1093/ser/mwt009>).
- BACCARO, L. y REI, D. (2007): "Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?", *International Organization*, Vol. 61 (3), CUP, pp. 527-569 (<https://doi.org/10.1017/S0020818307070221>).
- BERGLUND, T. (2012): "Transformations of Swedish Labour Market Institutions. Effects on Employees' Turnover Cognitions", *Revista Internacional de Organizaciones*, n° 9, pp. 91-119 (<https://doi.org/10.17345/rio9.91-120>).
- BERNACIAK, M.; GUMBRELL-McCORMICK, R. y HYMAN, R. (2014): *European trade unionism: from crisis to renewal?*, Report 133, ETUI (<https://www.etui.org>).
- BRUNO, M. y SACHS, J. (1985): *Economics of Worldwide Stagflation*, Blackwell, Oxford.
- CALMFORS, L. (1994): "Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies* n° 22 (<http://www.oecd.org/social/labour/33936463.pdf>).
- CALMFORS, L. y DRIFFILL, J. (1988): "Bargaining Structure, Corporation and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, vol. 3 (6), pp. 14-61 (<https://doi.org/10.2307/1344503>).
- CHECCHI, D.; LUCIFORA, C. (2002): "Unions and labour market institutions in Europe", *Economic Policy*, vol. 17 (35), pp. 361-408 (<https://doi.org/10.1111/1468-0327.00092>).
- CLAUWAERT, S. y SCHÖMANN, I. (2012): *La crisis y las reformas de las legislaciones laborales nacionales. Un ejercicio de análisis*, Documento de trabajo 2012.04, ETUI (<https://www.etui.org>).
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, Comunicación de la Comisión Europea, COM(2010) 682 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): "The Economic Adjustment Programme for Portugal", *European Economy*, Occasional Papers 79.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015*, Bruselas, 28.11.2014, COM (2014) 906 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Industrial Relations in Europe 2014*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA: *Eurostat database* (<http://ec.europa.eu/eurostat>).
- COMISIÓN EUROPEA: *LABREF database*, DG EMPL (<https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>).
- DIAMOND, P. (1981): "Mobility cost, frictional unemployment, and efficiency", *Journal of Political Economy*, vol. 89 (4), pp. 798-812 (Recuperado en: <https://www.jstor.org/stable/1833035>).
- EICHHORST, W.; MARX, P. y TOBSCH, V. (2009): "Institutional Arrangements, Employment Performance and the Quality of Work", *IZA Document Papers* n° 4595 (<https://www.iza.org>).
- ELMESKOV, J.; MARTIN, J. y SCARPETTA, S. (1998): "Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2 (5), pp. 205-252.
- EUROFOUND (2014), *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe*, Eurofound, Dublín (<https://www.eurofound.europa.eu>).
- EUROFOUND (2016): *Developments in collective wage bargaining in the European Union 2015*, Eurofound, Dublín (<https://www.eurofound.europa.eu>).
- FREEMAN, R. B. (2008): "Labour Market Institutions around the World", *NBER Working Paper* n° 13242 (<https://doi.org/10.3386/w13242>).
- GRUBER, J. (1997): "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance

- ce", *American Economic Review*, vol. 87, pp. 195–205.
- HAYTER, S. (2015): "El futuro incierto de las relaciones laborales", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134 (1), pp. 1-4 (<https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2015.00229.x>).
- HEREDERO, M^a I.; RUESGA, S. M. (directores); CACHÓN, E.; PÉREZ ORTIZ, L.; SILVA BICHARA, J. DA y VIÑAS APAOLAZA, A. I. (2019): *Instituciones laborales en Europa. Cambios durante la Gran Recesión*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- HYMAN, R. (2015): "Tres hipótesis sobre el futuro de las relaciones laborales en Europa", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134 (1), pp. 5–15 (<https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2015.00230.x>).
- ICHINO, A. y RIPAHAHN, R. T. (2005): "The effect of employment protection on worker effort: absenteeism during and after probation", *Journal of the European Economic Association*, vol. 3 (1), pp. 120-143 (<https://doi.org/10.1162/1542476053295296>).
- KLUVE, J. (2010): "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, vol. 17 (6), pp. 904–918 (<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>).
- LAZEAR, E. P. (1990): "Job Security Provisions and Employment", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105 (3), pp. 699–726 (<https://doi.org/10.2307/2937895>).
- MARGINSON, P. (2015): "The changing nature of collective employment relations", *Employee Relations*, Vol. 37 (6), pp. 645-657 (<https://doi.org/10.1108/ER-03-2015-0049>).
- MARIMON, R. y ZILIBOTTI, F. (1999): "Unemployment vs mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits", *Economic Journal*, vol. 109 (455), pp. 266-291 (<https://doi.org/10.1111/1468-0297.00432>).
- MORTENSEN, D. y PISSARIDES, C. (1999): "New Developments in Models of Search in the Labor Market", Ashenfelter, O. y Layard, R. (comp.): *Handbook of Labour Economics*, Volume 111, North Holland, pp. 2627–2657.
- NICKELL, S. y LAYARD, R. (1999): "Labor market institutions and economic performance", Ashenfelter, O. y Card, D.: *Handbook of Labour Economics*, Volume 3C, North Holland, pp. 3029–3084.
- OCDE (1994): *Jobs Study*, París, OCDE.
- OCDE (2006): "Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis", *OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes*, París.
- OCDE (2013): "Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation", cap. 3, *2013 Employment Outlook* (https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en).
- OCDE (2017): "Collective bargaining in a changing world of work", cap. 4, *Employment Outlook 2017* (https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en).
- OCDE (2018): "The role of collective bargaining systems for good labour market performance", cap. 3, *Employment Outlook 2018* (https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en).
- OCDE: *Benefits and wages statistics*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs (<http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>).
- OIT (2015): *World Employment Social Outlook. The changing nature of jobs 2015*, International Labour Office, Ginebra.
- OIT: *ILOSTAT Database* (<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases>).
- PÉREZ Ortiz, L. (2004): *La influencia de la negociación colectiva en los resultados macroeconómicos en la Unión Europea*, Tesis doctoral, Fac. CC. Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid (<http://hdl.handle.net/10486/4086>).
- RUESGA, S. M. (Dir.); LASIERRA, J. M.; PÉREZ ORTIZ, L.; PÉREZ TRUJILLO, M. y DA SILVA BICHARA, J. (2014): *Economía del trabajo y política laboral*, 2ª edición, Editorial Pirámide, Madrid.
- RUESGA, S. M.; PÉREZ ORTIZ, L. y DA SILVA, J. (2003): "Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea", *Revista ABET*, vol. 3 (2), pp. 133-162.
- RUESGA, S.; DA SILVA, J. y PÉREZ, M. (2015): "La Gran Recesión y sus efectos sobre la

- eficiencia del mercado laboral. Un estudio aplicado a nivel regional para determinar el mismatch agregado en España”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 33 (1), pp.175- 200.
- SCARPETTA, S. (1996): "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", *OECD Economic Studies*, nº 26, 1996/1.
- SCHÖMANN, I. (2014): "Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the worse?", *European Trade Union Institute ETUI*, Working Paper 2014.02 (<https://www.etui.org>).
- SCHULTEN, T. y MÜLLER, T. (2015): "European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining", *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, ETUI, Bruselas (<https://www.etui.org>).
- SIEBERT, H. (1997): "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (3), pp. 37-54 (<https://doi.org/10.1257/jep.11.3.37>).
- STOCKHAMMER, E. y KLÄR, E. (2011): "Capital accumulation, labour market institutions and unemployment in the medium run", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 35 (2), pp. 437-457 (<https://doi.org/10.1093/cje/beq020>).
- TATSIRAMOS, K. (2009): "Geographic labour mobility and unemployment insurance in Europe", *Journal of Population Economics*, vol. 22 (2), pp 267-283 (<https://doi.org/10.1007/s00148-008-0194-7>).
- TATSIRAMOS, K. y VAN OURS, J. (2014): "Labor market effects of unemployment insurance design", *Journal of Economic Surveys*, vol. 28 (2), pp. 284–311 (<https://doi.org/10.1111/joes.12005>).
- TRAXLER, F. y KITTEL, B. (2000): "The bargaining system and performance. A comparison of 18 OECD countries", *Comparative Political Studies*, vol. 33(9), pp. 1154-1190 (<https://doi.org/10.1177/0010414000033009003>).
- VIÑAS APAOLAZA, A. I.; PÉREZ ORTIZ, L.; HEREDERO DE PABLOS, M. I. y RUESGA, SANTOS M. (2016): "Factores determinantes de los cambios en las instituciones del mercado de trabajo en Europa", *Revista de derecho de la Seguridad Social*, nº 8, pp. 247-263 (Recuperado en: <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/124>).
- VISSER, J. (2016a): *Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS)*, versión 5.0, September 2016 (<http://uva-aias.net/en/ictwss>).
- VISSER, J. (2016b): "What happened to collective bargaining during the Great Recession?", *IZA Journal of Labour Policy*, 5:9 (<https://doi.org/10.1186/s40173-016-0061-1>).
- VISSER, J. (2013): "Wage Bargaining Institutions -from crisis to crisis", *Economic Papers* 488, European Economy, European Commission.
- VISSER, J.; HAYTER, S. y GAMMARANO, R. (2015): "Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline?", *Labour Relations and Collective Bargaining*, Issue Brief nº 1, ILO.
- WADDINGTON, J. (2015): "Trade union membership retention in Europe: The challenge of difficult times", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21 (3), pp. 205-221 (<https://doi.org/10.1177/0959680114538708>).

RESUMEN

El impacto de la crisis sobre los mercados de trabajo europeos ha provocado resultados heterogéneos, consecuencia no solo de la diferente evolución de la crisis económica, sino también de las distintas respuestas políticas. Uno de los ámbitos donde se han manifestado más cambios ha sido en las instituciones del mercado de trabajo, determinantes para el funcionamiento de los mercados de trabajo. Estas transformaciones están configurando un nuevo mapa de relaciones laborales en la Unión Europea de los quince, cuyas consecuencias futuras para los mercados de trabajo se están comenzando a evaluar desde diferentes organismos internacionales. El afán reformador que ha sacudido Europa, bajo las directrices de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, busca una mayor flexibilidad de las relaciones laborales y los mercados de trabajo. Sin embargo, esta visión única hacia la desregulación y flexibilización en la política europea, tiene una perspectiva más amplia en la literatura académica. Desde los trabajos que reflejan una relación directa entre la elevada regulación de las instituciones laborales y la evolución del desempleo (como, por ejemplo, Nickell y Layard, 1999 o la OCDE, 1994), hasta las investigaciones que destacan el papel amortiguador de las instituciones del mercado de trabajo sobre la evolución macroeconómica (Visser, 2013).

El **objetivo** del presente trabajo se centra en contrastar si las transformaciones de las instituciones del mercado de trabajo han sido similares o heterogéneas entre los países de la UE15, durante el periodo de la Gran Recesión (2007-2015).

Para abordar la investigación, se seleccionan cuatro instituciones paradigmáticas del mercado de trabajo: la protección del empleo, las prestaciones por desempleo, las políticas activas del mercado de trabajo y la negociación colectiva. Se lleva a cabo un análisis del marco teórico en el que se inscribe su funcionamiento y una descripción de los principales hitos sucedidos en los países, desde una perspectiva normativa y económica. Con ello, se alcanza a sintetizar una primera distribución de la dirección de las transformaciones acaecidas en los diferentes países europeos a lo largo del periodo analizado (2007-2015).

La **metodología** para llevar a cabo el análisis conjunto de las transformaciones en las instituciones laborales, refuerza el análisis previo, de carácter descriptivo, con la construcción de un único índice sintético que agrupa y homogeniza la manera de medir todas las instituciones y cotejarlas de forma simultánea.

Para construir este indicador sintético se realiza una transformación de los datos originales, tomando como fuente de inspiración metodologías previamente desarrolladas por otros autores, como Eichhorst et al. (2009). Se obtiene un indicador para cada una de las cuatro instituciones analizadas, para cada uno de los quince países de la Unión Europea considerados, y para ambos periodos, inicial (2007) y final (2015, siempre que la disposición de los datos lo permita). El indicador resultante refleja que, cuanto mayor es el valor del índice (limitado entre 0 y 5), mayor es la presencia de la institución en la definición de las relaciones laborales del país; mientras que, por el contrario, cuanto menor es dicho indicador, mayor es la presencia del mercado en las relaciones laborales.

A partir de estos indicadores parciales, se obtiene un único índice sintético global, del conjunto de las instituciones laborales, que permite observar las tendencias del cambio de la totalidad de las instituciones estudiadas en cada país.

Los principales **resultados** del índice entre 2007 y 2015 refuerzan las conclusiones avanzadas con el análisis descriptivo, apuntando hacia una flexibilización o desregulación de las relaciones laborales en la UE15. Se constata un descenso en el índice en diez de los quince países analizados, siendo dicha disminución muy significativa en Grecia, Irlanda, España, Portugal y Dinamarca; algo menos acusada en Italia, Suecia, Alemania, los Países Bajos y Luxemburgo. En sentido contrario, en Finlandia, Bélgica y el Reino Unido se incrementa el índice en el periodo, manteniéndose constante en Austria y Francia.

Gracias a la construcción de este índice, se puede llevar a cabo un análisis *cluster* que agrupa a los países en función de la similitud de la evolución de las instituciones derivada de las políticas y reformas aplicadas durante la Gran Recesión. El principal objetivo es establecer comportamientos comunes en el seno de la UE15, en cada uno de los dos momentos considerados, inicio y final de la crisis, y comparar los grupos formados. De este análisis *cluster* se desprende la existencia de cuatro grupos de países, formados por países con instituciones que presentan características semejantes. Además, la composición de estos grupos y sus características cambian entre 2007 y 2015, lo que muestra transformaciones importantes tanto en las características de las instituciones de cada conjunto, como en la composición de países que pertenecen a cada grupo, configurando un nuevo mapa de relaciones laborales en la UE15.

Los *clusters* resultantes en el periodo final confirman un cambio en el mapa europeo de relaciones laborales. Los mayores movimientos entre los grupos ocurren en países que ahora se asemejan más al Reino Unido, país donde, a pesar de no haber sufrido cambios significativos, las instituciones laborales tienen menor intensidad. Además, hay una menor incidencia de los modelos de relaciones industriales de los países del norte, observada en el descenso en el número de países con un alto poder de las IML. El cambio más profundo, no obstante, enfatiza la diferenciación entre países con un intenso uso de las IML en los países del norte, y una Europa, ahora más amplia, con una tendencia anglosajona, en el sentido de mercados laborales más desregulados y flexibles.

La principal **conclusión** extraída es que la aplicación de políticas fiscales restrictivas, de reducciones del gasto público y austeridad, ligadas al cumplimiento de los requisitos de la Comisión Europea o de la troika, ha implicado, en buena parte de los países, la disminución de recursos públicos destinados a políticas activas de empleo y el deterioro de las prestaciones por desempleo, así como una desregulación en términos de estructura de la negociación colectiva. Asimismo, la imposición de reformas estructurales, mediante modificaciones que afectan a la regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, ha debilitado la protección al empleo y la negociación colectiva, erosionando los sistemas nacionales de relaciones laborales. Como consecuencia, se perfila un mapa de IML en el que parece confirmarse un escenario de deterioro de las condiciones de trabajo.

Palabras clave: Instituciones del mercado de trabajo, negociación colectiva, reformas laborales, Unión Europea, *cluster*.

ABSTRACT

The impact of the crisis on the European labour markets has brought mixed results, as a consequence not only of the different evolution of the economic crisis but also of the different policy responses. Indeed, one area where most substantive changes were felt was the labour market institutions, which are fundamental for the proper working of the labour markets institutions. These transformations are shaping a new map of labour relations in the European Union, whose future consequences for labour markets are beginning to be assessed by different international organizations. The reform effort that has shaken Europe, under the guidelines of the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund, seeks greater flexibility in labour relations and labour markets. However, this unique vision of deregulation and flexibilisation in European policy has a broader perspective in academic literature. There are works that reflect a direct relationship between the high regulation of labour institutions and the evolution of unemployment (such as, for example, Nickell and Layard, 1999 or the OECD, 1994), but also there are researches that highlights the mitigating role of labour market institutions on macroeconomic evolution (Visser, 2013).

The aim of this paper is to contrast whether the transformations of labour market institutions have been similar or heterogeneous among 15 EU countries during the period of the Great Recession (2007-2015).

To address the research, we selected four paradigmatic labour market institutions: employment protection, unemployment benefits, active labour market policies and collective bargaining. We make an analysis of the theoretical framework and a description of the main milestones that have occurred in the countries, from a normative and economic perspective. This synthesizes a first distribution of the direction of the transformations that occurred in the different European countries during the period-analysed (2007-2015).

The methodology for carrying out the joint analysis of the transformations in labour institutions reinforces the previous analysis, of a descriptive nature, with the construction of a single synthetic index that groups and homogenises the way of measuring all institutions and comparing them simultaneously.

In order to construct this synthetic indicator, we carry out a transformation of the original data, taking as a source of inspiration methodologies previously developed by other authors, such as Eichhorst et al. (2009). We obtained an indicator for each one of the four institutions analysed, for each one of the fifteen countries of the European Union considered, and for both the initial (2007) and final (2015, when availability of the data permits) period. The resulting indicator shows that the higher the value of the index (limited between 0 and 5), the greater the presence of the institution in the definition of labour relations in the country; whereas, on the contrary, the lower the indicator, the greater the presence of the market in labour relations.

From these partial indicators, it is obtained a single global synthetic index for the set of labour institutions, which makes it possible to observe the changing trends of all the institutions studied in each country.

The results of the index between 2007 and 2015 lend nuance to our preliminary conclusions in the descriptive analysis that signalled a deregulation of labour relations within the 15EU. We validated a drop in the index in ten of the fifteen countries analysed. It decreases significantly in Greece, Ireland, Spain, Portu-

gal and Denmark; and it drops in Italy, Sweden, Germany, the Netherlands and Luxembourg. On the other hand, its trajectory heads in the opposite direction by increasing in Finland, Belgium and the United Kingdom. The index remained unchanged in Austria and France.

We devise a cluster analysis based on the synthetic indexes in order to compare how institutions have fared in two moments, 2007 and 2015, and thus determine if the Great Recession and the policies and reforms applied as a response have produced similar effects in the 15 European countries. Our main objective is to signal common behaviour within the 15EU, in each of the two years considered, the beginning and the end of the crisis, and to compare the groupings. This allows us to classify countries according to common characteristics vis-à-vis their labour market institutions. From the cluster analysis, we detect the existence of four groups of countries, whose institutions have similar characteristics. Furthermore, the makeup of these groups and their characteristics changed between 2007 and 2015. This reveals important transformations both in the characteristics of the institutions in each grouping as well as which countries make up each group, thus mapping out new labour relations in the 15EU.

Keywords: Labour market institutions, collective bargaining, labour reforms, European Union, cluster.

Los perceptores de subsidios por desempleo: un análisis longitudinal*

Unemployment subsidy beneficiaries: longitudinal analysis

CARLOS GARCÍA-SERRANO**
JOSÉ MARÍA ARRANZ**

1. INTRODUCCIÓN

Las estadísticas del mercado de trabajo que se publican periódicamente por parte de diversos organismos públicos son capaces de decirnos rápidamente y con exactitud cuál es el nivel de las principales variables laborales (ocupación y desempleo, fundamentalmente) en un momento dado y cómo cambian estas en periodos de tiempo tanto cortos como más largos, pero aportan una información muy limitada sobre aspectos más dinámicos de dichas variables que afectan a las mismas personas a lo largo del tiempo, como por ejemplo cuánto tiempo pasan en el desempleo de media los trabajadores o cuántas personas encuentran un empleo en función del tiempo que hayan estado previamente paradas (Pérez Infante, 2006; Rodríguez, 2008). Para examinar este tipo de cuestiones es necesario contar con información de tipo longitudinal.

El objetivo de este artículo es, precisamente, analizar algunas características del funcionamiento del nivel asistencial del sistema de prestaciones por desempleo que existe en España, radicando su aspecto novedoso en que se estudia la dinámica de la percepción de los subsidios por desempleo¹. Además de examinar la evolución temporal del volumen agregado de beneficiarios y de los distintos tipos de subsidios, algunos de los elementos que se examinan son cuántas personas inician por primera vez un episodio de subsidios por desempleo en un momento concreto del tiempo; cuánto duran los episodios de desempleo cubiertos por subsidios; cuál es la diferencia entre el periodo medio efectivamente percibido y el periodo medio de derecho reconocido de los subsidios; cuál es el tiempo promedio hasta la baja de cada tipo de subsidio; cuál es la proporción de personas que agotan un subsidio; y

* Los autores desean expresar su agradecimiento al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por la disponibilidad de los datos contenidos en los ficheros mensuales de perceptores de prestaciones por desempleo en el contexto del convenio firmado entre el SEPE y la Universidad de Alcalá y a la Seguridad Social por la puesta a disposición de la MCVL. Ninguna de estas instituciones es responsable de los posibles errores que pudieran existir en los resultados por el tratamiento de los datos realizado por los autores ni de las interpretaciones, juicios u opiniones expresados a partir de los resultados obtenidos.

** Departamento de Economía. Universidad de Alcalá de Henares.

¹ Una descripción del sistema español de protección por desempleo se puede encontrar en TOHARIA (1997), TOBES y ANGOITIA (2006) y TOHARIA et al. (2009). Cuestiones como su cobertura o su grado de generosidad se tratan en TOHARIA et al. (2009) y MALO y GARCÍA-SERRANO (2010). GARCÍA-SERRANO (2011) examina tres cuestiones que normalmente se aducen como ejemplos de mal funcionamiento del sistema: la existencia de una normativa laxa y su aplicación poco exigente en cuanto a las sanciones a los perceptores por no cumplir con su obligación de búsqueda activa de empleo; los periodos prolongados de derecho a la prestación; y el desincentivo de las prestaciones sobre la búsqueda de trabajo y la salida del paro. ARRANZ et al. (2009) examinan el efecto de la reducción del nivel de prestaciones tras la reforma de 1992 sobre la tasa de salida de los perceptores.



cuál es el grado de inserción laboral de las personas perceptoras de subsidios por desempleo.

Como resulta evidente, para investigar estas cuestiones no es suficiente disponer de la información ‘transversal’ que publica el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y que se refiere a las personas perceptoras en un momento dado del tiempo (en cada mes). Para tratar de responder a las preguntas anteriores es necesario utilizar los ficheros mensuales que contienen los datos de todas las personas perceptoras (es decir, los microdatos), enlazarlos individualmente y convertir su rica información transversal en una de carácter ‘longitudinal’, referida al seguimiento temporal de las vidas laborales de las personas mientras están percibiendo los subsidios. En otras palabras, lo que se hace es transformar la información para conocer cuál es la situación en la que se encuentra cada persona perceptora mes a mes. Esto permite realizar un seguimiento a lo largo del tiempo de los perceptores de subsidios por desempleo que entran un determinado momento del tiempo. En particular, en este trabajo se han seleccionado dos grupos de individuos que inician la percepción de un subsidio por desempleo (altas) en enero de 2007 (primer grupo) y en enero de 2010 (segundo grupo). A los dos grupos se les ha seguido (gracias a la información contenida en los ficheros mensuales) hasta diciembre de 2011 y 2014, respectivamente. Por tanto, el periodo (o ventana) de observación es de igual longitud para ambos; en concreto, cinco años.

La organización del artículo es el siguiente. En la sección dos, se examina la evolución de las personas beneficiarias de subsidios por desempleo desde la década de los ochenta del siglo XX, prestando más atención al lo que ha sucedido en los últimos diez años. En la sección tres, se presenta la base de datos del SEPE. En la sección cuatro, se desarrolla un análisis descriptivo que se centra en las cuestiones señaladas anteriormente para los colectivos que inician la percepción de prestaciones por desempleo del nivel asistencial, distinguiendo los diferentes tipos de subsidios (por colectivos), así como la Renta Agraria, el Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI) y la Renta Activa de Inserción (RAI). Finalmente, la sección cinco contiene

un resumen de los principales resultados del trabajo.

2. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El gráfico 1 presenta la evolución (en términos absolutos) de las personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo en España en sus dos niveles (el contributivo y el asistencial) durante el periodo 1984-2017. Además, el gráfico 2 ofrece la evolución de las personas beneficiarias del nivel asistencial distinguiendo los distintos tipos de programas: subsidio, subsidio agrario, renta agraria, renta activa de inserción (RAI) y programas temporales (PRODI y PAE).

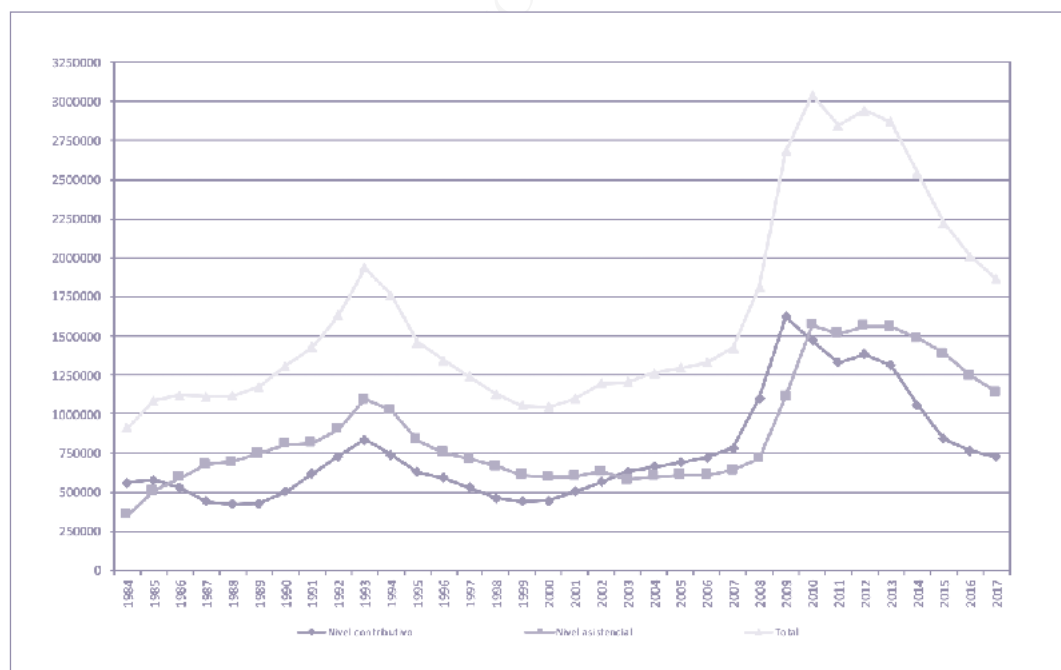
El primer rasgo destacable es el paralelismo de su evolución con la del ciclo económico: el número de personas perceptoras aumenta y se mantiene elevado cuando el paro crece y se encuentra en niveles altos (1992-1994 y 2009-2013) y disminuye y se mantiene en un volumen más reducido cuando el paro se reduce o es relativamente bajo (1995-2007 y 2014-2017). En conjunto, el sistema de protección por desempleo, tras mantenerse entre 1985 y 1989 en cifras cercanas a 1,1 millones de personas perceptoras medios al año, aumentó de forma acusada hasta alcanzar casi los 2 millones en 1993, para descender posteriormente y situarse a finales de la década de 1990 en niveles algo inferiores a los de diez años antes. Desde el año 2000 hasta el 2007 el número de personas perceptoras creció de forma continuada (de algo más de 1 millón a 1,4 millones), aumentando de forma considerable con la crisis del empleo que comenzó en 2008 hasta superar los 3 millones en 2010 y manteniéndose en volúmenes cercanos a esa cifra en el periodo 2011-2013. Posteriormente dicho número ha disminuido hasta situarse por debajo de los dos millones en 2017. Lo que ha hecho diferente a la crisis más reciente es su duración, lo que ha provocado que la proporción de trabajadores que se encuentran en el sistema en un momento dado se haya mantenido en niveles elevados durante varios años, proceso que no tuvo lugar en la crisis de principios de los años noventa.

Si la atención se centra en el número de personas perceptoras de prestaciones asistenciales, éste creció entre 1984 y 1993 desde niveles inferiores a medio millón hasta alcanzar un número de beneficiarios superior a un millón. Detrás de esta evolución se encuentra, primero, la aplicación de la Ley de Protección por Desempleo de 1984 y luego, en 1992-1993, el aumento del desempleo que se produjo con la recesión y también la reforma de 1992, por el trasvase del sistema contributivo al asistencial de las personas perceptoras que hubieran cotizado entre 6 y 11 meses. A partir de entonces, su número se redujo hasta situarse en torno a los 600.000 durante el periodo 1999-2006. Con el inicio de la última crisis, las personas beneficiarias de prestaciones asistenciales de desempleo volvieron a aumentar, llegando en 2009 a cifras similares a las de 1993 y superándolas claramente en los años siguientes (por encima de los 1.500.000 beneficiarios en 2010-2014). De hecho, desde 2010 el número de beneficiarios del nivel asistencial supera al del nivel contributivo, algo que, por otra parte,

ya se había producido con anterioridad, pues se trataba de un elemento característico del sistema de protección español desde mediados de los años ochenta del siglo XX.

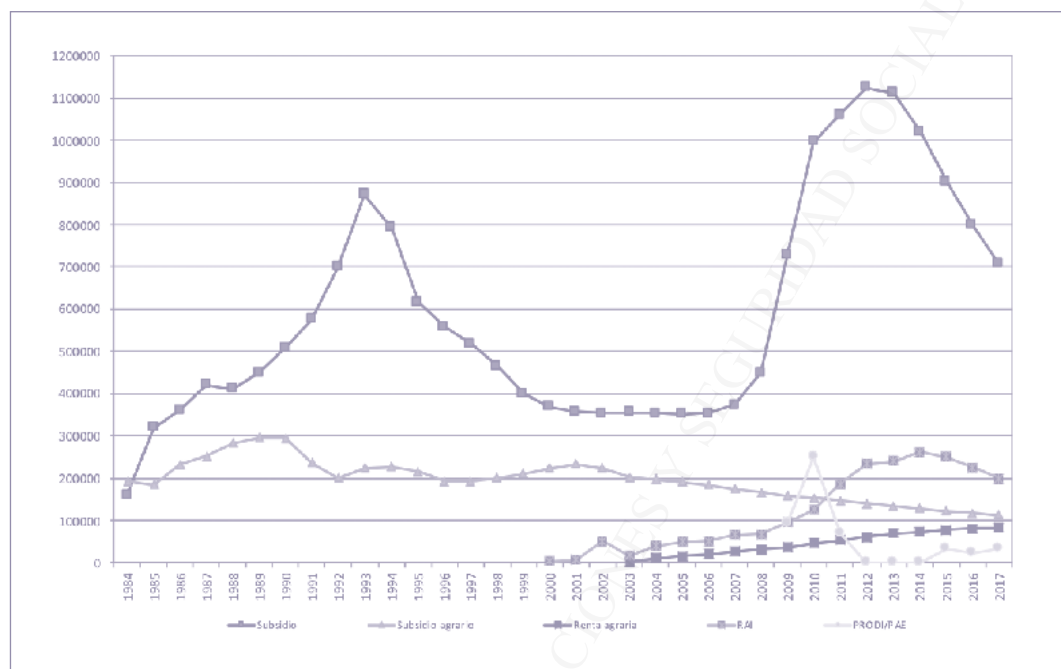
De todas las prestaciones asistenciales por desempleo, el subsidio por desempleo —el programa más importante— es el que mejor explica la evolución del total. El número de beneficiarios creció hasta alcanzar un pico de casi 900.000 en 1993 para disminuir después rápidamente hasta situarse en el entorno de los 360.000 durante el periodo 2000-2007. Debido al rápido proceso de destrucción de empleo que se inició en 2008, las personas beneficiarias aumentaron drásticamente en 2008-2010 y más lentamente en 2011-2012, tras el empeoramiento producido en la segunda etapa de la recesión, superándose el volumen de 1.100.000 beneficiarios medios tanto en 2012 como en 2013. El subsidio agrario, que durante mucho tiempo fue la segunda prestación más importante, siguió una tendencia ascendente hasta 1990, fecha en que se situó en 300.000

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, SEGÚN NIVEL (1984-2017)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.*

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO DE BENEFICIARIOS DEL NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN TIPO DE SUBSIDIO (1984-2017)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.*

personas. El decreto de reforma de este sistema aprobado en 1990 produjo un claro descenso del número de personas acogidas al mismo, estabilizándose en torno a los 200.000 beneficiarios medios al año desde 1992 hasta 2003, con ligeros aumentos en periodos de desaceleración económica (1992-1994 y 2000-2002). A partir de principios de la pasada década registró una tendencia decreciente, motivada por la aprobación del programa de renta agraria, cuyos beneficiarios han ido aumentando con el paso del tiempo hasta llegar a los 83.000 en 2017². En cuanto a las personas beneficiarias de la RAI, su número, que había crecido lentamente desde el año en que se creó (2000), aumentó velozmente con la crisis económica, superando las 100.000 personas cubiertas en 2010 y llegando a 262.000 en 2014.

Aún es posible hacer un análisis descriptivo más detallado del nivel asistencial por

tipo de subsidio gracias a la disponibilidad de información desagregada proporcionada por el SEPE, que permite un estudio pormenorizado de los cambios sucedidos en cada tipo de subsidio a lo largo de casi una década (2007-2015), periodo de tiempo en el que centramos el análisis longitudinal que se presenta más abajo.

Tal como muestra la primera columna del cuadro A.1 del Anexo, que también recoge los códigos correspondientes a su identificación por el SEPE, hay una amplia variedad de subsidios del nivel asistencial. Para facilitar el análisis de los datos, los subsidios se han agrupado en seis categorías, que se muestran en la tercera columna del cuadro, junto con la agrupación de códigos correspondiente. Estas seis categorías son las siguientes:

- (1) Subsidios por agotamiento de la *prestación contributiva* (con y sin responsabilidades familiares) de personas menores de 45 años.

² Para un análisis del subsidio agrario, puede consultarse SÁNCHEZ y VICENS (2010).

(2) Subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares) de personas mayores de 45 años.

(3) Subsidios por cotizaciones insuficientes para percibir la prestación contributiva.

(4) Subsidios de colectivos específicos: por revisión de invalidez, de excarcelados,

de emigrantes retornados y para los trabajadores de más de 52 años (55 años desde julio de 2012).

(5) Subsidio de renta agraria (distinguiendo según duración de la prestación).

(6) Otros programas, como la RAI y los programas temporales (PRODI y PAE).

El cuadro 1 proporciona la evolución del

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIO DE DESEMPLEO POR CATEGORÍAS (2007-2015)

Número	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. fam.)	84215	110847	250555	390165	374324	346059	322204	259451	189252
Agotamiento derecho PC > 45 años	27787	39494	91171	138718	150540	161035	179106	173566	139485
Subsidio por cotizaciones insuficientes	71332	96681	147106	177017	194159	215923	199222	189473	196713
Colectivos especiales	190557	201419	237945	289711	340450	401925	410444	397551	376412
Renta Agraria	26594	31478	37173	45954	53827	60814	69511	73129	78223
Programas temporales	0	0	38287	249904	70818	1057	108	38	33804
TOTAL	400485	479919	802238	1291470	1184118	1186814	1180595	1093208	1013889
Distribución	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. fam.)	21,0	23,1	31,2	30,2	31,6	29,2	27,3	23,7	18,7
Agotamiento derecho PC > 45 años	6,9	8,2	11,4	10,7	12,7	13,6	15,2	15,9	13,8
Subsidio por cotizaciones insuficientes	17,8	20,1	18,3	13,7	16,4	18,2	16,9	17,3	19,4
Colectivos especiales	47,6	42,0	29,7	22,4	28,8	33,9	34,8	36,4	37,1
Renta Agraria	6,6	6,6	4,6	3,6	4,5	5,1	5,9	6,7	7,7
Programas temporales	0,0	0,0	4,8	19,4	6,0	0,1	0,0	0,0	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del SEPE.*

número de beneficiarios de subsidio por desempleo por tipo en el periodo 2007-2015 teniendo en cuenta estas seis categorías. Son varios los rasgos que destacan de la evolución seguida por los distintos tipos de subsidio. En primer lugar, mientras que el incremento de las personas beneficiarias de los subsidios registrado entre 2007 y 2010 tuvo lugar, en mayor o menor medida, en todas las categorías, entre 2010 y 2015 la variación ha sido mucho más heterogénea.

En segundo lugar, los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva han desempeñado un papel relevante en la amortiguación de los efectos de la crisis del empleo, pasando de suponer el 28 % del total de beneficiarios de subsidios en 2007 a cerca del 42 % en 2009-2013. La evolución de los subsidios dirigidos a personas menores y mayores de 45 años ha sido algo distinta: el peso de los primeros aumentó en la primera fase de la crisis y se redujo después, mientras que el de los segundos creció prácticamente en todos los años del periodo estudiado.

En tercer lugar, el volumen de beneficiarios de los subsidios por cotizaciones insuficientes también creció, aunque su peso relativo se mantuvo algo por debajo del 20 % durante casi todos los años. Los dos subsidios más numerosos, que se dirigen a personas que han cotizado al menos 180 días, con y sin responsabilidades familiares, también tuvieron un comportamiento algo diferente, con el primero aumentando hasta 2012 y disminuyendo después y con el segundo creciendo hasta 2012 pero aumentando nuevamente en 2014-2015 tras una pequeña reducción en 2013.

El comportamiento de ambos tipos de subsidios (por agotamiento y por cotizaciones insuficientes) puede explicarse teniendo en cuenta la conducta del desempleo en términos de incidencia y duración. Cuando comienza una crisis económica, la incidencia del paro aumenta sustancialmente, lo que hace que las entradas en el sistema de prestaciones y el gasto se incrementen con rapidez. Posteriormente, la prolongación de la crisis del empleo hace que comience a tener peso el componente de la duración, reduciéndose las posibilidades de salida de la situación de desempleo o cuando se sale con una duración corta de los empleos. Ade-

más, el comportamiento de los subsidios por agotamiento según la edad puede explicarse por el impacto que tuvo la crisis del empleo en los trabajadores de diferentes tramos de edad, puesto que afectó inicialmente a los trabajadores temporales en puestos poco cualificados, mayoritariamente jóvenes, y posteriormente a trabajadores indefinidos en puestos más cualificados, que eran más mayores. En la medida en que estos tenían un historial de cotizaciones más prolongado, han podido amortiguar el efecto de la recesión primero mediante la percepción de prestaciones contributivas con derechos potenciales de duración media y larga y luego mediante el uso del subsidio.

En cuarto lugar, el volumen de beneficiarios de subsidios dirigidos a colectivos especiales, siendo el más relevante el de mayores de 55 años (52 años hasta julio de 2012), más que se duplicó entre 2007 y 2013, disminuyendo en los dos años siguientes. Los otros cuatro tipos de subsidios (fijos discontinuos, emigrantes retornados, liberados de prisión y, sobre todo, por revisión de situación de invalidez) recogen un volumen limitado de personas y no crecieron mucho durante el periodo de crisis, excepto el subsidio para excarcelados, cuyo número casi se triplicó entre 2007 y 2015.

Por último, en el programa de renta agraria ha ido aumentando el número de beneficiarios de forma continuada, pasando de unos 26 mil en 2007 a 78 mil en 2015, siguiendo la tendencia creciente observada desde su aprobación en el año 2000. Y finalmente, los programas temporales han recogido un número variable de beneficiarios en función de su puesta en marcha y su desarrollo. Por un lado, el PRODI, que se implantó en 2009, alcanzó su incidencia máxima en 2010, cuando tuvo una media de 250 mil personas perceptoras. Por otro lado, el PAE se puso en marcha en 2015 y llegó a casi 34 mil personas de media en dicho año. Las condiciones más restrictivas de acceso a estos programas transitorios hicieron, en cualquier caso, que fuera disminuyendo el volumen de beneficiarios.

Los datos presentados hasta ahora son relevantes para conocer cuántas personas en un momento dado se encuentran cubiertas por el sistema de protección por desempleo recibiendo prestaciones. Se trata de una información

referida al “stock” de personas perceptoras. Sin embargo, también es importante conocer cuál es la dinámica del sistema, es decir, cuántas personas entran y cuántas salen del sistema o, en otras palabras, cuántas comienzan a percibir y cuántas dejan de percibir subsidios a lo largo de un año. Para hacer esto es necesario contar con datos longitudinales. En la siguiente sección se presenta la base de datos construida a partir de los ficheros mensuales de las personas perceptoras de prestaciones por desempleo del SEPE.

3. LA BASE DE DATOS

La base de datos utilizada en este artículo se ha generado a partir de los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE facilitados por la unidad estadística de prestaciones por desempleo. Es una base totalmente novedosa y permite un análisis sin precedentes de las trayectorias de las personas perceptoras de prestaciones por desempleo. Los ficheros del SEPE contienen información de las personas beneficiarias y/o perceptoras de prestaciones contributivas y subsidios por desempleo del mes y los movimientos de alta, reanudación y baja, obtenidos cada año y detallados por meses. En concreto, el periodo de observación de la población de personas perceptoras se extiende desde enero de 2007 hasta diciembre de 2014.

Lo que se ha hecho con esta fuente estadística es explotar la información mensual aportada en relación con los episodios de subsidios por desempleo de las personas que forman parte del colectivo de personas perceptoras. Para ello, ha sido necesario generar una nueva base de datos a partir de la información existente estructurándola en una doble dimensión. Por un lado, se han leído los episodios de prestaciones a través de lo que se denomina “tipo de prestación”, lo que permite identificar los periodos de percepción en la medida que la prestación sea contributiva, subsidio o RAI (por meses). Por otro lado, se han enlazado para cada tipo de subsidio los ficheros vivos de subsidios de cada persona hasta que esta deja de tener relación con el sistema de prestaciones por desempleo con objeto de conocer su vida laboral a lo largo del tiempo como receptor

y cuantificar sus periodos de derecho y sus duraciones consumidas. Esta forma de proceder hace posible conocer cuándo comienza un episodio de percepción (es decir, cuándo se produce el alta y el beneficiario comienza a percibir el subsidio) y cuándo termina (es decir, cuándo se produce la baja y el beneficiario deja de percibir el subsidio), así como si la misma persona aparece posteriormente como receptor del mismo tipo de subsidio o de otro.

Todo ello ha permitido el análisis de los aspectos que se presentan en la siguiente sección, en la que se examinan más detalladamente cuestiones relacionadas con la dinámica (entrada, permanencia y salida) de las personas perceptoras de subsidios.

Como se vio anteriormente, existe una gran variedad de tipos de subsidios del nivel asistencial, lo cual complica enormemente el examen de la evolución de las altas de personas perceptoras según el tipo de subsidio. Para facilitar el análisis de los datos, se ha considerado conveniente excluir algunos tipos de subsidios muy minoritarios (lo que tienen que ver con el colectivo de trabajadores fijos discontinuos, que poseen unas características específicas) y agrupar los 17 subsidios restantes en seis categorías: subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas menores de 45 años; subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas mayores de 45 años; subsidio por cotizaciones insuficientes; colectivos especiales; renta agraria; y otros programas (RAI y programas temporales).

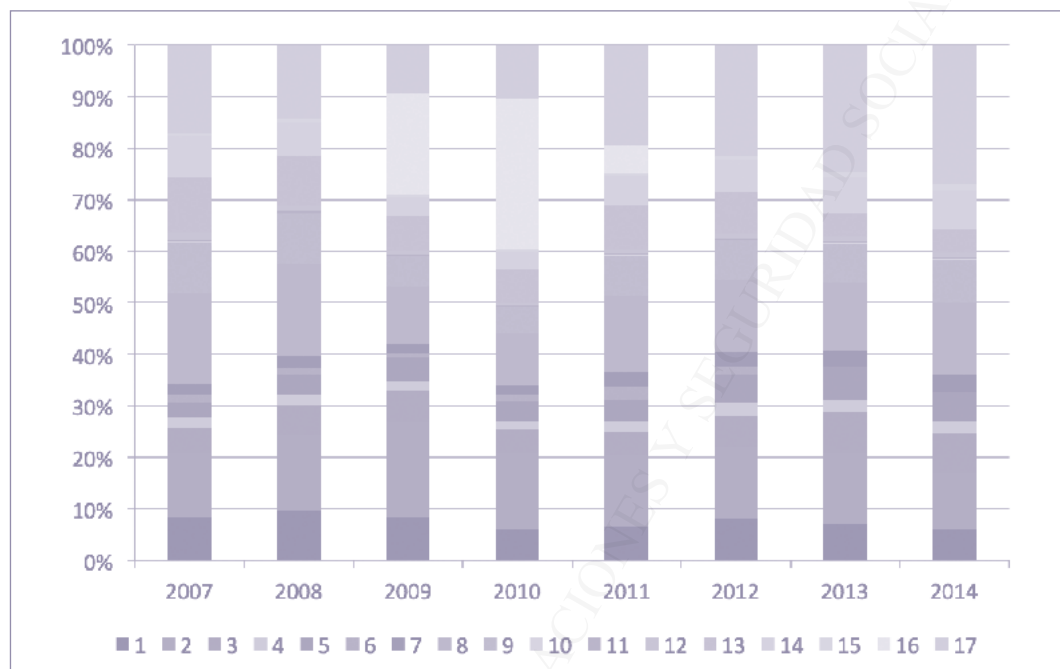
El cuadro 2 y el gráfico 3 ofrecen la distribución de las personas perceptoras que comienzan la percepción de un subsidio cada año en las categorías de subsidios agrupados. El volumen de personas perceptoras que iniciaron un subsidio asistencial en algún momento de cada año considerado aumentó desde 454 mil en 2007 hasta 1,7 millones en 2010, disminuyendo luego a niveles de casi 1,3 millones en 2011-2012 y por debajo de 1,2 millones en 2013-2014. Esto significa que el número de personas perceptoras que empezaron un subsidio en el año 2014 fue casi tres veces el número de los que comenzaron en 2007. Los aumentos observados en los años 2009 y

**CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO
CORRESPONDIENTES A LAS PERSONAS QUE COMIENZAN UN SUBSIDIO
CADA AÑO, SEGÚN CATEGORÍA (2007-2014)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. familiares):								
Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.	8,3	9,6	8,5	6,0	6,6	8,0	7,2	5,9
Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.	12,7	14,8	18,5	15,1	13,9	14,1	13,9	11,1
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin resp. familiares):								
Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.	4,8	5,7	5,9	4,5	4,6	6,0	7,7	7,8
Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.	1,9	2,3	1,9	1,5	1,9	2,4	2,4	2,3
Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con resp. familiares. Subsidio 900 días.	2,9	3,6	4,6	4,0	4,3	5,6	6,5	5,7
Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin resp. familiares. Subsidio 180 días.	1,6	1,3	0,9	1,2	2,7	1,6	0,0	0,0
Subsidio por cotiz. insuficientes:								
Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.	2,1	2,4	1,9	1,7	2,6	2,7	3,0	3,4
Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.	17,6	18,1	11,0	9,9	14,9	14,0	13,2	14,0
Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.	9,9	9,8	6,0	5,2	7,9	7,9	7,7	8,3
Colectivos especiales:								
Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.	0,6	0,5	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.	1,3	1,0	0,7	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1
Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.	10,6	9,4	6,7	6,3	8,7	8,2	4,6	4,4
Renta Agraria:								
Grupo 14. Subsidio 180 días.	8,0	6,6	3,7	3,6	5,3	6,0	6,8	7,4
Grupo 15. Subsidio 300 días.	0,8	0,7	0,4	0,5	0,8	0,9	1,2	1,3
Otros programas:								
Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.	0,0	0,0	19,8	29,2	5,3	0,0	0,0	0,0
Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.	17,0	14,3	9,4	10,4	19,6	21,5	24,6	27,0
Casos	454569	632621	1361239	1702772	1287113	1270553	1197153	1130576

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO CORRESPONDIENTES A LAS PERSONAS QUE COMIENZAN UN SUBSIDIO CADA AÑO, SEGÚN CATEGORÍA (2007-2014)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

2010 se deben principalmente a la puesta en marcha y el desarrollo del PRODI.

Con respecto a la distribución de las personas beneficiarias entre los distintos tipos de subsidio, aquella ha cambiado cuando se comparan los distintos años, observándose algunas diferencias importantes. Un colectivo muy numeroso es el de la RAI, que ya representaba el 17 % de las personas perceptoras en el año 2007 y ha aumentado hasta el 27 % en 2014. Otro de los grupos de personas perceptoras con un volumen importante es el correspondiente al grupo 8 (subsidio de 180 días de derecho percibido por cotizaciones insuficientes), que representaba un 21,6 % del total en 2007 (un 14 % en 2014), seguido por el grupo 2 (subsidio de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 12,7 % en 2007 (11,1 % en 2014).

También son relevantes los pesos del subsidio de desempleados mayores de 52/55 años,

con un 10,6 % del total en 2007 (que disminuye a menos de la mitad en 2014), así como los del grupo 9 (subsidio de 630 días de derecho por cotizaciones insuficientes), con un 9,9 % en 2007 (8,8 % en 2014), los del grupo 1 (subsidio de 540 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 8,3 % en 2007 (cerca del 6 % en 2014), y los del grupo 14 (subsidio de 180 días de la renta agraria) con un 8 % en 2007 (7,4 % en 2014). Los grupos menos numerosos son aquellos que corresponden a subsidios por revisión de invalidez, de emigrantes retornados y la renta agraria (de 300 días de derecho), con un volumen de entradas de beneficiarios que representan menos del 1 % del total.

En líneas generales, se observa que, aunque la distribución de cada tipo de subsidios tiene una evolución similar entre sí y en comparación con el total entre los años 2007 y 2014, la RAI y el PRODI presentan una evolu-

ción distinta que lleva a cambios importantes en sus pesos: mientras la RAI reduce su peso al comienzo de la crisis y luego lo aumenta de manera sustancial desde el año 2011 (para llegar a representar más de la cuarta parte de los subsidios en el año 2014), el PRODI llega a representar un quinto de los subsidios en 2009 y casi un tercio en 2010. Todo ello afecta de modo evidente a la distribución del total.

4. ANÁLISIS LONGITUDINAL DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS DE SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

En esta sección utilizamos la base de datos presentada anteriormente, nos centramos en los episodios de desempleo cubiertos por subsidios de desempleo y nos preguntamos cuánto duran de forma efectiva estos episodios, cómo varía esta duración según el periodo de derecho, cuántas personas agotan el subsidio y cuántas encuentran un empleo.

Para este análisis descriptivo se ha adoptado una perspectiva longitudinal a partir de una selección de individuos que comienzan episodios de subsidios por desempleo en un determinado momento. En concreto, se han seleccionado los episodios de subsidios por desempleo que comienzan en enero de 2007 y en enero de 2010, respectivamente, siguiendo a las personas perceptoras durante cinco años: hasta diciembre de 2011 en el caso del primer colectivo y hasta diciembre de 2014 en el caso del segundo colectivo. La ventana de observación es de la misma longitud para todos los individuos, de modo que todos ellos están sujetos al mismo periodo temporal para agotar los subsidios, encontrar empleo o abandonar la situación de percepción por otras razones.

Con estos datos, a continuación examinamos la importancia que tienen las distintas causas de subsidio y las agrupamos en varias categorías de colectivos definidos según el interés del estudio. Posteriormente, se analiza el periodo efectivamente consumido de cada subsidio, la diferencia entre el periodo consumido y el periodo de derecho, la proporción de personas que agotan los subsidios, la cuantía y la base reguladora diaria de las personas

perceptoras de cada subsidio y, finalmente, la distribución de las causas de baja.

4.1. El volumen de altas en la percepción de subsidios según tipo

Más de 31 mil personas comenzaron a percibir un subsidio por desempleo en enero de 2007, mientras que casi 94 mil iniciaron un subsidio por desempleo en enero de 2010. A partir de ahora nos centraremos en las personas perceptoras de subsidios agrupados en las categorías que hemos mencionado más arriba. El cuadro 3 ofrece el volumen de personas perceptoras en los grupos de subsidios que se van a considerar en nuestro análisis en los dos periodos temporales considerados junto con las claves tal como aparecen en los ficheros del SEPE³. Este cuadro proporciona la información referida al volumen de personas que comienzan a percibir diferentes tipos de subsidios por desempleo con fecha de inicio en enero de 2007 (observándose a estos individuos hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (observándose a estos individuos hasta diciembre de 2014).

No solo el número de personas perceptoras de subsidios de desempleo que comienzan en enero de 2010 es más de tres veces mayor que el número de beneficiarios que los inician en enero de 2007, como señalábamos anteriormente, sino que también la distribución según los grupos de beneficiarios ha cambiado cuando se comparan ambos momentos, observándose algunas diferencias importantes.

Por lo que respecta a la distribución según los diferentes grupos de subsidios que comienzan en enero de 2007, el colectivo más numeroso de personas perceptoras

³ Para llegar a los datos que figuran en este cuadro se ha realizado una pequeña depuración de la muestra, centrando el análisis en el colectivo de desempleados a tiempo completo y por tanto eliminando los episodios de personas perceptoras de subsidios por desempleo por regulación de empleo por suspensión de empleo o reducción de jornada, así como aquellos episodios cuya duración potencial no se corresponde con los correspondientes días de derecho reconocidos. El volumen de casos eliminados en ambos momentos temporales es muy escaso: 189 casos entre los subsidios iniciados en enero de 2007 y 701 casos entre los subsidios que comienzan en 2010 (un 0,6 % y 0,7 % del total de la muestra).

CUADRO 3. GRUPOS DE SUBSIDIOS CONSIDERADOS EN EL ANÁLISIS Y PERSONAS (CASOS Y DISTRIBUCIÓN) QUE COMIENZAN UN SUBSIDIO POR DESEMPLEO EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

		Enero 2007 - Diciembre 2011		Enero 2010 - Diciembre 2014	
	Claves	Casos	%	Casos	%
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):					
Grupo 1. Agot. PC duración inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.	4	2866	9,6	9577	10,5
Grupo 2. Agot. PC duración igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.	44	4849	16,3	23616	25,8
Agotamiento derecho PC > 45 años:					
Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	45,49	1405	4,7	6461	7,1
Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.	46	597	2,0	2190	2,4
Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.	48	994	3,3	6021	6,6
Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	53	633	2,1	1358	1,5
Subsidio por cotizaciones insuficientes:					
Grupo 7. Subsidio 90, 120, 150 días.	12	767	2,6	2591	2,8
Grupo 8. Subsidio 180 días.	11	6445	21,6	15898	17,4
Grupo9. Subsidio 630 días.	10	3637	12,2	8255	9,0
Colectivos especiales:					
Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.	17	15	0,1	63	0,1
Grupo11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.	2	207	0,7	201	0,2
Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.	13	496	1,7	903	1,0
Grupo 13. Subsidio mayores 52 años.	52	4261	14,3	10174	11,1
Renta Agraria:					
Grupo 14. Subsidio 180 días.	68	2420	8,1	3610	3,9
Grupo 15. Subsidio 300 días.	68	233	0,8	536	0,6
TOTAL PERSONAS		29825	100	91454	100
Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.	90	-	-	67830	100
Grupo 17. RAI.		5630	100	11247	100

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

es el correspondiente al grupo 8 (subsidio de 180 días de derecho percibido por cotizaciones insuficientes), que representa un 21,6 % del total (6.645 personas), seguido por el de la RAI (5.630 personas), el grupo 2 (subsidio de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 16,3 % (4.849 personas).

También son relevantes en cuanto al número y el peso en el total el subsidio por desempleo de mayores de 55 años, con un 14,3 % del total (4.261 personas), así como el grupo 9 (subsidio de 630 días de derecho por cotizaciones insuficientes), con un 12,2 % (3.637 personas), el grupo 1 (subsidio de 540 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 9,6 % (2.866 personas) y el grupo 14 (subsidio de 180 días de la renta agraria), con un 8,1 % (2.420 personas).

Los grupos menos numerosos son aquellos que corresponden a subsidios por revisión de invalidez, de emigrantes retornados y la renta agraria (de 300 días de derecho), con un volumen de entradas de beneficiarios que representan menos del 1 % del total.

En cuanto a las altas en enero de 2010, se mantiene la importancia de los colectivos más numerosos, aunque quizás lo más relevante es la pérdida de peso de los subsidios por cotizaciones insuficientes (grupos 8 y 9) y la renta agraria (de 180 días de derecho) y el aumento correspondiente de la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (tanto para menores de 45 años con responsabilidades familiares, es decir, los grupos 1 y 2, como para mayores de 45 años con y sin responsabilidades familiares, es decir, los grupos 3 y 5).

Así, el porcentaje de personas perceptoras de subsidios de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva igual o superior a 6 meses con responsabilidades familiares (grupo 2) aumentó, al pasar de un 16,3 % en enero de 2007 a un 25,8 % en enero de 2010, de igual forma que el de las personas beneficiarias de subsidios por agotamiento de la *prestación*

contributiva inferior a 6 meses con responsabilidades familiares con periodos de derecho de 540 días (grupo 1), que pasó del 9,6 % en enero de 2007 al 10,5 % en enero de 2010.

También aumenta considerablemente el porcentaje de personas perceptoras de subsidios de 180 días que tienen más de 45 años por agotamiento de la prestación contributiva de duración inferior a 6 meses y 12 meses o más (grupo 3), ya que casi se duplica al pasar de 4,7 % al 7,1 % desde enero de 2007 a enero de 2010, respectivamente, y el de personas perceptoras que agotan prestación contributiva de 6 meses o más con responsabilidades familiares percibiendo subsidios de 900 días (grupo 5), que se duplica al pasar del 3,3 % en enero de 2007 al 6,6 % en enero de 2010.

El crecimiento del peso de estos colectivos de personas perceptoras de subsidios se ha producido a costa de la disminución de la importancia de otros grupos (que no de su número de nuevos beneficiarios, ya que también han crecido pero menos que los de los primeros), como las personas perceptoras de subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho de 180 días (del 21,6 % al 17,4 %) y de 630 días (del 12,2 % al 9 %), de la renta agraria de 180 días de derecho (del 8,1 % al 3,9 %) y de las personas perceptoras de subsidios de mayores 52 años (del 14,3 % al 11,1 %).

4.2. Duración: el periodo medio efectivamente consumido

A continuación, nos centramos en los episodios de desempleo cubiertos por la percepción de subsidios por desempleo que se han seleccionado en el apartado anterior y nos preguntamos cuánto duran de forma efectiva y cómo varía esta duración según el tipo de subsidio y algunas características de las personas beneficiarias. El cuadro 4 ofrece las duraciones medias consumidas de las personas perceptoras de subsidios por desempleo agrupados según los criterios descritos anteriormente.

Como puede verse para el total, la duración media consumida en ambos periodos de estudio es más prolongada cuanto mayor es el periodo de derecho reconocido. Por ejemplo, entre los que comienzan en enero de 2007, el

CUADRO 4. DURACIÓN PROMEDIO CONSUMIDA (EN DÍAS) HASTA CAUSAR BAJA DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO: TOTAL NACIONAL. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

Subsidios	Enero 2007 - Diciembre 2011			Enero 2010 - Diciembre 2014		
	Dur. Derech	Dur. Consum	Casos	Dur. Derech	Dur. Consum	Casos
	Media	Media		Media	Media	
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):						
Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.	540	327,1	2866	540	403,9	9577
Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.	720	417,0	4849	720	489,4	23616
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):						
Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	180	151,1	1405	180	158,3	6461
Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.	720	348,2	597	720	497,8	2190
Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.	900	432,8	994	900	567,6	6021
Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	180	156,0	633	180	161,9	1358
Subsidio por cotizaciones insuficientes:						
Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.	114,3	103,0	767	113,3	106,7	2591
Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.	180	148,9	6445	180	164,1	15898
Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.	630	435,5	3637	630	501,9	8255
Colectivos especiales:						
Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.	540	307,7	15	540	406,2	63
Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.	540	322,6	207	540	414,3	201
Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.	540	406,7	496	540	474,1	903
Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.	2825,7	982,8	4261	2937,1	1031,6	10174
Renta Agraria:						
Grupo 14. Subsidio 180 días.	180	175,6	2420	180	176,9	3610
Grupo 15. Subsidio 300 días.	300	287,2	233	300	293,8	536
Otros programas:						
Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.	180	-	-	180	159,7	67830
Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.	330	299,0	5630	330	310,3	11247

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

periodo consumido oscila entre los poco más de 100 días del colectivo que recibe los subsidios con los periodos de derecho más cortos de 90, 120 y 150 días correspondientes a subsidios por cotizaciones insuficientes (el grupo 7, que tiene 114 días reconocidos en promedio), los 150-160 días de las personas receptoras de subsidios con un periodo de derecho de 6 meses (como el grupo 3 y el 6 por agotamiento de PC, el grupo 8 por cotizaciones insuficientes y el PRODI), y los más de 400 días de los grupos con los derechos más prolongados de 630, 720 o 900 días (tanto por agotamiento de prestación contributiva previas como por cotizaciones insuficientes para percibir estas). Hay que señalar también que las personas receptoras de la RAI tienen un periodo consumido de cerca de 300 días (de los 330 días reconocidos) y las personas receptoras del subsidio de Renta Agraria llegan hasta los 176 días (de los 180 días reconocidos) y los 287 días (de los 300 días reconocidos).

Además, la duración consumida es mayor en el caso de aquellos subsidios que comienzan en enero de 2010 en comparación con los iniciados en enero de 2007. El único grupo para el que el aumento de la duración es casi nulo es el que recibe los subsidios más cortos (90, 120 y 150 días, por cotizaciones insuficientes), en cuyo caso el incremento fue de apenas unos días en promedio (de 103 días en enero de 2007 a menos de 107 días en enero de 2010). Las duraciones de los subsidios de Renta Agraria también son bastante similares en ambos periodos, alrededor 176-177 días para los periodos de 180 días y de 287-293 para los de derecho de 300 días. Sin embargo, los incrementos de la duración efectiva son más elevados cuando los periodos de derecho son de mayor longitud. Así, por ejemplo, la duración media consumida en el colectivo que recibe los subsidios con periodos de derecho de 900 días (por agotamiento de prestación contributiva de derecho de 6 meses o más con responsabilidades familiares) pasó de 432 días en promedio entre los iniciados en enero de 2007 a 568 días entre los iniciados en enero de 2010.

Estas diferencias entre los distintos tipos de subsidios y las tendencias temporales que se acaban de señalar se dan igualmente entre los varones y las mujeres (los resultados no se

muestran por cuestiones de espacio). En general, las duraciones consumidas de las mujeres son algo más prolongadas que las de los varones, aunque las diferencias son muy pequeñas en los periodos de derecho cortos y se han acortado en el segundo periodo de observación en comparación con el primero. Sin embargo, estas diferencias siguen siendo importantes en algunos grupos con los periodos de derecho más largos (630 y 720 días y subsidio de mayores de 52 años).

4.3. Duración: la diferencia entre el periodo consumido y el periodo de derecho

Una vez calculada la duración media consumida de los distintos tipos de subsidios por desempleo, es posible llegar a una estimación de la diferencia en promedio entre dicha duración efectiva y el periodo reconocido de derecho. Los resultados de este ejercicio se ofrecen en el cuadro 5 distinguiendo entre aquellas personas que comienzan un subsidio en enero de 2007 y las que lo hacen en enero de 2010.

Las cifras de ambos periodos de estudio muestran que las diferencias entre los periodos de derecho reconocido y consumido son mayores cuanto más prolongado es el periodo de derecho de los subsidios. Pero además estas diferencias son siempre inferiores en el periodo de enero de 2010 a diciembre de 2014 que en el periodo de enero de 2007 a diciembre de 2011.

Las personas receptoras que tienen derecho a subsidios cortos (90, 120 y 150 días) por cotizaciones insuficientes muestran diferencias muy pequeñas (11 días los que entran en 2007 y 7 días los que entran en 2010), lo que vendría a indicar que muchos de ellos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir (como veremos más adelante). Lo mismo sucede con las personas receptoras de subsidios de 180 días (como aquellos por agotamiento de prestación contributiva menores de 45 años con y sin responsabilidades familiares o por cotizaciones insuficientes) que rondan las 3-4 semanas en enero de 2007 y las 2-3 semanas en enero de 2010, y las personas receptoras del subsidio de Renta Agraria (tanto aquellos con periodos de derecho más cortos -180 días- que rondan los 3-4 días de diferencia como aquellos con

periodos de derecho más largos -300 días- con dos y una semanas de diferencia) y con quienes reciben la RAI (31 y 20 días).

Por el contrario, las personas perceptoras de subsidios con periodos de derecho de mayor

longitud muestran diferencias muy amplias. Por ejemplo, las personas perceptoras que iniciaron un subsidio en enero de 2007 con un periodo de derecho de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva inferior (superior) a 6 meses con responsabilidades fami-

CUADRO 5. DIFERENCIA MEDIA (EN DÍAS) ENTRE EL PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO Y LA DURACIÓN CONSUMIDA DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

Subsidios	Enero 2007 - Diciembre 2011	Enero 2010 - Diciembre 2014
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):		
Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.	212,9	136,1
Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.	303,0	230,6
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):		
Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.	28,9	21,7
Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.	371,8	222,2
Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.	467,2	332,4
Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	24,0	18,1
Subsidio por cotizaciones insuficientes:		
Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.	11,2	6,7
Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.	31,1	15,9
Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.	194,5	128,1
Colectivos especiales:		
Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.	232,3	133,8
Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.	217,4	125,7
Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.	133,3	65,9
Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.	1843,0	1905,5
Renta Agraria:		
Grupo 14. Subsidio 180 días.	4,4	3,1
Grupo 15. Subsidio 300 días.	12,8	6,2
Otros programas:		
Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.	-	20,3
Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.	31,0	19,7

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

liares y más (menos) de 45 años dejaron 371 (303) días en promedio sin consumir, mientras que aquellos que comenzaron el mismo subsidio en enero de 2010 dejaron 222 (230) días. Lo mismo sucede con las personas perceptoras que iniciaron un subsidio en enero de 2007 con un periodo de derecho de 900 días por agotamiento de la prestación contributiva igual o superior a 6 meses con responsabilidades familiares y más de 45 años, que dejaron 467 días en promedio sin consumir, mientras que aquellos que comenzaron el mismo subsidio en enero de 2010 dejaron 332 días sin consumir. Esto significa que en este caso una proporción importante de las personas beneficiarias abandonan la percepción del subsidio mucho antes de que éste llegue a su fin.

La conclusión a la que se llega es que las personas perceptoras de subsidios de periodo de derecho corto tienden a dejar de consumir menos días que aquellos con periodos de derecho de mayor longitud, bien porque tienen menos tiempo para buscar un trabajo y agotan la prestación bien porque encuentran rápidamente un empleo (ambos aspectos se examinan más adelante). No obstante, cabe recordar que la mayoría de las personas perceptoras de subsidios por desempleo corto acceden a ellos por tener cotizaciones insuficientes para acceder a una prestación contributiva mientras que los que tienen periodos de derecho más largo lo hacen tras el agotamiento de la PC, lo que podría explicar en parte este resultado.

Esto sería así porque al ser la pérdida del empleo más reciente para el primer colectivo ha transcurrido menos tiempo desde que estuvieron ocupados por última vez, lo que puede implicar menos depreciación del capital humano y menos estigma asociado al desempleo del trabajador (lo que sería una señal positiva para las empresas) en contraposición con lo que sucedería con aquellos trabajadores que presentan largas duraciones en el desempleo. Sirva como ejemplo de este último comentario la comparación entre dos colectivos de personas perceptoras con subsidios largos: el de 540 días, correspondiente al grupo 1 que agota una prestación contributiva inferior a 6 meses, con menos de 45 años y con responsabilidades familiares; y el de 630 días, que procede de cotizaciones insuficientes. Este último presenta

diferencias menos amplias entre el periodo de derecho y el periodo consumido a pesar de tener un periodo reconocido más largo: las diferencias son 194 y 128 días en enero de 2007 y 2010, respectivamente, en el caso del colectivo que recibe el subsidio por cotizaciones insuficientes frente 212 y 136 días en enero de 2007 y 2010, respectivamente, en el caso del grupo que agotó la prestación contributiva.

Las tendencias que se observan son las mismas que las apuntadas anteriormente cuando se repite el análisis por género (que no se muestra). Tanto los varones como las mujeres que comenzaron a percibir un subsidio en enero de 2007 dejaban menos de dos semanas de prestaciones sin consumir cuando las duraciones potenciales del subsidio son cortas (90, 120 y 150 días) por cotizaciones insuficientes, en torno a cuatro semanas cuando la duración potencial es de 180 días (por agotamiento de prestación contributiva menores de 45 años con y sin responsabilidades familiares o por cotizaciones insuficientes) y más de 450 días cuando la duración potencial es de 900 días (por agotamiento de la prestación contributiva inferior a 6 o más meses con responsabilidades familiares y más de 45 años).

En el caso de la Renta Agraria, los días sin consumir son unos pocos, especialmente cuando los subsidios son de 180 días. Estas cifras se redujeron sustancialmente entre quienes iniciaron la percepción de un subsidio en enero de 2010. Además, las diferencias entre los días consumidos y los días potenciales son siempre inferiores entre las mujeres que entre los varones cuando se comparan subsidios con la misma duración reconocida en ambos periodos, aunque las distancias entre ambos colectivos se han acortado. La única excepción es el subsidio de mayores de 52 años, en cuyo caso las mujeres dejan sin consumir más días que los varones.

4.4. Agotamiento: la proporción de personas que agotan el subsidio

Los resultados que se acaban de comentar en relación con el número de días que las personas perceptoras de prestaciones dejan sin consumir en promedio están influidos por la proporción de personas perceptoras que agotan la prestación o que causan baja antes

del agotamiento (porque encuentran empleo o salen por otras razones), proporciones que difieren según la duración potencial del derecho. En este apartado se realiza un análisis del agotamiento de los distintos tipos de subsidios por desempleo y en el siguiente de las causas de baja de la percepción.

En primer lugar, el cuadro 6 ofrece la información referida a la proporción de personas que agotan un subsidio por desempleo según los diferentes grupos especificados y el periodo de análisis. El porcentaje de agotamiento de los subsidios con periodos de derecho cortos (90, 120 o 150 días) por cotizacio-

CUADRO 6. PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE AGOTAN UN SUBSIDIO POR DESEMPLEO: TOTAL NACIONAL. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

Subsidios	Enero 2007 - Diciembre 2011		Enero 2010 - Diciembre 2014	
	Casos	%	Casos	%
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):				
Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.	1088	38,0	5180	54,1
Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.	1752	36,1	11003	46,6
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):				
Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	979	69,7	4769	73,8
Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.	162	27,1	986	45,0
Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.	256	25,8	2222	36,9
Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.	486	76,8	1017	74,9
Subsidio por cotizaciones insuficientes:				
Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.	583	76,0	2182	84,2
Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.	3868	60,0	11902	74,9
Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.	1673	46,0	4836	58,6
Colectivos especiales:				
Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.	6	40,0	32	50,8
Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.	83	40,1	115	57,2
Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.	285	57,5	660	73,1
Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.	437	10,3	718	7,1
Renta Agraria:				
Grupo 14. Subsidio 180 días.	2271	93,8	3393	94,0
Grupo 15. Subsidio 300 días.	206	88,4	504	94,0
Otros programas:				
Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.	-	-	48982	72,2
Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.	4592	81,6	9729	86,5

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

nes insuficientes es elevado: un 76 % para los que comienzan en enero de 2007 y un 84 % para los que comienzan en enero de 2010. La proporción de agotamiento de los subsidios continúa siendo alta en el caso de los periodos de derecho de 180 días, aunque en niveles inferiores a lo anteriores, tanto entre quienes reciben un subsidio por cotizaciones insuficientes (60 % y 75 %, respectivamente) como entre quienes lo reciben tras el agotamiento de una prestación contributiva con más de 45 años con y sin responsabilidades familiares (entre el 70 % y el 76 %).

Este porcentaje va disminuyendo a medida que el periodo de derecho reconocido de los subsidios es más prolongado. Por ejemplo, el colectivo de personas receptoras de subsidios por desempleo con periodos de derecho de 900 días (grupo 5, por agotamiento de prestación contributiva de derecho de 6 o más meses con responsabilidades familiares y más de 45 años) presenta porcentajes de agotamiento del 26 % entre quienes iniciaron el subsidio en enero de 2007 y del 37 % entre quienes lo iniciaron en enero de 2010. También son muy bajos los porcentajes de agotamiento de las personas receptoras de menos de 45 años con responsabilidades familiares que agotaron prestación contributiva inferiores a 6 meses (el 38 % si comenzaron en enero de 2007 y el 54 % si lo hicieron en enero de 2010) o 6 o más meses (el 36 % y 47 %, respectivamente).

La excepción son los grupos de los subsidios de Renta Agraria, RAI y PRODI, que presentan porcentajes de agotamiento superiores al 80 %. Cerca del 94 % de las personas receptoras de Renta Agraria con periodos de derecho de 180 días agotaron la prestación (en ambos periodos de análisis), mientras que dicha proporción se situó en el 88 % en 2007-2011 y el 94 % en 2010-2014 entre los que tenían 300 días de derecho. Los resultados referidos a la RAI y el PRODI son similares aunque algo inferiores, el 81-86 % en los primeros y el 72 % en los segundos. En cualquier caso, para todos los tipos de subsidio se obtiene que la proporción de agotamiento es mayor en el segundo periodo de observación que en el primero.

Cuando se examinan las cifras distinguiendo por género (que no se muestran), se apre-

cian los mismos resultados que se acaban de comentar para el total de la población: un porcentaje de agotamiento que tiende a disminuir con la duración reconocida (si se exceptúan los casos de la Renta Agraria y la RAI, cuyos porcentajes de agotamiento son muy altos) y que es más elevado durante el segundo periodo de estudio que durante el primero (cualquiera que sea la duración del derecho reconocido). Además, las mujeres tienden a agotar en mayor proporción que los varones tanto en el primer periodo de estudio como en el segundo (excepto entre quienes tienen derechos de 900 días, como el grupo 5, de 180 días, como el grupo 6 y el 8, y de 540 días, como el grupo 10).

4.5. Salidas: la inserción laboral de las personas receptoras de subsidios

Para analizar las causas de baja de la percepción de los distintos tipos de subsidios por desempleo, el cuadro 7 muestra la información relacionada con la distribución de las causas de baja de los diferentes tipos de subsidios por desempleo considerados. Las dos causas mayoritarias son el agotamiento de la prestación y la salida hacia un empleo por cuenta ajena. El peso de cada una de ellas difiere según la duración potencial del subsidio.

Dado que el agotamiento se ha examinado antes, nos centramos ahora en la importancia que tiene la salida hacia la ocupación⁴. Un aspecto que merece la pena señalar antes de pasar a revisar los datos es que la forma de clasificar las causas de salida impide saber si alguien que agota las prestaciones encuentra empleo, por ejemplo, inmediatamente des-

⁴ Hay pocos trabajos que hayan estudiado el vínculo entre percepción de prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo en España (GARCÍA MAINAR y TOHARIA, 2000; AHN y GARCÍA-PÉREZ, 2002; y GARRIDO y TOHARIA, 2003). Son más numerosos los estudios que han examinado la relación entre percepción y salida del paro: unos con datos administrativos del SEPE (Histórico del Sistema de Prestaciones, HSIPRE) similares a los que se utilizan en este estudio (véase CEBRIÁN *et al.*, 1995, 1996; JENKINS y GARCÍA-SERRANO, 2004; ALBA *et al.*, 2007); otros con datos de la Encuesta de Población Activa enlazada, que permite el seguimiento de los individuos durante seis trimestres consecutivos (BOVER *et al.*, 2002; CANTÓ y TOHARIA, 2003); y otros con los datos administrativos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, MCVL (TOHARIA *et al.*, 2009; ARRANZ *et al.*, 2010; REBOLLO, 2012; REBOLLO y GARCÍA-PÉREZ, 2015).

CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DE LAS CAUSAS DE BAJA DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS DE SUBSIDIOS POR DESEMPLEO, POR TIPO DE SUBSIDIO: TOTAL NACIONAL. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

Panel A. Altas iniciales de enero 2007 (hasta diciembre de 2011). Porcentajes

Causa de baja	No consta	Cuenta ajena	Otras causas	Jubilación	Agotamiento	Cuenta propia	Fijo discontinuo	Total %	Total Casos
Grupo 1	11,8	41,8	8,3		38,0	0,1	0,0	100	2866
Grupo 2	13,7	36,5	13,5		36,1	0,2		100	4849
Grupo 3	7,4	22,3	0,4		69,7	0,1	0,1	100	1405
Grupo 4	15,6	45,4	11,6	0,2	27,1	0,2		100	597
Grupo 5	20,1	35,7	17,7	0,3	25,8	0,4		100	994
Grupo 6	12,0	8,9	0,8	1,6	76,8			100	633
Grupo 7	5,6	17,1	1,3		76,0			100	767
Grupo 8	8,1	30,8	1,0	0,0	60,0	0,1		100	6445
Grupo 9	12,2	29,8	11,8	0,1	46,0	0,2		100	3637
Grupo 10	33,3	20,0	6,7		40,0			100	15
Grupo 11	16,4	33,8	9,2		40,1	0,5		100	207
Grupo 12	14,1	13,5	14,9		57,5			100	496
Grupo 13	54,7	15,6	2,4	16,9	10,3	0,1		100	4261
Grupo 14	2,6	2,9	0,5		93,8	0,1	0,0	100	2420
Grupo 15	7,3	2,6	0,9	0,9	88,4			100	233
Grupo 16									
Grupo 17 RAI	9,8	7,3	1,2	0,1	81,6	0,0		100	5630

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

Panel B. Altas iniciales de enero 2010 (hasta diciembre de 2014). Porcentajes

Causa de baja	No consta	Cuenta ajena	Otras causas	Jubilación	Agotamiento	Cuenta propia	Fijo discontinuo	Total %	Total Casos
Grupo 1	12,9	27,9	4,7		54,1	0,4		100	9577
Grupo 2	13,4	31,4	8,0		46,6	0,6		100	23616
Grupo 3	11,3	14,0	0,7	0,1	73,8	0,1		100	6461
Grupo 4	17,7	28,6	8,0	0,3	45,0	0,5		100	2190
Grupo 5	23,9	27,2	11,3	0,2	36,9	0,5		100	6021
Grupo 6	14,0	10,6	0,3	0,1	74,9	0,2		100	1358
Grupo 7	8,3	6,6	0,8		84,2	0,1		100	2591
Grupo 8	9,2	15,2	0,7	0,0	74,9	0,1		100	15898
Grupo 9	12,2	20,5	8,4	0,0	58,6	0,4		100	8255
Grupo 10	27,0	14,3	6,4	1,6	50,8			100	63
Grupo 11	13,4	14,4	13,4		57,2	1,5		100	201
Grupo 12	10,3	5,7	10,9		73,1	0,1		100	903
Grupo 13	60,2	15,0	3,6	13,9	7,1	0,3		100	10174
Grupo 14	4,5	1,1	0,3		94,0	0,1		100	3610
Grupo 15	2,4	0,6	1,1	1,9	94,0			100	536
Grupo 16	9,0	17,0	1,7	0,0	72,2	0,1		100	67830
Grupo 17 RAI	7,4	4,1	1,2	0,7	86,5	0,1		100	11247

Fuente: *Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).*

pués o unas semanas después de haberse producido el agotamiento. En la medida en que una parte de quienes agotan vuelven posteriormente a percibir prestaciones por desempleo, es plausible pensar que han transitado

hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas perceptoras cuya causa de baja es la salida hacia un em-

pleo debería considerarse un umbral inferior del verdadero porcentaje de inserción laboral.

Puede verse que durante el periodo de estudio de enero de 2007 a diciembre de 2011 (enero de 2010 a diciembre de 2014), la proporción de quienes encuentran un empleo por cuenta ajena es un 17 % (6,6 %) entre quienes son personas receptoras de subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho cortos de 90, 120 o 150 días (grupo 7) y alrededor de un 30 % (15 %-20 %) entre quienes tienen periodos de derecho de 180 o 630 días (grupos 8 y 9).

Estos porcentajes son más elevados entre las personas receptoras que reciben un subsidio porque agotan una prestación contributiva y tienen menos de 45 años con responsabilidades familiares: un 42 % (28 %) de los que tienen 540 días de subsidio (grupo 1) y un 36 % (31 %) de los que tienen 720 días (grupo 2). También hay que señalar que un 15,6 % (15 %) de los que perciben un subsidio de mayores de 52 años encuentran un trabajo por cuenta ajena (grupo 13).

Se observa, por tanto, que la proporción de personas receptoras que salen hacia la ocupación es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero para todas las categorías de personas receptoras de subsidios, lo que refleja el impacto del empeoramiento de las condiciones económicas y de empleo, y que en general dicha proporción tiende a crecer con la duración potencial, si bien esta relación no es lineal, aunque sí se aprecia de forma algo más clara en el segundo periodo de observación.

Sin embargo, hay que mencionar como casos que no encajan en el resultado anterior a las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI, ya que en su caso la importancia que tiene la salida hacia la ocupación es muy baja: durante el periodo de estudio de enero de 2007 a mayo de 2011 (enero de 2010 a mayo de 2014), un 3 % (1 %) de las personas receptoras de Renta Agraria encontraron un empleo por cuenta ajena, porcentaje que llegó hasta casi un 7 % (4 %) entre quienes percibieron la RAI. El resultado referido a la Renta Agraria puede explicarse por las propias características que posee el programa, mientras

que el de la RAI parece apuntar a las especiales dificultades de inserción laboral a las que se enfrentan los colectivos a los que se dirige.

En cuanto a la distinción entre varones y mujeres (resultados que no se muestran), en el periodo de enero de 2007 a mayo de 2011, un 22,5 % de los varones (un 15,6 % de las mujeres) con un periodo de derecho corto de 90, 120 o 150 días del subsidio por cotizaciones insuficientes (grupo 7) encuentran un empleo por cuenta ajena. Estos porcentajes de inserción laboral tienden a aumentar a medida que se incrementa la duración de los periodos de derecho de los subsidios: un 33 % (29 %) en los subsidios con periodos de derecho de 180 días por cotizaciones insuficientes (grupo 8), un 30 % (30 %) en los subsidios con periodos de derecho de 630 días por cotizaciones insuficientes (grupo 9), un 47 % (39 %) entre quienes tienen subsidios de 540 por agotamiento de la prestación contributiva inferior a 6 meses (con menos de 45 años y responsabilidades familiares, grupo 1) y un 49 % (31 %) de los que tienen subsidios de 720 por agotamiento de la prestación contributiva inferior superior o igual a 6 meses (con menos de 45 años y responsabilidades familiares, grupo 2). La proporción de varones y mujeres que salen de la percepción por encontrar un empleo es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero.

Al igual que antes, las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI presentan porcentajes de inserción más bajos que el resto de los subsidios, siendo además menores entre las mujeres que entre los varones. Finalmente, en el caso del PRODI alrededor de un 17 % de las personas receptoras causan baja porque encuentran un empleo, sin apenas diferencias entre varones y mujeres⁵.

⁵ Existen muy pocos trabajos que examinen la relación entre percepción de prestaciones por desempleo y salida hacia la ocupación distinguiendo por tipo de prestación. TOHARIA *et al.* (2006, 2009) son dos excepciones. En ambos estudios se obtiene que la probabilidad de salida hacia el empleo es menor para los perceptores de prestaciones contributivas en comparación con los de prestaciones asistenciales y, sobre todo, los del subsidio de mayores de 52 años.

5. CONCLUSIONES

Un aspecto que separa a España de la media de los países de la Unión Europea es la sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las categorías del gasto social. Esto sucede incluso en etapas en que el crecimiento económico es más intenso y las tasas de paro relativamente bajas. Esta característica se puede atribuir no solo a la mayor tasa media de paro en España sino también a la existencia de una elevada temporalidad y rotación laboral que caracteriza estructuralmente al mercado de trabajo español. Este segundo elemento ha provocado un importante trasvase a la vertiente asistencial de la protección. A este respecto, hay que recordar que el volumen de personas beneficiarias del nivel asistencial superó al del nivel contributivo a partir de 2010, algo que, en cualquier caso, ya se dio con anterioridad incluso en etapas expansivas (sucedió en 1986-2002). Esto puede ser indicativo de la pérdida de capacidad del sistema de protección para dar cobertura a un volumen de paro de larga duración que crece en periodos recesivos, especialmente si estos se prolongan en el tiempo. Esta tendencia hacia la asistencialización disminuye el potencial redistributivo de la protección por desempleo y profundiza en la desigualdad. Este resultado es más relevante si cabe dado que el nivel de la atención asistencial de la protección por desempleo en España se encuentra entre los más bajos de los países de la OCDE y bastante por debajo del umbral de la pobreza.

El análisis de la dinámica de los subsidios por desempleo a partir del seguimiento de las personas perceptoras que comienzan la percepción en enero de 2007 (y se les sigue hasta diciembre de 2011) y de las personas perceptoras que comienzan en enero de 2010 (y se les sigue hasta diciembre de 2014) que se ha realizado en este artículo arroja tres resultados relevantes. Primero, ha aumentado la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva, lo que pone de manifiesto la tendencia hacia la asistencialización en el periodo de crisis provocada por el desbordamiento del nivel contributivo. Segundo, la duración efectiva media en ambos periodos es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido, aunque dicha duración consumida supone una proporción menor del

derecho reconocido. Y tercero, las personas perceptoras que tienen derecho a subsidios cortos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir. Sin embargo, en la medida en que una parte de quienes agotan posteriormente vuelven a percibir estas prestaciones, se puede pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas perceptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debe considerarse un umbral inferior del verdadero porcentaje de inserción laboral, que es relativamente elevado para subsidios con periodos de derecho reconocido más prolongados. Los subsidios de Renta Agraria, RAI y subsidio de mayores de 52 años presentan porcentajes de salidas muy bajos.

A la vista de estos resultados, se podrían plantear al menos tres reflexiones o recomendaciones para mejorar el funcionamiento del sistema de protección por desempleo. En primer lugar, simplificar el sistema, y en particular el nivel asistencial. Actualmente existe una gran cantidad de tipos de subsidios distintos, algunos de ellos con requisitos deferentes, cuando en realidad se dirigen a proteger situaciones similares. Habría que reflexionar sobre la conveniencia y las posibilidades reales de llevar a cabo una racionalización de todos ellos, sobre todo con vistas a facilitar el acceso y la movilidad de las personas perceptoras.

En segundo lugar, profundizar en la complementariedad de las políticas pasivas (prestaciones por desempleo) y activas (servicios de orientación, apoyo y seguimiento en la búsqueda de trabajo, formación e intermediación laboral) que prestan los servicios públicos de empleo y en la sincronización de las medidas. Esto constituye un reto para mejorar el efecto de las políticas del mercado de trabajo sobre las perspectivas laborales de las personas y los indicadores laborales agregados, pero es crucial sobre todo para quienes están en los extremos de su carrera laboral (jóvenes y mayores de 45 años) y para los colectivos más vulnerables (personas paradas con bajo nivel de estudios y desempleadas de larga duración). España debería hacer esfuerzos por seguir esta línea de actuación.

Y en tercer lugar, lograr una mayor coordinación y colaboración entre los servicios (de empleo, sociales, de vivienda, etc.) que ofrece la Administración Pública, que deberían estar mucho más relacionados entre sí para ofrecer un servicio integral y coordinado a los ciudadanos, especialmente cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social.

BIBLIOGRAFÍA

- AHN, N. y GARCÍA-PÉREZ, J.I. (2002), "Unemployment duration and workers' wage aspirations in Spain", *Spanish Economic Review*, 4(2): 103-118.
- ALBA, A., ARRANZ, J.M. y MUÑOZ-BULLÓN, F. (2007), "Exits from unemployment: recall or new job", *Labour Economics*, 14: 788-810.
- ARRANZ, J.M., MUÑOZ-BULLÓN, F. y MURO, J. (2009), "Do unemployment benefit legislative changes affect job finding?", *Moneda y Crédito*, 228: 7-44.
- ARRANZ, J.M., GARCÍA-SERRANO, C. y TOHARIA, L. (2010), "The influence of temporary employment on unemployment exits in a competing risks framework", *Journal of Labor Research*, 31: 67-90.
- BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (2002), "Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle", *Economic Journal*, 112: 223-265.
- CANTÓ, O. y TOHARIA, L. (2003), "Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003: 125-156.
- CEBRIÁN, I., GARCÍA-SERRANO, C., MURO, J., TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1995), "Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro", 155-193, en J.J. DOLADO y J.F. JIMENO (comps.), *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, Colección Estudios, 13, FEDEA, Madrid.
- CEBRIÁN, I., GARCÍA-SERRANO, C., MURO, J., TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1996), *Protección social y acceso al empleo*, Colección Estudios, 34, Consejo Económico y Social, Madrid.
- GARCÍA MAINAR, I. y TOHARIA, L. (2000), "Pres-taciones por desempleo y búsqueda de empleo", *Revista de Economía Aplicada*, 23: 5-33.
- GARCÍA-SERRANO, C. (2011), "El sistema de protección por desempleo: evidencia para la revisión de algunos aspectos controvertidos", *Revista Econòmica de Catalunya*, 63, 73-87.
- GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (2003), "What does it take to be (counted as) unemployed? The case of Spain", *Labour Economics*, 11(4): 507-523.
- JENKINS, S.P. y GARCÍA-SERRANO, C. (2004), "The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2): 239-260.
- MALO, M.A. y GARCÍA-SERRANO, C. (2010), "Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español", *Papeles de Economía Española*, 124: 247-265.
- PÉREZ INFANTE, J.I. (2006), *Las estadísticas del mercado de trabajo en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios, Madrid.
- REBOLLO, Y. (2012), "Unemployment insurance and job turnover in Spain", *Labour Economics*, 19(3), 403-426.
- REBOLLO, Y. y GARCÍA-PÉREZ, J.I. (2015), "Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain", *SERIEs*, 6(1), 1-41.
- RODRÍGUEZ, J.C. (2008), "La información estadística sobre el mercado de trabajo español", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Sociología*, 71: 67-97.
- SÁNCHEZ, B. y VICENS, J. (2010), "El impacto del subsidio agrario sobre la evolución de la población en Extremadura", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Economía y Sociología*, 86: 131-144.
- TOBES, P. y ANGOITIA, M. (2006), "La protección por desempleo de los inmigrantes en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Sociología*, 61: 41-60.

TOHARIA, L. (1997), "El sistema español de protección por desempleo", *Papeles de Economía Española*, 72: 192-213.

TOHARIA, L., PÉREZ INFANTE, J.I. y PRUDENCIO, C.A. (2006), *La ocupabilidad de los parados registrados y la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo*, Informe para el Servicio Público de Empleo Estatal.

TOHARIA, L., ARRANZ, J.M., GARCÍA-SERRANO, C., y HERNANZ, V. (2009), *El sistema español*

de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

TOHARIA, L., ARRANZ, J.M., GARCÍA-SERRANO, C., y HERNANZ, V. (2010), *El sistema español de protección por desempleo y la salida del paro*, *Papeles de Economía Española*, 124: 230-246.

ANEXO. CUADRO A.1. AGRUPACIONES DE SUBSIDIOS DE DESEMPLEO POR TIPOS

Tipo de subsidio	Cl.	Agrupaciones de subsidios	Cl.
Subsidio para emigrantes retornados. Días de derecho: 540 días.	2	Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):	
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 540 días.	4	<i>Grupo 1. Agotamiento PC duración inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	4
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 630 días.	10	<i>Grupo 2. Agotamiento PC duración igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	44
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	11	Agotamiento derecho PC > 45 años:	
Subsidio por cotizaciones insuficientes inferiores entre 90-179 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 90, 120 o 150 días.	12	<i>Grupo 3. Agotamiento PC duración < 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	45, 49
Subsidio para liberados de prisión. Días de derecho: 540 días.	13	<i>Grupo 4. Agotamiento PC duración < 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	46
Subsidio por revisión de situación de invalidez. Días de derecho: 540 días.	17	<i>Grupo 5. Agotamiento PC derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	48
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos. Agotamiento PC. Días de derecho en función de los días trabajados en los doce meses anteriores al de la solicitud.	18	<i>Grupo 6. Agotamiento PC derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	53
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados doce meses anteriores a solicitud. Cotización por jubilación durante los 60 primeros días.	19	Subsidio por cotizaciones insuficientes:	
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados en doce meses anteriores a solicitud. Sin cotización jubilación durante los 60 primeros días.	20	<i>Grupo 7. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	12

Fuente: *Elaboración propia.*

Mayores de 45 años fijos discontinuos.	21	<i>Grupo 8. Subsidio 180 días.</i>	11
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720 días.	44	<i>Grupo 9. Subsidio 630 días.</i>	10
Subsidio para mayores de 45 años. Sin responsabilidades familiares. Por agotamiento de PC <6 meses. Días de derecho 180 días.	45	Colectivos especiales:	
Subsidio para mayores 45 años. Agotamiento PC inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720.	46	<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	17
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 900 días.	48	<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	2
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 12 meses. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	49	<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	13
Subsidio para mayores de 52 años. Días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación.	52	<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	52
Subsidio especial para mayores de 45 años. Agotamiento PC de 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	53	<i>Grupo 14. Fijos discontinuos.</i>	18-21, 54
Subsidio especial para mayores de 45 años, fijos discontinuos, por agotamiento PC.	54	Renta Agraria:	
Renta Agraria.	68	<i>Grupo 15. Renta Agraria.</i>	68
Programas temporales:		Programas temporales:	
Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI). Días derecho: 180 días.	90	<i>Grupo 16. PRODI.</i>	90
Programa de Activación para el Empleo (PAE).	93	<i>Grupo 17. PAE.</i>	93

Fuente: *Elaboración propia.*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar algunas características del funcionamiento del nivel asistencial del sistema de prestaciones por desempleo que existe en España en relación con el mercado de trabajo. El aspecto novedoso radica en que se estudia la dinámica de la percepción de los subsidios por desempleo, lo que implica examinar, entre otras cuestiones, cuánto duran los episodios de desempleo cubiertos por subsidios; cuál es la diferencia entre el periodo medio efectivamente percibido y el periodo medio de derecho reconocido de los subsidios; cuál es la proporción de personas que agotan un subsidio; y cuál es el grado de inserción laboral de estas personas. Para ello, se utilizan los registros administrativos mensuales de todas las personas perceptoras de subsidios por desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal desde 2007 hasta 2014. En particular, en este trabajo se han seleccionado dos grupos de individuos que inician la percepción de un subsidio por desempleo (altas) en enero de 2007 (primer grupo) y en enero de 2010 (segundo grupo). A los dos grupos se les ha seguido (gracias a la información contenida en los ficheros mensuales) hasta diciembre de 2011 y 2014, respectivamente. Por tanto, el periodo (o ventana) de observación es de igual longitud para ambos; en concreto, cinco años.

El análisis de la dinámica de los subsidios por desempleo que se ha realizado en este artículo arroja tres resultados relevantes. Primero, ha aumentado la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva, lo que pone de manifiesto la tendencia hacia la asistencialización en el periodo de crisis provocada por el desbordamiento del nivel contributivo. Segundo, la duración efectiva media en ambos periodos es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido, aunque dicha duración consumida supone una proporción menor del derecho reconocido. Y tercero, las personas perceptoras que tienen derecho a subsidios cortos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir. Sin embargo, en la medida en que una parte de quienes agotan posteriormente vuelven a percibir estas prestaciones, se puede pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas perceptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debe considerarse un umbral inferior del verdadero porcentaje de inserción laboral, que es relativamente elevado para subsidios con periodos de derecho reconocido más prolongados. Los subsidios de Renta Agraria, RAI y subsidio de mayores de 52 años presentan porcentajes de salidas muy bajos.

A la vista de estos resultados, se podrían plantear al menos tres reflexiones o recomendaciones para mejorar el funcionamiento del sistema de protección por desempleo. En primer lugar, simplificar el sistema, y en particular el nivel asistencial. Actualmente existe una gran cantidad de tipos de subsidios distintos, algunos de ellos con requisitos diferentes, cuando en realidad se dirigen a proteger situaciones similares. Habría que reflexionar sobre la conveniencia y las posibilidades reales de llevar a cabo una racionalización de todos ellos, sobre todo con vistas a facilitar el acceso y la movilidad de las personas perceptoras. En segundo lugar, profundizar en la complementariedad de las políticas pasivas (prestaciones por desempleo) y activas (servicios de orientación, apoyo y seguimiento en la búsqueda de trabajo, formación e intermediación laboral) que prestan los servicios públicos de empleo y en la sincronización de las medi-

das. Esto constituye un reto para mejorar el efecto de las políticas del mercado de trabajo sobre las perspectivas laborales de las personas y los indicadores laborales agregados, pero es crucial sobre todo para quienes están en los extremos de su carrera laboral (jóvenes y mayores de 45 años) y para los colectivos más vulnerables (personas paradas con bajo nivel de estudios y desempleadas de larga duración). España debería hacer esfuerzos por seguir esta línea de actuación. Y en tercer lugar, lograr una mayor coordinación y colaboración entre los servicios (de empleo, sociales, de vivienda, etc.) que ofrece la Administración Pública, que deberían estar mucho más relacionados entre sí para ofrecer un servicio integral y coordinado a los ciudadanos, especialmente cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social.

Palabras clave: Sistema de protección por desempleo, subsidios por desempleo, duración del desempleo, inserción laboral, datos longitudinales.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse some characteristics of the functioning of the welfare level of the unemployment benefit system that exists in Spain in relation to the labour market. The novel aspect is that the dynamics of the reciprocity of unemployment assistance benefits is studied, which implies examining, among other issues, how long spells of unemployment covered by benefits last; what is the difference between the average effective duration and the average entitlement duration of assistance benefits; what is the proportion of people who exhaust a benefits; and what is the degree of work insertion (exits to a job) of these people. To this end, the monthly administrative records of all persons receiving unemployment benefits from the Spanish Public Employment Service are used from 2007 to 2014. In particular, this work has selected two groups of individuals who begin the perception of an unemployment assistance benefit (entries) in January 2007 (first group) and in January 2010 (second group). The two groups have been followed (thanks to the information contained in the monthly files) until December 2011 and 2014, respectively. Therefore, the period (or window) of observation is of equal length for both; in particular, five years.

The analysis of the dynamics of unemployment assistance benefits that has been made in this article yields three relevant results. First, the importance of entries into the reciprocity of assistance benefits due to the exhaustion of the insurance benefits has increased, which shows the trend towards more weight of the welfare level in the period of crisis caused by the overflow of the insurance level. Second, the average effective duration in both periods is greater the longer the entitlement period is, although that duration entails a smaller proportion of the potential period. And third, the recipients who are entitled to short benefits tend to exhaust them and leave few days left without consuming. However, to the extent that a portion of those who exhaust receive subsequently these types of benefit again, it can be thought that they have moved towards employment at some later time and more or less close to exhaustion. Therefore, the degree of work insertion measured by the proportion of receiving persons whose cause of exit is the transition to a job should be considered a lower threshold of the true percentage of insertion, which is relatively high for subsidies with longer entitlement periods. The subsidies of Agrarian Income, RAI and subsidies for people over 52 years of age show very low percentages of exit to a job.

In light of these results, at least three reflections or recommendations could be proposed to improve the functioning of the unemployment protection system in Spain. The first is the need to simplify the system, and in particular the assistance level. Currently there are a lot of different types of benefits, some of them with different requirements, when in fact they are aimed at protecting similar situations. It would be necessary to reflect on the desirability and the real possibilities of carrying out a rationalization of all of them, above all with a view to facilitating the access and transitions of the recipients. Secondly, it would be necessary to deepen the complementarity of passive (unemployment benefits) and active policies (guidance services, support and monitoring for job search, training and labour intermediation) provided by public employment services and the synchronization of measures. This is a challenge to improve the effect of labour market policies on individuals' job prospects and aggregate labour indicators, but it is crucial especially for those at the extremes of their careers (young and over 45 years-old) and for the most vulnerable groups (unemployed people with low educational level and long-term unemployed). Spain should make efforts to follow this line of action. And third, it is imperative to achieve

greater coordination and collaboration between services (employment, social, housing, etc.) offered by the Public Administration, which should be much more related to each other to offer a comprehensive and coordinated service to citizens, especially when they are in a situation of economic and social vulnerability.

Keywords: Unemployment protection scheme, unemployment benefits, duration of unemployment, labour market integration, longitudinal data.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia

Public employment's policies in Spain (1996-2017): diagnosis and a modernization/efficiency agenda

JOSÉ MARÍA DE LUXÁN MELÉNDEZ*

1. INTRODUCCIÓN¹

Por su dependencia del poder político y por su especialización en el interés general, el sector público se caracteriza por la utilización masiva del *contrato de lealtad* que para garantizar su imparcialidad y profesionalidad incorpora una exigencia de mérito

y capacidad en la selección y en la promoción de los empleados públicos, y una garantía de inamovilidad reforzada. A esta idea se asocia una retribución mayor para los nombramientos y contratados indefinidos, que para los temporales, y para estos un modo de selección más flexible, que se adapte a necesidades inmediatas y no a las exigencias del ingreso en una carrera profesional, que se presume de larga duración, por lo que una variación significativa del peso de la temporalidad en el sector público parece incorporar una dualidad de las relaciones laborales y una importante disfunción de la naturaleza del empleo público que altera la calidad del servicio público.

“El contrato de lealtad, típico de las organizaciones públicas, es aquel en el que el trabajador pone a disposición de su patrono unas capacidades profesionales, recibe instrucciones imprecisas que debe completar con su pericia o su conocimiento del contexto, las especificaciones del trabajo o de los objetivos pueden ser cambiadas en cualquier momento y el desempeño solo puede ser evaluado en términos de lo que cada uno aporta a la organización” (Olías de Lima, 1995, pág. 22).

Una política de empleo público que actúa en un marco institucional centralizado que no tiene suficientemente en cuenta la presencia de políticas públicas y centros de poder político diferenciados, y en la que el ámbito de la negociación colectiva aparece limitado y fragmentado.

* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA).

¹ Una primera versión de este trabajo que presente primero en septiembre de 2017 en el VII Congreso internacional en Gobierno y Administraciones Públicas de GIGAPP, que preside Cecilia Güemes, quien leyó los borradores previos y me sugirió muchas mejoras, y luego modificado lo presente en el Seminario de investigación “García Pelayo” celebrado el 11 de diciembre de 2017 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), que en el curso 2017-18 coordinó Ana Belén Benito Sánchez, ha sido mejorada con los comentarios críticos de los asistentes al seminario, especialmente con los de Ana Belén Benito y Josefa Cantero, a todos ellos les agradezco sus acertadas y detalladas observaciones, también agradezco los comentarios y sugerencias de Carlos Navarro, Blanca Olías de Lima, José Luis Ossorno, y Demetrio Vicente, aunque solo soy yo responsable del resultado. Una parte de presentación y de la discusión estuvo centrada en las retribuciones de los empleados públicos, que reflejare en otro trabajo. que se inscribe en una línea de investigación sobre la política de empleo en el sector público que desde 2016 vengo desarrollando en el CEPC y en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, y su realización ha sido posible gracias a la Biblioteca del CEPC en las que la labor de todos los funcionarios me ha sido de una inestimable utilidad, entre ellos mencionar a su directora, María José Saldaña.

En un contexto marcado por la crisis financiera y económica internacional de 2008, que en España se extiende hasta 2013, ¿cuál ha sido la orientación de la política de empleo público en las Administraciones Públicas?, y ¿qué efecto puede haber tenido esta política pública² en la capacidad de actuación de los poderes públicos? ¿Ha mejorado o empeorado la igualdad, la inclusión social, la capacidad de innovación y de liderazgo del sector público en la sociedad del conocimiento? ¿Altera el contrato de lealtad?, son las preguntas que se plantean en este trabajo.

La administración al disminuir la incorporación de técnicos, profesionales, científicos e intelectuales, al reducir la presencia de las cohortes de edad formadas en la democracia, puede haber frenado su capacidad de comprensión y liderazgo de la sociedad del conocimiento. Y al modificar las pautas de las relaciones laborales se han alterado las condiciones del contrato de lealtad que sustenta la Administración Pública.

Para ello se repasa la evolución del número de empleados y de los costes de producción de las Administraciones Públicas, se compara con la situación Europea y de la OCDE, y se presentan algunos rasgos básicos que caracterizan a los empleados públicos.

En este trabajo, se analizan las características de las fuentes estadísticas del empleo público, se describen alguno de los rasgos principales de la política de empleo público entre 1996 y 2017 y a partir de la información de la Encuesta de Población Activa y de

la Contabilidad Nacional, se presenta su impacto en algunas variables del sector público que condicionan su capacidad de actuación y configuran el marco de relaciones laborales: el número de empleados, los costes de producción, el empleo de profesionales científico-técnicos, la edad, la temporalidad, el desempleo, la igualdad de género, y la inclusión social.

2. LOS DATOS: COMPARACIÓN DE FUENTES

El sector público³ incluye⁴ la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local, y el sector público institucional, incorpora a los empleados de todas las instituciones públicas, que de acuerdo con el Estatuto Básico del Empleado público⁵ (EBEP) pueden ser

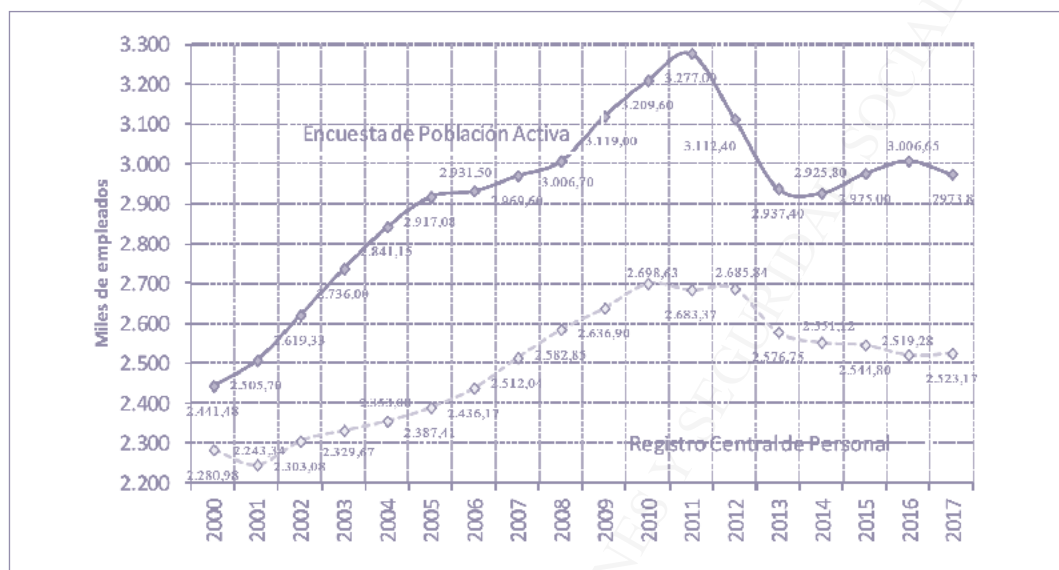
³ Artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02/10/2015. El sector público institucional se integra por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas y por las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (Artículo 2.2 de la Ley de Régimen Jurídico...). En el ámbito *estatal* con alguna diferencia nominal la Ley General Presupuestaria se refiere al mismo ámbito institucional (Artículo 2 de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

⁴ Para una visión general sobre la Administración Pública puede verse el Manual de Organización Administrativa de Blanca OLIAS DE LIMA (OLIAS DE LIMA, 2006) y mas reciente la segunda edición de OLMEDA, COLINO y PARRADO de Las Administraciones Públicas (OLMEDA, PARRADO & COLINO, 2017).

⁵ El EBEP se refiere a las administraciones (Art. 2 Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE nº 261, de 31/10/2015), pero parece excluir a los empleados de las instituciones públicas que no tengan esta consideración (entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas. Artículo 2.3 de la Ley de Régimen Jurídico...). El EBEP incluye la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones de las entidades locales, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, y las Universidades Públicas. (Art. 2 del EBEP). Sin perjuicio de su legislación propia, el régimen estatutario público se extiende al personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, al Personal

² "La expresión *política pública* es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de la ciencias políticas y administrativas europeas en la década de 1970 como traducción literal del término *public policy*... y se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos a fin de resolver la cuestión del desarrollo técnico-industrial políticamente definida como un problema colectivo Y en segundo lugar Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problemas en cuestión (beneficiarios finales)". (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE & VARONE, 2012, págs. 37-38).

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO: COMPARACIÓN DE FUENTES



Fuente: *Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (primer trimestre) y del Boletín del personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero).*

funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual⁶, así como a los empleados de las instituciones derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas. La Ley de Régimen Jurídico del sector público y el EBEP excluyen de su ámbito a los que no desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas, y además tengan o no retribuciones también a los titulares de los órganos constitucionales a los que ambas leyes no se refieren directamente, lo que des-

cartaría al Rey; a los miembros de las Cortes Generales, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las Corporaciones locales; a los miembros del Gobierno, y de los Consejos de Gobierno; a los titulares de los órganos dependientes de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas y a los magistrados del Tribunal Constitucional. Y tampoco y esto es más relevante parecerían incluidos los empleados de régimen laboral que desempeñan funciones retribuidas en dichas instituciones públicas.

En todo caso el modelo no cuenta con un sistema de información estadística integral que vincule el registro de función pública con las estadísticas laborales o con los registros administrativos fiscales, de la Seguridad Social o de dependencia.

2.1. El número de empleados

Sobre el número y las características del empleo público contamos con varias fuentes, que incorporan distintas categorías. Entre ellas, por aportar la información más desagregada, las más relevantes son la Encuesta de Población Activa (EPA) y el Boletín Estadísti-

funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas; a Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, al Personal militar de las Fuerzas Armadas, al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; al personal retribuido por arancel; al personal del Centro Nacional de Inteligencia; al personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, al personal funcionario de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (Art. 4 y 5 del EBEP).

⁶ Artículo 8. Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), BOE nº 261, de 31/10/2015.

co del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP).

Como era de esperar aunque ambas estadísticas son coherentes, y tienen una alta correlación positiva (0.86), sus diferencias metodológicas⁷, principalmente los colectivos que recogen no son idénticos, justifican que si bien evolucionan de forma paralela (Cuadro 1), las cifras que trimestralmente proporciona la EPA difieran mucho de las que semestralmente recoge el BEPSAP.

Entre 2000 y 2017, en todos los años y de manera creciente, los datos de la EPA son sensiblemente superiores a los de función pública, en una media anual de 425.400 empleados, que supone un 17 % adicional sobre la estadística del BEPSAP. En 2011 la diferencia alcanzó su punto más alto, con 593.600 empleados a favor de la EPA que recogió un 22 % más de empleados públicos que la estadística del Registro, lo que implica una divergencia nada desdeñable.

La estadística que publica el BEPSAP cuya referencia principal es el Registro Central de personal es una explotación de fuentes administrativas y la EPA recoge información de una muestra representativa de la población residente en España.

- La Encuesta de Población Activa⁸, recoge información sobre los *asalariados del sector público* que viven en España, lo que

⁷ Para las características de las distintas fuentes estadísticas sobre el empleo público son relevantes los trabajos de Antonio MONTESINOS, Javier PÉREZ, Roberto RAMOS (MONTESINOS, PÉREZ & RAMOS, 2014, págs. 29-32) y de Marta MARTÍNEZ (MARTÍNEZ & PÉREZ, 2017, págs. 11-12)

⁸ La EPA que se realiza desde 1964, es una investigación por muestreo de periodicidad trimestral, dirigida a la población que reside en viviendas familiares del territorio nacional, e incluye a las "personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas que durante la semana de referencia hayan trabajado, incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un sueldo, salario u otra forma de retribución conexa, en metálico o en especie". (Instituto Nacional de Estadística, 2017, pág. 5) La muestra inicial es de unas 65.000 familias al trimestre que equivalen aproximadamente a 180.000 personas (Instituto Nacional de Estadística. Área de Diseño de Muestras y Evaluación de Resultados, 2016). Desde 1976 publica información sobre los asalariados del sector público.

excluye datos sobre los empleados de la administración exterior.

- La estadística de función pública⁹ es principalmente una explotación de los datos del Registro Central de Personal, y entre otros, excluye a una parte importante de los empleados de las Comunidades Autónomas y de la Administración local: contratados temporales de menos de 6 meses y un sector de empleados de la administración institucional.

- Además de manera sistemática con metodologías diferente publican cifras sobre el número de empleados públicos la Intervención General del Estado¹⁰, la Agencia Tributaria¹¹, y la Contabilidad Nacional.

⁹ Desde 1990 el BEPSAP "incluye el conjunto de los efectivos que prestan servicio en la Administración Pública Estatal (Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico); las Administraciones de las Comunidades Autónomas; la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) y las Universidades. Y no incluye a los altos cargos de las Administraciones Públicas, a los Cargos electos, al personal al servicio de los Órganos Constitucionales y Órganos equivalentes en las Comunidades Autónoma, al personal de Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local equivalentes a los organismos públicos de la Administración General del Estado, al personal de empresas públicas, fundaciones, mutuas, consorcios y sector público no administrativo de las Administraciones Públicas, al Personal en formación y prácticas, reserva, segunda actividad, o cualquier otra situación que no sea la de servicio activo de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y al Personal laboral con contratos de duración inferior a 6 meses de las Comunidades Autónoma, y al Personal del Centro Nacional de Inteligencia". (Registro Central de Personal, 2017, págs. 4-5).

¹⁰ La Intervención general del Estado publica anualmente una estadística sobre empleo público estatal que distingue el sector público administrativo que en 2016 recoge "el número de perceptores por retribuciones complementarias como variable indicativa del nivel de empleo. La fecha de referencia es para este colectivo de 31 de diciembre de 2016" (Intervención General del Estado, 2016, pág. 10) y sobre el sector público empresarial y fundacional que a partir de la Central de Información Contable se refiere a la plantilla media de 2015 (Intervención General del Estado, 2016, pág. 12).

¹¹ La Agencia Tributaria proporciona una estadística anual que integra datos registrales que excluye parcialmente a las comunidades forales, "la estadística *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias* es una investigación de carácter censal basada en la relación de perceptores de sala-

CUADRO 2. ESTADÍSTICAS DE EMPLEO PÚBLICO

	Encuesta de Población Activa (EPA)	Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP)
Ámbito temporal	Serie trimestral desde 1976	Serie semestral desde 1990
Ámbito territorial	España	España y Administración Exterior
Ámbito funcional	Asalariados del sector público (solo actividad principal)	Empleados públicos excepto temporales de menos de seis meses y personal laboral de entidades de derecho privado de las Comunidades Autónomas
Recogida de información	Muestra Cuestionario con encuestador	Registro administrativo individual (Registro Central de Personal) y datos agregados proporcionados por distintas administraciones
Variables principales	-Género -Edad -Distribución territorial -Ocupación profesional -Tipo de administración -Tipo de contrato o relación laboral -Duración del contrato o relación laboral -Tipo de Jornada -Flujos de la población activa -Retribuciones	-Tipo de personal: Funcionario o laboral -Tipo de administración -Distribución provincial -Efectivos por Ministerio y organismos -Género -Edad -Grupo profesional -Nivel de destino
Posibilidad de comparación	Permite comparaciones internacionales y sectoriales	No Permite comparaciones internacionales o sectoriales
Estructura interna	No permite un análisis departamental	Permite un análisis de la estructura departamental

Fuente: *Elaboración propia.*

rios, pensiones y prestaciones por desempleo que presentan los empleadores mediante la declaración anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del trabajo (modelo 190)". Desde los ejercicios 2015 y 2016 desagrega los datos de perceptores y ofrece información sobre el número total de asalariados. (Agencia Tributaria., 2016) Y dado que tienen en cuenta las situaciones en las que un asalariado tiene percibe retribuciones de distintas empresas y además incorpora a todos los que en algún momento han estado empleados durante el año, las cifras son necesariamente mayores que las del Registro Central de Personal, que no considera temporales de la CCAA de menos de seis meses, y que las de la Encuesta de Población Activa que se refiere a los que trabajan en el periodo de la encuesta. En 2016 La Agencia Tributaria recoge 3.380.422 perceptores de rentas del trabajo en las Administraciones Públicas y la EPA 2.975.000 asalariados del ámbito público.

- Para comparaciones internacionales además de las estadísticas y los informes de EUROSTAT o de la OCDE¹² es relevante la base de datos de la OIT.

En ningún caso la etiqueta empleo público recoge a los trabajadores que contratados por empresas privadas, mediante distintas

¹² Desde 2011, con carácter bianual la OCDE publica un informe en inglés y francés, Government at a Glance y Panorama des administrations publiques que el Instituto Nacional de Administración Pública traduce con el nombre Panorama de las Administraciones Públicas. La OCDE ha publicado los informes de 2011, 2013, 2015 y 2017.

formulas, realizan toda su actividad exclusivamente y de manera permanente para el Estado, y la desarrollan siempre completamente en instalaciones de las Administraciones Públicas.

En el cuadro nº 2 se presenta un resumen de las diferencias entre la EPA y la estadística del Registro Central de Personal. La utilidad¹³ de cada una depende de los objetivos de cada investigación o del aspecto que se quiera analizar de una política pública. Para realizar comparaciones internacionales o sectoriales solo se puede emplear la EPA, mientras que para las características departamentales solo es útil el Registro.

Para describir el tamaño y la evolución del empleo público en el ámbito de la Ciencia Política es usual utilizar como referencia fuentes estadísticas basadas en operaciones administrativas¹⁴, pero también, sobre todo, en el campo de las políticas públicas¹⁵ es habitual emplear las estadísticas de Contabilidad Nacional y del mercado de trabajo.

La estadística de flujos de la Encuesta de Población Activa¹⁶, personas que entran

¹³ Para ver la dificultad de ambas operaciones estadísticas se pueden señalar dos casos de poca relevancia numérica: En la EPA un 0,35 % de los asalariados públicos cuando se les pregunta por la administración en la que trabajan no la identifican y la EPA presenta los datos como otro tipo o no sabe, mientras que en la estadística del registro al recoger el número de profesores asociados de la universidad no se tiene en cuenta que alguno de ellos tiene su actividad principal en la administración por lo que, a pesar de las notas metodológicas, se induce a contarlos dos veces cuando se suman las distintas administraciones.

¹⁴ Por citar solo un ejemplo, en el que los datos del Registro son imprescindibles para estudiar la organización interna de un departamento ministerial, Salvador PARRADO para señalar el número y la evolución de los empleados públicos entre 1983 y 2015 se refiere a datos del Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (PARRADO, 2017, págs. 317-321) y para presentar la evolución de la función pública estatal según niveles utiliza datos de la Intervención General del Estado (Parrado, 2017, pág. 322).

¹⁵ Por señalar un solo caso, es muy relevante que Jacint JORDANA y Carles RAMÍO en *Estadísticas Históricas de España* referencien la evolución del empleo público con la Encuesta de Población Activa (JORDANA & RAMÍO, 2005 (2ª), pág. 1003).

¹⁶ "Esta estadística ofrece estimaciones de nivel representativas de la población del trimestre en curso, según su situa-

y que salen del empleo, nos permite conocer la situación de los empleados públicos en un trimestre dado según era su relación con la actividad económica en el trimestre anterior: ocupados, parados, o inactivos.

Además anualmente el Instituto Nacional de Estadística publica información sobre el empleo de las personas con discapacidad (Instituto Nacional de Estadística, 2014) que integra datos provenientes de la EPA y datos administrativos registrados en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad (BEPD) del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

2.2. La retribución de los empleados públicos.

Sobre las retribuciones percibidas por los empleados públicos igualmente contamos con varias fuentes, que incorporan distintas categorías: La Agencia Tributaria, Contabilidad Nacional, La Intervención general del Estado, y la Encuesta de Población Activa.

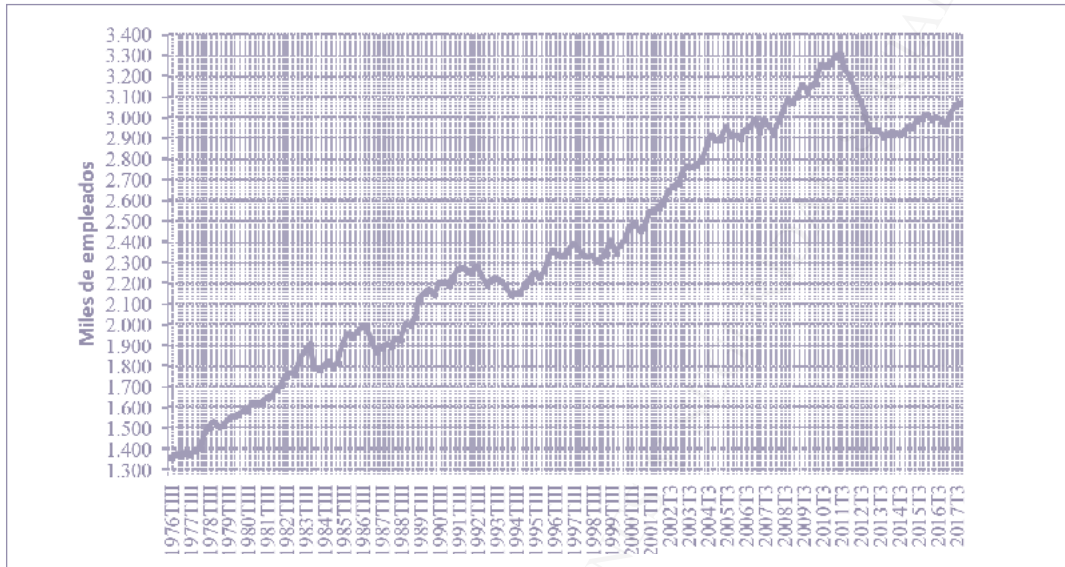
Las estadísticas que publican la Agencia Tributaria, Contabilidad Nacional¹⁷ y la Intervención General del Estrado, provienen de la información de las entidades en las que trabajan los empleados públicos, mientras que la que ofrece la Encuesta de Población Activa, se obtiene mediante un *variable derivada*¹⁸ que

ción en el trimestre anterior. Para ello, se tiene en cuenta la muestra común entre ambos trimestres. En concreto, se consideran las personas de 16 y más años que están en la muestra en ambos trimestres, los que, estando en los dos trimestres, en el de referencia tienen 16 años y en el anterior, 15 y, por último, aquellos que han llegado a España en los últimos 3 meses" (Instituto nacional de Estadística, 2014, pág. 9).

¹⁷ Conforme al reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea, el INE publica trimestralmente datos agregados de la remuneración de los asalariados del sector Administraciones Públicas que incluye la administración central, las administraciones autonómicas, las administraciones locales y fondos de la Seguridad Social. (Instituto Nacional de Estadística, 2017).

¹⁸ En este caso el INE "en lugar de preguntar directamente a las personas de la muestra se ha preferido obtener la información mediante el uso de registros administrativos, pero dado que no existe ninguno que cumpla la definición establecida estrictamente, debido a tener diferentes metodologías

CUADRO 3. EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA (1976 - 2017)
NÚMERO DE ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: *Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa trimestral. Último dato 4T de 2017.*

parte de la posición del empleado y enlaza a los individuos de la muestra con los registros administrativos en lo que consta su información salarial individual.

y coberturas limitadas, la solución adoptada ha sido obtener la información de varios registros y, sobre la base de algunos datos adicionales, intentar encontrar los mejores estimadores de la variable objetivo. Por tanto, se trata de lo que se ha denominado en la literatura estadística una 'variable derivada', dado que la necesidad de información no puede ser cubierta inmediatamente por referencia directa a la información disponible. Tal variable se obtiene mediante el encadenamiento de un conjunto de diferentes fuentes que proporcionan la información requerida, mediante combinación de datos. Siguiendo esta línea metodológica, se han utilizado para la estimación del salario, por un lado, los registros de las declaraciones anuales de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de las administraciones tributarias y por otro, los registros del fichero general de afiliaciones y altas y el fichero de bases de cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)". (Instituto Nacional de Estadística, 2013).

3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

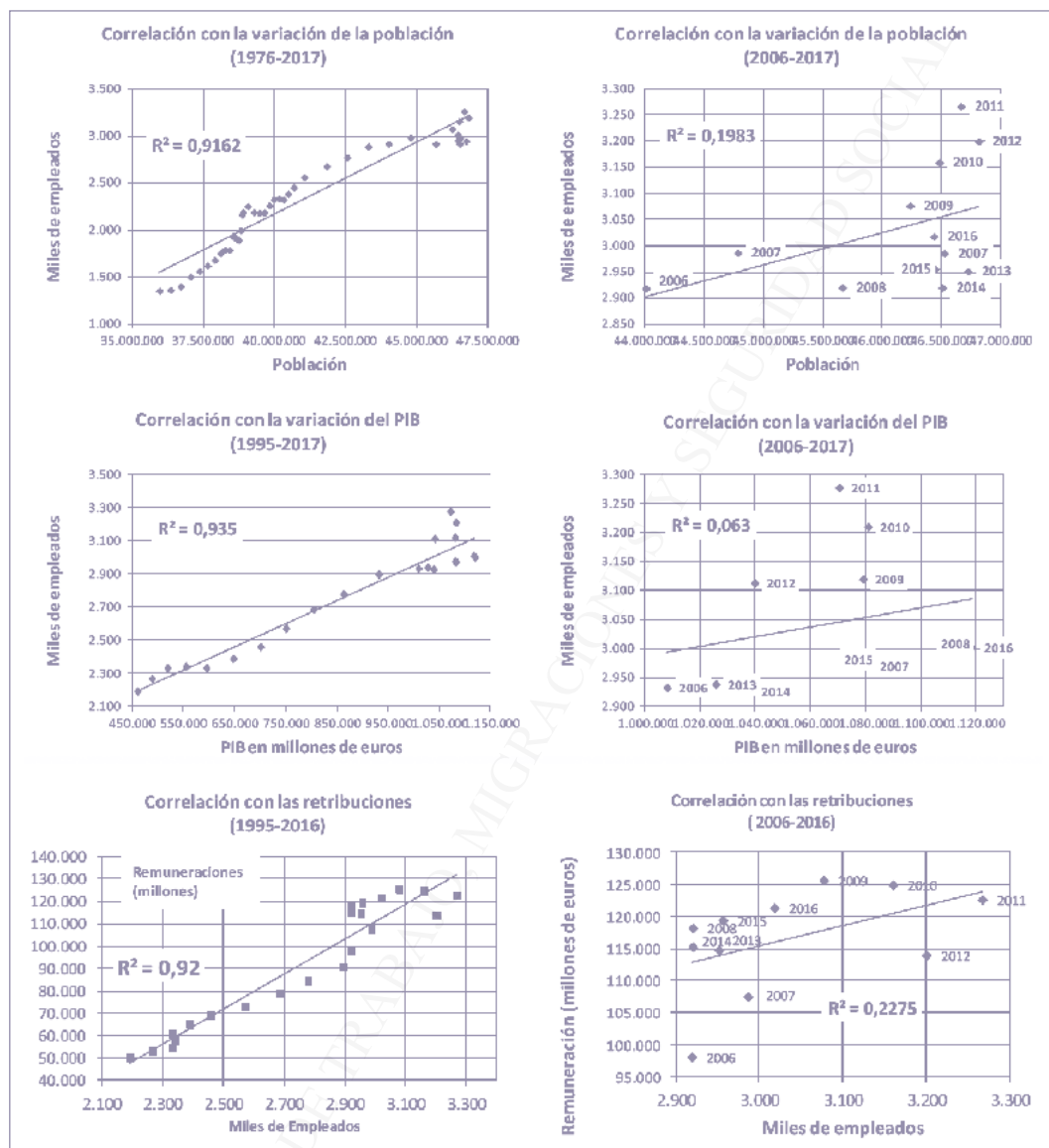
3.1. Evolución del número de empleados

Entre 1976 y 2017 el número de empleados públicos en España ha aumentado en 1.716.600 (cuadro nº 3), con un crecimiento, sostenido en el tiempo, a un ritmo constante rápido, que supone un incremento medio de cerca de 10.341 empleos netos trimestrales, producto del saldo de los nuevos empleos, menos las salidas por despido, excedencia, fin de contrato, jubilación, o fallecimiento.

Esta tendencia se romperá en el cuarto trimestre de 2011 y durante nueve trimestres seguidos, hasta el cuarto de 2013, el sector público disminuirá en 397.200 empleos netos. Aunque este ajuste del empleo público no es la primera vez que se produce, si es desde 1976, el que comprende un periodo de disminución continuada de mayor duración e intensidad.

Desde 1976 la población creció en un 30 %, mientras que el del número de empleados del sector público se incrementó en un 120 %, de manera que el número habitantes por em-

CUADRO 4. VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA, Contabilidad Nacional y Censo de población.

pleado ha pasado de 26 a 15 en 2017, lo que sugiere una política pública, cuya orientación para dar respuesta a las necesidades y expectativas de las políticas públicas del Estado Social que diseña la Constitución, no están vinculadas a una variable genérica sobre la evolución de la sociedad (la población) o de la economía (el PIB) y que el ascenso del sector público (Lindeert, 2011) se debería poder explicar por la orientación de la política.

Sin embargo, en el conjunto del periodo 1976-2017, si la política de empleo de público se mide por la variación del número de empleados, esta tiene una gran continuidad, al margen de los cambios de color de la mayoría parlamentaria, y es coherente con los cambios de la sociedad medidos por la variación de la población (número de habitantes), y con los cambios de la economía, medida por la riqueza nacional (Producto Interior Bruto, PIB).

La variación del número de empleados del sector público tiene una relación directa muy relevante (Cuadro nº 4) con la variación de la población (0,92 entre 1976 y 2017) y con la variación del PIB (0,94 entre 1995 y 2017), pero en ambos casos esta correlación desaparece entre 2006 y 2017, de manera que en los últimos 10 años la política de empleo público, de nuevo medida por el número de empleados, parece que ha dejado de ser coherente con los cambios de la población y del PIB.

Efectivamente, en los últimos 10 años (2006-2017) esta correlación desaparece y frente al conjunto del periodo, ahora la variación del número de empleados no evoluciona simultáneamente que las variaciones de la población (0.20 frente a 0.92) o del PIB la (0.06 frente a 0.94). De manera que en un contexto de desarrollo económico y de incremento de la población sostenido, hay gran

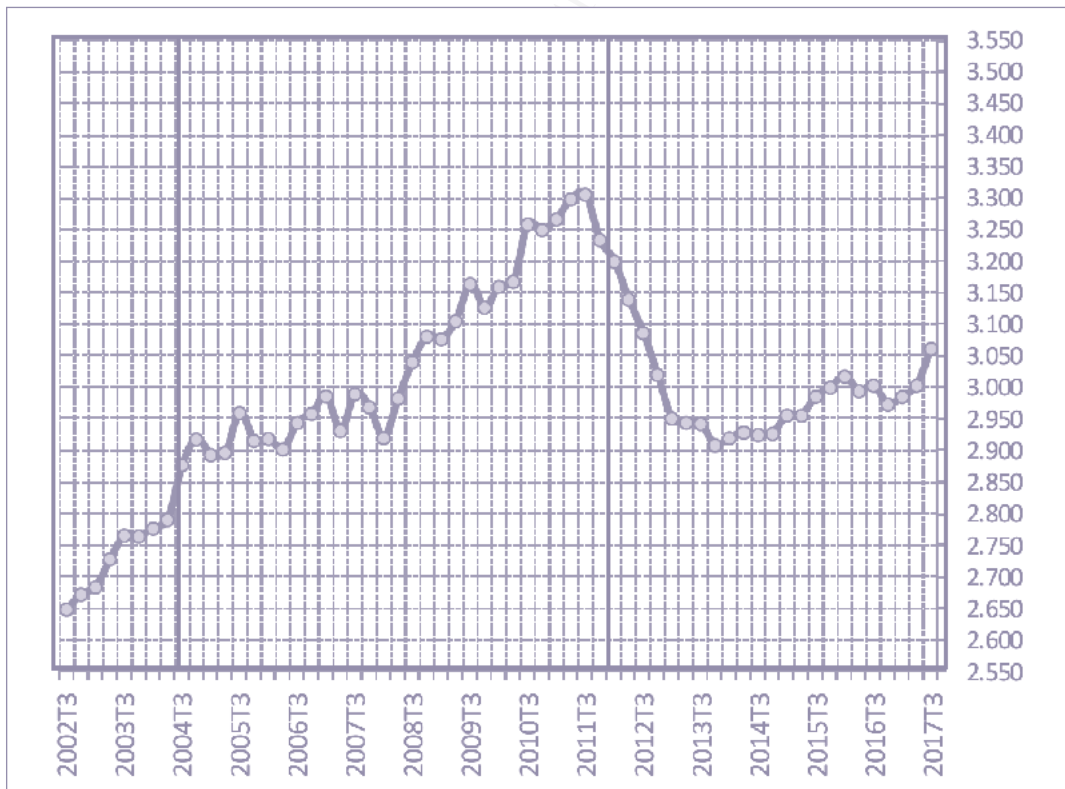
continuidad en la política de empleo público, medida por el nº de empleados, mientras que en un escenario de escasa variación o de disminución de la población y del PIB, ha habido una respuesta muy dispar, de discontinuidad de la política de empleo público, nuevamente medida por la variación del número de empleados.

En el cuadro nº 5 se puede ver con más detalle la evolución del número de asalariados del sector público en el periodo 2002-2017.

Si atendemos a los sucesivos gobiernos de Aznar (PP), Zapatero (PSOE) y Rajoy (PP):

En los últimos años del Gobierno del presidente Aznar, en términos de número de empleados continuo la expansión de la Administración Pública, mientras que durante el periodo de gobierno del presidente Zapatero

CUADRO 5. ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO (UNIDADES EN MILES)



Fuente: *Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa trimestral. Último dato 3T de 2017.*

la política de empleo tuvo dos pautas: primero de estabilización y luego de expansión.

En la primera legislatura, hasta el segundo trimestre de 2008, al margen de las variaciones del PIB o de la población, el número total de empleados se estabilizó sobre 2.900.000, hasta ese momento las cifras más altas desde 1976. Mientras que en la segunda legislatura, pero sobre todo desde el tercer trimestre de 2008, en un contexto marcado por la crisis del sistema financiero americano que explotó en el tercer trimestre de 2008, y por la Quiebra de Lehman Brothers fue en septiembre de 2008, el empleo público recobró la senda del crecimiento hasta el tercer trimestre de 2011, y alcanzó una cifra todavía más alta, ahora con más de 3.300.000, y un ritmo de crecimiento neto de 100.000 empleos anuales, casi el doble que en el promedio 1976-2011. Esta política expansiva se paralizó al final de la legislatura, en el cuarto trimestre de 2001, inmediatamente después del movimiento del 15-M de 2011, y meses antes de las elecciones de diciembre de 2011, que tuvieron como resultado la derrota del PSOE y la mayoría absoluta del PP.

Durante el gobierno del presidente Rajoy, la evolución del empleo público ha tenido también dos pautas diferenciadas: primero de disminución del empleo público, y luego de recuperación.

Desde el primer trimestre de 2012, hasta el cuarto trimestre de 2013, dos años completos de reducción del empleo público, a un ritmo anual de 145.550 hasta situarse de nuevo sobre 2.900.000, como en la primera legislatura del presidente Zapatero, 2004-2008. Y a partir de 2014 se recupera algo menos de la mitad del empleo público perdido en el bienio anterior hasta situarse en 3.074.600, con un ritmo anual de 38.550 nuevos empleos netos, próximo al crecimiento medio anual 1976-2017, de 41.363 empleos netos.

3.2. Evolución de las retribuciones del sector público

“Entre 2008 y 2013, casi todos los países de la OCDE introdujeron reformas en las retribuciones en sus administraciones centrales. En total, 15 países de la OCDE han

congelado la remuneración (a veces para ciertas categorías de personal), y siete países redujeron los niveles de remuneración para todas las categorías de personal” (OCDE, 2016, pág. 175).

Entre 1976 y 2007 la variación del coste de las retribuciones de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional) guarda una estrecha relación directa (0.92) con la variación del número de empleados, que desaparece entre 2006 y 2007 (Cuadro nº 4), de manera que con considerar solo el incremento del número de empleados se justifica la variación del total de las remuneraciones.

Sin embargo, en los últimos 10 años (2006-2017) esta correlación disminuye hasta un coeficiente no significativo (0.23 frente a 0.92) por lo que pese a la continuidad del conjunto del periodo, las variaciones del número de empleados en la última década no explican las variaciones del coste de las remuneraciones, que deben atribuirse a un cambio de las políticas de personal del ámbito público. La respuesta de las políticas de empleo público a la crisis económica tuvo un gran impacto en las retribuciones del sector público (Luxán Meléndez, 2016).

4. ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO PÚBLICO

Si en el conjunto del periodo, 1976-2016, en la política de empleo público, medida por el número de empleados y por la cuantía de las retribuciones, predomina la continuidad, mientras que en los últimos 10 años, entre 2006 y 2016, se caracteriza por la discontinuidad.

Para resaltar la importancia del diálogo social el acuerdo de 2011 subraya que “ha sido desde la transición a la democracia uno de los elementos que han contribuido a configurar de manera decisiva la regulación de nuestro sistema social y laboral. Forma parte esencial, por tanto, de la historia de nuestras relaciones laborales democráticas y ha sido fundamental en el proceso de consolidación y desarrollo de nuestro Estado social y demo-

CUADRO 6. RASGOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO (1996-2016)

La orientación de la política presupuestaria	La orientación del diálogo social
Contención salarial para favorecer el crecimiento de la economía y restricción del empleo. 1996 -2003	Entre 1996 y 2016 la continuidad de la negociación laboral en el ámbito público ha estado muy condicionada por la orientación de la política general.
Incremento del empleo y de los costes salariales 2004 -2009	Se han sucedido etapas en las que ha tenido <u>gran relevancia</u> con otras en la que el Gobierno ha <u>limitado los acuerdos</u> con los sindicatos y ha modificado unilateralmente las retribuciones y las condiciones de trabajo
Disminución y congelación de las retribuciones para contribuir a la consolidación fiscal y a la estabilidad presupuestaria. 2010 -2016	

Fuente: Elaboración propia.

crático de Derecho”¹⁹. Sin embargo, en el ámbito público no hay una negociación colectiva de ámbito sectorial que englobe a la totalidad de las instituciones, políticas públicas y empleados públicos. Y además, en cada nivel la representación y negociación está fragmentada según el tipo de relación jurídica que los empleados tengan con la administración, de manera que convive una línea para los funcionarios que se expresa en Acuerdos y Juntas de Personal y otra para los laborales que conduce a Comités de Empresa y Convenios Colectivos.

“En nuestro sistema democrático –al igual que los sistemas democráticos de nuestro entorno- no parece que existan alternativas viables de gobernabilidad/gobernanza sociopolítica consensuada y comunicativa/deliberativa

a la concertación social: La concertación y el diálogo social ha prestado buenos servicios a los regímenes de democracia avanzada, participativa y deliberativa. No solo proporciona estabilidad y plus de legitimidad social a las decisiones del gobierno democrático, sino que también propicia la búsqueda de un equilibrio –como todos, inestable- entre la racionalidad económica (rentabilidad económica, competitividad...) y la racionalidad social (justicia social; calidad del trabajo t derecho a una vida digna de todas las personas)” (Monereo Pérez, 2015, pág. 381).

Entre 1996 y 2016 la continuidad de la negociación laboral en el ámbito público ha estado muy condicionada por la orientación de la política general. Se han sucedido etapas en las que ha tenido gran relevancia con otras en la que el Gobierno ha limitado los acuerdos con los sindicatos y ha modificado unilateralmente las retribuciones y las condiciones de trabajo.

¹⁹ Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (2011).

La política de empleo público, además de por las reglas institucionales, se expresa por la orientación de la política presupuestaria y por el alcance del dialogo social (Cuadro nº 6).

- Contención salarial y ajuste del nuevo empleo

En 1996 se inauguró una política primero de congelación y luego de contención salarial que de manera continuada, se vincula con una “política económica que ha de sentar las bases para hacer posible la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo” (Presupuestos 1997). Se subraya la “repercusión que la estabilidad y crecimiento sostenido de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público” (Presupuestos 2000). De manera que el gasto público deberá crecer “por debajo de la tasa de aumento nominal del Producto Interior Bruto” (Presupuestos 1999). Y hasta el presupuesto de 2010 se vincula el incremento de las retribuciones a la variación prevista en el IPC.

La política primero de congelación y sobre todo de contención del gasto salarial, fue además sostenida entre 1996 y 2003, mediante una reducción del nuevo empleo, que tuvo los siguientes elementos: Restricción en la oferta de empleo público. Ya en 1997 el número de plazas de nuevo ingreso será inferior al 25 % que resulte por aplicación a la tasa de reposición de efectivos, debiendo concentrarse las convocatorias en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios (Presupuestos 1997).

- Expansión del gasto salarial y del empleo público

Desde 2004 y hasta 2009, tras la recuperación del diálogo social, y en una etapa de expansión del gasto público, se abandona la política de contención y se opta por un incremento rápido del gasto salarial y del empleo público.

Hasta 2008, en los años previos a la crisis, el salario, incluidas las cotizaciones a cargo de empleador, aumentó de forma sostenida a un ritmo medio interanual del 7,49 %, proporción

que en toda la década es mucho mayor que la variación del PIB (6,21 %), del IPC (2,98 %) y del número de empleados (2,85 %). Hasta 2009 el número de empleados se incrementó igualmente de forma rápida y sostenida, y la remuneración por empleado pasó desde 25.900 hasta 40.258 euros.

En distintos ámbitos institucionales se adoptan las siguientes medidas: Ampliación en la reposición de efectivos que se extendió al 100 %, se constituye un plan de pensiones para los empleados, se amplían las pagas extraordinarias hasta igualarlas con una retribución mensual, y se incrementa la cuantía mínima de los complementos de los puestos de trabajo ocupados.

- Contracción salarial y disminución del empleo

En mayo de 2010 se inaugura una política primero de disminución y luego de congelación salarial que de manera continuada, se vincula a una situación de recesión de la economía española: “Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 se caracterizan también por iniciar un proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo”.

Esta orientación se extiende hasta 2016, en el que “como novedad y fruto de la situación de mejora económica actual, con carácter general, en el año 2016, las retribuciones (de los empleados públicos) no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015”.

Esta política de disminución y congelación salarial, sostenida entre 2010 y 2015, está acompañada por una rígida limitación de la contratación de personal fijo, que se reduce al 10 % de la tasa de reposición de efectivos. Se eliminan las dotaciones para contribuir al plan de pensiones. Se reduce una parte de las pagas extraordinarias, y temporalmente se suspende su abono. Y en 2013 se amortizan los puestos no cubiertos.

- Estabilización de la Administración

Desde 2014 se inicia una etapa de recupe-

ración del empleo y del gasto salarial, al que se acompaña en 2017 la recuperación del diálogo social.

5. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO

Para valorar los cambios estructurales del empleo público, a partir de la información de la EPA, se abordan cuatro aspectos en los que la política de recursos humanos puede tener un fuerte impacto en el desarrollo de la actividad de las Administraciones Públicas:

- Una administración pequeña y relativamente cara.
- Una organización envejecida y menos cualificada.
- Un modelo institucional cada vez más dual.
- Una institución líder en la igualdad y en la inclusión social.

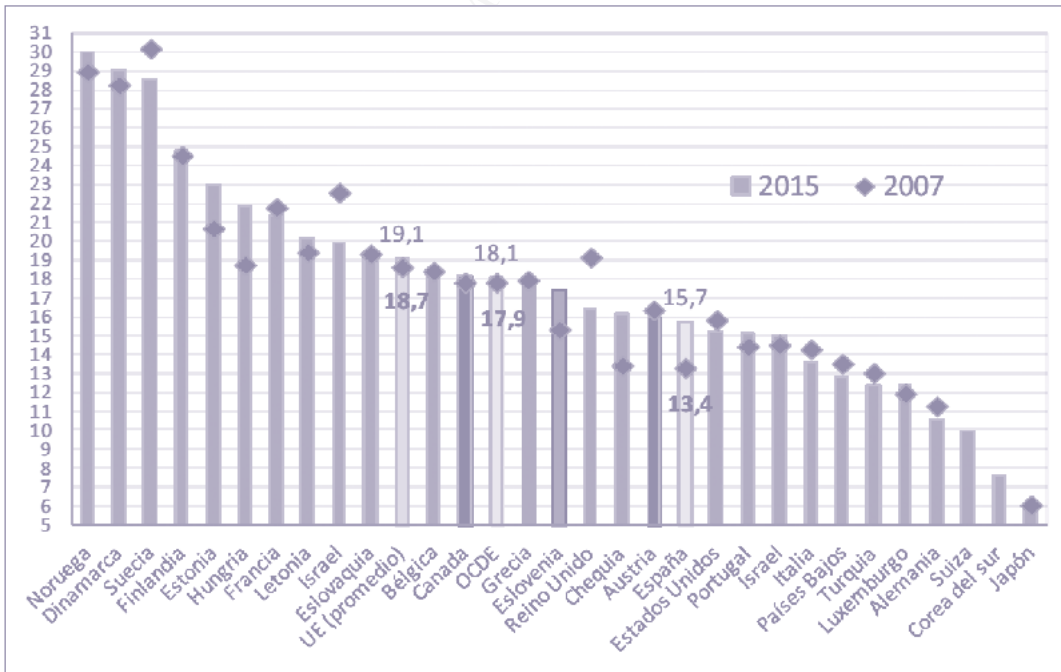
5.1. Una administración pequeña y relativamente cara.

España tiene una Administración Pública comparativamente pequeña, si se mide por el número de empleados (cuadro nº 7), pero relativamente cara, si se tienen en cuenta que los costes de su remuneración en relación con el PIB son algo mayores que en los países de la zona OCDE y que en el promedio europeo (cuadro nº 8), y relativamente barata, si se considera que dedica menos recursos que la zona OCDE o que la media europea para financiar mediante contratación externa una parte de sus actividad (cuadro nº 8).

- Una administración pequeña

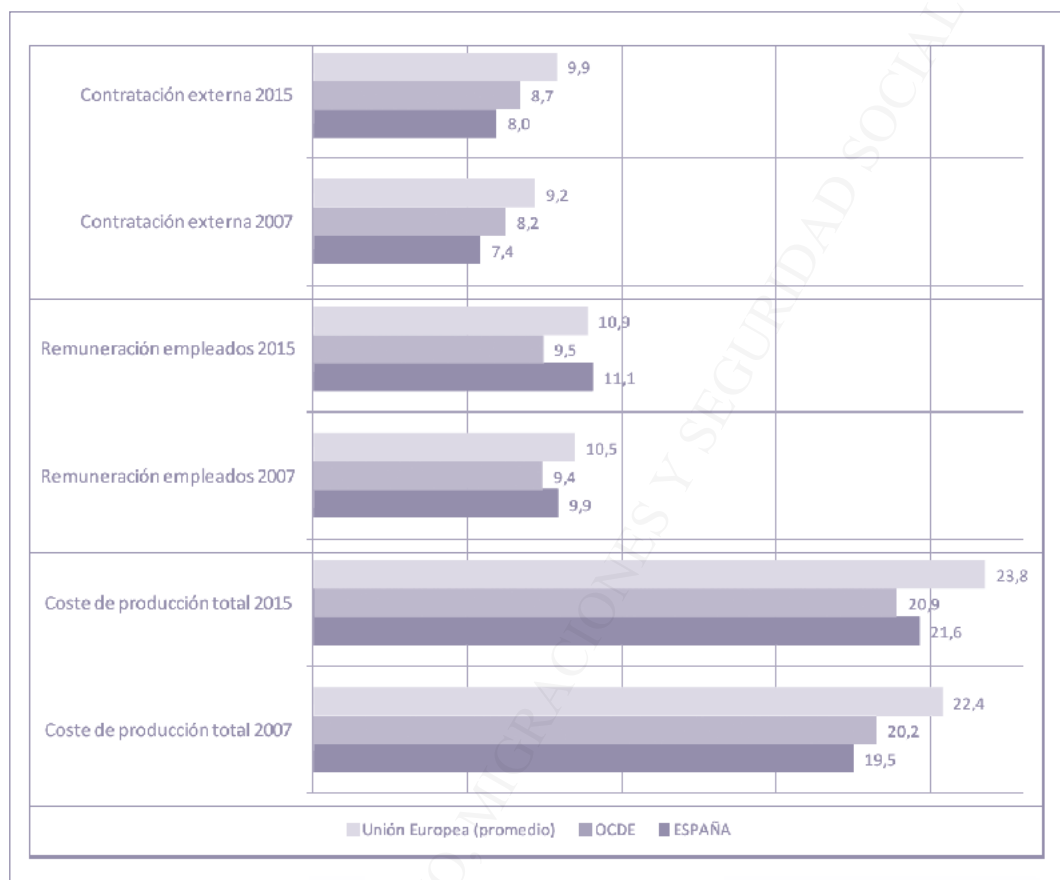
El número de empleados del sector público español en 2007, antes de la crisis, era del 13,4 % sobre el total del empleo, inferior a la zona OCDE (17,9 %), y al promedio de la Unión Europea (18,7 %), y pese al derrumbe del empleo, esta posición no se ha modificado en los años posteriores, y aunque se ha incrementado hasta un 15,7 %, sigue siendo en

CUADRO 7. EMPLEO PÚBLICO EN % DEL TOTAL DEL EMPLEO EN LOS PAÍSES DE LA ZONA OCDE



Fuente: *Governmentat a Glance 2017. OCDE.*

**CUADRO 8. COSTES DE PRODUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
EN % DEL PIB 2007, 2015 Y 2016**



Fuente: *Government at a Glance 2017. OCDE.*

2015 inferior tanto a la OCDE (18,1 %) como al promedio europeo (19,1 %).

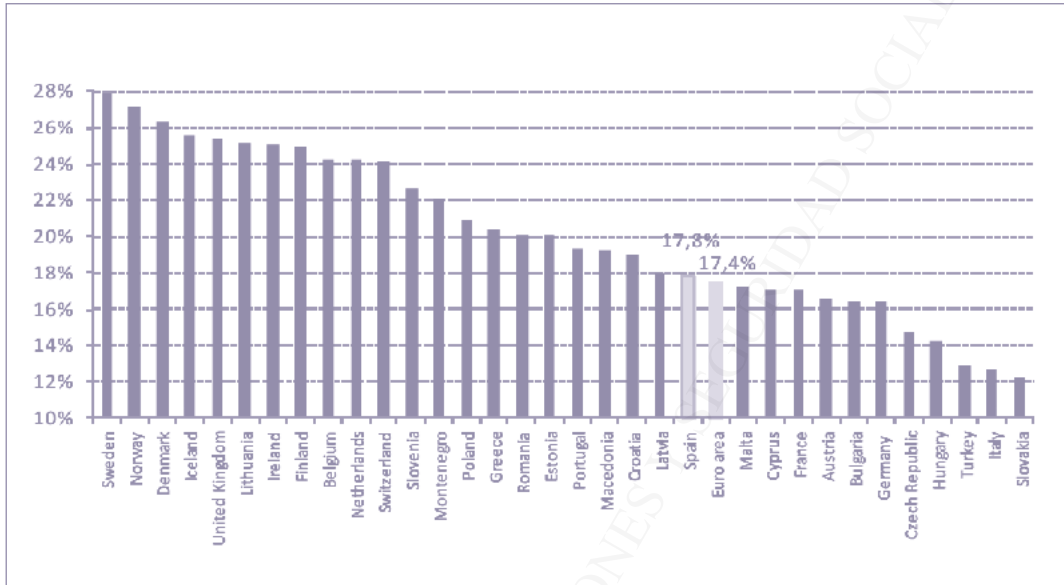
“Si de nombreux pays de l’OCDE font état de nettes réductions des effectifs de l’administration centrale découlant des mesures d’austérité qui ont été appliquées au lendemain de la crise financière de 2008, la part des effectifs des administrations publiques dans l’emploi total, exprimée en pourcentage, est restée relativement stable dans la zone OCDE, sa progression de 17,9 % à 18,1 % entre 2007 et 2015 étant modeste. ... En revanche, l’Espagne, l’Estonie, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont vu ce pourcentage augmenter de deux points ou plus au cours de la même période (en Espagne, cette hausse s’explique prin-

cipalement par la baisse de l’emploi total)” (OCDE, 2017, pág. 96).

- Una administración relativamente cara

Antes y después de la crisis, entre 2007 y 2015, los países de OCDE incrementaron en una décima el coste de las retribuciones de los empleados públicos, que pasó de 9,4 a 9,5 % del PIB, un incremento que fue mucho más elevado en el promedio de la Unión Europea que paso de 10,5 a 10,9 %, y todavía más en España, que tras el derrumbe del PIB se incremento de 9,9 a 11,1 %, situándose después de la crisis por encima de la zona OCDE y del promedio de los países de la Unión Europea.

CUADRO 9. PROPORCIÓN DEL GRUPO DE PROFESIONALES CIENTÍFICOS O INTELLECTUALES SOBRE OCUPADOS, 2017



Fuente: Eurostat 2018, EPA 3T 2017, CIUO 2008 grupo 2.

Sin embargo por lo que respecta a la contratación externa, la administración española es relativamente *barata*. Antes y después de la crisis, entre 2007 y 2015, los países de la OCDE incrementaron en cinco décimas el coste de la contratación externa, pasando de un 8,2 a un 8,7 % del PIB, mientras que en España, por el derrumbe del PIB, el incremento fue mucho mayor, hasta seis décimas, pasando de un 7,4 a un 8 %.

5.2. Una organización envejecida y menos cualificada

Por su especialización en los ámbitos científico, educativo o sanitario, por la utilización masiva de las tecnologías de la información en la gestión y prestación de los servicios públicos, entre los que destaca la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, o por la amplitud de sus funciones directivas, el sector público se caracteriza por el empleo masivo de personal del alta cualificación (técnicos, profesionales, científicos, e intelectuales) cuya ocupación²⁰

participa en procesos de generación, difusión y utilización de conocimientos científico-técnicos, y su disminución reduce la capacidad de innovación y de liderazgo de la Administración Pública.

Un sector caracterizado desde 1976 por la fuerte expansión de las Administraciones Públicas en las que en 2017 sus empleados todavía pertenecen mayoritariamente a las gene-

cipales requieren para su desempeño conocimientos profesionales de alto nivel y experiencia en materia de ciencias físicas y biológicas o ciencias sociales y humanidades. Sus tareas consisten en aplicar el acervo de conocimientos científicos o intelectuales a los diferentes campos o, por medio de la enseñanza, asegurar la difusión sistemática de esos conocimientos. Engloba a las ocupaciones asociadas a titulaciones grado y postgrado universitario. (Metodología de la Encuesta de Población Activa) Esta clasificación deriva de la versión de 2008 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de la OIT, que en el gran grupo 2 incluye a "Profesionales de las ciencias y de la ingeniería; Profesionales de la salud; Profesionales de la enseñanza; Especialistas en organización de la administración pública y de empresas; Profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones; y Profesionales en derecho, en ciencias sociales y culturales" (Organización Internacional del Trabajo, 2007).

²⁰ El grupo...comprende las ocupaciones cuyas tareas prin-

raciones predigitales lo que puede dificultar la capacidad de la administración para conectar con las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad del conocimiento, y en un contexto no expansivo anticipa un nuevo ciclo de cambio generacional brusco.

- Disminución del empleo científico-técnico

El grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, es el más numeroso del sector público, y hasta 2013 los del ámbito privado eran menos que los del sector público. En el cuatro trimestre de 2017 un 44 % de los empleados públicos pertenecen a ocupaciones profesionales científico-técnicas, mientras que, en el total de la economía el grupo científico técnico representa un 17,9 % del total de los ocupados, proporción que sitúa a España en la media de la zona euro, por encima de Francia, Alemania o Italia, pero lejos de los países escandinavos, de los del BENELUX o del Reino Unido (en el cuadro 9 los datos son del 3 trimestre de 2017).

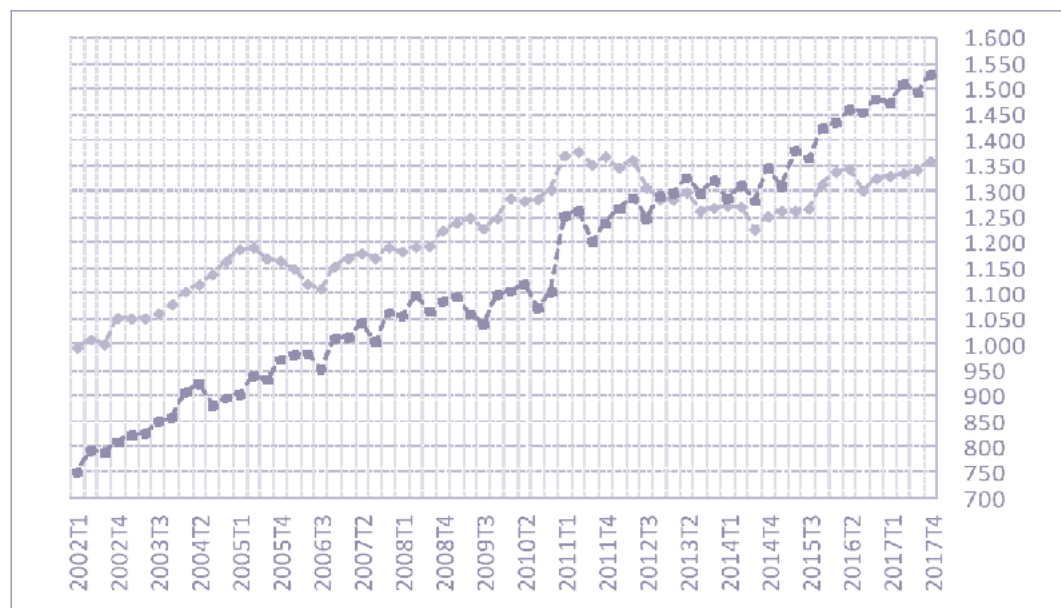
En la economía española, desde 2002 hasta 2017, el ritmo de incremento de los profesionales científico-técnicos es constante

(Cuadro nº 10). En el ámbito público se incorporaron 365.800 empleados adicionales, y en el sector privado 778.900, por lo que el peso del sector público en este grupo ha disminuido progresivamente pasando de un 57 % en el primer trimestre de 2002 a un 44,2 % en el cuarto trimestre de 2017.

Entre 2002 a 2017 en el ámbito privado el grupo científico-técnico crece de forma sostenida durante todo el periodo sin que durante la crisis económica llegue a perder empleo neto, y excepto en el bienio 2012-2013, en el que sector público pierde empleo de manera muy intensa, en el conjunto del periodo el comportamiento del empleo público en el grupo científico-técnico no es muy diferente que el del sector privado.

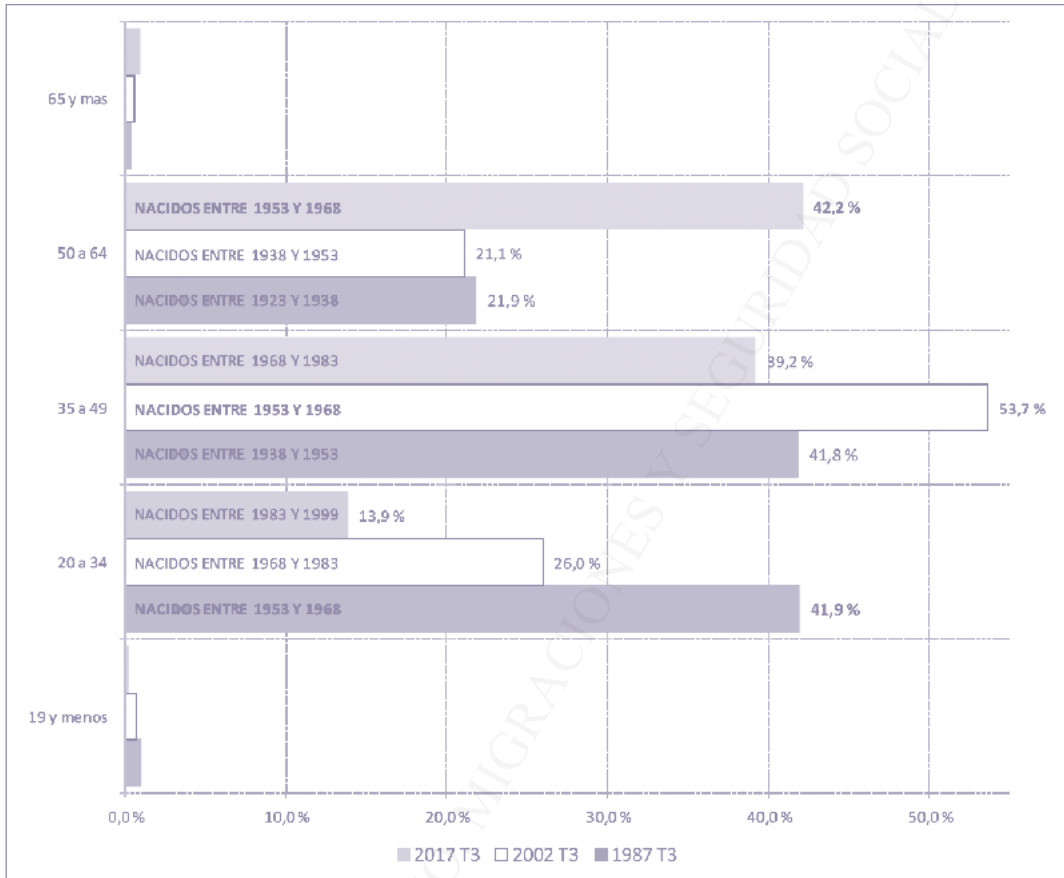
En el ámbito público en los años anteriores a la crisis, entre 2002 y 2007, el número de empleados de profesionales científico-técnico creció de forma sostenida. Este ritmo se incrementó en los primeros años de la crisis, entre 2008 y 2011, con 186.300 nuevos empleos, con un saldo neto trimestral de 11.644 empleos adicionales, orientación que se invirtió en los dos años siguientes (2012-2013) en los que

CUADRO 10. TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS E INTELECTUALES



Fuente: EPA, último dato 4T 2017, unidades en miles.

**CUADRO 11. DISTRIBUCION POR EDADES
ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO**



Fuente: *Encuesta de Población Activa 3T, 1987, 2002 y 2017.*

el empleo de profesionales científico-técnicos disminuyó en 74.800, un saldo medio negativo trimestral de 9.350 empleos menos.

Y finalmente, después de la crisis, entre 2014 y 2017, el saldo de nuevo ha sido positivo, con 78.000 empleos, y un promedio neto trimestral de 5.200 nuevos empleos, todavía lejos del incremento medio trimestral anterior a la crisis que era de 8.183 nuevos empleos adicionales entre 2002 y 2007, de manera que al finalizar 2017, los empleados públicos que desarrollan una ocupación profesional científico técnica son 1.360.500.

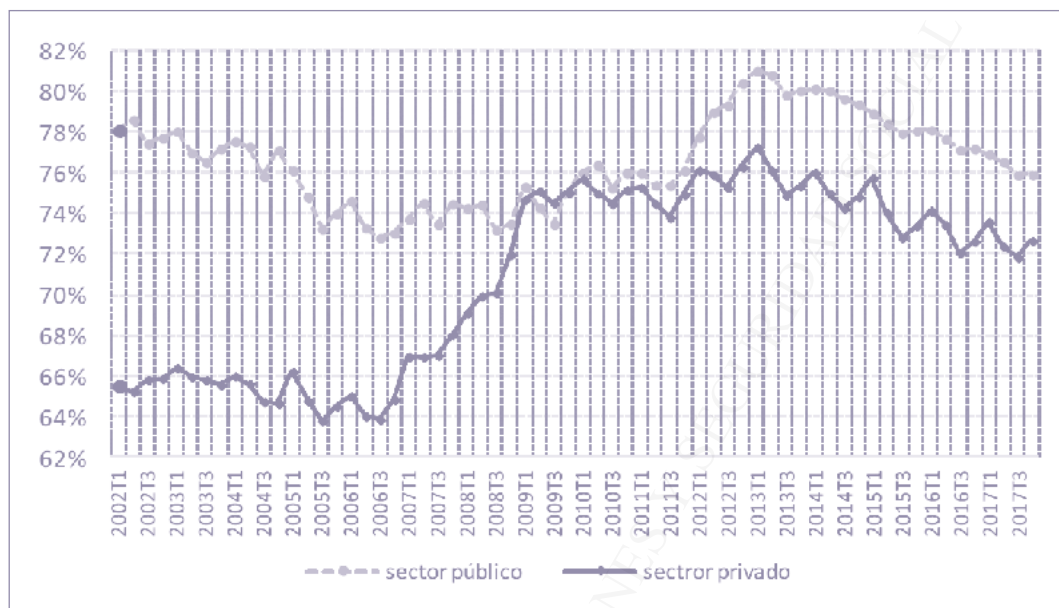
• Envejecimiento

A partir de 1976 la rápida expansión de la Administración Pública supuso un profundo

rejuvenecimiento del sector público de manera que en 1987 la generación de los nacidos entre 1953 y 1968, que contaban entonces entre 20 y 34 años, eran el grupo de edad más numeroso, agrupando el 41,9 % del total del empleo público (cuadro 11).

Una administración progresivamente envejecida en la que, 30 años después, la mayoría de sus empleados, un 42,2 %, forma parte de la misma generación *predigital*, cuya primera formación fue previa al cambio político y al proceso de modernización socioeconómica del régimen constitucional, y que en 2017 han cumplido entre 50 y 64 años.

La continuidad de la generación de los *jóvenes de la transición*, todavía en activo, anuncia un brusco desplome del tamaño de

CUADRO 12. ASALARIADOS CON NOMBRAMIENTO O CONTRATO INDEFINIDO

Fuente: EPA, último dato 4T 2017, Proporción en cada sector.

las Administraciones Públicas, sino se incorporan, durante los próximos 15 años, al menos un número equivalente a los que se pueden ir, que podrían ser cerca más de 1.291.000 empleados, que corresponde con los que en 2017 cuentan entre 50 y 64 años.

Una administración progresivamente envejecida en la que el peso de las generaciones *digitales*, cuya socialización convive con la madurez del régimen constitucional y el proceso de globalización o la expansión de las nuevas tecnología, pero su incorporación a la vida laboral se desarrolla en el marco de la crisis económica de 2008-2013, los nacidos entre 1983 y 1999 que, en 2017, cuentan entre 20 y 34 años y representan solo un 13,9 % de los empleados públicos, muy lejos del peso que a su edad tenían en la administración las generaciones anteriores.

5.3. Un modelo institucional cada vez más dual

Por su dependencia del poder político y por su especialización en el interés general, el sector público se caracteriza por la utilización masiva del *contrato de lealtad* que para

garantizar su imparcialidad y profesionalidad incorpora una exigencia de mérito y capacidad en la selección y en la promoción de los empleados públicos, y una garantía de inamovilidad reforzada. A esta idea se asocia una retribución mayor para los nombramientos y contratados indefinidos, que para los temporales, y para estos un modo de selección más flexible, que se adapte a necesidades inmediatas y no a las exigencias del ingreso en una carrera profesional, que se presume de larga duración, por lo que un incremento del peso de los contratos temporales en el sector público incorpora una dualidad de las relaciones laborales y una importante disfunción de la naturaleza del empleo público que altera la calidad del servicio público, mientras que una disminución del peso de la temporalidad no significa necesariamente un cambio de las relaciones laborales sino puede ir asociado a un incremento del número de parados que trabajaban en la Administraciones Públicas.

• La temporalidad

Desde 2009 se ha acentuado una pauta de relaciones laborales dual, en la que a los más jóvenes se oferta *precariedad*, que implica

despido y contratación flexible, y se reserva la estabilidad del *contrato de lealtad* para los mayores.

Entre 2002 y 2017, si se utiliza como criterio el peso de los contratos o nombramientos de duración indefinida (Cuadro nº 12) en la evolución del empleo se pueden señalar tres etapas:

Antes de la crisis primero de 2002 a 2005 la diferencia entre el sector público y el sector privado permanece estable, de media durante los tres años la proporción de trabajo indefinido fue 12 puntos más alta en el sector público (77 %) que en el privado (65 %), y entre otros factores, como consecuencia de la política²¹ laboral, en el trienio 2006-2008, en el sector privado se incrementó muy rápidamente el porcentaje de contratos fijos, hasta igualarse al del sector público que se mantendrá estable durante los tres años, con un promedio trimestral del 74 %.

Durante la crisis, en los primeros años, entre 2009 y 2011, vinculado al masivo incremento del paro en el ámbito privado, ambos sectores tienen la misma tasa de trabajo indefinido, de media trimestral, el 75 % de los asalariados de ambos sectores tienen un nombramiento o un contrato fijo, y a partir de 2012, se observa un incremento del peso relativo de los contratos permanentes, que alcanzará su cota más alta en el primer trimestre de 2013 (81 %). En otros términos en el sector público de manera constante desde el tercer trimestre de 2011 se redujo la temporalidad, que pasó de un 24,6 % a un 19 % en el primer trimestre de 2013, con una disminución neta muy rápida, en dos años de 175.800 empleos temporales que absorbe el 80 % de la pérdida neta de empleo público, que fue de 219.300.

Después de la crisis el peso de los contratos indefinidos disminuirá progresivamente hasta un 75,9 % y 72,7 %, respectivamente en los sectores público y privado, en el 4º trimestre de 2017. En otros términos en el sector público de manera constante desde el primer trimestre de 2013 se ha incrementado

la temporalidad, que ha pasado de un 19 % a un 24,1 % en el cuarto trimestre de 2017, con un incremento neto en cinco años de 180.900 empleos temporales adicionales que absorbe la totalidad del descenso de los empleos de duración indefinida, que en el mismo periodo se redujeron en 57.900 empleos netos lo que permite un incremento de 123.000 empleos adicionales del ámbito público.

Pese al carácter aparentemente excepcional de la contratación temporal²² desde 2002 hasta 2017, su utilización en el sector público es equivalente a la del sector privado, respectivamente, de media un 23 % y un 29 % del total de los empleados tienen una relación laboral de carácter temporal. Entre los tipos de contratación temporal²³ los contratos más habituales en el sector público, en 2017 (4 trimestre), son los que cubren la ausencia total o parcial de otro trabajador (315.700 trabajadores) y los que persiguen realizar una obra o servicio determinado (173.800 trabajadores).

Pero sobre todo frente a la idea de que el empleo público es indefinido, llama la atención que casi la mitad de los empleados públicos de menos de 40 años tengan en 2017 (4 trimestre) un contrato temporal (46 %), mientras que entre los de más de 40 años la temporalidad no llegue a una sexta parte (15,9 %).

Esta dualidad joven-temporal versus mayor-indefinido, igualmente en el cuarto trimestre de 2017, es menos acusada en el sector privado en donde la temporalidad entre los empleados de menos de 40 años es del 38 % y del 19 % entre los de más de 40 años.

• El desempleo

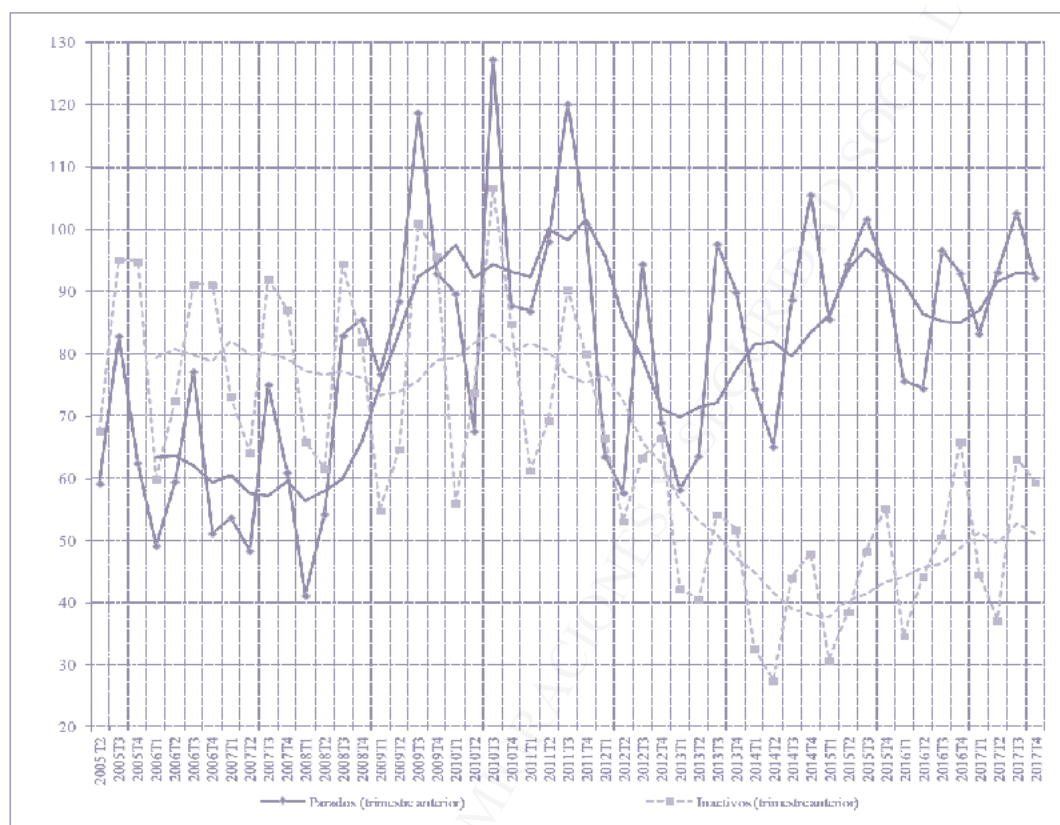
Igualmente frente a la expectativa de estabilidad, según la cual la administración

²² Para una correcta comprensión de los distintos tipos de contratos deben tenerse en cuenta las modificaciones que sobre sus características ha ido incorporando la política laboral.

²³ La Encuesta de Población Activa distingue siete tipos de contratos temporales: Eventual por circunstancias de la producción; De aprendizaje, formación o práctica; Estacional o de temporada; En periodo de prueba; Cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador; Para obra o servicio determinado; y Verbal.

²¹ Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 9 de mayo de 2006 firmado entre el Gobierno y los Sindicatos.

CUADRO 13. FLUJO DE POBLACION HACIA EL EMPLEO PÚBLICO: EMPLEADOS SEGÚN SU SITUACIÓN EN EL TRIMESTRE ANTERIOR



Fuente: EPA, unidades en miles, media móvil 4 Trimestres, último dato 4T 2017.

cuenta con una especial protección frente al despido, llama la atención que el número de parados que anteriormente trabajaban como asalariados en el sector público haya pasado de 154.200 en 2002 (1º T) a 309.200 en el momento de mayor desempleo proveniente del ámbito público, el 2º trimestre de 2012, un incremento muy importante del 96 %, que se ha visto reducido hasta un 12 % en el 4T de 2017 igualmente sobre el 1º T de 2002.

Estas proporciones son mucho más reducidas que las de los que trabajaban como asalariados en el sector privado que en las mismas fechas se incrementó en un 125 %, para reducirse luego hasta un 47 %.

Los empleados públicos inmediatamente antes de obtener el empleo (Cuadro nº 13 Flujo de población activa) pueden estar en paro

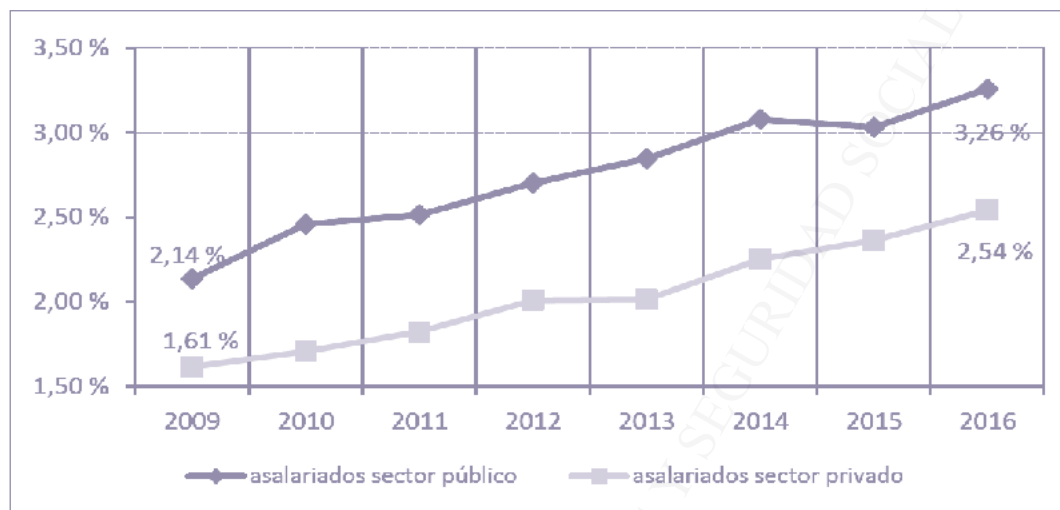
o en situación de inactivos. Hasta el tercer trimestre de 2008 la incorporación era mayor desde la situación de inactividad, durante la crisis esta relación se invierte, y en los años posteriores, desde 2013 se ensancha la diferencia y predomina la incorporación desde la situación de desempleo, lo que altera la idea tradicional según la cual en parte la transición al empleo público se realizaba directamente desde el sistema educativo.

5.4. El liderazgo del cambio social

• Inclusión social

Uno de los objetivos de la política de inclusión social persigue incrementar la incorporación de las personas con discapacidad al empleo asegurando en el ámbito una reserva de plazas. Una política de igualdad integral

CUADRO 14. PROPORCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 2009-2016



Fuente: *Estadística de empleo de personas con discapacidad. INE.*

que incorpora la elaboración de estadísticas especializadas²⁴ sobre el empleo.

La integración laboral de la personas con discapacidad es una de las directrices de los sucesivos Planes de Acción para el Empleo de España y de la Estrategia y Plan de Acción para las Personas con Discapacidad de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2015).

Entre 2009 y 2016 (Cuadro nº 14) el peso de las personas con discapacidad en el empleo público ha pasado del 2,14 % al 3,26 %, mientras que el sector privado, aunque evoluciona de forma paralela que el empleo público, las cifras son sensiblemente más reducidos.

• Igualdad de género

Entre 1976 y 2017 la proporción de mujeres entre los empleados públicos en España ha aumentado en 31 puntos porcentuales

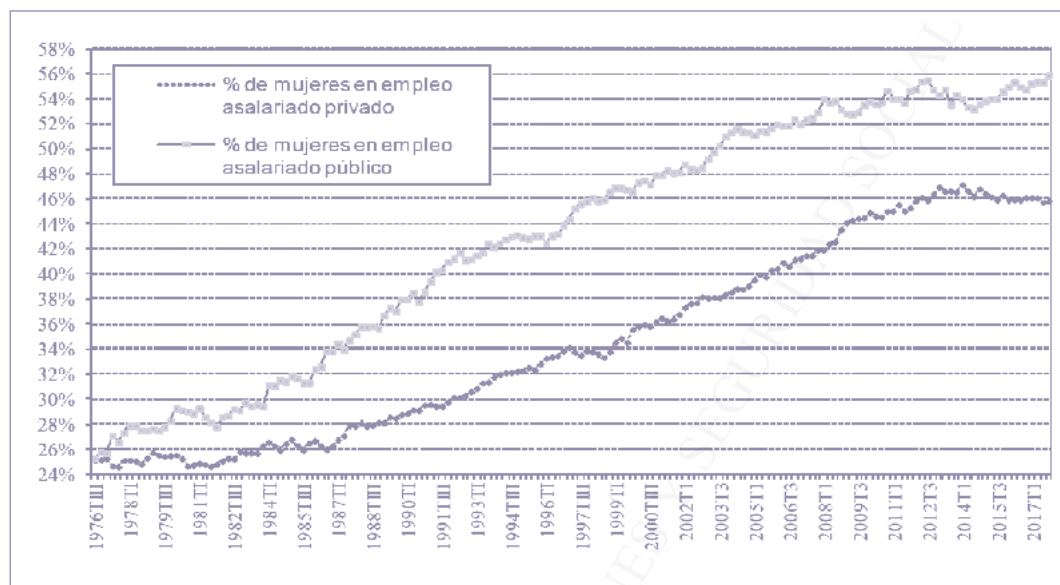
(cuadro nº 15), con un crecimiento, sostenido en el tiempo, a un ritmo constante rápido, que supone un incremento de 1.376.000 empleos netos, lo que representa el 80 % del incremento total en todo el periodo.

Es muy relevante que en 1976 el porcentaje del empleo femenino en el sector público y en el privado fuera el 25 % en ambos colectivos y que en 2017, en el ámbito público se sitúe en un 56 % y en el privado en un 46 %.

Esta tendencia se romperá en el tercer trimestre de 2012 y durante ocho trimestres seguidos, hasta el cuarto de 2013, el peso femenino en el sector público disminuirá hasta un 53,2 %. Aunque este ajuste del empleo público no es la primera vez que se produce, si es desde 1976, el que comprende un periodo de disminución continuada de mayor duración e intensidad. Porcentaje que vuelve a incrementarse a partir desde 2014. Por su parte en el ámbito privado la proporción de empleo femenino disminuye ligeramente desde el primer trimestre de 2013.

En su conjunto (1976-2017) la variación del empleo femenino público y privado tienen una alta correlación positiva directa (0,92), evolución paralela que se rompe entre 2006 y 2007 en la que la correlación desaparece.

²⁴ La Estadística de empleo de personas con discapacidad combina "la información existente en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad (a 31 de diciembre del año anterior al de referencia) con la obtenida en la Encuesta de Población Activa (los cuatro trimestres del año de referencia). (Instituto Nacional de Estadística, 2016).

CUADRO 15. PROPORCIÓN DE EMPLEO ASALARIADO FEMENINO 1976-2017

Fuente: EPA trimestral, último dato 4T 2017.

6. CONCLUSIONES

6.1. Los problemas planteados

• Una administración pequeña y relativamente cara.

España tiene una Administración Pública relativamente pequeña, tiene menos empleados y dedica menos gasto público²⁵ que el promedio de países de la OCDE y de la Unión Europea, y los costes de producción de la administración son menores, pero para retribuir a sus empleados públicos gasta algo más que ellos.

Antes y después de la crisis, entre 2007 y 2015, sobre el Producto Interior Bruto en el conjunto de la zona OCDE o en la Unión Europea se estabilizó el coste de las retribuciones de los empleados públicos y de forma paralela en los mismos años el empleo público se mantuvo constante.

En España, entre 2007 y 2015, aumentó el coste de las retribuciones del sector público, y sucesivamente tras incrementar y reducir el empleo público, se ha recuperado el volumen previo a la crisis, que sigue siendo inferior a la media europea o a la zona OCDE. En el gasto público la pauta española ha sido contraria a la europea. Se ha reducido el gasto público total, y sobre el PIB se han incrementado los costes de producción de la administración, y sobre todo el peso de las retribuciones.

• Una administración con menos capacidad de innovación y de liderazgo de la sociedad del conocimiento y del cambio social.

En la administración española se ha acentuado una pauta de relaciones laborales dual, en la que a los más jóvenes se oferta *precariedad* y se reserva la estabilidad del *contrato de lealtad* para los mayores.

Una administración progresivamente *envejecida* en la que en 2017, como ya pasaba en 1987, el grupo mayoritario de sus empleados han nacido antes de 1968, y forma parte de las generaciones *predigitales*, cuya primera

²⁵ Para una teoría del gasto público ver la monumental obra de STIGLITZ, La economía del sector público (STIGLITZ & ROSENGARD, 2015) y sobre la evolución del gasto público los trabajos de LINDERT (LINDERT, 2011).

formación fue previa al cambio político y al proceso de modernización socioeconómica de la democracia. Una cohorte que era mayoritaria desde hace treinta años cuando tenían entre 20 y 34, y que en 2017, la misma generación, sigue siendo, entre los empleados públicos, la más numerosa, pero cumplen entre 50 y 64 años.

A diferencia del sector privado, en el ámbito público, desde 2012, se ha frenado la incorporación de profesionales técnicos, científicos e intelectuales. Y aunque muy por encima que en el ámbito privado la inclusión social en la administración está lejos de los niveles deseados. En el sector público la precariedad del empleo de los más jóvenes lastra el empleo femenino, que se vio muy afectado en el ajuste del bienio 2012-2013, y que a partir de 2014 ha recuperado su peso, mayoritario en la administración desde la generación de los jóvenes de la transición, hoy los mayores del sector público.

La administración al incrementar en su ámbito una dualidad en las relaciones laborales y disminuir el ritmo de incorporación de profesionales científico-técnicos, y al tiempo reducir la presencia de las cohortes de edad formadas en la democracia, puede haber frenado su capacidad de comprensión, innovación y liderazgo de la sociedad del conocimiento, lo que a medio plazo dificulta sus posibilidades de adaptación y pone en cuestión su capacidad de liderar el cambio social al que está obligada para *remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad*.

• **Un marco institucional rígido y centralizado al que le faltan información estadística sobre el empleo público.**

A partir de criterios de política económica, orientados a favorecer el crecimiento de la economía, y reducir el déficit público, pero sin una consideración expresa sobre sus efectos a medio plazo en la política de empleo o en las políticas públicas a las que atiende, las decisiones más relevantes sobre el empleo público, que implican de manera rígida a la totalidad de las instituciones públicas, se siguen adoptando, en el marco del debate de los Presupuestos Generales del Estado, de manera detallada y centralizada por el Gobierno,

modulado en los periodos de relevancia del dialogo social por los acuerdos Gobierno-Sindicatos y por el peso de las administraciones territoriales y funcionales.

El modelo no cuenta con un sistema de información integral que vincule el registro de función pública con las estadísticas laborales o con los registros administrativos fiscales, de la Seguridad Social o de dependencia.

6.2. Las propuestas

• **Incrementar el empleo y estabilizar el gasto.**

La comparación con el entorno internacional incorpora medidas de referencia, que permiten valorar una situación, pero no pueden traducirse en objetivos porque el volumen de empleo público y el gasto necesario para retribuirlo dependen de la orientación de las políticas públicas, en cuyo diseño la política de empleo público es solo uno de los factores. Pero si se quiere que el sector público español se parezca más al promedio europeo y en su conjunto al de los países desarrollados, se debería optar por estabilizar el gasto e incrementar el empleo público.

Para mantener el volumen del empleo público actual, durante los próximos 15 años y sustituir a la generación de los jóvenes de la transición se necesita incorporar 1.300.000 empleos, lo que no añadiría crecimiento neto alguno, y si para alcanzar la media de la zona OCDE o la media europea se optara durante una década por mantener el ritmo de crecimiento neto de los últimos cinco años, se podrían incorporar 385.000 empleos netos adicionales, de manera que la oferta de nuevo empleo durante los próximos 15 años debería estar próxima a 1.700.000 empleos.

Para alcanzar el promedio de la OCDE o de la Unión Europea un modelo sencillo consiste en cambiar retribuciones por empleo y su viabilidad estará condicionada por el ritmo de crecimiento de la economía. Con diferentes variantes esta orientación supone se puede optar entre dos vías, simplificando se puede ajustar los sueldos y la diferencia utilizarla para nuevos empleos o tener en cuenta el crecimiento económico y consolidar las retri-

buciones de los ya empleados, asegurando en mayor o menor medida que su valor se actualiza, y con distintitas proporciones emplear el margen en nuevos empleos.

Otra orientación, la que aquí se esboza, requiere cambiar las preguntas. No se trataría solo de dibujar un proceso de convergencia en el volumen de gasto o de empleo, si no preguntar por el modo de decidir y por el tipo de empleo que se quiere incorporar.

• **Creer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible.**

La capacidad de innovación para atender las demandas y multiplicar los apoyos de las políticas públicas vinculadas al cambio y a las transformaciones de la sociedad del conocimiento se verá favorecida si se acelera el ritmo de incorporación al sector público de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, en un escenario que integre una oferta de estabilidad laboral y una nueva estructura retributiva que mejore la carrera profesional, limitando las retribuciones del inicio y que sin ampliar las diferencias salariales internas, permita alargar el tiempo necesario para llegar hasta los escalones de mayor retribución, extendiendo el principio de mérito y capacidad como único criterio para la mejora retributiva, incorporando criterios para configurar un cupo máximo de empleados en cada escalón, de manera que pueda asegurarse una trayectoria profesional sostenible, que además la igualdad en la dirección de las Administraciones Públicas y permita acelerar la incorporación de personas con discapacidad.

Creer en innovación debe ir acompañado de una significativa reducción de la precariedad de la oferta a los nacidos en la democracia, y configurar un programa de empleo orientado a incorporar en el sector público a las generaciones formadas en la *sociedad en red*, una apuesta para incorporar las cohortes de edad digitales, que permita rejuvenecer los servicios públicos y evitar un reemplazo generacional abrupto.

• **Flexibilizar el modelo de decisión, impulsar la negociación colectiva y mejorar la estadística de empleo público.**

Para determinar las pautas que rijan la orientación de la política de empleo público es útil preguntarse si para fijar los objetivos de las políticas públicas es viable continuar una orientación que parece abandonar los instrumentos de decisión política para entregarse a una conducción autónoma que traslada las decisiones a comprobar la posición en un cuadro de mandos que responda a estabilizadores automáticos en los que la decisión se deduzca de un modelo en el que el Índice de Precios al Consumo, pasado o futuro, o la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto, o la combinación de otros índices diera mecánicamente una pauta de acción adecuada. Desde luego es imprescindible contar instrumentos para medir, con un observatorio para evaluar el desarrollo de una política pública, pero su alcance sirve para informar no para sustituir la decisión pública, para lo cual además es imprescindible mejorar la estadística de empleo público.

El modo actual de decisión sobre el empleo público participa de una concepción que supone una organización única en la que desde los Presupuestos Generales del Estado se toman decisiones muy detalladas que afectan de manera estructural a la totalidad de las instituciones públicas. Un modo que en gran medida integra de manera centralizada una pluralidad de políticas públicas y de centros de poder político diferenciados, que responden a una gran diversidad de demandas y apoyos sociales y que cuenta con una anómala dualidad en la negociación colectiva, que por razones históricas según el tipo de contrato o nombramiento separa el ámbito negociación y participación de los trabajadores de la misma institución y limita la capacidad de negociación, que se presenta frenada por el ejercicio del poder soberano.

Reducir la rigidez e incrementar la descentralización funcional y territorial en el proceso de decisión permitiría mejorar la conexión entre ingresos y gastos, aumentar la transparencia y facilitar la participación de los actores sociales y territoriales. Esto implica concebir la administración como un sector institucional de la economía y no como una única organización sujeta a reglas uniformes muy detalladas. Y junto a las implicaciones que tuviera ampliar el margen de las políticas

públicas o mejorar la autonomía financiera de las Administraciones Públicas, una cuestión clave del proceso de decisión esta necesariamente unido al papel del diálogo social, que se vería reforzado si se avanza en fórmulas de institucionalización de la participación de los agentes sociales en el debate presupuestario, y sobre todo si se refuerza el papel de la negociación colectiva en el ámbito público, y se elimina la duplicidad de cauces de representación.

“España ha vivido una gran crisis que ha afectado a los cimientos mismos del pacto social. Pero nuestro país puede salir fortalecido si aprovecha esta oportunidad para repensar y mejorar las instituciones. Y es que un óptimo desarrollo del talento de los profesionales de nuestras Administraciones Públicas resulta determinante para mejorar la calidad y la eficacia de la acción de gobierno y, con ello, la confianza ciudadana en la que se sustenta la legitimidad de la acción pública” (Areses, y otros, 2017).

En 2007 el Acuerdo para la mejora del empleo público²⁶ firmado por los sindicatos y el Gobierno el 29 de marzo de 2017 que recupera el diálogo social en la política de empleo público representa un nuevo escenario de negociación sobre las retribuciones de los empleados públicos, abre un marco plurianual, en el que subraya la recuperación poder adquisitivo y el crecimiento salarial vinculado al incremento del PIB. Un nuevo marco que incorpora en la negociación una oferta de empleo público importante que persigue entre otros objetivos la reducción de empleo temporal, y el desarrollo de la promoción profesional.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA. (2017). *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de <http://www.agenciatributaria.es>: <http://www.agenciatributaria.es>

ARESES, X., BLANCO, C., COLMENARES, P., GALLEGO, A., GÓMEZ, G., ÍÑIGUEZ, S., y otros. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración general del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2013). *Instituto Nacional de Estadística. El Salario del Empleo Principal en la Encuesta de Población Activa Explotación estadística de los Registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2014). *El empleo de las personas con discapacidad. Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Bases Estatal de Personas con Discapacidad. Metodología y descripción general de la operación*. Madrid: INE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2014). *Estadística de Flujos de la Población Activa. Metodología para el cálculo del flujo en valores absolutos*. Madrid: INE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2016). *El empleo de las personas con discapacidad. Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con discapacidad. Metodología y descripción de la operación*. Madrid: INE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). *Encuesta de Población Activa. Diseño de la Encuesta y Evaluación de la calidad de los datos. Informe Técnico*. Madrid: INE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2017). *Cuentas Trimestrales no financieras de los sectores institucionales. Metodología*. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de <http://www.ine.es>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2017). *Encuesta de Población Activa. Metodología 2005, Descripción general de la Encuesta*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO. (2016). *Personal al servicio del Sector público Estatal 2016*. Madrid: IGAE.

JORDANA, J. & RAMÍO, C. (2005 (2ª)). Gobierno y Administración. En A. Carreras & X. Tafunell (Edits.), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.

²⁶ Con posterioridad a la conclusión de este artículo el Gobierno y los sindicatos firmaron EL 9 DE MARZO DE 2018, un II ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO Y DE CONDICIONES DE TRABAJO.

- LINDERT, P. (2011). *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LUXÁN MELÉNDEZ, J. M. (2016). El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* Vol. 3 nº 2 .
- MARTÍNEZ, M. & PÉREZ, J. (2017). *La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década*. Madrid: Banco de España.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (Ed.). (2015). *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- MONTESINOS, A., PEREZ, J. & RAMOS, R. (2014). *El Empleo de las Administraciones Públicas durante la crisis. Madrid: Banco de España*.
- OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Madrid 2016: Instituto nacional de la Administración Pública.
- OCDE. (2017). *Panorama des administrations publiques 2017*. Paris: OCDE.
- OLÍAS DE LIMA, B. (1995). *Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2006). *Manual de Organización administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis.
- OLMEDA, J. A., PARRADO, S. & COLINO, C. (2017). *Las Administraciones Públicas en España* (2ª edición ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2015). *Estrategia y plan de acción para la inclusión de la discapacidad 2014-2017*. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2007). *Resolución sobre la actualización de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones*. Ginebra.
- PARRADO, S. (2017). Los empleados de la Administración General del Estado. En J. A. OLMEDA, S. PARRADO & C. COLINO, *Las Administraciones Públicas en España* (2ª ed., pág. 478). Valencia: Tirant lo Blanch.
- REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL. (2017). *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- STIGLITZ, J. E. & ROSENGARD, J. K. (2015). *La economía del sector público* (4ª edición ed.). Barcelona: Antoni Bosch.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & VARRONE, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona (1ª 2008): Ariel.

RESUMEN

Por su dependencia del poder político y por su especialización en el interés general, el sector público se caracteriza por la utilización masiva del *contrato de lealtad* que para garantizar su imparcialidad y profesionalidad incorpora una exigencia de mérito y capacidad en la selección y en la promoción de los empleados públicos, y una garantía de inamovilidad reforzada. A esta idea se asocia una retribución mayor para los nombramientos y contratados indefinidos, que para los temporales, y para estos un modo de selección más flexible, que se adapte a necesidades inmediatas y no a las exigencias del ingreso en una carrera profesional, que se presume de larga duración, por lo que una variación significativa del peso de la temporalidad en el sector público parece incorporar una dualidad de las relaciones laborales y una importante disfunción de la naturaleza del empleo público que altera la calidad del servicio público.

En España la política de empleo público actúa en un marco institucional centralizado que no tiene suficientemente en cuenta la presencia de políticas públicas y centros de poder político diferenciados, y en la que el ámbito de la negociación colectiva aparece limitado y fragmentado. Y en este contexto que en los últimos se desarrolla lastrada por la crisis financiera y económica internacional de 2008, que en España se extiende hasta 2013, ¿cuál ha sido la orientación de la política de empleo público en las Administraciones Públicas?, y ¿qué efecto puede haber tenido esta política pública en la capacidad de actuación de los poderes públicos? ¿Ha mejorado o empeorado la igualdad, la inclusión social, la capacidad de innovación y de liderazgo del sector público en la sociedad del conocimiento? ¿Altera el contrato de lealtad?, son las preguntas que se plantean en este trabajo.

En este trabajo, se analizan las características de las fuentes estadísticas del empleo público, se describen alguno de los rasgos principales de la política de empleo público entre 1996 y 2017 y a partir de la información de la Encuesta de Población Activa y de la Contabilidad Nacional, se presenta su impacto en algunas variables del sector público que condicionan su capacidad de actuación y configuran el marco de relaciones laborales: el número de empleados, los costes de producción, el empleo de profesionales científico-técnicos, la edad, la temporalidad, el desempleo, la igualdad de género, y la inclusión social.

Una administración pequeña y relativamente cara.

España tiene una Administración Pública relativamente pequeña, tiene menos empleados y dedica menos gasto público que el promedio de países de la OCDE y de la Unión Europea, y los costes de producción de la administración son menores, pero para retribuir a sus empleados públicos relativamente gasta algo más que ellos.

Una administración con menos capacidad de innovación y de liderazgo de la sociedad del conocimiento y del cambio social.

La administración al disminuir la incorporación de técnicos, profesionales, científicos e intelectuales, al reducir la presencia de las cohortes de edad formadas en la democracia, puede haber frenado su capacidad de comprensión y liderazgo de la sociedad del conocimiento, lo que a medio plazo dificulta sus po-

sibilidades de adaptación y pone en cuestión su capacidad de liderar el cambio social al que está obligada para *remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad*.

Al modificar las pautas de las relaciones laborales se han alterado las condiciones del contrato de lealtad que sustenta la Administración Pública. En la administración española se ha acentuado una pauta de relaciones laborales dual, en la que a los más jóvenes se oferta *precariedad* y se reserva la estabilidad del *contrato de lealtad* para los mayores.

Una administración progresivamente *envejecida* en la que en 2017, como ya pasaba en 1987, el grupo mayoritario de sus empleados han nacido antes de 1968, y forma parte de las generaciones *predigitales*, cuya primera formación fue previa al cambio político y al proceso de modernización socioeconómica de la democracia.

Un marco institucional rígido y centralizado al que le falta información estadística sobre el empleo público.

A partir de criterios de política económica, orientados a favorecer el crecimiento de la economía, y reducir el déficit público, pero sin una consideración expresa sobre sus efectos a medio plazo en la política de empleo o en las políticas públicas a las que atiende, las decisiones más relevantes sobre el empleo público, que implican de manera rígida a la totalidad de las instituciones públicas, se siguen adoptando, en el marco del debate de los Presupuestos Generales del Estado, de manera detallada y centralizada por el Gobierno, modulado en los periodos de relevancia del dialogo social por los acuerdos Gobierno-Sindicatos y por el peso de las administraciones territoriales y funcionales.

El modelo no cuenta con un sistema de información integral que vincule el registro de función pública con las estadísticas laborales o con los registros administrativos fiscales, de la Seguridad Social o de dependencia.

Incrementar el empleo y estabilizar el gasto.

Si se quiere que el sector público español se parezca más al promedio europeo y en su conjunto al de los países desarrollados, se debería optar por, en términos de PIB, estabilizar el gasto y en términos de Población Activa, incrementar el empleo público, lo que requiere para sustituir a la generación de los jóvenes de la transición incorporar 1.300.000 empleos, lo que no añadiría crecimiento neto alguno, y si para alcanzar la media de la zona OCDE o la media europea incorporar 385.000 empleos netos adicionales, de manera que la oferta de nuevo empleo durante los próximos 15 años debería estar próxima a 1.700.000 empleos.

Para alcanzar el promedio de la OCDE o de la Unión Europea un modelo sencillo consiste en cambiar retribuciones por empleo y su viabilidad estará condicionada por el ritmo de crecimiento de la economía. Con diferentes variantes esta orientación supone que se puede tener en cuenta el crecimiento económico y consolidar las retribuciones de los ya empleados, asegurando en mayor o menor medida que su valor se actualiza, y con distintas proporciones emplear el margen en nuevos empleos. No se trataría solo de dibujar un proceso de convergencia en el volumen de gasto o de empleo, si no preguntar por el modo de decidir y por el tipo de empleo que se quiere incorporar.

Crecer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible.

La capacidad de innovación para atender las demandas y multiplicar los apoyos de las políticas públicas vinculadas al cambio y a las transformaciones de la sociedad del conocimiento se verá favorecida si se acelera el ritmo de incorporación al sector público de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, en un escenario que integre una oferta de estabilidad laboral y una nueva estructura retributiva que mejore la carrera profesional, limitando las retribuciones del inicio y sin ampliar las diferencias salariales internas, alargar el tiempo necesario para llegar hasta los escalones de mayor retribución, extendiendo el principio de mérito y capacidad como único criterio para la mejora retributiva, de manera que pueda asegurarse una trayectoria profesional sostenible, que además de la igualdad de género en la dirección de las Administraciones Públicas, permita acelerar la incorporación de personas con discapacidad.

Crecer en innovación debe ir acompañado de una significativa reducción de la precariedad de la oferta a los nacidos en la democracia, y configurar un programa de empleo orientado a incorporar en el sector público a las generaciones formadas en la *sociedad en red*, una apuesta para incorporar las cohortes de edad digitales, que permita rejuvenecer los servicios públicos y evitar un reemplazo generacional abrupto.

Flexibilizar el modelo de decisión, impulsar la negociación colectiva y mejorar la estadística de empleo público.

Es imprescindible contar instrumentos para medir, con un observatorio para evaluar el desarrollo de una política pública, pero su alcance solo sirve para informar no para sustituir la decisión pública, para lo cual además es imprescindible mejorar la estadística de empleo público.

El modo actual de decisión sobre el empleo público participa de una concepción que supone una organización única en la que desde los Presupuestos Generales del Estado se toman decisiones muy detalladas que afectan de manera estructural a la totalidad de las instituciones públicas. Un modo que en gran medida actúa de manera centralizada sobre una pluralidad de políticas públicas y de centros de poder político diferenciados, que responden a una gran diversidad de demandas y apoyos sociales y que cuenta con una anómala dualidad en la negociación colectiva, que por razones históricas según el tipo de contrato o nombramiento separa el ámbito negociación y participación de los trabajadores de la misma institución y limita la capacidad de negociación, que se presenta frenada por el ejercicio del poder soberano.

Reducir la rigidez e incrementar la descentralización funcional y territorial en el proceso de decisión permitiría mejorar la conexión entre ingresos y gastos, aumentar la transparencia y facilitar la participación de los actores sociales y territoriales. Una cuestión clave del proceso de decisión está necesariamente unida al papel del diálogo social, que necesita reforzar la negociación colectiva en el ámbito público, y eliminar la duplicidad de cauces de representación.

Palabras clave: Políticas públicas, institucionalismo, recursos humanos, empleo público, España.

ABSTRACT

Because of its dependence on political power and its specialization in the general interest, the public sector is characterized by the massive use of a loyalty contract that, in order to guarantee its impartiality and professionalism, incorporates a requirement of merit and capacity in the selection and promotion of public employees, and a guarantee of enhanced immobility. This idea is associated with higher salaries for appointments and permanent contracts than for temporary ones, and for these ones a more flexible mode of selection, which is adapted to immediate needs and not to the requirements of entering a professional career, of a longer duration, presumably, so a significant variation of the weight of temporality in the public sector seems to incorporate a duality of labour relations and an important dysfunction of the nature of public employment that alters the quality of public service.

In Spain, the public employment policy acts in a centralized institutional framework that does not sufficiently take into account the presence of public policies and differentiated centres of political power, and in which the scope of collective bargaining appears limited and fragmented. And within this context, in the last few years such policy has been burdened with the international financial and economic crisis of 2008, which was extended until 2013 in Spain, several questions arise: What has been the orientation of the public employment policy in public administrations? What effect could this public policy have had on the ability of public authorities to act? Have equality, social inclusion, capacity for innovation and leadership of the public sector improved or worsened in the knowledge society? Does it alter the loyalty contract?

In this paper, we analyse the characteristics of the statistical sources of public employment, describe some of the main features of the public employment policy between 1996 and 2017 and from the information of the Active Population Survey and National Accounts, we present its impact on some variables of the public sector that determine its capacity of action and configure the framework of labour relations: number of employees, production costs, employment of scientific-technical professionals, age, temporary employment, unemployment, gender equality, and social inclusion.

A small and relatively expensive administration.

Spain has a relatively small public administration with fewer employees and spends less public expenditure than the average of OECD countries and the European Union, and the production costs of the administration are lower, but it relatively spends more than them to pay its public employees.

An administration with less capacity for innovation and leadership in the knowledge society and social change.

Due to the reduction in the number of technicians, professionals, scientists and intellectuals, by decreasing the presence of age groups educated in the democracy period, the administration may have slowed down their capacity of understanding and leadership in the knowledge society, which in a medium term makes it difficult to adapt and question its capacity to lead the social change to which it is obliged in order to remove the obstacles that impede or hinder equality.

By modifying the patterns of labour relations, the conditions of the loyalty contract that supports the public administration have also been altered. In the

Spanish administration, a dual labour relation pattern stands out, in which precarious work is offered to the youngest and the stability of the loyalty contract is reserved for the elderly.

A progressively ageing administration in which in 2017, as it happened in 1987, the majority of its employees were born before 1968, and is part of the predigital generations, whose first education was previous to the political change and to the process of socioeconomic modernization of the democracy period.

A rigid and centralized institutional framework that lacks statistical information on public employment.

Based on economic policy criteria, aimed at encouraging the growth of economy, and reducing public deficit, but without taking into consideration its medium-term effects on employment policy or on the public policies it deals with, most relevant decisions on public employment, which rigidly imply the totality of public institutions, are still adopted, in the framework of the debate of the General State Budget, in a detailed and centralized manner by the Government, modulated in periods of relevance of social dialogue by the agreements Government-Unions and by the weight of regional and functional administrations.

The model does not have a comprehensive information system that links the registry of public function with labour statistics or fiscal administrative records, social security or dependency.

Increasing employment and stabilizing expenditure.

If we want the Spanish public sector to be more similar to the European average and, as a whole, to that of developed countries, in terms of GDP, we should stabilize expenditure and, in terms of Active Population, we should increase public employment, which requires 1,300,000 jobs to replace the generation of young people who belong to the political transition period; however, this action would not add any net growth, and to reach the average of the OECD area or the European average we should create 385,000 additional net jobs, so that the offer of new employment during the next 15 years should be close to 1,700,000 jobs.

In order to reach the OECD average or that of the European Union, a simple model consists of changing remuneration for employment and its viability will be conditioned by the economic growth rate. With different variants, this orientation means that economic growth can be taken into account and the salaries of those already employed can be consolidated, ensuring, to a greater or lesser extent, that their value is updated, and with different proportions to use the margin in new jobs. It would not be just a matter of drawing a process of convergence in the volume of expenditure or employment, but of asking about the way of making decisions and the type of employment that one wants to incorporate.

Growing in innovation and ensuring a sustainable career.

The capacity for innovation to meet the demands and multiply the support of public policies linked to change and transformations in the knowledge society will be favoured if the pace of incorporation of technicians and professionals,

scientists and intellectuals into the public sector is speeded up. Such an scenario should integrate stable employment and a new salary structure that improves professional careers, limiting the remuneration of the beginning and without widening the internal salary differences, extending the time necessary to reach the highest salary levels, extending the principle of merit and capacity as the sole criterion for compensation improvement, so that a sustainable career path can be ensured, which together with gender equality in the management of public administrations, allows to accelerate the inclusion of people with disabilities.

The growth in innovation must be accompanied by a significant reduction in the number of precarious jobs offered to those born in democracy, and by setting up an employment program aimed at including the generations educated in the networked society into the public sector, a commitment to incorporate the digital age cohorts, which allows rejuvenating public services and avoiding an abrupt generational replacement.

Making the decision model more flexible, promoting collective bargaining and improving public employment statistics.

It is essential to have instruments to measure, with an observatory to evaluate the development of public policies, but its scope only serves to inform, not to replace public decisions, for which it is also essential to improve public employment statistics.

The current mode of making decisions on public employment is related to the conception of a unique organization in which very detailed decisions are taken from the General State Budget and structurally affect the totality of public institutions. To a large extent, such mode acts in a centralized manner on a plurality of public policies and differentiated centres of political power, which respond to a great diversity of demands and social support and that has an anomalous duality in collective bargaining, which for historical reasons according to the type of contract or appointment, separates the negotiation and participation of workers from the same institution and limits the negotiation capacity, which is held back by the exercise of sovereign power.

Reducing rigidity and increasing functional and regional decentralization in the decision-making process would improve the connection between revenues and expenditure, increase transparency and facilitate the participation of social and regional actors. A key issue in the decision-making process is necessarily linked to the role of social dialogue, which needs to reinforce collective bargaining in the public sphere, and to eliminate the duplicity of representation channels.

Keywords: Public policies, institutionalism, human resources, public employment, Spain.

La respuesta de las políticas activas de empleo al ciclo económico en la Unión Europea

The response of active labour market policies to the business cycle in the European Union

JUAN ANTONIO ALUJAS RUIZ*

1. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que transcurra un cierto tiempo para poder evaluar la efectividad de las políticas activas de empleo y establecer conclusiones. Sin embargo, lo que si podemos constatar es cómo han reaccionado los países de la Unión Europea ante los efectos de la crisis económica en el mercado de trabajo. Los cambios en el ciclo económico han influido decisivamente en la evolución del gasto destinado a las políticas activas dentro del marco de la política de empleo. Dichas políticas podrían, de hecho, jugar un papel como "estabilizador automático" en la economía. El gasto en programas activos sería entonces anti-cíclico, elevado cuando la economía está en recesión y el desempleo está aumentando y bajo cuando la economía está en una fase expansiva y disminuye el paro. No obstante, si se trata de una política reactiva más que proactiva, el incremento del gasto activo después de que el desempleo alcance niveles muy elevados desaprovecha la oportunidad de ser efectivo antes de que la dependencia de la situación entre los desempleados se convierta en un gran problema (Quiggin, 2001).

Las políticas activas pueden ayudar a los países a mitigar el impacto de la crisis económica y financiera en sus mercados laborales, especialmente en países donde se ha registrado un aumento considerable en el desempleo de larga duración. Sin embargo, las políticas activas también desempeñan un papel importante incluso cuando las condiciones del ciclo económico son más favorables. En particular, las políticas activas pueden fomentar el potencial productivo de la población de cada país a largo plazo, contribuyendo así al crecimiento económico y la sostenibilidad de su sistema de protección social (OCDE, 2015).

Las diferencias que se pueden observar en el enfoque de las políticas de mercado de trabajo entre los países de la Unión Europea son el resultado de diversos factores (European Commission, 2010):

- a) la diferente magnitud de problemas como el nivel de desempleo y su composición.
- b) la percepción de los problemas y el orden de prioridades de los gobiernos nacionales.
- c) el marco institucional en el que se elaboran y se aplican las políticas de empleo.

* Profesor colaborador permanente de la Universidad de Barcelona.

La evidencia empírica sugiere que los incentivos a la creación de empleo en forma de subsidios o reducciones de los costes laborales no salariales son efectivos pero muy costosos y pueden comportar efectos negativos como los de pérdida neta¹. Las medidas de formación parecen tener menor impacto y sus efectos se perciben a largo plazo, mientras que las medidas de asistencia a la búsqueda de empleo son más efectivas ya a corto plazo (Kluge, 2010). Pero la situación económica caracterizada por una notable caída de la demanda de trabajo y por el aumento del número de usuarios de los servicios de orientación y asistencia dificulta la reintegración en el mercado laboral, reduciendo de forma drástica la eficacia de dichas medidas (Spattini, 2011). El contexto de disciplina fiscal obligaría a seleccionar mejor las medidas en base a una relación coste-beneficio y orientadas a grupos específicos con mayor riesgo de experimentar un desempleo prolongado (European Commission, 2010).

En consecuencia, la adopción de un conjunto bien diseñado de políticas activas de mercado de trabajo puede contribuir a estimular la creación de empleo, minimizando los costes a largo plazo del elevado paro y preparando el terreno para la que la recuperación económica sea más intensiva en empleo. El objetivo es evitar el aumento del paro estructural que estigmatizaría a una parte de la población activa casi de forma permanente. En este contexto, la formación y la motivación de los desempleados deviene esencial para que puedan aprovechar las nuevas oportunidades de empleo cuando mejore la situación económica (OCDE, 2012). Además, las políticas activas son también una herramienta importante para abordar los efectos generados por la globalización y el continuo progreso tecnológico, generando así seguridad ante el cambio (Auer et al., 2008).

El objetivo de este trabajo es evidenciar cuál ha sido la respuesta de las políticas activas al último ciclo económico completo (recesión y expansión) en el contexto europeo, con especial énfasis en el caso español y con

la última información estadística disponible. Para ello, analizaremos en primer lugar la evolución del volumen de gasto activo y su proporción sobre el gasto total en políticas de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea (UE15), comprobando si se han registrado cambios como consecuencia del efecto de la crisis económica sobre los mercados de trabajo. En segundo lugar, analizaremos las diferencias en la composición del gasto en políticas activas, lo que nos permitirá clasificar a los países según la importancia que conceden a las diferentes medidas (servicios de orientación y asesoramiento a la búsqueda de empleo, formación y reciclaje, incentivos a la contratación, ayudas a la creación de empresas, creación directa de empleo en el sector público y ayudas al empleo protegido). En tercer lugar, el análisis del gasto activo se completa con la evolución del indicador de intensidad, lo que permite valorar el grado de esfuerzo en políticas activas teniendo en cuenta la tasa de desempleo. El análisis en todos los anteriores apartados se realiza a partir de la *Labour market policies (LMP) database* de la Comisión Europea. En cuarto lugar, se relacionan las diferencias observadas en el gasto en políticas activas entre los países de la UE15 con las tasas de paro, las tasas de empleo y la incidencia del paro de larga duración en de los mercados de trabajo de dichos países en base a los datos de la *Labour force survey* de Eurostat. Por último, el trabajo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones de política económica.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

El gasto en políticas de empleo o de mercado de trabajo comprende el gasto en políticas activas y en políticas pasivas. Las políticas activas de empleo intervienen de forma directa en el mercado de trabajo, bien influyendo en la demanda y manteniendo la oferta de trabajo o bien facilitando los procesos de ajuste entre ambas variables (Escudero, 2018). En concreto, este tipo de políticas se dirigen a incentivar la creación de empleo en el sector privado (asalariado o autónomo), a crear directamente empleo en el sector público, a favorecer la adaptación de la oferta de trabajo

¹ Dicho efecto supone que el empleo se hubiera creado igualmente en ausencia de los incentivos económicos, por lo que los recursos no habrían sido utilizados de forma eficiente.

a la demanda de trabajo, mediante acciones de formación para el empleo o mejoras en la labor de intermediación de los servicios públicos de empleo y en último término, a facilitar la inserción laboral de personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo. Por su parte, las políticas pasivas de empleo son las destinadas a compensar, al menos parcialmente, la caída de ingresos derivada de la pérdida de empleo, destacando como las más relevantes las prestaciones contributivas por desempleo, aunque también se incluyen en este tipo de políticas las ayudas públicas a la jubilación anticipada de trabajadores por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

En consecuencia, el volumen de gasto público en % del PIB dedicado a las políticas activas de mercado de trabajo constituye el principal indicador para analizar la importancia que dichas políticas tienen en los países de la Unión Europea y cómo han variado en un contexto de crisis económica. No obstante, una perspectiva más amplia en el tiempo nos permite determinar si hay tendencias de fondo en los recursos destinados a políticas activas. Para todo ello se utilizarán los datos que proporciona la Comisión Europea a través del LMP database.

El gasto activo en la UE15 fluctúa ligeramente de forma anti-cíclica (aunque en mucha menor medida que el gasto en políticas pasivas) y es más estable a lo largo del ciclo económico. En este sentido, entre 2012 y 2016 el gasto en políticas activas de ha reducido apenas dos décimas, del 0,77 % al 0,75 % del PIB (cuadro 1). Por otro lado, existe un patrón de aumento del gasto activo entre 2007 y 2009 que luego se invierte, siendo el nivel de gasto en 2012 inferior al de 2009, aunque la situación económica de la mayoría de los países de la UE15 era aún peor de la registrada este último año.

Las políticas activas del mercado de trabajo (y, de hecho, las políticas del mercado de trabajo en general) constituyen una parte sustancial de cualquier intento de proporcionar seguridad en el mercado de trabajo fuera de la relación laboral, aunque son costosas (Auer et al., 2008). El caso de Dinamarca sería el ejemplo perfecto de seguridad en el mercado de trabajo y difícilmente puede ser

igualado por otros países debido al ingente volumen de recursos que de forma continuada destina a las políticas activas (cuadro 1). El nivel excepcional de gasto en Dinamarca refleja la importancia de los "empleos flexibles" para las personas con discapacidad parcial y la "capacitación laboral", que son ambas formas de empleo subsidiado. (OCDE, 2015).

En 2007 Dinamarca Países Bajos, Suecia y Francia eran los que más presupuesto dedicaban a medidas activas, mientras que Grecia, Reino Unido, Italia, Luxemburgo y Portugal se situaban a la cola del gasto activo. Por otro lado, Austria y Bélgica estaban cerca de la media europea en el gasto en medidas activas mientras que España y especialmente Alemania y Finlandia se situaban por encima de la media europea en el gasto activo (cuadro 1).

En 2009 las principales diferencias respecto a 2007 son que Alemania se une al grupo de países que más gasto destinaban a las políticas activas y Portugal deja de estar a la cola para situarse cerca de la media europea, mientras que Austria, Bélgica, España, Finlandia e Irlanda se situaban alrededor de la media. Entre 2007 y 2009 el gasto activo aumenta en todos los países de la UE15 a excepción de Suecia donde disminuye ligeramente. Destacan los aumentos registrados en Portugal, Irlanda, Reino Unido y Dinamarca. Los menores aumentos se registran en Italia, Finlandia, Luxemburgo y España, en todos los casos por debajo del 10 % (cuadro 1).

La situación varía radicalmente en 2012 donde la mayoría de los países registran un nivel de gasto activo inferior al de 2009. Dinamarca, Suecia, Finlandia y Francia son los que más gastan mientras que Grecia, Reino Unido, Italia, y Portugal se sitúan a la cola de los países de la UE15. Por otro lado, cabe destacar que Alemania y España se sitúan de forma clara por debajo de la media europea. Entre 2009 y 2012 el gasto en políticas activas disminuye especialmente en Grecia, Reino Unido, Alemania y Portugal, siendo en todos los casos el descenso muy superior al conjunto de la UE15. Por el contrario, los mayores aumentos se registran en Suecia, Luxemburgo y Dinamarca (cuadro 1).

En 2016 Dinamarca, Suecia, Finlandia y Francia siguen estando a la cabeza del gas-

to activo y por el contrario, Grecia, Portugal Irlanda e Italia son los países que menos gastan en políticas activas. De nuevo España y Alemania se sitúan holgadamente por debajo de la media europea, mientras que Austria, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo están alrededor de la media. Entre 2012 y 2016 el gasto activo aumenta en siete países, disminuye en seis y se mantiene solo en el caso de Finlandia. Los mayores aumentos se registran en Grecia y Luxemburgo mientras que las caídas más pronunciadas tienen lugar en Irlanda y Países Bajos. En España la disminución del gasto activo es del 9,2 %, muy por encima también de la media de la UE15 (cuadro 1).

A partir del análisis de los datos procedentes de la LMP database se puede afirmar que en el periodo 2007-2016 el gasto en políticas activas aumenta en el conjunto de la UE15 y en la mayoría de países, destacando los aumentos en Luxemburgo y Dinamarca. Por el contrario, Alemania, España y Países Bajos son los que registran las mayores caídas del gasto activo en dicho periodo². Este último ha pasado de ser uno de los países con mayor nivel de gasto a situarse ligeramente por debajo de la media europea. En cambio, Francia y Portugal son los únicos que mantienen el gasto con apenas variaciones entre 2007 y 2016 (cuadro 1).

Por otro lado, se puede afirmar que a pesar de la recesión económica el gasto en políticas activas marca una ligera tendencia alza entre 2007 y 2012 en el conjunto de la UE15 y también que los países han reaccionado sobre todo entre 2007 y 2009, aumentando el gasto activo para combatir el desempleo originado por la crisis³. Dicho comportamiento vendría avalado por la evidencia empírica que muestra cómo un mayor gasto en políticas activas puede ayudar a aumentar el nivel de empleo neto, aunque el efecto es relativamente pequeño (Eichhorst y Konle-Seidl, 2016). A su vez,

un incremento del gasto activo puede ayudar también a aumentar a nivel agregado la tasa de actividad y a reducir la tasa de desempleo (Pignatti y Van Belle, 2018).

En el caso español cabe destacar que las variaciones del gasto activo siempre son menos positivas o bien más negativas que la media de la UE15, no siguiendo la tendencia al alza del gasto de la mayoría de países entre 2007 y 2016, lo que resulta sorprendente si tenemos en cuenta la evolución de la tasa de desempleo (cuadro 1).

En consecuencia, a partir de los datos analizados podemos agrupar a los países de la Unión Europea (UE15) en función del nivel de gasto destinado a las políticas activas durante el periodo 2007-2016 del siguiente modo:

- a) Nivel bajo: Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.
- b) Nivel medio: Alemania, Austria, Bélgica, España e Irlanda.
- c) Nivel alto: Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Finlandia y Francia.

No obstante, si solo consideramos el último año del periodo analizado la situación de algunos países varía. En este sentido, Luxemburgo pasaría de estar en un nivel bajo de gasto activo a un nivel medio, España e Irlanda habrían empeorado su posición relativa pasando de un nivel medio a un nivel bajo y finalmente, Países Bajos pasaría de un nivel alto a un nivel medio, siempre en todos los casos en relación a la media de la UE15.

El gasto activo varía con el ciclo económico, al igual que cualquier tipo de gasto relacionado con el desempleo, pero el gasto activo en relación al gasto total es de hecho pro-cíclico, el porcentaje dedicado a las políticas activas aumenta en la fase alcista y disminuye en la fase recesiva. En este sentido, aunque el gasto en políticas activas aumentó en general después del inicio de la crisis económica, no ha logrado igualar el gran incremento registrado en el gasto en políticas pasivas (Martin, 2015).

La proporción del gasto total en políticas de empleo destinado a políticas activas en la

² Cabe señalar que aunque no hay disponibilidad de datos para el Reino Unido en 2016, su evolución situaría a dicho país entre los que registran mayores caídas del gasto activo.

³ El gasto en políticas activas ha sido mucho más sensible (casi tres veces más) al aumento del desempleo desde 2007 de lo que se podía esperar en base al comportamiento registrada en anteriores ciclos recesivos (OCDE, 2012).

CUADRO 1. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

	Gasto en % PIB				Variaciones relativas (%)			
	2007	2009	2012	2016	09-07	12-09	16-12	16-07
Alemania	0,85	1,00	0,67	0,63	17,6	-33,0	-6,0	-25,9
Austria	0,65	0,81	0,72	0,77	24,6	-11,1	6,9	18,5
Bélgica	0,64	0,73	0,71	0,73	14,1	-2,7	2,8	14,1
Dinamarca	1,27	1,61	1,94	2,07	26,8	20,5	6,7	63,0
España	0,77	0,84	0,65	0,59	9,1	-22,6	-9,2	-23,4
Finlandia	0,83	0,87	0,99	0,99	4,8	13,8	0,0	19,3
Francia	0,92	1,01	0,92	0,95	9,8	-8,9	3,3	3,3
Grecia	0,17	0,22	0,12	0,19	29,4	-45,5	58,3	11,8
Irlanda	0,61	0,82	0,88	0,50	34,4	7,3	-43,2	-18,0
Italia	0,44	0,45	0,46	0,51	2,3	2,2	10,9	15,9
Luxemburgo	0,46	0,50	0,63	0,80	8,7	26,0	27,0	73,9
Países Bajos	0,99	1,10	0,88	0,72	11,1	-20,0	-18,2	-27,3
Portugal	0,50	0,75	0,55	0,48	50,0	-26,7	-12,7	-4,0
Reino Unido	0,30	0,39	0,23	-	30,0	-41,0	-	-
Suecia	0,97	0,92	1,28	1,17	-5,2	39,1	-8,6	20,6
UE (15)	0,69	0,80	0,77	0,75	15,9	-2,5	-3,8	8,7

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

UE15 ha seguido dicha pauta, pasando del 41,5 % en 2007 al 35 % en 2012, como consecuencia de la crisis y el aumento en el gasto pasivo (prestaciones por desempleo). La proporción de gasto activo en 2016 es inferior a la registrada en el año 2007, aunque aumenta en la fase de recuperación económica entre 2012 y 2016 (gráficos 1 a 4).

La proporción del gasto activo sobre el gasto total en políticas de mercado de trabajo se mantiene en la mayoría de los países europeos por debajo del 50 %, siendo por tanto inferior al gasto pasivo, aunque existen diferencias remarcables.

En 2007 Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia son los países que mayor proporción del gasto total en políticas de empleo dedican a políticas activas, especialmente los dos últimos, donde se supera con creces el 50 %. Por el contrario, Bélgica y Portugal son los que menos proporción destinan. España se sitúa por debajo de la media europea con un 35 % del gasto total en políticas activas. En cambio, Alemania, Irlanda e Italia

registran niveles en consonancia con la media de la UE15 que alcanzaba el 41,5 % (gráfico 1).

Entre 2007 y 2009 dicha proporción disminuye en todos los países excepto en Austria, Dinamarca y Portugal, aumentando especialmente en este último. Irlanda, Italia, España y Grecia son por este orden los países en que más disminuye la proporción de gasto activo (ver gráficos 1 y 2). En 2009 solo cinco países supera el 40 % de gasto dedicado a medidas activas mientras que en 2007 eran ocho.

En 2009 de nuevo Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Suecia son los que mayor porcentaje destinan a políticas activas. Por contra, Bélgica, España, Grecia, Irlanda e Italia se sitúan muy por debajo de la media europea. España registra la menor proporción de gasto activo de los países de la UE15 con un 22,4 %. Por otro lado, Austria, Francia, Luxemburgo y Portugal se sitúan en la media (gráfico 2).

Entre 2009 y 2012 la proporción de gasto activo en relación al gasto total en políticas de

empleo aumenta en ocho países de la UE15, destacando los aumentos de Suecia, Finlandia y Luxemburgo. Las mayores caídas tienen lugar en Grecia, Portugal, Reino Unido, España y Países Bajos, mientras Alemania y Austria se mantienen prácticamente sin variación (gráficos 2 y 3).

En 2012 Suecia registra la proporción más elevada (67 %), casi el doble que la media y junto con Dinamarca son los únicos países que superan el 50 % de gasto destinado a las políticas activas. Grecia, España, Portugal, Italia y Bélgica son los que registran la proporción más baja de gasto activo, destacando los dos primeros con porcentajes inferiores al 20 %. En cambio, Austria, Francia y Países Bajos se sitúan alrededor de la media de la UE15 (gráfico 3).

Entre 2012 y 2016 la proporción de gasto activo respecto al gasto total en políticas de empleo aumenta en la mayoría de países, destacando por encima de todos Grecia que más que dobla su porcentaje respecto a 2012, seguido de España, Luxemburgo y Portugal. Por el contrario, Finlandia y Países Bajos registran las mayores caídas en dicha proporción, mientras que Suecia se mantiene inalterable (gráficos 3 y 4).

En 2016 Suecia, Dinamarca y Luxemburgo son los países con mayor proporción de gasto activo superando en los tres casos el 50 %. En el otro extremo se sitúan España, Grecia, Italia y Portugal que registran la proporción más baja, siendo España el último de la fila con apenas el 25 %. Por otro lado, solo cuatro países superan la media de la UE15.

Por tanto, en base a los datos analizados se puede afirmar que entre 2007 y 2016 la importancia relativa de las políticas activas disminuye en la mayoría de países. Las mayores caídas se registran en Países Bajos, Italia y España, siendo los dos primeros los únicos países que pasan de estar por encima de la media de la UE15 en 2007 a estar claramente por debajo en 2016. Por el contrario, en Dinamarca, Bélgica y Luxemburgo aumenta de forma notable la proporción de gasto activo en dicho periodo (gráficos 1 y 4).

El comportamiento de la proporción de gasto activo sobre el gasto total en políticas de

empleo responde claramente al ciclo económico tal y como señalan Forslund et al. (2011). Así entre 2007 y 2012, en un escenario de crisis económica el porcentaje de gasto destinado a políticas activas ha disminuido en la mayoría de los países de la UE15, especialmente en Grecia España e Italia. En los dos primeros casos el aumento de la tasa de desempleo es clave para explicar la caída en dicho indicador de gasto. En cambio, en Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica y Austria, la proporción de gasto activo aumenta a pesar de la crisis económica. Este hecho se debe a que en estos países el gasto en políticas activas crece mientras que el gasto en políticas pasivas aumenta levemente o incluso disminuye desde el inicio de la crisis. Por otro lado, entre 2012 y 2016 en una fase de progresiva recuperación económica el porcentaje de gasto activo aumenta en la mayoría de países, debido fundamentalmente al descenso en el gasto en políticas pasivas como consecuencia de la reducción de la tasa de desempleo. Las excepciones son Austria, Finlandia, Francia y Países Bajos donde el gasto pasivo continúa aumentando.

3. ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

El análisis de la distribución por categorías del gasto en políticas activas a partir de los datos de la LMP database nos permite observar las diferencias entre los países de la UE15 en función de la importancia que conceden a las diferentes medidas (servicios de empleo, formación, incentivos al empleo, ayudas a la creación de empresas, creación directa de empleo en el sector público y ayudas al empleo protegido).

En 2007 solo tres países destinan el mayor porcentaje de gasto activo a la categoría de servicios de empleo, Alemania, Bélgica, y especialmente Reino Unido, que concentraba casi el 90 % del gasto. Por el contrario, Grecia y Luxemburgo se situaban alrededor del 10 %. La formación es la primera categoría de gasto en siete países, destacando Austria, Finlandia e Irlanda con porcentajes superiores al 40 %, mientras que Reino Unido, Países Bajos y Suecia son los que destinan menos parte

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE GASTO ACTIVO EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL EN LOS PAÍSES DE LA UE(15). 2007



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

del presupuesto en políticas activas. En los incentivos al empleo sobresalen España, Grecia, Luxemburgo y Suecia, estos dos últimos con una proporción cercana al 50 % del gasto activo. En las medidas orientadas a la creación directa de empleo destacan Luxemburgo, Francia e Irlanda. El gasto en la categoría de creación de empresas es prácticamente nulo en la mayoría de países, destacando Grecia y España. Por último, la ayuda al empleo protegido es la primera categoría de gasto en Dinamarca y Países Bajos con más del 40 % del presupuesto activo en ambos casos (gráfico 5).

Entre 2007 y 2009 las categorías que más aumentan su proporción en el total de gasto activo y en un mayor número de países son los servicios de empleo y la formación, destacando en la primera Italia y Suecia y en la segunda Portugal. En el caso de los incentivos al empleo el porcentaje destinado a políticas activas solo aumenta en cuatro países⁴, en

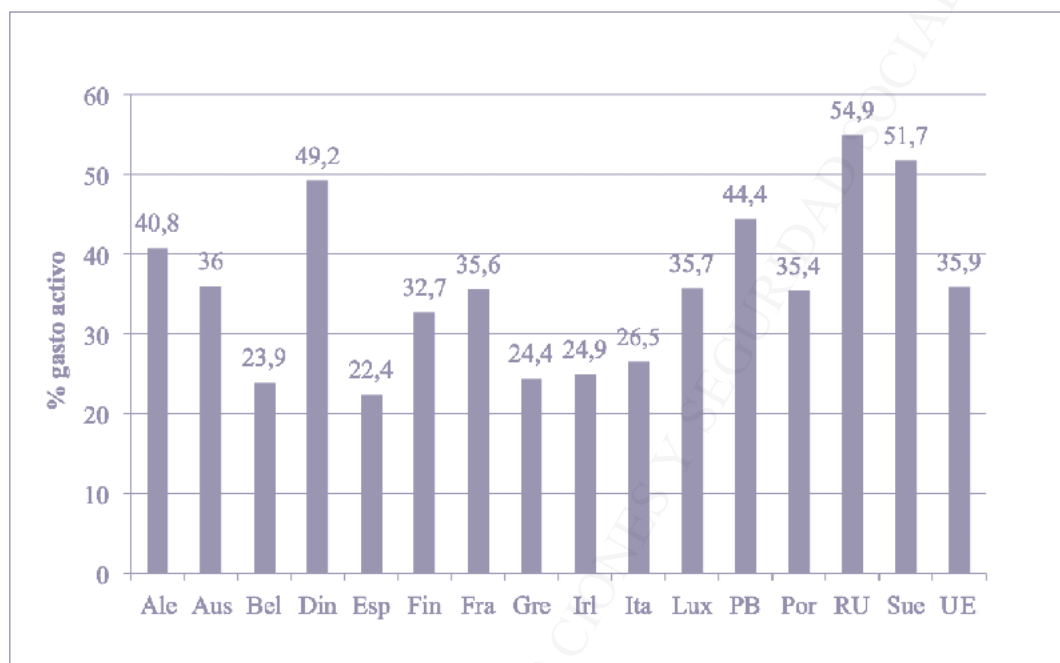
especial en Grecia. En la creación directa de empleo la pérdida de peso en el gasto activo es generalizada, mientras que en la creación de empresas solo Grecia registra un aumento significativo. La ayuda al empleo protegido se mantiene con apenas variaciones en la mayoría de países, destacando el aumento en el caso de Suecia (gráficos 5 y 6).

En 2009 siguen siendo los mismos tres países los que dedican la mayor proporción del gasto activo a los servicios de empleo. La categoría de formación se mantiene como la principal partida de gasto en siete países, destacando Austria y Portugal con porcentajes superiores al 50 %, mientras que Luxemburgo, Reino Unido y Suecia apenas destinan un 6 % del gasto activo. Por otro lado, solo cuatro países destinan el mayor porcentaje de

afecta al número de contratos bonificados que se realizan y por tanto, se traduce en una disminución del porcentaje de gasto en incentivos al empleo, aunque sigue siendo la primera categoría de gasto activo.

⁴ En España, los cambios normativos y la crisis económica

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE GASTO ACTIVO EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL EN LOS PAÍSES DE LA UE(15). 2009



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

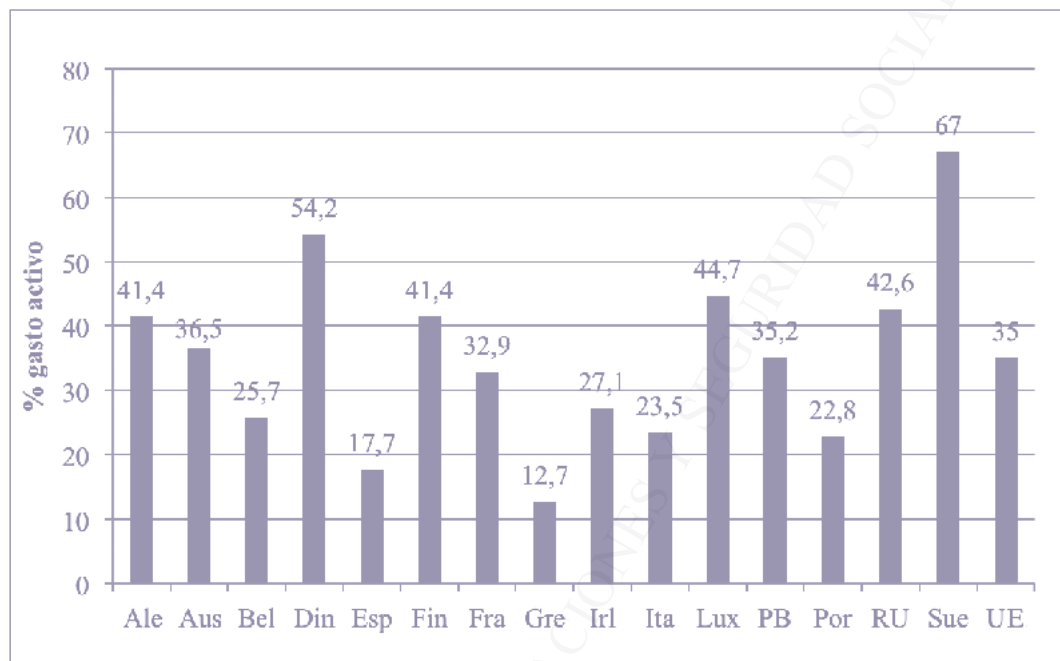
su gasto en políticas activas a la categoría de incentivos al empleo, destacando Luxemburgo con casi el 60 %. Por contra, dicha medida es insignificante en Países Bajos y Reino Unido. La proporción de gasto activo en creación directa de empleo no es la mayor en ningún país, aunque destacan Irlanda y Luxemburgo. Dicha proporción es nula en Dinamarca, Grecia y Suecia. En el caso de las ayudas a la creación de empresas el mayor porcentaje de gasto se registra en Grecia, seguida de España, siendo en el resto de países muy bajo o nulo. En la ayuda al empleo protegido se mantienen Dinamarca y Países Bajos como los países con mayor proporción de gasto activo en dicha categoría (gráfico 6).

Entre 2009 y 2012 la formación y los incentivos al empleo son las categorías en que aumenta más su proporción en el gasto activo y en la mayoría de los países, destacando Grecia y Luxemburgo en la primera y Dinamarca, Países Bajos y Suecia en la segunda. En los servicios de empleo destaca el aumento en Austria y la reducción en el caso de España

que se situaba entre los países con menor proporción de gasto en dicha categoría. La proporción del gasto activo en la creación directa de empleo se mantiene o disminuye en la mayoría de países, mientras que en la creación de empresas solo en España se registra un aumento destacable. Finalmente, la ayuda al empleo protegido disminuye en nueve países, destacando por contra el aumento registrado en España (gráficos 6 y 7).

En 2012 se mantienen los mismos países que destinan el mayor porcentaje de gasto activo a servicios de empleo, destacando el aumento registrado en Alemania. La formación se mantiene como la primera categoría de gasto en siete países, sobresaliendo Austria y Portugal con más de la mitad de su presupuesto. En los incentivos al empleo destacan Luxemburgo, Suecia e Italia. En la proporción de gasto activo en creación directa de empleo siguen destacando en los mismos países que en 2009. La proporción del gasto en la categoría de creación de empresas es prácticamente nulo en la mayoría de países, destacando

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE GASTO ACTIVO EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL EN LOS PAÍSES DE LA UE(15). 2012



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

de nuevo en Grecia y España⁵. En el caso de las ayudas al empleo protegido Países Bajos sigue siendo el país con mayor porcentaje de gasto seguido pero a distancia de Dinamarca y Suecia (gráfico 7).

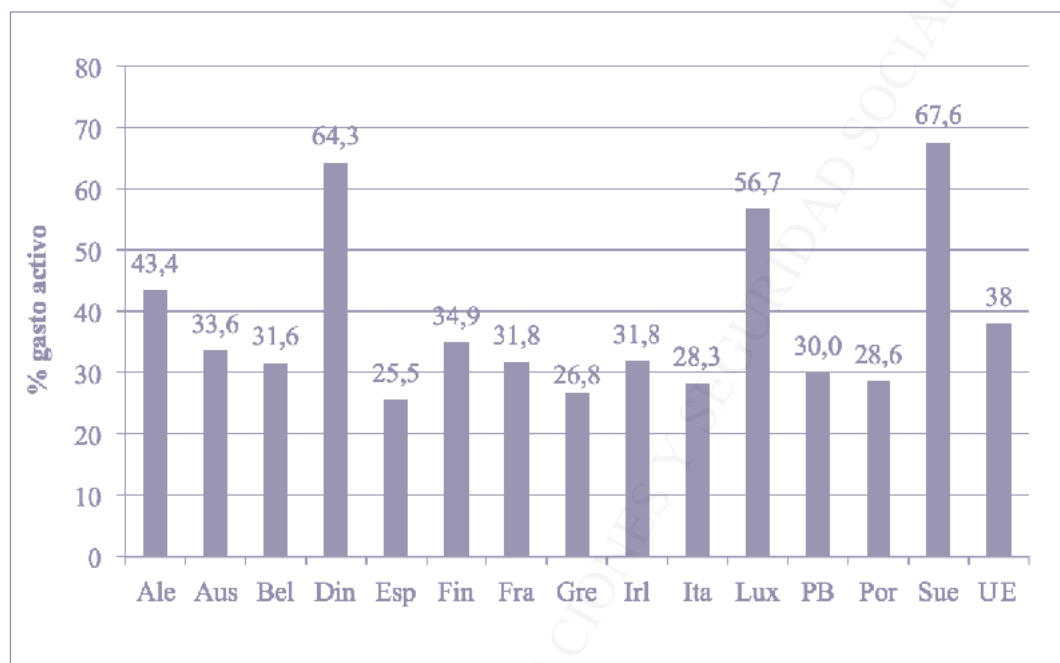
Entre 2012 y 2016 la proporción del gasto activo en servicios de empleo y en formación disminuye en la mayoría de países, aunque destacan los aumentos registrados en España en la primera categoría y en Luxemburgo en la segunda. En los incentivos al empleo el porcentaje de gasto activo aumenta en la mayoría de países, siendo la principal excepción España. La proporción del gasto activo en la creación directa de empleo se mantiene o aumenta en la mayoría de países, destacando los aumentos de España y Portugal. En cambio, en la categoría de creación de empresas apenas se registran variaciones. Por último, el

porcentaje de gasto activo dedicado al empleo protegido aumenta en la mayoría de países, especialmente en Dinamarca (gráficos 7 y 8).

En 2016 solo tres países destinan el mayor porcentaje de gasto activo a la categoría de servicios de empleo, Bélgica, España y especialmente Alemania con cerca del 60 %. Por el contrario, Grecia y Luxemburgo siguen destinando un porcentaje inferior al 10 % del gasto. La formación es la primera categoría de gasto en seis países, destacando Austria y Finlandia. Por otro lado, Italia, Luxemburgo y Suecia destinan el mayor porcentaje de su gasto en políticas activas a la categoría de incentivos al empleo, mientras que en Alemania la proporción es insignificante. La proporción de gasto activo en creación directa de empleo solo es la primera categoría de gasto en Grecia, mientras que en Dinamarca, Italia y Suecia es inexistente. En el caso de las ayudas a la creación de empresas el mayor porcentaje de gasto se registra en España seguida de Grecia, siendo en el resto de países muy bajo o nulo. En la ayuda al empleo protegido Países Bajos y Dinamarca son con diferencia los

⁵ En España esto se explica por las medidas que desde el inicio de la crisis favorecen la capitalización de las prestaciones por desempleo.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE GASTO ACTIVO EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL EN LOS PAÍSES DE LA UE(15). 2016



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

países con mayor proporción de gasto activo en dicha categoría (gráfico 7).

En primer lugar y en base a los datos analizados se puede afirmar que entre 2007 y 2016 en general los países gastan más en programas de formación, incentivos al empleo o bien en orientación a la búsqueda de empleo. Estos son también los tipos de medidas activas que los estudios han encontrado más efectivos para ayudar a las personas a salir del desempleo, lo que sugiere que los responsables de la formulación de políticas eran conscientes de los tipos de programas que mejor funcionan según la literatura⁶. En este sentido, los programas de formación y de orientación son los que parecen tener un mayor impacto sobre la calidad del empleo subsiguiente (European Commission, 2016). Por el

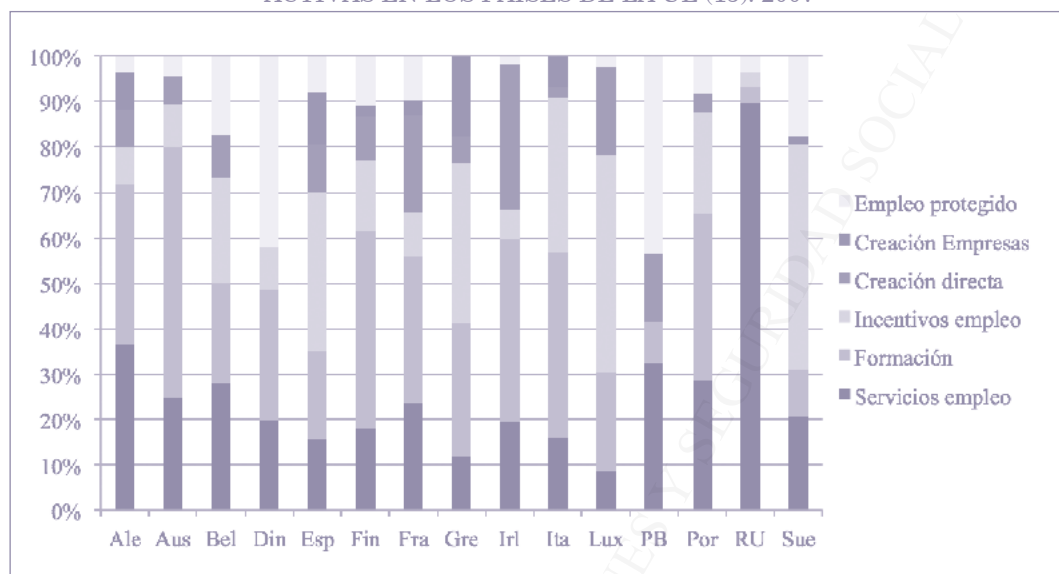
contrario, el gasto en la categoría de creación directa de empleo es minoritario, ya que este tipo de medidas se han constatado relativamente ineficientes para mejorar la “empleabilidad” de los participantes tal y como señalan Bánociová y Martinková (2017). No obstante, si pueden desempeñar un papel positivo en el apoyo a sus ingresos, dándoles acceso a la protección social y previniendo la erosión de habilidades asociada a largos periodos de inactividad (ILO, 2015).

En el periodo 2007-2012 aumenta la proporción de gasto activo destinado a formación en la mayoría de países de la UE15, mientras el porcentaje de gasto en servicios de empleo⁷ aumenta entre 2007 y 2009 y la proporción en incentivos al empleo aumenta entre 2009 y 2012, disminuyendo el porcentaje de gasto

⁶ Idealmente, no solo habría que hacer evaluaciones de impacto con grupo de control de las diferentes medidas activas, sino también compararlas de acuerdo con su coste-efectividad (MALO y CUETO, 2015).

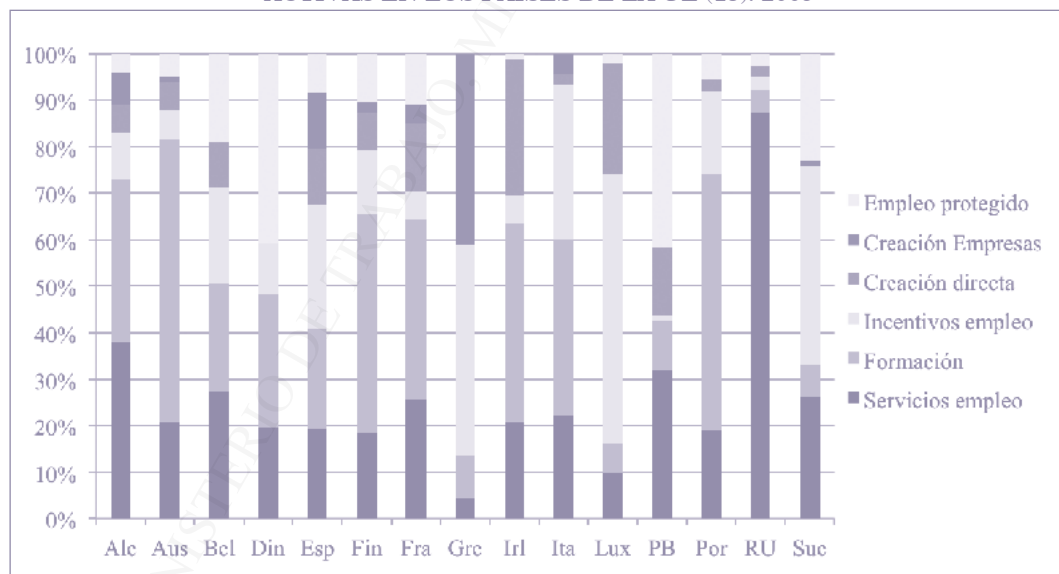
⁷ Este tipo medidas, aún en época de recesión y con escasez de vacantes, pueden contribuir a evitar la salida de los desempleados hacia la inactividad, aunque serían más eficaces en la fase de recuperación (European Commission, 2010).

**GRÁFICO 5. ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS
ACTIVAS EN LOS PAÍSES DE LA UE (15). 2007**



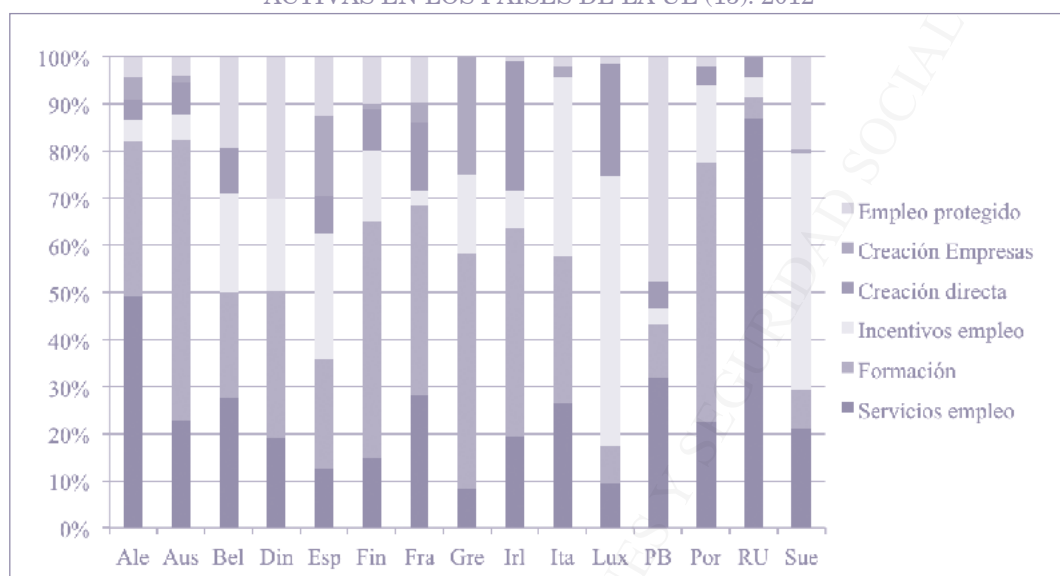
Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

**GRÁFICO 6. ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS
ACTIVAS EN LOS PAÍSES DE LA UE (15). 2009**



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

**GRÁFICO 7. ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS
ACTIVAS EN LOS PAÍSES DE LA UE (15). 2012**



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

en el resto de medidas activas, especialmente en la ayuda al empleo protegido.

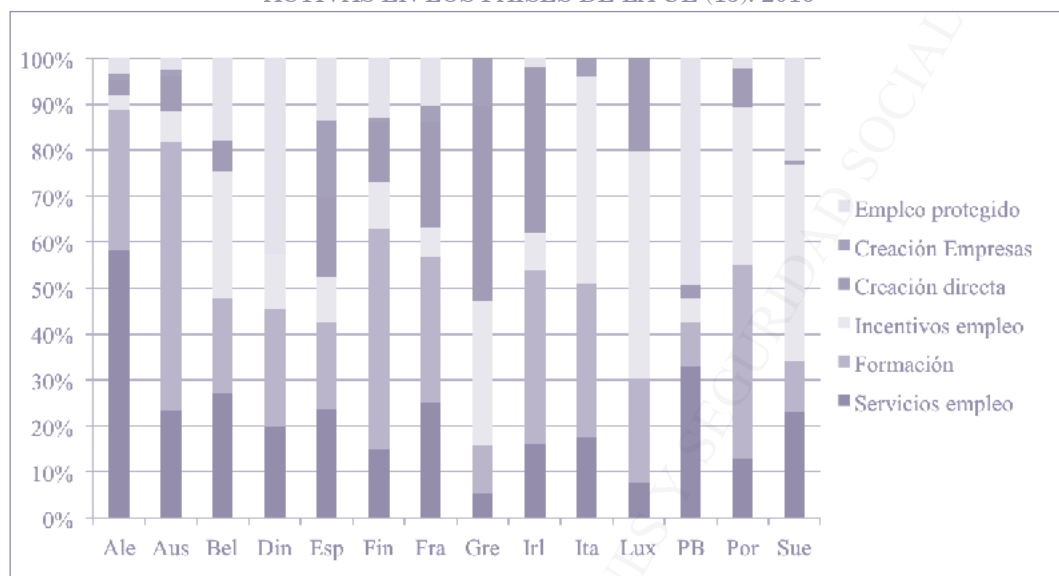
En este sentido, dicho comportamiento está en consonancia con la evidencia de que los programas que requieren una mayor inversión de tiempo, como es el caso de la formación, son relativamente más eficientes en un contexto de caída del crecimiento económico que otros programas que distorsionan en menor medida los incentivos a la búsqueda de empleo. La razón es simplemente que el coste de renunciar a tiempo de búsqueda es menor en una recesión debido a que hay menos oportunidades (Forslund, et al., 2011).

En cambio, en el periodo 2012-2016 aumenta sobre todo la proporción de gasto activo en incentivos al empleo en la mayoría de países y en menor medida los porcentajes destinados a la creación directa de empleo y a la ayuda al empleo protegido. Precisamente, Brown y Koettl (2015) sostienen que los incentivos al empleo pueden estimular el flujo de salida del desempleo durante la recuperación económica. Por contra, Card et al. (2018) destacan que los programas de creación directa de empleo en el sector público tienen un efecto insignificante o incluso negativo.

En la distribución del gasto en políticas activas hay una serie de países que mantienen la misma categoría como principal medida de gasto a lo largo de todo el periodo analizado. En los servicios de empleo, Alemania, Bélgica y el Reino Unido (aunque en este último sin datos para 2016); en la categoría de formación, Austria, Finlandia, Francia, Irlanda y Portugal; en los incentivos al empleo Luxemburgo y Suecia y finalmente, en el caso de la ayuda al empleo protegido, Países Bajos. Por otro lado, no hay ningún país que tenga de forma recurrente como medida principal de gasto activo la creación directa de empleo o las ayudas a la creación de empresas.

Con independencia del ciclo económico, la primera categoría de gasto activo en el conjunto de la UE15 es la formación, seguida de los servicios de empleo y de los incentivos del empleo por este orden, aunque con una diferencia mucho menor en 2016 debido a la caída de la proporción en los primeros. En este sentido, Eichhorst et al. (2017) señalan que dichas medidas de política activa son las que pueden ayudar a reducir el riesgo de exclusión del empleo, en especial de los trabajadores menos cualificados. Por el contrario, la categoría que registra un menor porcentaje

**GRÁFICO 8. ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS
ACTIVAS EN LOS PAÍSES DE LA UE (15). 2016**



Fuente: *European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.*

de gasto activo es la ayuda a la creación de empresas.

En relación al caso español, cabe señalar que el modelo de gasto activo ha pasado de primar al conjunto de los incentivos al empleo (asalariados) y a la creación de empresas (autónomos) hasta 2012, a concentrar la mayor proporción en las categorías de los servicios de empleo y de la formación en 2016. Por tanto, de ser uno de los países cuya principal medida de gasto activo eran los incentivos al empleo ha pasado a estar entre los que destacan en la categoría de servicios de empleo, aunque eso sí, con un menor presupuesto en políticas activas en términos absolutos y por desempleado que antes de la crisis económica.

4. INTENSIDAD DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

El análisis del grado de esfuerzo que realizan los países de la Unión Europea en políticas activas debe incluir también el indicador de intensidad del gasto en políticas activas de mercado de trabajo. Dicho indicador se representa por el cociente entre el gasto activo

en % del PIB y la tasa de desempleo. Esto nos permite ajustar las diferencias en el número de personas desempleadas entre los países y de esta forma realizar análisis comparativos más afinados. La ventaja de este indicador es que nos permite reflejar de forma más clara el distinto grado de esfuerzo en políticas activas por parte de los países de la UE15.

La evolución de la intensidad del gasto activo en el conjunto de la UE15 responde al ciclo económico tal como ocurría con la proporción de gasto activo sobre el total. La media europea ha pasado del 9,8 en 2007 al 7,3 en 2012, reflejando una reducción del esfuerzo en políticas activas como consecuencia de un aumento del desempleo mayor que el aumento de gasto activo. Dicho aumento evidencia una reacción en términos de política activa por parte de los gobiernos, aunque no lo suficientemente grande para mantener el grado de esfuerzo previo a la crisis (Martin, 2015). En cambio, entre 2012 y 2016 el indicador de intensidad aumenta hasta el 8,1 debido a que se registra una reducción del desempleo, mientras casi se mantiene el gasto activo (cuadro 2). En todo el periodo analizado (2007-2016) la intensidad se reduce porque la tasa de desempleo ha aumentado un 30 % mientras que el gasto activo solo aumentó el 9 %.

No obstante, la media europea esconde grandes diferencias entre los países para dicho indicador. En 2007 el grado de esfuerzo más elevado se registra en Dinamarca, y Países Bajos. Por contra, el indicador de intensidad del gasto activo anota los niveles más bajos en países como Grecia, Portugal y Reino Unido, en los tres casos muy lejos de la media europea (cuadro 2). La intensidad del gasto activo disminuye entre 2007 y 2009 en la mayoría de los países excepto en Austria, Bélgica, Países Bajos y en especial en Alemania Grecia y Portugal, donde se registran notables aumentos. Destacan las caídas de España e Irlanda⁸, en ambos casos superiores al 45 % (cuadro 2).

En 2009 se mantienen los mismos países con el indicador de intensidad más elevado, más de tres veces superior a la media europea. En el otro extremo encontramos a Grecia, España y Reino Unido, de nuevo todos muy por debajo de la media (cuadro 2). Entre 2009 y 2012 el indicador de intensidad disminuye en la mayoría de países, destacando las caídas registradas en España, Grecia, Países Bajos y Portugal. Por el contrario, dicho indicador aumenta Bélgica, Finlandia, Luxemburgo y especialmente en Suecia, con una subida del 42,3 % (cuadro 2).

En 2012 Dinamarca mantiene la intensidad del gasto activo más elevada pero en este caso seguida de Suecia. En cambio, España, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido se sitúan con los niveles más bajos del indicador de intensidad (cuadro 2). La evolución entre 2012 y 2016 muestra como en la mitad de los países aumenta la intensidad del gasto activo mientras en la otra mitad disminuye. Las mayores caídas se las anotan Grecia y Países Bajos, mientras que destacan los aumentos registrados en Alemania, Dinamarca y Portugal (cuadro 2).

En 2016 Dinamarca, Suecia y Alemania son los países que registran los mayores niveles del indicador de intensidad de gasto activo. Por el contrario, España, Grecia, Italia y

Portugal se anotan de nuevo los indicadores de intensidad más bajos, muy inferiores a la media europea (cuadro 2).

Si consideramos el periodo 2007-2012, en un contexto de crisis económica, la mayoría de los países de la UE15 ven reducido el indicador de intensidad de gasto activo. Las excepciones son Austria, Bélgica, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo y especialmente Alemania. Las mayores caídas en el indicador de intensidad se registran en España, Irlanda e Italia, Países Bajos y Reino Unido. En el caso español la magnitud de la disminución es la más abultada, alcanzando el 72 % y que sin duda viene determinada por la escalada del paro (cuadro 2).

Entre 2007 y 2016 el indicador de intensidad de gasto activo también disminuye en la mayoría de países excepto en Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Suecia. En el caso alemán se registra el mayor aumento (54,6 %) que se explica en su totalidad por el descenso de la tasa de desempleo. Destacan los descensos del indicador de intensidad de Grecia, Irlanda Italia, Países Bajos y en especial de España, donde de nuevo se registra la mayor caída, superando el 67 % (cuadro 2).

Finalmente, cabe señalar por un lado, que en el indicador de intensidad del gasto activo hay una serie de países que mantienen la misma posición a lo largo del todo el periodo analizado. Dinamarca es el ejemplo de un indicador de intensidad elevado, siempre muy por encima de la media de la UE15. Por contra, Grecia Italia y Portugal mantienen los indicadores de intensidad más bajos en todos los años considerados. Por otro lado, hay una serie de países que registran unos cambios notables: Alemania pasa de estar en la media de la UE15 a ser el país con el tercer mayor indicador de intensidad; España que se situaba cerca de la media europea pasa a ser el país con el segundo indicador de intensidad más bajo; Irlanda pasa de estar por encima de la media europea a situarse claramente por debajo y Países Bajos, que era el segundo país con un mayor indicador de intensidad pasa a ocupar el quinto lugar de la UE15.

⁸ El aumento espectacular del desempleo derivado de los efectos de la explosión de la burbuja del sector inmobiliario y de la construcción es una característica común a ambos países.

CUADRO 2. INDICADOR DE INTENSIDAD DEL GASTO ACTIVO

	Intensidad gasto activo				Variaciones relativas (%)			
	2007	2009	2012	2016	09-07	12-09	16-12	16-07
Alemania	9,7	12,8	12,2	15,0	32,0	-4,7	23,0	54,6
Austria	14,7	16,8	14,7	12,6	14,3	-12,5	-14,3	-14,3
Bélgica	8,5	9,2	9,3	9,2	8,2	1,1	-1,1	8,2
Dinamarca	33,4	26,8	25,2	32,8	-19,8	-6,0	30,2	-1,8
España	9,3	4,7	2,6	3,0	-49,5	-44,7	15,4	-67,7
Finlandia	12,0	10,6	12,5	11,0	-11,7	17,9	-12,0	-8,3
Francia	11,0	10,6	9,7	9,4	-3,6	-8,5	-3,1	-14,5
Grecia	1,8	2,2	1,3	0,8	22,2	-40,9	-38,5	-55,6
Irlanda	13,0	6,9	6,0	5,8	-46,9	-13,0	-3,3	-55,4
Italia	7,2	5,8	4,2	4,3	-19,4	-27,6	2,4	-40,3
Luxemburgo	11,0	9,8	12,1	12,7	-10,9	23,5	5,0	15,5
Países Bajos	27,5	29,7	15,0	11,8	8,0	-49,5	-21,3	-57,1
Portugal	5,6	7,1	3,4	4,2	26,8	-52,1	23,5	-25,0
Reino Unido	5,6	5,1	2,8	-	-8,9	-45,1	-	-
Suecia	15,9	11,1	15,8	16,5	-30,2	42,3	4,4	3,8
UE (15)	9,8	8,8	7,3	8,1	-10,2	-17,0	11,0	-17,3
Intensidad = Gasto activo en % PIB / tasa de desempleo								

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database; Eurostat. Labour force survey. LFS series - detailed annual survey results y elaboración propia.

5. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS Y DIFERENCIAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

El análisis del gasto en políticas activas no sería completo sin plantearse si existe alguna relación entre el nivel de gasto activo y las tasas de paro, de empleo y la proporción de paro de larga duración que se registran en los mercados de trabajo de los países de la UE15. No obstante, el efecto de las políticas activas sobre la situación de los mercados de trabajo es difícil de valorar porque se desarrollan a la vez que otra serie de políticas económicas y también, porque las medidas se aplican de forma diferente según los países. A continuación se establecen una serie de asociaciones entre las variables analizadas apoyadas en indicadores estadísticos como la covarianza y el coeficiente de Pearson, pero de las que de ningún modo

se puede concluir la existencia de causalidad entre las mismas.

Si relacionamos el nivel de gasto activo con las tasas de paro se observa que en 2007 la mayoría de los países con elevados niveles de gasto activo registran tasas de paro inferiores a la media europea excepto en Alemania y Francia. En cambio, la mayoría de los países con niveles de gasto activo más bajos también registran tasas de paro por debajo de la media a excepción de Grecia y Portugal. (cuadros 1 y 3). En este sentido, se evidencia una relación lineal inversa o negativa, aunque muy débil, entre el gasto activo y las tasas de paro, con un valor de -0,15 para la covarianza y de -0,29 en el caso del coeficiente de Pearson. En 2012 la relación entre mayor nivel de gasto activo y menor tasa de paro se puede constatar en todos los países. Este hecho se refleja en el valor de la covarianza (-1,1) y del coeficien-

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

	Tasa de paro				Tasa de empleo				% Paro larga duración			
	2007	2009	2012	2016	2007	2009	2012	2016	2007	2009	2012	2016
Alemania	8,7	7,8	5,5	4,2	69	70,3	73	74,7	56	44,9	45,1	40,8
Austria	4,4	4,8	4,9	6,1	69,9	70,3	71,4	71,5	27,2	21,7	24,9	32,3
Bélgica	7,5	7,9	7,6	7,9	62	61,6	61,8	62,3	50,2	44,2	44,6	51,6
Dinamarca	3,8	6	7,7	6,3	77	75,3	72,6	74,9	16,1	9,5	28	22,3
España	8,3	18	24,9	19,7	65,8	60	55,8	59,5	20,4	23,8	44,4	48,4
Finlandia	6,9	8,2	7,8	9	70,3	68,7	69,4	69,1	22,6	16,7	21,2	25,7
Francia	8,4	9,5	9,5	10,1	64,3	64,1	64	64,2	39,2	34,5	39,6	44,2
Grecia	8,3	9,5	24,7	23,7	60,9	60,8	50,8	52	49,7	40,4	59,1	72
Irlanda	4,7	12	15	8,6	69,2	61,9	58,8	64,8	28,2	27,9	59,3	50,5
Italia	6,1	7,8	10,8	11,9	58,6	57,4	56,6	57,2	46,9	44,3	52,6	57,4
Luxemburgo	4,2	5,1	5,2	6,3	64,2	65,2	65,8	65,6	28,7	23,1	30,3	34,8
Países Bajos	3,6	3,7	5,9	6,1	76	77	74,4	74,8	38,5	24,4	32,9	41,5
Portugal	8,9	10,6	16,3	11,5	67,6	66,1	61,4	65,2	47,1	44	48,8	55,4
Reino Unido	5,3	7,6	8,1	4,9	71,5	69,9	69,9	73,5	23,7	24,5	34,7	27,1
Suecia	6,1	8,3	8,1	7,1	74,2	72,2	73,8	76,2	13,6	13,1	18,3	18,3
UE (15)	7	9,1	10,7	9,2	66,9	65,8	65,1	67	39,7	32,8	43,6	46,7

Fuente: Eurostat. Labour force survey. LFS series - detailed annual survey results.

te de Pearson (-0,43). En 2016 la mayoría de los países con elevados niveles de gasto activo registran tasas de paro inferiores a la media europea, con la excepción de Francia. En cambio, la mayoría de los países con un menor nivel de gasto activo se anotan tasas de paro por encima de la media a excepción de Irlanda (cuadros 1 y 3). En este caso, la relación lineal inversa entre ambas variables se refleja en un valor de la covarianza de -1,1 mientras que valor del coeficiente de Pearson es de -0,48. Por tanto, en conjunto parece existir una asociación entre mayores niveles de gasto activo y tasas de paro inferiores a la media europea a lo largo de todo el periodo analizado, siendo más evidente a partir de 2012.

La relación entre el nivel de gasto activo y las tasas de empleo nos muestra que tanto en 2007 como en 2012, la mayoría de los países con niveles de gasto activo elevados registran tasas de empleo superiores a la media europea excepto en Francia. A su vez, no se aprecia una relación clara entre bajos niveles de gasto activo y las tasas de empleo (cuadros 1 y 3). La relación lineal entre el gasto activo y

las tasas de empleo en 2012, corroborada por un valor de la covarianza de 1,94 y un valor del coeficiente de Pearson de 0,71, es más intensa que la observada en el caso de la tasa de paro. Por otro lado, en 2016 se mantiene la relación entre elevados niveles de gasto activo y tasas de empleo superiores a la media europea a excepción de Francia. Por el contrario, los países con un menor nivel de gasto activo registran tasas de empleo claramente por debajo de la media (cuadros 1 y 3). En este caso, la relación lineal directa o positiva se refleja en un valor de la covarianza de 1,88 mientras que el valor del coeficiente de correlación de Pearson es 0,62. Por tanto, en general parece existir una asociación entre mayores niveles de gasto activo y tasas de empleo superiores a la media europea a lo largo de todo el periodo analizado, pero con más claridad entre 2007 y 2012.

Si relacionamos el nivel de gasto activo con la proporción de paro de larga duración se observa que en 2007 la mayoría de los países con niveles de gasto activo elevados registran una proporción inferior a la media

europea excepto en Alemania. Por el contrario, no se aprecia una relación clara entre bajos niveles de gasto activo y la proporción de paro de larga duración (cuadros 1 y 3). En base a los indicadores estadísticos mencionados se puede afirmar que hay una relación lineal inversa entre ambas variables, lo que se refleja en un valor de la covarianza de -1,84 y en un valor del coeficiente de correlación de Pearson de -0,50. En 2012 la relación entre mayor nivel de gasto activo y una menor proporción de paro de larga duración se puede constatar en todos los países. En cambio, la mayoría de los países con niveles de gasto activo más bajos registran una proporción de paro de larga duración por encima de la media, excepto en Luxemburgo y Reino Unido. La relación lineal inversa se refuerza con un valor de -3,22 para la covarianza y de -0,60 en el caso del coeficiente de Pearson. En 2016 todos los países con niveles elevados de gasto activo registran una proporción de paro de larga duración inferior a la media europea. Por contra, todos los países con un bajo nivel de gasto activo se anotan una proporción de paro de larga duración por encima de la media (cuadros 1 y 3). En este caso, la relación lineal inversa es mucho más evidente, lo que se refleja en un valor de -4,83 para la covarianza y de -0,78 para el coeficiente de Pearson. Por tanto, en conjunto parece existir una asociación entre mayores niveles de gasto activo y una proporción de paro de larga duración inferior a la media europea a lo largo de todo el periodo analizado, pero de forma más nítida entre 2012 y 2016.

6. CONCLUSIONES

La contribución de este trabajo se centra en evidenciar la respuesta de las políticas activas al último ciclo económico completo (recesión y expansión) en el contexto europeo, con un especial énfasis en el caso español y con la información estadística más reciente proporcionada por la LMP database.

En primer lugar, el análisis de los datos nos muestra que el gasto en políticas activas ha aumentado entre 2007 y 2016 en el conjunto de la UE15 y en la mayoría de países, destacando los aumentos registrados en Lu-

xemburgo y Dinamarca. Por el contrario, Alemania, España y Países Bajos son los que se anotan las mayores caídas del gasto activo en dicho periodo.

Por otro lado, se puede señalar que a pesar de la recesión económica el gasto en políticas activas marca una ligera tendencia alza entre 2007 y 2012 en el conjunto de la UE15 y que los países han seguido un comportamiento anti-cíclico sobre todo entre 2007 y 2009, aumentando el gasto activo para combatir el desempleo originado por la crisis económica. En el periodo 2007-2012 la mayoría de los países registran un aumento del gasto activo, destacando Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Suecia. Por el contrario, en Alemania, España, Grecia, Países Bajos y Reino Unido dicho gasto disminuye. En cambio, entre 2012 y 2016 el gasto activo aumenta en siete países, disminuye en seis y se mantiene solo en el caso de Finlandia. Los mayores aumentos se registran en Grecia y Luxemburgo mientras que las caídas más pronunciadas tienen lugar en Irlanda y Países Bajos.

En cuanto a la proporción del gasto activo sobre el gasto total, se puede afirmar que ha seguido un comportamiento pro-cíclico en el conjunto de la UE15, pasando del 41,5 % en 2007 al 35 % en 2012, como consecuencia de la crisis y el aumento en el gasto pasivo. Por contra, la proporción de gasto activo aumenta en la fase de recuperación económica entre 2012 y 2016, alcanzando el 38 %. Entre 2007 y 2012, el porcentaje de gasto destinado a políticas activas ha disminuido en la mayoría de los países de la UE15, especialmente en Grecia España e Italia. En cambio, en Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica y Austria, la proporción de gasto activo aumenta a pesar de la crisis económica.

Por el contrario, entre 2012 y 2016 la proporción de gasto activo aumenta en la mayoría de países, destacando por encima de todos Grecia que más que dobla su porcentaje respecto a 2012, seguido de España, Luxemburgo y Portugal, mientras que Finlandia y Países Bajos registran las mayores caídas en dicha proporción.

Respecto a la estructura del gasto en políticas activas cabe remarcar que en el periodo

2007-2012 aumenta la proporción de gasto activo destinado a formación en la mayoría de países de la UE15, mientras el porcentaje de gasto en servicios de empleo aumenta entre 2007 y 2009 y la proporción en incentivos al empleo aumenta entre 2009 y 2012, disminuyendo el porcentaje de gasto en el resto de medidas activas, especialmente en la ayuda al empleo protegido. En cambio, en el periodo 2012-2016 aumenta sobre todo la proporción de gasto activo en incentivos al empleo en la mayoría de países y en menor medida los porcentajes destinados a la creación directa de empleo y a la ayuda al empleo protegido.

No obstante, con independencia del ciclo económico la primera categoría de gasto activo en el conjunto de la UE15 es la formación, seguida de los servicios de empleo y de los incentivos del empleo por este orden, aunque con una diferencia mucho menor en 2016 debido a la caída de la proporción de los primeros. Por el contrario, la categoría que registra un menor porcentaje de gasto activo es la ayuda a la creación de empresas.

En la distribución del gasto en políticas activas hay una serie de países que mantienen la misma categoría como principal medida de gasto a lo largo de todo el periodo analizado. En los servicios de empleo, Alemania, Bélgica y el Reino Unido (aunque en este último sin datos para 2016); en la categoría de formación, Austria, Finlandia, Francia, Irlanda y Portugal; en los incentivos al empleo Luxemburgo y Suecia y finalmente, en el caso de la ayuda al empleo protegido, Países Bajos. Por otro lado, no hay ningún país que tenga de forma recurrente como medida principal de gasto activo la creación directa de empleo o las ayudas a la creación de empresas.

En cuanto al indicador de intensidad del gasto activo en el conjunto de la UE15 se puede afirmar que responde al ciclo económico tal como ocurría con la proporción de gasto activo sobre el total. La media europea ha pasado del 9,8 en 2007 al 7,3 en 2012, reflejando una reducción del esfuerzo en políticas activas como consecuencia de un aumento del desempleo mayor que el aumento de gasto activo. En cambio, entre 2012 y 2016 el indicador de intensidad aumenta hasta el 8,1 debido a que se registra una reducción del desempleo, mien-

tras casi se mantiene el gasto activo. En todo el periodo analizado (2007-2016) la intensidad se reduce porque la tasa de desempleo aumenta muy por encima del aumento del gasto activo. En el periodo 2007-2012, en un contexto de crisis económica, la mayoría de los países de la UE15 ven reducido el indicador de intensidad de gasto activo. Las excepciones son Austria, Bélgica, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo y especialmente Alemania. Las mayores caídas en el indicador de intensidad se registran en Irlanda e Italia, Países Bajos, Reino Unido y especialmente en España. En cambio, entre 2012 y 2016 en la mitad de los países aumenta la intensidad del gasto activo mientras en la otra mitad disminuye. Las mayores caídas se las anotan Grecia y Países Bajos, mientras que destacan los aumentos registrados en Alemania, Dinamarca y Portugal.

En el indicador de intensidad del gasto activo hay una serie de países que mantienen la misma posición a lo largo del todo el periodo analizado. Dinamarca es el ejemplo de un indicador de intensidad elevado, siempre muy por encima de la media de la UE15. Por contra, Grecia Italia y Portugal mantienen los indicadores de intensidad más bajos en todos los años considerados.

Respecto a la relación entre los niveles de gasto activo y la situación de los mercados de trabajo de los países de la UE15, se puede afirmar que en conjunto parece existir una asociación durante todo el periodo analizado entre mayores niveles de gasto activo y tasas de paro inferiores a la media europea, tasas de empleo superiores a la media y una proporción de paro de larga duración inferior a la media europea. Tal como reflejan los valores de los indicadores estadísticos de la covarianza y del coeficiente de Pearson, la relación lineal es inversa y débil en el caso de las tasas de paro, directa para las tasas de empleo e inversa respecto a la proporción de paro de larga duración, siendo en ambos casos más intensa, en especial la referida a las tasas de empleo.

La presión sobre los presupuestos como resultado de la crisis financiera ha hecho que muchos países no pudieran aumentar sus niveles de gasto en medidas de política activa al mismo ritmo que crecía el desempleo. Como

el aumento en el número de demandantes de empleo no se correspondió con una mayor inversión en la mejora de la eficiencia y de la capacidad de los servicios públicos de empleo, las políticas activas por sí solas han sido insuficientes para ayudar a los demandantes de empleo en la transición de vuelta al empleo.

Por otro lado, en ausencia de un entorno macroeconómico favorable para el incremento de la inversión, el crecimiento y el empleo, las políticas activas solo pueden proporcionar apoyo temporal a los desempleados. Por tanto, las políticas activas deben ir acompañadas de unas políticas macroeconómicas adecuadas, creando las condiciones para un crecimiento intensivo de empleo a través de políticas fiscales y monetarias y un marco regulatorio que ayude a la creación de empleo.

En definitiva, el gasto en políticas activas debería ajustarse automáticamente, o al menos de forma rápida, en respuesta a los cambios en el ciclo económico y además, la asignación del gasto tendría que variar también de forma automática en función de los niveles de paro de corta y de larga duración, distribuyendo el presupuesto de manera flexible entre diferentes programas activos.

BIBLIOGRAFÍA

- AUER, P.; EFENDIOGLU, Ü. y LESCHKE, J. (2008): *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization*. Second edition. Geneva, International Labour Office.
- BÁNOCIOVÁ, A. y MARTINKOVÁ, S. (2017): "Active Labour Market Policies of Selected European Countries and Their Competitiveness", *Journal of Competitiveness*, Vol. 9, nº 3, pp. 5-21.
- BROWN, A.J.G. y KOETTL, J. (2015): "Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?" *IZA Journal of Labor Economics* Vol. 4 (12).
- CARD D., KLUVE J. y WEBER, A. (2018): "What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, nº 3, pp. 894–931.
- EICHHORST, W. y KONLE-SEIDL, R. (2016): "Evaluating labour Market Policy", IZA Discussion Paper, No. 9966, Bonn.
- EICHHORST, W., MARX, P. y WEHNER, C. (2017): "Labor market reforms in Europe: towards more flexible labor markets?" *Journal of Labour Market Research*, Vol. 51 (3).
- ESCUADERO, V. (2018): "Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 7 (4).
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *The choice of effective employment policies to mitigate a jobless recovery in times of fiscal austerity*, Joint EMCO-COM Paper, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION. "Labour market policies (LMP) database", en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&langId=en#LMP>
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *Employment and Social Development in Europe 2016*, Brussels.
- EUROSTAT. "Labour force survey. LFS series - detailed annual survey results".
- FORSLUND, A., FREDRIKSSON, P. y VIKSTRÖM, J. (2011): "What active labor market policy works in a recession?" *Nordic Economic Policy Review*, nº 1, pp.171-201.
- ILO (2015): *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008–13: The crisis and beyond*, Geneva.
- KLUVE, J. (2010): "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, volume 17, nº 6, pp. 904-918.
- MALO, M.A. y CUETO, B. (2015): "El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España", *Documentación Social*, nº 178, pp. 105-120.
- MARTIN, J.P. (2015): "Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 4 (4).
- OCDE (2012): *OECD Employment Outlook*. Paris.
- OCDE (2015): *OECD Employment Outlook*. Paris.

- PIGNATTI, C. y VAN BELLE, E. (2018): "Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies", ILO Working Paper No. 37, Geneva.
- QUIGGIN, J. (2001): "Active Labour Market Policy and Macroeconomic Stabilisation", *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 2, nº 2, pp. 51–66.
- SPATTINI, S. (2011): "The Effectiveness of the Anti-Crisis Labor Market Measures in the European Union", en *Proceedings of the 63rd Annual Meeting, Labor and Employment Relations Association Series*, Champaign, IL, USA.

RESUMEN

La crisis económica de 2008 tuvo un claro efecto negativo sobre el mercado de trabajo de los países de la Unión Europea (UE15), mientras que la posterior recuperación no parece haber conseguido revertir por completo la situación. En este contexto, nuestro estudio pretende analizar la respuesta de las políticas activas de empleo, es decir, cómo los distintos países de la UE15 las han utilizado para intentar primero contrarrestar el impacto de la crisis y posteriormente, revertir la situación del mercado laboral y evitar así que el aumento de desempleo devenga estructural. Con este propósito, a partir de los datos que proporciona la Comisión Europea a través de la Labour market policies (LMP) database sobre el gasto público en políticas activas, analizamos una serie de indicadores que tienen en cuenta el nivel de gasto, su composición y la tasa de paro, con el objetivo de evidenciar las diferencias entre países a la hora de aplicar las medidas de política activa. Por otro lado, se relacionan las diferencias observadas en el gasto en políticas activas entre los países de la UE15 con las tasas de paro, las tasas de empleo y la incidencia del paro de larga duración en de los mercados de trabajo de dichos países en base a los datos que proporciona Eurostat a través de la *Labour force survey*.

Las políticas activas de empleo intervienen de forma directa en el mercado de trabajo, bien influyendo en la demanda y/o la oferta de trabajo o bien mejorando los procesos de ajuste entre ambas variables. En concreto, este tipo de políticas se dirigen a incentivar la creación de empleo en el sector privado (asalariado o autónomo), a crear directamente empleo en el sector público, a favorecer la adaptación de la oferta de trabajo a la demanda de trabajo, mediante acciones de formación para el empleo o mejoras en la labor de intermediación de los servicios públicos de empleo y en último término, a facilitar la inserción laboral de personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo.

A partir del análisis de los datos procedentes de la LMP database se puede afirmar que en el periodo 2007-2016 el gasto en políticas activas aumenta en el conjunto de la UE15 y en la mayoría de países, destacando los aumentos en Luxemburgo y Dinamarca. Por el contrario, Alemania, España y Países Bajos son los que registran las mayores caídas del gasto activo en dicho periodo. En cambio, Francia y Portugal son los únicos que mantienen el gasto con apenas variaciones entre 2007 y 2016. Por otro lado, cabe señalar que a pesar de la recesión económica el gasto en políticas activas marca una ligera tendencia alza entre 2007 y 2012 en el conjunto de la UE15 y también que los países han reaccionado sobre todo entre 2007 y 2009, aumentando el gasto activo para combatir el desempleo originado por la crisis.

En consecuencia, podemos agrupar a los países de la Unión Europea (UE15) en función del nivel de gasto destinado a las políticas activas durante el periodo 2007-2016 del siguiente modo:

- a) Nivel bajo: Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.
- b) Nivel medio: Alemania, Austria, Bélgica, España e Irlanda.
- c) Nivel alto: Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Finlandia y Francia.

El gasto activo en relación al gasto total es de hecho pro-cíclico, el porcentaje dedicado a las políticas activas aumenta en la fase alcista y disminuye en la fase recesiva. Las grandes variaciones en el gasto pasivo explicarían este comportamiento, ya que el gasto activo ha crecido.

En general los países gastan más en programas de formación, incentivos al empleo o bien en orientación. Estos son también los tipos de medidas activas que los estudios han encontrado más efectivos para ayudar a las personas a salir del desempleo, lo que sugiere que los responsables de la formulación de políticas eran conscientes de los tipos de programas que mejor funcionan según la literatura. Por el contrario, el gasto en la categoría de creación directa de empleo es minoritario, ya que este tipo de medidas se han constatado relativamente ineficientes para mejorar la “empleabilidad” de los participantes. Con independencia del ciclo económico, la primera categoría de gasto activo en el conjunto de la UE15 es la formación, seguida de los servicios de empleo y de los incentivos al empleo por este orden, aunque con una diferencia mucho menor en 2016 debido a la caída de la proporción en los primeros. Por el contrario, la categoría que registra un menor porcentaje de gasto activo es la ayuda a la creación de empresas.

La evolución de la intensidad del gasto activo en el conjunto de la UE15 responde al ciclo económico tal como ocurría con la proporción de gasto activo sobre el total. La media europea ha pasado del 9,8 en 2007 al 7,3 en 2012, reflejando una reducción del esfuerzo en políticas activas como consecuencia de un aumento del desempleo mayor que el aumento de gasto activo. En cambio, entre 2012 y 2016 el indicador de intensidad aumenta hasta el 8,1 debido a que se registra una reducción del desempleo, mientras casi se mantiene el gasto activo. En todo el periodo analizado (2007-2016) la intensidad se reduce porque la tasa de desempleo ha aumentado un 30 % mientras que el gasto activo solo aumentó el 9 %. Cabe señalar que en el indicador de intensidad del gasto activo hay una serie de países que mantienen la misma posición a lo largo del todo el periodo analizado. Dinamarca es el ejemplo de un indicador de intensidad elevado, siempre muy por encima de la media de la UE15. Por contra, Grecia Italia y Portugal mantienen los indicadores de intensidad más bajos en todo el mencionado periodo.

Respecto a la relación entre los niveles de gasto activo y la situación de los mercados de trabajo de los países de la UE15, se puede afirmar que en conjunto parece existir una asociación durante todo el periodo analizado entre mayor nivel de gasto activo y tasas de paro inferiores a la media europea, tasas de empleo superiores a la media y una proporción de paro de larga duración inferior a la media.

Palabras clave: Políticas activas, ciclo económico, desempleo.

ABSTRACT

The economic crisis of 2008 had a clear negative effect on the labour market of the countries of the European Union (EU15), while the subsequent recovery does not seem to have completely reversed the situation. In this context, our study aims to analyse the response of active employment policies, that is, how the different countries of EU15 have used them to try first, to counteract the impact of the crisis and later, to reverse the labour market situation and prevent the increase in unemployment become structural. For this purpose, based on the data provided by the European Commission through the *Labour Market Policies (LMP) database* on public spending on active policies, we analyse a series of indicators that take into account the level of expenditure, its composition and the unemployment rate, in order to show the differences between countries when applying active policy measures. On the other hand, the observed differences in spending on active policies between the EU15 countries are related to unemployment rates, employment rates and the incidence of long-term unemployment in the labour markets of these countries on the basis of to the data provided by Eurostat through the *Labour force survey*.

Active employment policies intervene directly in the labour market, either by influencing the demand and / or supply of labour or by improving the adjustment processes between both variables. In particular, this type of policy is aimed at encouraging the creation of employment in the private sector (employee or self-employed), directly creating employment in the public sector, favouring the adaptation of the labour supply to the demand for work, through training actions for employment or improvements in the task of job brokerage of public employment services and, ultimately, to facilitate the labor insertion of people with special difficulties in the labour market.

Based on the analysis of the data from the LMP database, it can be stated that in the 2007-2016 period, spending on active policies increases in the EU15 as a whole and in most countries, highlighting the increases in Luxembourg and Denmark. On the contrary, Germany, Spain and the Netherlands are the ones with the highest falls in active spending in that period. Instead, France and Portugal are the only ones that maintain spending with little variation between 2007 and 2016. On the other hand, it should be noted that despite the economic recession, the spending on active policies marks a slight upward trend between 2007 and 2012 in the whole of the EU15 and also that countries have reacted especially between 2007 and 2009, increasing active spending to combat unemployment caused by the crisis.

As a result, we can group the countries of the European Union (EU15) according to the level of expenditure allocated to active policies during the 2007-2016 period as follows:

- a) Low level: Greece, Italy, Luxembourg, Portugal and the United Kingdom.
- b) Average level: Germany, Austria, Belgium, Spain and Ireland.
- c) High level: Denmark, Sweden, the Netherlands, Finland and France.

The active expenditure in relation to the total expenditure is in fact pro-cyclical, the percentage dedicated to the active policies increases in the upward phase and decreases in the recessive phase. Large variations in passive spending would explain this behaviour, since active spending has grown.

In general, countries spend more on training programs, employment incentives or guidance. These are also the types of active measures that studies have found most effective in helping people get out of unemployment, suggesting that policymakers were aware of the types of programs that work best according to the literature. On the other hand, spending in the category of direct job creation is minority, since this type of measure has been found to be relatively inefficient in order to improve the "employability" of the participants. Regardless of the business cycle, the first category of active expenditure in the EU15 as a whole is training followed by employment services and employment incentives in this order, although with a much smaller difference in 2016 due to the fall of the proportion in the first. On the contrary, the category that registers a lower percentage of active expenditure is the help to start your own business.

The evolution of the intensity of active spending in the EU15 as a whole responds to the economic cycle as it happened with the proportion of active expenditure over the total. The European average has gone from 9.8 in 2007 to 7.3 in 2012, reflecting a reduction in active policy efforts as a result of an increase in unemployment greater than the increase in active spending. In contrast, between 2012 and 2016, the intensity indicator increases to 8.1 due to a reduction in unemployment, while active spending is almost maintained. Throughout the period analysed (2007-2016) the intensity is reduced because the unemployment rate has increased by 30 % while active spending only increased by 9 %. It should be noted that in the intensity indicator of active spending there are a number of countries that maintain the same position throughout the whole period analysed. Denmark is the example of a high intensity indicator, always well above the EU15 average. In contrast, Greece Italy and Portugal maintain the lowest intensity indicators in the mentioned period.

Regarding the relationship between the levels of active spending and the situation of labour markets in the EU15 countries, it can be said that overall there seems to be an association during the whole period analysed between higher level of active spending and unemployment rates lower than the European average, above-average employment rates and a lower-than-average proportion of long-term unemployment.

Key words: Active policies, business cycle, unemployment.

Wage discrimination by gender in Europe: Is there any regional pattern?*

Discriminación salarial por género en Europa: ¿Hay algún patrón regional?

CÉSAR RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**
JUAN FRANCISCO CANAL DOMÍNGUEZ**

1. INTRODUCTION

The existence of a gender wage gap in Europe has been widely confirmed, in spite of the fact that almost every country has adopted numerous anti-discrimination regulations since the 60s-70s. Latest Eurostat data show that the unadjusted gender wage gap (defined as the difference between average gross hourly earnings of male and female employees as percentage of male gross earnings) was at an average of 16.2 % for the 28 UE countries in 2016¹. The range varies between 5.2 % in Romania and 25.3 % in Estonia. For a long time, a significant percentage of this gender wage gap was explained by the low provision of female human capital and the performing of less disadvantageous jobs (less risky, less physical fitness). Both factors contributed to generate a compensatory wage gap in favour of men. However, during the last years, women have improved in almost all educational and working areas. It is quite common in most European countries to find

more women than men at University, women are more integrated in almost all professions (even in those which had been traditionally and exclusively for men, such as the police, the army, etc.) and they are increasingly more involved the politics and firm management. Nevertheless, wage gaps seem to remain.

This research is meant to provide some extra evidence in this respect by using recent European labour information, specifically, the *European Working Conditions Survey, 2015* (EWCS-2015). Based on this labour information, the Oaxaca-Blinder method will be used to decompose the average wage gap and calculate the discriminatory component (the one that is not explained by economic factors) of such gap. At the same time, given that the survey almost covers the whole European territory (both EU members and non-members), we will try to find out if there is any regional pattern related to the intensity of such discrimination. In this sense, the main contribution of this paper is to address discrimination analysis for a set of four major European regions (North, South, East and Central Europe), based on a recent similar database for all countries. The countries that make up each of these regions are gathered according to geographic, economic and cultural criteria, creating quite homogeneous blocks. This grouping allows measuring the size of the dis-

* This research has been funded by the Spanish Ministry of Economy, Industry and Competitiveness (Project ECO2017-86402-C2-1-R) and Principality of Asturias (Project number PAPI_18GR-2014-0076).

** University of Oviedo, Department of Economics.

¹ See Eurostat (2018).

criminatory coefficient for each one of them. Our conclusion is that, in spite of legislative improvements and female integration in the labour market, there is still a significant discriminatory wage gap in all countries, and particularly in Eastern and Southern European countries.

The paper is structured as follows. First of all, the Oaxaca-Blinder method to decompose wage gaps and to calculate discriminatory difference by gender is presented. Secondly, there is a description of the database and the methodology used in the research. In the third place, wage equation estimates are stated together with difference decomposition. Finally, we proceed with the conclusions.

2. THE OAXACA-BLINDER DECOMPOSITION

The traditional method used for the calculation of the magnitude of discrimination between men and women is that of Oaxaca-Blinder². Not every wage differences observed between men and women can be considered discriminatory. Some of those differences can be explained by several production characteristics of each gender. For example, in case the female average education level was lower than that of men, one part of the observed wage gap will come from the greater remuneration related to the difference in the provision of human capital in each group. Once the “explained” part has been taken into account, the rest or “unexplained” part is understood to be discrimination. However, we must be very careful when using this word, as part of this difference may be caused by other reasons, such as misspecification or omitted variables.

The method begins with the estimate of two wage equations for men and women subsamples:

$$\log W_M = a_{0M} + a_{1M}C_M + \varepsilon_M \quad (1)$$

$$\log W_W = a_{0W} + a_{1W}C_W + \varepsilon_W \quad (2)$$

where $\log W_M$ and $\log W_W$ are the logarithm of hourly wages for men and women, respectively; C_M and C_W are vectors of characteristics (highlighting human capital provision); and ε_M and ε_W represent the random errors, assumed to be independently distributed and following a normal distribution with 0 mean and constant variance.

Once the estimates have been carried out, then:

$$E(\log W_M) = \hat{a}_{0M} + \hat{a}_{1M}\bar{C}_M \quad (3)$$

$$E(\log W_W) = \hat{a}_{0W} + \hat{a}_{1W}\bar{C}_W \quad (4)$$

where $\bar{C}_M$ and $\bar{C}_W$ represent the average values for the production characteristics of men and women.

We may assume now that $\hat{a}_{ND}$ is a hypothetical vector of estimated coefficients that show how production characteristics would be remunerated if no discrimination existed. If we subtract the second equation from the first one and adding and subtracting $\hat{a}_{ND}\bar{C}_M$ and $\hat{a}_{ND}\bar{C}_W$, then:

$$\begin{aligned} E(\log W_M) - E(\log W_W) &= \hat{a}_{0M} + \hat{a}_{1M}\bar{C}_M \\ &- \hat{a}_{0W} - \hat{a}_{1W}\bar{C}_W + \hat{a}_{ND}\bar{C}_M - \hat{a}_{ND}\bar{C}_W \\ &= (\hat{a}_{0M} - \hat{a}_{0W}) + \hat{a}_{ND}(\bar{C}_M - \bar{C}_W) + (\bar{C}_M(\hat{a}_{1M} - \hat{a}_{ND}) + \bar{C}_W(\hat{a}_{ND} - \hat{a}_{1W})) \end{aligned} \quad (5)$$

Considering the left-hand side of (5) and assuming that:

$$E(\log W_M) \cong \log \bar{W}_M \quad (6)$$

$$E(\log W_W) \cong \log \bar{W}_W \quad (7)$$

then,

$$\begin{aligned} E(\log W_M) - E(\log W_W) &= \log \bar{W}_M - \log \bar{W}_W = \\ &= \log\left(\frac{\bar{W}_M}{\bar{W}_W}\right) = \log\left(\frac{\bar{W}_W(1+d)}{\bar{W}_W}\right) = \log(1+d) \cong d \end{aligned} \quad (8)$$

where d is the relative difference between the estimated average wage for men and women. Considering the right-hand side of (5), we see that this difference is decompo-

² See, OAXACA (1973) and BLINDER (1973).

sed into three parts. The first one (we call it A)

$$A = (\hat{a}_{0M} - \hat{a}_{0W}) \quad (9)$$

is the difference in constants, which is that part of the wage gap that is not explained by any model variable and which, therefore, stands for the discrimination. The second, B,

$$B = \hat{a}_{ND}(\bar{C}_M - \bar{C}_W) \quad (10)$$

is the difference in the average production characteristics of men and women (the ones that could economically explain wage gaps) valued according to the remuneration allocated to these characteristics in case of no discrimination existed. This is the part of the wage gap that can be explained by economic reasons. Finally, the third, C,

$$C = (\bar{C}_M(\hat{a}_{1M} - \hat{a}_{ND}) + \bar{C}_W(\hat{a}_{ND} - \hat{a}_{1W})) \quad (11)$$

is the gap between men and women in terms of market remuneration regarding a non-discriminatory pay, $\hat{a}_{ND}$ (a gap is calculated per group) weighed by the corresponding average characteristics of men and women. This part of the wage gap cannot be explained by economic reasons, thus meaning discrimination.

It can be assumed that:

$$\hat{a}_{1M} = \hat{a}_{ND} + \delta_M \quad (12)$$

and

$$\hat{a}_{1W} = \hat{a}_{ND} + \delta_W \quad (13)$$

being δ_M and δ_W parameters that show the specific discrimination of the group (positive for men, $\delta_M > 0$, and negative for women, $\delta_W < 0$). Substituting (12) and (13) in (11), then:

$$(\bar{C}_M(\hat{a}_{1M} - \hat{a}_{ND}) + \bar{C}_W(\hat{a}_{ND} - \hat{a}_{1W})) = \bar{C}_M\delta_M - \bar{C}_W\delta_W \quad (14)$$

Expressed otherwise, a positive $\bar{C}_M\delta_M$ value will measure discrimination in favour of men (that is, that extra amount men earn for the sake of being men) and a positive $\bar{C}_W\delta_W$ value will measure discrimination against women

(that amount women earn less for the sake of being women).

When calculating discrimination, it may be assumed that it is only directed to one group (for example, there is discrimination against women but not in favour of men). In this case, the non-discriminatory coefficient vector would be that of men, so $\hat{a}_{1M} = \hat{a}_{ND}$. In this case, discrimination could be measured as:

$$\bar{C}_W(\hat{a}_{1M} - \hat{a}_{1W}) \quad (15)$$

Alternatively, non-discriminatory reference coefficients, $\hat{a}_{ND}$, can be obtained from an aggregated estimate (pooled model) using observations for both groups, in line with Oaxaca and Ransom (1994). In our case, we have proceeded to carry out two types of estimates that, as it will be referred to later on, did not lead to great differences when measuring discrimination³.

3. DATA AND METHODOLOGY

The data source used for the calculation of wage discrimination by gender in Europe was the *European Working Conditions Survey, 2015* (EWCS-2015), carried out by the *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*⁴. The survey provides information about a great variety of personal, family and working characteristics of 43,858 people from 35 European countries who are mostly employed. Non-wage earners and those who do not provide any information related to the variables used in estimation have been eliminated, thus reducing the sample size to a number of observations that do not allow for estimating individual wage equations for each country successfully. Instead, we have decided to group observations into

³ To do this, we used the Stata programme, which estimates the unexplained wage gap (incorporating difference in constants) by means of the option "weight (1)" (to calculate expression 15) or alternatively the option "pooled" (to calculate expression 14). See, JANN (2008).

⁴ See, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2017).

TABLE 1. DIFFERENCES IN WAGES AND HOURS WORKED IN EUROPEAN REGIONS (WAGES ARE DEFLATED USING THE INDEX: COMPARATIVE PRICE LEVELS OF FINAL CONSUMPTION - EUROSTAT-2015)

	North			South			East			Central		
	Men	Women	Dif(%)	Men	Women	Dif(%)	Men	Women	Dif(%)	Men	Women	Dif(%)
Wage per hour	15.68	13.65	14.87	10.39	8.40	23.69	6.24	5.64	10.64	14.06	13.02	7.99
Monthly wage	2,403.45	1,781.43	34.92	1,428.01	1,087.41	31.32	958.41	780.09	22.86	2,160.73	1,565.39	38.03
Hours worked per month	157.24	135.67	15.90	157.61	140.03	12.55	169.15	155.83	8.55	154.91	125.34	23.59

Source: *European Working Conditions Survey, 2015*.

four major European regions with homogeneous economic characteristics. The regions are: North (Finland, Sweden, Norway, Denmark, Great Britain and Ireland); South (Spain, Greece, Italy, Malta, Portugal and Cyprus); East (Albania, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Croatia, Hungary, Lithuania, Latvia, Montenegro, Macedonia, Poland, Rumania, Serbia, Slovenia and Slovakia); and Central Europe (Austria, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Belgium, France and Switzerland)⁵. This geographical division of the sample is necessary because although the majority of these countries belong to the European Union and even most of them share a common currency (Euro), they still remarkably differ in terms of history, cultural environment, the role of women and the labour relation framework. For example, Southern countries are historically characterized by a lower participation of women in the labour market and have undergone the recent financial crisis more intensively, thus causing much higher wage adjustments than in the rest of countries. On the other hand, the Eastern group, made up of countries which still had a planned economy during the 80s and 90s, are characterized by a traditionally higher participation of women in the labour market and also by counting on obsolete economic sectors and low wages. As far as the Northern countries are concerned, Scandinavia is probably the most balanced labour system from a gender perspective. We have

decided to include here two countries which are different somehow, but which would not fit the Central group due to their insular nature: Ireland and Great Britain. Finally, the last block, named Central Europe, constitutes the core of the European Union and counts on the most competitive industrial sector. At the same time, it has a labour system which is between those of the North and South blocks (with greater female labour integration than that in the Southern countries, but not as complete as in the Northern case).

It turns vital to process wage information as homogeneous as possible, when gathering data of people from different countries, with different living standards or different currencies. So, nominal wages in Euros have been deflated using a cost of living index estimated by Eurostat, named "Comparative price levels of final consumption by private households including indirect taxes", for wage data to represent an equivalent purchasing power for all European countries⁶.

Table 1 shows the average value of hourly wages, monthly wages and the number of hours worked per month for the different European blocks referred above. Data show the existence of remarkable regional differences in wages when having the same purchasing power. For example, the differences between the blocks with higher and lower monthly wages (North and East, respectively) are

⁵ In order to ensure the greatest possible homogeneity, we have decided not to include the observations corresponding to Turkey in any of the mentioned groups.

⁶ For further information about this index: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00120>

151 % for men and 142 % for women. On the other hand, wage gaps by gender within the same region present great intensity variation. Besides, these gaps are greater when comparing monthly wages than when comparing hourly wages⁷, as women work less hours than men as an average⁸.

The dependent variable in estimated wage equations is the logarithm of net wage per hour, because from a theoretical point of view (Mincer 1974), a semi-logarithmic functional form allows interpreting the estimated coefficients of the years of experience and education as rates of return, and it also allows reducing heteroscedasticity problems (see, Chiswick and Mincer 1972). This variable depends on the following factors.

First of all, the equation includes some worker's family features, which somehow can influence his/her effort intensity: having a couple and children. Having a couple and family responsibilities may lead to higher working performance because of the need to deal with more expenses, or to the opposite, by having less time for the labour market. Depending on how household tasks are distributed within the couple, these features may cause one of them to obtain higher wages and the other to get lower remuneration. Women have traditionally been assuming most household tasks, which has negatively affected their working availability, their chances of promotion and, definitively, their income. Another personal feature to be taken into account is the nationality. If there was any discrimination against foreign workers, the "national" variable included in the estimate should be significant and with a positive coefficient.

Secondly, in order to pick up the effect of human capital in general, a set of dummy va-

riables is introduced to show the education level of workers. In relation to the accumulation of specific human capital, the so called on-the-job training or working experience, as the database does not provide information about a worker's total working experience, then age is introduced as a proxy for such variable. Square age is also introduced to contrast whether the depreciation speed of such specific human capital is higher than the accumulation from a given age, which shall lead to the existence of an inverted U-shape age-income profile. Apart from the total accumulated experience of a worker, wages are also influenced by his/her seniority at the last firm he/she has been working for. This variable is provided directly by the database and is also included in the model. Finally, the occupation (manager, professional, technical...) and the number of workers supervised by such individual gather other specific human capital characteristics of workers.

Together with human capital, the basic theory of wage differences (the theory of net advantages or equalizing differences theory) points out that labour force moves among diverse occupations shall end up levelling job net advantages (advantages less disadvantages) within competitive contexts⁹. For this, the market generates differences in pecuniary wages that compensate for exactly the possible disadvantages (for example, risky jobs, unstable jobs, less healthy jobs are compensated by means of supplementary pecuniary wages). In this sense, EWCS-2015 shows the advantage of providing a lot of information about discomfort at the workplace. Particularly, the survey indicates the length of working day (full-time or part-time), the length of the contract (permanent or temporary), whether working time is flexible or not, whether the worker can choose the working method, whether labour training is paid by the employer, whether his/her job is harmful for his/her health, whether it is repetitive or shift work, whether the worker can decide on the speed to carry out tasks, whether the workplace generates tiring or painful positions more than a half of the time, whether the workplace involves carrying or moving heavy loads more than a half of the

⁷ This way, the greatest wage gap by gender in average monthly wages is found in Central European countries (38.03 %), followed by Northern ones (34.92 %), South (31.32 %) and East (22.86 %).

⁸ Particularly, 23.59 % less in the Centre, 15.90 % less in the North, 12.55 % in the South, 8.55 % in the East, given the greater frequency of part-time jobs among women (especially, in some Northern and Central countries, such as Great Britain and The Netherlands).

⁹ See ROSEN (1987).

time, and whether the individual works in a group or team that has common tasks.

Not only personal characteristics or those at the workplace influence wages. Firm characteristics may also have an impact too, especially when there are mobility or information barriers that limit the competitive adjustment. Therefore, working at a public or private firm may condition the amount of wages (normally, public firms apply more egalitarian remuneration mechanisms, which depend less on the individual productivity, and, on some occasions, generate wages lower than the ones at private firms). Wages are also influenced by whether the firm has trade unions or works councils that contribute to push remunerations up through trade union actions¹⁰. Likewise, firm size exercises a significant influence on wages, as large firms tend to use more advanced technologies and therefore, have powerful market positions in production that allow them to pay higher wages¹¹. Finally, firm sector may be a relevant element when determining wages (wages have been traditionally higher in the construction and industrial sectors, for example, than in services and agriculture).

4. EMPIRICAL RESULTS

Tables 2 and 5 show wage equation estimate outcomes by gender and region¹². The values obtained for the R^2 statistical allow stating that the estimated models account for around one third of wages variability, which seems quite reasonable for this type of models. Besides, F test values show that the

whole model is significant in all cases.

As far as the analysis of the effects of family characteristics on wages is concerned, it is observed that living with a couple has always a positive impact on wages in case of men. However, in case of women, this positive effect is only detected in Northern European countries. On the other hand, having children under their responsibility has a significant positive effect for men in Northern countries and for both genders in Central Europe, whereas it has a negative effect in case of men in Eastern countries. Therefore, except for this last case, it seems that assuming family responsibilities stimulates productivity and wages especially among men and above all because of living with a partner. In relation to the nationality variable, there is a significant wage gap between those born in the country and those from abroad in case of Central Europe.

As for the effect of formal education, the outcome is very constant in all estimates: wages grow according to the education level, whatever region or gender considered. This result matches the expectations, since almost all researchers find positive rates of return of education for different countries, especially in case of university studies (see, for example, Kane and Rouse (1995), Asplund and Pereira (1999), Card (1999), Harmon et al. (2001), and Jaeger (2003)). It is also observed that, within a given area, the impact of each education level on wages in relation to the reference category (primary education) is generally greater in case of men.

In this research, total working experience, which is another type of specific human capital, is approached by worker's age and square age. As expected, there is an inverted U-shape relation between income and experience (except for men from Southern countries). That is, income grows in the beginning thanks to the experience, but then it starts to fall given a certain age due to the fact that the specific human capital depreciates at a higher speed than the accumulation of such from that moment. Another variable included herein is experience at his/her latest job (seniority). In this case, it generally has a positive effect on wages (except for Northern male sample).

¹⁰ There is a lot of literature that accounts for the existence of a Union Wage Premium. See, for example, HIRSCH (2004).

¹¹ A good survey on this literature is, for example, LALLEMAND and RYCK (2007). Four firm sizes are distinguished in the estimates: 1 employee; from 2 to 9; from 10 to 249; and 250 or over.

¹² It is necessary to point out that wage equation estimates for women should contain a selection bias correction, as we only observe wages for those women who participate in the labour market. However, EWCS-2015 does not provide information about women who do not participate. For this reason, it is not possible to estimate a participation probit that allows applying HECKMAN bias correction method (see, HECKMAN 1979).

TABLE 2. WAGE EQUATION (OLS) (DEPENDENT VARIABLE: LOG OF NET WAGE PER HOUR). NORTH

	Men		Women	
	Coefficient	Robust t	Coefficient	Robust t
Couple	0.038	1.79*	0.078	4.06**
Children	0.046	2.11**	-0.002	-0.10
National	0.003	0.09	-0.002	-0.05
Secondary	0.145	2.13**	0.092	1.50
Post-secondary	0.155	2.02**	0.125	1.86*
University1	0.173	2.40**	0.104	1.66*
University2	0.275	3.73**	0.214	3.35**
Postgraduate	0.340	4.37**	0.287	4.45**
Age	0.032	4.92**	0.018	2.92**
Age2	-0.0003	-3.91**	-0.0002	-2.37**
Seniority	0.002	1.27	0.003	2.70**
Managers	0.303	5.69**	0.376	6.57**
Professionals	0.234	4.28**	0.318	6.08**
Technicians	0.251	4.56**	0.279	5.41**
Clerks	0.164	2.36**	0.176	3.37**
Service-sales worker	0.057	0.96	0.059	1.16
Skilled agriculture	0.185	1.49	0.125	0.76
Skilled industry	0.102	1.89*	0.155	1.59
Operators	0.087	1.62	0.122	1.40
Number of supervised	0.0002	0.72	0.00003	0.06
Full-time	-0.074	-1.93*	-0.103	-4.79**
Permanent	0.102	3.14**	0.088	2.43**
Non-flexible working time	-0.053	-2.41**	-0.028	-1.48
Chooses method	0.044	1.67*	0.031	1.45
Paid training	0.042	2.14**	0.027	1.58
Shift work	0.048	1.51	0.044	1.90*
Job affects health	0.033	1.41	0.007	0.41
Monotonous tasks	-0.080	-3.97**	-0.052	-2.85**
Chooses speed	0.052	2.21**	-0.015	-0.71
Pain	-0.055	-1.55	0.038	1.68*
Heavy loads	-0.015	-0.49	-0.049	-1.34
Teamwork	-0.025	-1.22	-0.043	-2.17**
Public sector	-0.055	-1.65*	-0.058	-2.73**
Union	0.081	2.68**	0.074	3.24**
Size 1	-0.159	-2.00**	0.004	0.02
Size 2-9	-0.044	-1.22	-0.034	-1.03

Size10-249	0.002	0.11	-0.006	-0.33
Agriculture	-0.125	-1.17	-0.105	-0.55
Industry	0.031	0.95	-0.013	-0.47
Construction	0.111	3.43**	0.015	0.32
Finland	0.210	5.42**	0.167	5.28**
Sweden	-0.007	-0.14	0.036	0.94
Great Britain	-0.135	-3.65**	-0.106	-3.32**
Denmark	0.064	1.65*	0.143	4.24**
Norway	0.132	3.21**	0.149	4.84**
Constant	1.233	8.25**	1.558	11.57**
F (45, 2,197)	32.42		-	
F (45, 2,346)	-		30.45	
R ²	0.31		0.30	
Observations	2,243		2,392	

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

Another set of variables deals with specific human capital skills acquired as a consequence of daily tasks, regardless the education level. These are the ones included in the classification of individuals by professional category. As far as the occupation is concerned, it is generally observed that the fact of being a manager, a technical expert or a clerk significantly raises wages in relation to the reference category (non-qualified), once having other factors such as experience or education been taken into account. Top positions at companies are traditionally well-remunerated no matter employee's gender. Finally, another variable closely linked to an individual's hierarchical position and his prestige within the firm is the number of people he supervises. This variable has a positive and relevant effect on wages on only three occasions: both sexes in Eastern countries and for women from Southern countries.

In relation to the occupations characteristics, as it has been referred to above, any disadvantage to employment should be compensated with a favourable wage gap within a competitive context. Taking human capital cost as a disadvantage to employment, we have already observed that there is a compensatory effect by increasing wages among the best trained workers. Nevertheless, this is not the case of other characteristics. One job characteristics that is

indeed correctly compensated by means of a wage difference is the fact of having a full-time job versus a part-time one (this characteristic is compensated with a reduction in the hourly wages in seven out of eight cases). However, most of times, a negative or unpleasant characteristic carries a lower remuneration whereas a positive causes higher wages. This is what happens when the individual has a temporary job versus a permanent one (having a permanent job implies higher hourly wages in six out of eight cases); non-flexible working hours (lower wages in seven cases); the worker can choose the working method (it increases wages in five cases); the worker receives training paid by the firm (it increases wages in six cases); work causes health problems (wages are reduced in two cases); the worker performs monotonous tasks (wages are reduced in seven cases); and the worker lifts heavy weights at work (wages are reduced in one case). Finally, some job characteristics do not exercise a uniform influence on wages. This way, shift work is compensated with higher wages just in one case, whereas it carries wages reduction in two cases; to choose task speed rises wages in two cases, and reduces them in one; the fact of feeling pain as a result of working increases wages in two cases and reduces them in one.

In short, previous outcomes seem to support the idea that the adjustment of the Eu-

TABLE 3. WAGE EQUATION (OLS) (DEPENDENT VARIABLE: LOG OF NET WAGE PER HOUR). SOUTH

	Men		Women	
	Coefficient	Robust t	Coefficient	Robust t
Couple	0.083	3.17**	0.019	0.82
Children	0.011	0.38	-0.007	-0.29
National	0.046	1.39	-0.011	-0.24
Secondary	0.091	2.26**	0.055	1.04
Post-secondary	0.174	3.32**	0.146	2.27**
University1	0.190	4.03**	0.181	3.03**
University2	0.292	5.60**	0.254	3.98**
Postgraduate	0.382	6.12**	0.312	4.02**
Age	0.010	1.55	0.018	2.49**
Age2	-0.0001	-1.14	-0.0002	-2.39**
Seniority	0.007	4.90**	0.011	6.06**
Managers	0.197	2.70**	0.104	2.09**
Professionals	0.215	4.62**	0.218	5.12**
Technicians	0.164	4.00**	0.080	1.38
Clerks	0.042	1.22	0.009	0.20
Service-sales worker	0.052	1.30	-0.068	-1.76*
Skilled agriculture	0.024	0.46	0.056	0.44
Skilled industry	0.065	1.75*	-0.002	-0.04
Operators	0.071	1.86*	-0.011	-0.14
Number of supervised	0.001	1.18	0.002	2.21**
Full-time	-0.090	-2.52**	-0.079	-2.89**
Permanent	0.046	2.13**	0.014	0.61
Non-flexible working time	-0.056	-2.01**	-0.044	-1.64*
Chooses method	0.052	1.77*	0.102	2.97**
Paid training	0.094	4.10**	0.051	2.10**
Shift work	0.014	0.63	-0.046	-1.68*
Job affects health	-0.057	-2.45**	-0.032	-1.11
Monotonous tasks	-0.036	-1.80*	-0.010	-0.50
Chooses speed	-0.048	-1.68*	-0.049	-1.60
Pain	-0.031	-1.28	-0.024	-0.95
Heavy loads	0.047	1.59	0.001	0.02
Teamwork	0.0004	0.02	-0.031	-1.28
Public sector	0.034	1.16	0.051	1.79*
Union	0.070	2.65**	0.064	2.26**
Size1	-0.146	-1.74*	-0.206	-3.09**

Size2-9	-0.099	-2.85**	-0.114	-3.23**
Size10-249	-0.028	-1.03	-0.063	-2.34**
Agriculture	0.030	0.51	0.082	0.90
Industry	0.014	0.42	-0.057	-1.55
Construction	0.035	0.86	-0.102	-1.21
Spain	-0.002	-0.05	0.047	1.37
Greece	-0.249	-5.80**	-0.254	-7.02**
Italy	0.034	0.86	0.080	2.28**
Malta	-0.059	-1.54	0.031	0.70
Portugal	-0.341	-6.68**	-0.261	-6.91**
Constant	1.626	11.41**	1.518	10.49**
F (45, 2,205)	22.59		-	
F (45, 2,280)	-		39.86	
R ²	0.28		0,29	
Observations	2,251		2,326	

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

European labour market is not efficient at all. There are possible constraints to mobility and information which are preventing wages from acting as a means to properly compensate those unpleasant job characteristics.

As far as the effect of firm characteristics is concerned, we may highlight that working at a public firm has a different impact depending on the region and the gender. Therefore, this feature has a wage-reducing effect in the North (for both genders) and the East (only for women), whereas working for a public firm increases wages in the South and the Central Europe (only for women in both cases). Besides, as expected, trade union representation at firms generally contributes to increasing wages (with the unique exception of women in Eastern countries). Finally, firm size and sector are variables which do not always exercise a relevant influence on wages. Some significant effects we observe are, for example, that the construction sector creates higher wages for men in Northern, Eastern and Central European countries (versus the reference category being services); whereas the industry generates lower wages for both genders in the East and higher ones for men in the Central Europe. On the other hand, firm size is generally significant and its effect is as expected in Southern,

Eastern and Central Europe (firms pay lower wages as their sizes decrease)

Finally, we have controlled each country's differential effect on the estimates by means of a group of dummy variables. Each variable coefficient measures the wage difference between a given country and the reference country, once the rest of variables related to wage setting have been controlled. Reference countries are: Ireland (North), Cyprus (South), Poland (East) and Switzerland (Central Europe).

It is possible to apply the Oaxaca-Blinder method to calculate the discriminatory wage gap by gender and region based on estimated outcomes. Table 6 states decomposition of wage differences under two different hypothesis: first of all, taking a non-discriminatory coefficient structure calculated in an estimation of a pool of men and women data; secondly, assuming that there is only female discrimination, so that the non-discriminatory structure coefficient is that of men's. We observe that the greatest estimated average wage gap between men and women is to be found in Southern European countries (particularly 14.1 %) followed by Eastern ones (10.4 %), Northern (8.5 %) and Central ones (8.3 %). This difference can be decomposed

**TABLE 4. WAGE EQUATION (OLS) (DEPENDENT VARIABLE:
LOG OF NET WAGE PER HOUR). EAST**

	Men		Women	
	Coefficient	Robust t	Coefficient	Robust t
Couple	0.085	3.65**	-0.005	-0.31
Children	-0.044	-1.98**	-0.008	-0.46
National	0.004	0.09	0.005	0.17
Secondary	0.117	1.79*	0.092	1.01
Post-secondary	0.203	2.69**	0.110	1.15
University1	0.323	4.11**	0.261	2.71**
University2	0.294	4.03**	0.330	3.52**
Postgraduate	0.357	4.44**	0.360	3.67**
Age	0.016	2.70**	0.010	1.86*
Age2	-0.0002	-3.21**	-0.0001	-2.05**
Seniority	0.003	3.03**	0.003	3.36**
Managers	0.242	4.49**	0.182	3.37**
Professionals	0.307	6.59**	0.268	7.87**
Technicians	0.232	5.81**	0.266	8.10**
Clerks	0.091	2.14**	0.144	4.51**
Service- sales worker	-0.037	-0.99	0.019	0.63
Skilled agriculture	-0.056	-0.69	0.071	0.42
Skilled industry	0.168	4.98**	0.085	1.96**
Operators	0.174	5.23**	0.124	3.30**
Number of supervised	0.001	1.91*	0.003	2.90**
Full-time	-0.111	-2.46**	-0.132	-4.86**
Permanent	0.107	4.12**	0.081	3.64**
Non-flexible working time	-0.112	-4.06**	-0.039	-1.74*
Chooses method	0.029	1.34	0.058	3.11**
Paid training	0.018	0.87	0.062	3.28**
Shift work	-0.033	-1.58	-0.037	-2.05**
Job affects health	-0.031	-1.56	-0.088	-4.38**
Monotonous tasks	-0.030	-1.66*	-0.038	-2.29**
Chooses speed	-0.004	-0.16	0.003	0.17
Pain	-0.002	-0.10	-0.014	-0.78
Heavy loads	-0.031	-1.33	-0.025	-1.06
Teamwork	0.042	2.27**	0.028	1.64*
Public sector	-0.015	-0.61	-0.064	-2.90**
Union	0.082	3.46**	0.028	1.33

Size1	-0.200	-1.98**	-0.102	-1.41
Size2-9	-0.087	-2.89**	-0.085	-2.87**
Size10-249	-0.014	-0.68	0.002	0.09
Agriculture	-0.117	-2.28**	0.060	0.76
Industry	-0.036	-1.65*	-0.048	-1.78*
Construction	0.070	2.17**	0.101	1.45
Albania	-0.579	-9.76**	-0.415	-7.60**
Bulgaria	-0.390	-8.40**	-0.443	-12.63**
Czech Republic	-0.014	-0.24	-0.095	-1.49
Estonia	0.013	0.25	-0.123	-3.17**
Croatia	-0.278	-5.19**	-0.081	-1.84*
Hungary	-0.477	-7.03*	-0.425	-7.05**
Lithuania	-0.037	-0.69	-0.033	-0.75
Latvia	-0.405	-8.07**	-0.429	-10.73**
Montenegro	-0.345	-7.19**	-0.290	-7.19**
Macedonia	-0.616	-11.71**	-0.565	-12.90**
Romania	-0.640	-12.96**	-0.544	-12.42**
Serbia	-0.557	-10.83**	-0.464	-10.19**
Slovenia	-0.043	-1.02	0.092	2.69**
Slovakia	-0.121	-2.64**	-0.143	-3.69**
Constant	1.398	9.41**	1.330	8.96**
F (54, 3,534)	39.91		-	
F (54, 4,527)	-		53.70	
R ²	0.34		0.31	
Observations	3,589		4,582	

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

into one part that can be explained on economic grounds and an unexplained one that can be defined as discrimination.

When we use the first method (pooled method), we observe that the greatest unexplained or discriminatory difference is the one found in the group of Eastern countries (16.3 %), followed by the Southern countries (13.8 %), Northern (10.8 %) and Central ones (8.7 %). These figures are not so different from some estimates carried out previously. For example, in the UK case (North), Manning and Swaffield (2008) estimated an unexplained 8 % wage gap by gender after the first ten years of professional career, even when

there was no gap when joining the labour market. On the other hand, Jones et al. (2018) found an unexplained difference in hourly earnings of 11.7 % for the public sector and of 14 % for the private sector. In the Spanish case (South), Prieto (1995) estimates a 16 % discriminatory difference at the beginning of the 90s. For an Eastern country such as Poland, Goraus and Tyrowicz (2014) estimate an unexplained difference of 21 % for the period 1995-2012. Finally, for a Central Europe country such as France, Bensidoun and Trancart (2015) estimate a discriminatory difference that ranges between 9 % and 10 %. In spite of just being some of the examples we can give, and taking into account that the da-

**TABLE 5. WAGE EQUATION (OLS) (DEPENDENT VARIABLE:
LOG OF NET WAGE PER HOUR). CENTRAL EUROPE**

	Men		Women	
	Coefficient	Robust t	Coefficient	Robust t
Couple	0.047	2.98**	-0.003	-0.28
Children	0.039	2.47**	0.024	1.76*
National	0.032	1.83*	0.038	1.90*
Secondary	0.210	4.97**	0.070	1.81*
Post-secondary	0.252	4.67**	0.175	3.61**
University1	0.275	5.73**	0.188	4.41**
University2	0.330	6.31**	0.242	5.28**
Postgraduate	0.446	8.96**	0.323	7.35**
Age	0.022	4.36**	0.021	4.73**
Age2	-0.0002	-3.59**	-0.0002	-3.90**
Seniority	0.005	6.70**	0.006	7.52**
Managers	0.192	5.40**	0.185	5.06**
Professionals	0.169	5.01**	0.224	8.65**
Technicians	0.148	5.23**	0.143	6.53**
Clerks	0.085	2.99**	0.092	3.97**
Service- sales worker	0.021	0.73	0.018	0.83
Skilled agriculture	-0.046	-0.81	0.059	0.62
Skilled industry	0.014	0.52	0.033	0.64
Operators	0.021	0.78	0.060	1.60
Number of supervised	0.001	1.63	0.001	1.39
Full-time	-0.044	-1.47	-0.073	-5.71**
Permanent	0.092	4.19**	0.026	1.09
Non-flexible working time	-0.029	-2.13**	-0.024	-2.00**
Chooses method	0.030	1.95*	0.008	0.51
Paid training	0.021	1.69*	0.065	5.42**
Shift work	0.024	1.57	-0.015	-0.97
Job affects health	-0.010	-0.70	-0.015	-1.12
Monotonous tasks	-0.038	-2.87**	-0.047	-3.82**
Chooses speed	0.020	1.08	0.027	1.77*
Pain	-0.037	-2.31**	-0.023	-1.67*
Heavy loads	-0.042	-2.33*	-0.006	-0.31
Teamwork	0.010	0.83	-0.018	-1.42
Public sector	0.011	0.58	0.027	1.92*
Union	0.076	4.01**	0.056	3.66**
Size1	-0.295	-3.39**	-0.125	-2.38**
Size2-9	-0.040	-1.60	-0.003	-0.16

Size10-249	-0.025	-1.66*	-0.025	-1.88*
Agriculture	0.068	0.64	0.072	0.81
Industry	0.054	3.63**	0.020	0.86
Construction	0.080	3.81**	0.008	0.23
Austria	-0.518	-16.15**	-0.546	-16.65**
Belgium	-0.509	-17.86**	-0.472	-15.51**
Germany	-0.452	-15.66**	-0.519	-17.03**
Luxembourg	-0.261	-8.05**	-0.244	-7.07**
The Netherlands	-0.530	-16.77**	-0.525	-16.22**
France	-0.505	-16.87**	-0.547	-17.04**
Constant	1.890	15.88**	2.048	19.33**
F (46,3,153)	45.74		-	
F (46,3,471)	-		51.01	
R ²	0.41		0.39	
Observations	3,200		3,518	

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

tabases used and the time periods analysed are different in all cases, it is interesting to highlight that the way countries are ranked in relation to how relevant the discriminatory coefficient is, seems to be similar to the one obtained in our paper: discrimination is higher in Eastern and Southern countries and lower in Northern and Central ones.

In three of the cases (North, East and Central Europe), this discriminatory gap was even higher than the estimated average difference. As it can be seen in the table, the reason for this apparent paradox is that the explained wage difference has a negative value in these regions. That is, in these cases, women productive characteristics are “better” than those of men, so that the difference in these characteristics favours them and amplifies the discrimination they face¹³. For example, the survey used in this paper shows that the percentage of working people with university studies is higher among women than among men and for the four groups analysed¹⁴.

When using male coefficients structure, the discriminatory difference is slightly altered in each case, but still follows the ranking by regions. We only observe that discrimination coefficient values are always a little bit smaller when it is assumed the existence of discrimination only against women (versus the previous hypothesis that uses the coefficient structure taken from the pooled estimation). This seems to indicate that there is not only a negative discrimination against women, but also a positive discriminatory component in favour of men in the European labour market.

Finally, it is possible to decompose the discrimination coefficient according to the contribution of each variable considered herein (40 variables plus country dummies). The calculation was carried out based on the outcomes of the estimate that follows the pooled method. Table 7 gathers the two variables that contribute more to discrimination in the four groups of countries. It must be observed that family situation (having children in Northern countries and living with a couple in

¹³ This effect has also been observed, for example, by CASTAGNETTI et al. (2018) in the case of Italy.

¹⁴ In case of, for example, Eastern European countries, the percentage of women with university education is 14 % higher than that of men, which should imply a favourable wage di-

fference. However, we observe that, in practice, labour markets are not generating such compensatory wage difference.

TABLE 6. OAXACA DECOMPOSITION OF GENDER WAGE DIFFERENCES

	Pooled method			
	North	South	East	Central
Wage difference (Men-Women)	0.085 **	0.141 **	0.104 **	0.083 **
Explained	- 0.023 **	0.003	- 0.059 **	- 0.004
Unexplained (Discrimination)	0.108 **	0.138 **	0.163 **	0.087 **
Assuming discrimination against women (and not positive discrimination in favour of men)				
	North	South	East	Central
Wage difference (Men-Women)	0.085 **	0.141 **	0.104 **	0.083 **
Explained	- 0.022 *	0.012	- 0.056 **	0.003
Unexplained (Discrimination)	0.107 **	0.129 **	0.160 **	0.080 **

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

Source: *European Working Conditions Survey, 2015.*

the rest of cases) are the most repeated variables. For example, out of 16.1 % of discriminatory difference in the East, six percentage points (more than a third) are explained by the fact of living with a couple¹⁵. Therefore, it seems that family responsibilities (living with a couple and/or having children) are the most contributing factors to female wage discrimination at the work place. The fact that those “family responsibilities” are so relevant, seems to indicate that despite the social progress undergone in Europe during the last decades, it is still necessary to apply public policies directed to changing roles within families. As long as women continue refusing to

get more involved in their jobs or their professional promotion in favour of their couples, or of their children education and upbringing, it will be difficult to achieve a real wage equality in the labour market.

5. CONCLUSIONS

This research has measured the relevance of wage gap by gender in Europe using a recent database (EWCS-2015) and a generally accepted methodology (Oaxaca-Blinder). The characteristics of the database (information about 35 countries) recommend to group the observations by blocks of homogeneous countries, taken into account the following aspects: the level of development, recent economic evolution and cultural features. For this reason, we propose dividing them into four great regions: North, South, East and Centre. The wages found in different countries have been standardized using Eurostat cost of living index.

Once wage equation estimates by gender have been carried out together with the Oaxaca-Blinder decomposition, the main conclusions reached are as follows.

First of all, the effects of the human capital (education and experience) on wages

¹⁵ We should notice that the EWCS-2015 does not allow for dealing with family situations in a broader way than the one carried out in the paper. In particular, the only information about the marital status is the answer to question Q3c of the survey. It requests information about the relationship between the individual surveyed and other home members. Digit 1 is the only option for family union, which gathers the concepts of Spouse / Partner in the same answer. In case the individual surveyed does not live with a partner, it is not possible to know if the individual is separated, divorced or widowed. Therefore, we only know whether the individual lives with a partner, and that is the variable incorporated to the estimates. In this regard, it should be noted that the lack of accurate information on the family situation of the sample individuals is a drawback of the survey in order to adequately assess family impact on discrimination.

TABLE 7. FACTORS THAT EXPLAIN A GREATER PART OF WAGE DISCRIMINATION BY REGIONS

	Pooled method			
	North	South	East	Central
Children	0.02 *	—	—	—
Couple	—	0.04 *	0.06 **	0.03 **
Chooses speed	0.05 **	—	—	—
Service-sales worker	—	0.02 **	—	—
Job affects health	—	—	0.02 **	—
Permanent	—	—	—	0.06 **

** Significant at the 5 % level. * Significant at the 10 % level.

Source: *European Working Conditions Survey, 2015*

are very relevant for both genders and are as expected. At this point, it can be highlighted that the impact of each education level on wages as compared to the reference category (primary studies) is generally slightly higher in case of men.

Secondly, many job characteristics that reflect their advantages or disadvantages are not compensated by a wage difference, as it is stated in the theory of equalizing differences. It seems that the functioning of the European labour market is not competitive in general terms, and there are still some barriers to mobility and information. In this sense, we may highlight the fact that the presence of trade unions or works councils contributes to significantly increase wages in almost every country.

In the third case, regardless the chosen coefficient structure, the Oaxaca-Blinder decomposition allows detecting the existence of very significant discriminatory wage differences by gender, while being of different magnitude according to the region. The greatest discriminatory difference is found in the group of Eastern countries (16.3 %), followed by Southern countries (13.8 %), Northern (10.8 %) and Central (8.7 %). Besides, in Northern, Eastern and Central European countries, such discriminatory difference is even higher than the estimated average wage gap.

The reason for such is that female productive characteristics are currently “better” than those of men, so that the difference in favour of women in relation to those characteristics contributes to extending discrimination.

Finally, after analysing the main variables that explain the discrimination coefficient, it is observed that family situation (having children and living with a couple) is the most recurrent one. That is, family obligations continue contributing to damaging women status at companies (in terms of level of involvement in working activities, possibility of promotion and wages) in spite of advances in education and occupational segregation. For this reason, it is still essential to implement European policies to promote an equal behaviour of both genders within the family environment, thus trying to avoid that women are always the ones that limit their labour objectives due to family constraints.

REFERENCES

- ASPLUND, R.; PEREIRA, P. (1999). *Returns to Human Capital in Europe. A Literature Review*. Helsinki: ETLA.
- BENSIDOUN, I.; TRANCART, D. (2015). *The Gender Wage Gap in France: the Role of Non-Cognitive Characteristics*. Document de Travail DT/2015-08. Paris: DIAL.

- BLINDER, A. S. (1973). "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates." *The Journal of Human Resources* 8(4): 436-455.
- CARD, D. (1999). "Causal effects of education on earnings." In *Handbook of Labor Economics*, Eds. O. Ashenfelter and D. Card, Vol. 3A, Chapter 30, pp. 1801-1863. Amsterdam: North Holland.
- CASTAGNETTI, C.; ROSTI, L.; TÖPPER, M. (2018). "Overeducation and the gender pay gap in Italy." *International Journal of Manpower* 39(5): 710-730.
- CHISWICK, B. R.; MINCER, J. (1972). "Time-series changes in personal income inequality in the United States from 1939, with projections to 1985." *Journal of Political Economy* 80: S34-S66.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2017). *European Working Conditions Survey, 2015* [computer file], 4th edition. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor]. SN: 8098. <http://dx.doi.org/10.5255/UK-DA-SN-8098-4>.
- EUROSTAT (2018). *Gender pay gap statistics*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics (accessed October 2, 2018).
- GORAUS, K.; TYROWICZ, J. (2014). "Gender Wage Gap in Poland - Can It Be Explained by Differences in Observable Characteristics?" *Ekonomia* 36: 125-148.
- HARMON, C.; WALKER, I.; WESTERGAARD-NIELSEN, N. (2001). *Education and Earnings in 18 Europe. A Cross Country Analysis of the Returns to Education*. Cheltenham: Edward Elgar.
- HECKMAN, J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error." *Econometrica* 47(1): 153-61.
- HIRSCH, B. T. (2004). "Reconsidering union wage effects: Surveying new evidence on an old topic." *Journal of Labor Research* 25(2): 233-266.
- JAEGER, D. A. (2003). "Estimating the returns to education using the newest current population survey education questions." *Economics Letters* 78(3): 385-394.
- JANN, B. (2008). "The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models." *The Stata Journal* 8(4): 453-479.
- JONES, M.; MAKEPEACE, G.; WASS, V. (2018). "The UK gender pay gap 1917-2015: What is the role of the public sector?" *Industrial Relations* 75(2): 296-319.
- KANE, T. J.; ROUSE, C. E. (1995). "Labour market returns to two- and four-years colleges?" *American Economic Review* 83(3): 600-613.
- LALLEMAND, T.; RYCX, F. (2007). "Employer Size and the Structure of Wages: A Critical Survey." *Reflets et Perspectives de la Vie Économique* XLVI(2): 75-87.
- MANNING, A.; SWAFFIELD, J. (2008). "The gender gap in early-career wage growth." *Economic Journal* 118(530): 983-1024.
- MINCER, J. A. (1974). *Schooling, experience and earnings*. New York: NBER.
- OAXACA, R. L. (1973). "Male-female wage differentials in urban labor markets." *International Economic Review* 14(3): 693-709.
- OAXACA, R. L.; RANSOM, M. R. (1994). "On discrimination and the decomposition of wage differentials." *Journal of Econometrics* 61(1): 5-21.
- PRIETO, J. (1995). *Discriminación salarial de la mujer y movilidad laboral*. Doctoral Thesis. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- ROSEN, S. (1987). "The theory of equalizing differences." In *Handbook of Labor Economics*, Eds. O. Ashenfelter and R. Layard, Vol. 1, Chapter 12, pp. 641-692. Amsterdam: North Holland.

ABSTRACT

This paper analyses wage gap determinants by gender in Europe. The existence of a gender wage gap in Europe has been widely confirmed, in spite of the fact that almost every country has adopted numerous anti-discrimination regulations since the 60s-70s. Latest Eurostat data show that the unadjusted gender wage gap (defined as the difference between average gross hourly earnings of male and female employees as percentage of male gross earnings) was at an average of 16.2 % for the 28 UE countries in 2016. For a long time, a significant percentage of this gender wage gap was explained by the low provision of female human capital and the performing of less disadvantageous jobs (less risky, less physical fitness). Both factors contributed to generate a compensatory wage gap in favour of men. However, during the last years, women have improved in almost all educational and working areas. It is quite common in most European countries to find more women than men at University, women are more integrated in almost all professions, and they are increasingly more involved the politics and firm management. Nevertheless, wage gaps seem to remain.

This research is meant to provide some extra evidence in this respect by using recent European working information, specifically, the European Working Conditions Survey, 2015 (EWCS-2015). Based on this information, the Oaxaca-Blinder method will be used to decompose the average wage gap and calculate the discriminatory component (the one that is not explained by economic factors) of such gap. At the same time, given that the survey almost covers the whole European territory (both EU members and non-members), we will try to find out if there is any regional pattern related to the intensity of such discrimination.

The EWCS-2015 has been carried out by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. The survey provides information about a great variety of personal, family and working characteristics of 43,858 people from 35 European countries who are mostly employed. Non-wage earners and those who do not provide any information related to the variables used in estimation have been eliminated, thus reducing the survey to a number of observations that do not allow for estimating individual wage equations for each country successfully. Instead, we have decided to group observations into four major European regions with homogeneous economic characteristics. The regions are: North, South, East, and Central Europe. This geographical division of the sample is necessary because although the majority of these countries belong to the European Union and even most of them share a common currency (Euro), they still remarkably differ in terms history, cultural environment, the role of women and the labour relation framework. For example, Southern countries are historically characterized by a lower participation of women in the labour market and have undergone the recent financial crisis more intensively, thus causing much higher wage adjustments than in the rest of countries. On the other hand, the Eastern group, made up of countries which still had a planned economy during the 80s and 90s, are characterized by a traditionally higher participation of women in the labour market and also by counting on obsolete economic sectors and low wages. As far as the Northern countries are concerned, Scandinavia is currently the most balanced labour system from a gender perspective. Finally, the last block, named Central Europe, constitutes the core of the European Union and counts on the most competitive industrial sector.

It turns vital to process wage information as homogeneous as possible, when gathering data of people from different countries, with different living standards or different currencies. So, nominal wages in Euros have been deflated using a cost of living index estimated by Eurostat, named “Comparative price levels of final consumption by private households including indirect taxes”, for wage data to represent an equivalent purchasing power for all European countries.

Once wage equation estimates by gender have been carried out together with the Oaxaca-Blinder decomposition, the main conclusions reached are as follows.

First of all, the effects of the human capital (education and experience) on wages are very relevant for both genders and are as expected. At this point, it can be highlighted that the impact of each education level on wages as compared to the reference category (primary studies) is generally slightly higher in case of men.

Secondly, many job characteristics that reflect their advantages or disadvantages are not compensated by a wage difference, as it is stated in the theory of equalizing differences. It seems that the functioning of the European labour market is not competitive in general terms, and there are still some barriers to mobility and information. In this sense, we may highlight the fact that the presence of trade unions or works councils contributes to significantly increase wages in almost every country.

In the third case, regardless the chosen coefficient structure, the Oaxaca-Blinder decomposition allows detecting the existence of very significant discriminatory wage differences by gender, while being of different magnitude according to the region. The greatest discriminatory difference is found in the group of Eastern countries (16.3 %), followed by Southern countries (13.8 %), Northern (10.8 %) and Central (8.7 %). Besides, in Northern, Eastern and Central European countries, such discriminatory difference is even higher than the estimated average wage gap. The reason for such is that female productive characteristics are currently “better” than those of men, so that the difference in favour of women in relation to those characteristics contributes to extending discrimination.

Finally, after analysing the main variables that explain the discrimination coefficient, it is observed that family situation (having children and living with a couple) is the most recurrent one. That is, family obligations continue contributing to damaging women status at companies (in terms of level of involvement in working activities, possibility of promotion and wages) in spite of advances in education and occupational segregation. For this reason, it is still essential to implement European policies to promote an equal behaviour of both genders within the family environment, thus trying to avoid that women are always the ones that limit their labour objectives due to family constraints.

Keywords: Gender, wage discrimination, Oaxaca-Blinder method, family responsibilities, Europe.

RESUMEN

Este artículo analiza los determinantes de la brecha salarial de género en Europa. La existencia de una brecha salarial de género ha sido ampliamente confirmada por los datos, a pesar de que casi todos los países han adoptado numerosas regulaciones contra la discriminación desde los años 60-70. Los últimos datos de Eurostat muestran que la brecha salarial de género no ajustada (definida como la diferencia entre los ingresos medios brutos por hora de los hombres y de las mujeres expresada como porcentaje de los ingresos medios brutos de los hombres) fue en promedio del 16,2 % para los 28 países de la UE en 2016. A lo largo del tiempo, un porcentaje significativo de esta brecha salarial de género se ha explicado por la existencia de una menor dotación de capital humano de las mujeres y por el hecho de que ellas solían desempeñar profesiones con menores desventajas (en las que asumían niveles de riesgo más bajos o que contaban con menores requerimientos físicos). Ambos factores contribuyeron a generar una diferencia salarial compensatoria a favor de los hombres. Sin embargo, durante los últimos años las mujeres han mejorado su posición en casi todas las áreas educativas y laborales. Así, es bastante común en la mayoría de los países europeos encontrar más mujeres que hombres en la universidad, las mujeres están más integradas en casi todas las profesiones, y también están cada vez más involucradas en las actividades políticas y en la administración de las empresas. Sin embargo, la brecha salarial parece mantenerse.

El objetivo de esta investigación es proporcionar evidencia adicional a este respecto mediante el uso de información reciente del mercado de trabajo europeo, específicamente, la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, 2015 (EWCS-2015). Con base en esta información, se utilizará el método Oaxaca-Blinder para descomponer la brecha salarial media y calcular el componente discriminatorio de dicha brecha (el que no se explica por factores económicos). Al mismo tiempo, dado que la encuesta cubre casi todo el territorio europeo (tanto países miembros de la UE como no miembros), intentaremos averiguar si existe algún patrón regional relacionado con la intensidad de dicha discriminación.

La EWCS-2015 ha sido llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. La encuesta proporciona información sobre una gran variedad de características personales, familiares y laborales, de 43.858 personas de 35 países europeos, en su mayoría empleados. Se han eliminado todas las observaciones de individuos que no son asalariados o que no proporcionan ninguna información sobre las variables utilizadas en la estimación. Esto reduce el tamaño de la muestra hasta el punto de no permitir la estimación de ecuaciones salariales individuales de calidad para cada país. Por ello, hemos decidido agrupar las observaciones en cuatro grandes bloques geográficos de países con características económicas homogéneas. Los bloques son: Norte, Sur, Este y Europa Central. Esta regionalización de la muestra es necesaria porque, aunque la mayoría de estos países pertenece a la Unión Europea e incluso muchos comparten una moneda común (el euro), todavía difieren notablemente en su evolución histórica, entorno cultural, en el papel que corresponde a las mujeres y el marco de relaciones laborales. Por ejemplo, los países del Sur se caracterizan históricamente por una menor participación de las mujeres en el mercado laboral y han sufrido la reciente crisis financiera con mayor intensidad, lo que ha provocado recientemente unos ajustes salariales mucho más altos que los producidos en el resto de países. Por otro lado, los países del Este poseían economías planificadas hasta los años 90, que contaban con sectores económicos obsoletos y de bajos salarios, y en las que se daba tradicionalmente una mayor participación laboral de la mujer. En lo que respecta a los países del Norte, Escandinavia es quizá el ejemplo de un sistema laboral

equilibrado desde una perspectiva de género. Finalmente, el último bloque, denominado Europa Central, constituye el núcleo de la Unión Europea y cuenta con el sector industrial más competitivo.

Cuando se emplean datos personales correspondientes a países diferentes, con distintos niveles de vida e incluso monedas, resulta esencial procesar la información salarial de la manera más homogénea posible. Por ello, los salarios se han deflactado utilizando un índice del coste de vida estimado por Eurostat, denominado "Niveles de precios comparativos del consumo final de los hogares privados, incluidos los impuestos indirectos", de modo que tales salarios estén expresados en términos de un poder adquisitivo equivalente para todos los países europeos.

La estimación de un conjunto de ecuaciones salariales por género, y la posterior descomposición de Oaxaca-Blinder que nos permite aislar la diferencia discriminatoria de salarios, nos lleva a obtener algunas conclusiones principales que se enumeran a continuación.

En primer lugar, los efectos del capital humano (educación y experiencia) sobre los salarios son muy relevantes para ambos sexos y son acordes a lo esperado. En este punto, cabe destacar que el impacto de cada nivel de educación sobre los salarios por comparación con la categoría de referencia (poseer estudios primarios) es generalmente un poco mayor en el caso de los hombres.

En segundo lugar, muchas características del trabajo que reflejan sus ventajas o desventajas no parecen compensarse por medio de una diferencia en el salario monetario, como afirma la teoría de las ventajas netas. Parece que el funcionamiento del mercado laboral europeo no es competitivo en términos generales, existiendo aún barreras muy efectivas a la movilidad y a la transmisión de información. En este sentido, podemos destacar el hecho de que la presencia de sindicatos o comités de empresa contribuye a aumentar significativamente los salarios en casi todos los países.

En tercer lugar, con independencia de la estructura de coeficientes elegida, la descomposición de Oaxaca-Blinder permite detectar la existencia de diferencias salariales discriminatorias muy significativas por género, pero de diferente magnitud según la región. La mayor diferencia salarial discriminatoria se da en el caso de los países del Este de Europa (16.3 %), seguidos por los países del Sur (13.8 %), Norte (10.8 %) y Europa Central (8.7 %). Además, en los países del Norte, Este y Europa Central, esta diferencia discriminatoria es incluso mayor que la brecha salarial promedio estimada. La razón de ello es que muchas de las características productivas de las mujeres son actualmente "mejores" que las de los hombres, por lo que esta diferencia de características favorable a las mujeres contribuye a ampliar la discriminación.

Finalmente, tras analizar las principales variables que explican el tamaño del coeficiente de discriminación, se observa que la situación familiar (tener hijos y vivir en pareja) es la más recurrente en las cuatro regiones. Es decir, parece que la asunción de mayores obligaciones familiares sigue contribuyendo a dañar el estatus laboral de las mujeres (en términos de nivel de participación en las actividades laborales, posibilidades de promoción profesional y salarios) a pesar de sus avances en el ámbito de la educación y de la segregación ocupacional. Por esta razón, aún es esencial implementar en Europa políticas dirigidas a promover un comportamiento igualitario de ambos géneros dentro del ámbito

familiar, tratando de evitar que sean casi siempre las mujeres quienes limiten sus objetivos laborales debido a la existencia de restricciones familiares.

Palabras clave. Género, discriminación salarial, método de Oaxaca-Blinder, responsabilidades familiares, Europa.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Evaluación de las consecuencias económicas de la segregación ocupacional por edad en España

Evaluation of the economic consequences of occupational segregation by age in Spain

BÁRBARA MONTERO GONZÁLEZ*
JOSÉ ANTONIO CAMACHO BALLESTA**

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha tenido una gran incidencia en el aumento de la precariedad laboral, no solo por los elevados niveles de desempleo que ha provocado, sino también por el empeoramiento de las condiciones laborales de aquellas personas que tienen un puesto de trabajo. Sin embargo, el efecto de la crisis no ha sido homogéneo para todos los grupos de edad, siendo las personas jóvenes las más afectadas. El colectivo joven sufre de manera desproporcionada los efectos del déficit de trabajo decente y de los trabajos de poca calidad, medidos en función de la pobreza de los trabajadores, las bajas remuneraciones y/o la situación del empleo, incluida la incidencia de la informalidad. La juventud siempre ha sido uno de los colectivos más vulnerables dentro del mercado laboral y la crisis lo ha puesto de manifiesto. Por ello, este trabajo se centra en el estudio de la segregación ocupacional de la juventud española. Trabajar en malas condiciones trae consecuencias negativas para la juventud y, por ello, se ha decidido analizar la concentración del empleo

joven a través de la segregación. En definitiva, con este análisis se plantean dos objetivos:

- a) Determinar los niveles de segregación de jóvenes (16-29 años), adultos (30-49 años) y mayores (50 o más años) y establecer comparaciones entre ellos.
- b) Averiguar cómo afecta la consideración del género y el nivel formativo a los resultados obtenidos.

Para medir la segregación de los individuos en base a su edad, además de considerar los factores mencionados, se han empleado una serie de herramientas propuestas por Alonso-Villar & del Río (2010). Desde el trabajo de Duncan & Duncan (1955) varios autores han desarrollado medidas para cuantificar la segregación, algunas de las cuales prestan cada vez más atención a los inconvenientes que se presentan cuando hay más de dos grupos involucrados en el estudio. Así, gracias a los trabajos de Silber (1992); Reardon & Firebaugh (2002); y Frankel & Volij (2008) se pueden utilizar varias herramientas para cuantificar hasta qué punto las distribuciones de los distintos grupos establecidos se separan. Estas herramientas son especialmente útiles para cuantificar la segregación global en un contexto multigrupo. Sin embargo, para explorar la situación de un grupo de forma aislada, los/as autores/as se en-

* Profesora Sustituta Interina. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

** Profesor Contratado Doctor. Departamento de Economía Internacional y de España. Universidad de Granada.

cuentran con el problema de elegir un grupo de referencia con el que comparar al grupo de interés que está siendo analizado. Por ejemplo, si utilizáramos un índice tradicional, como el de Duncan o el de Karmel y Maclachlan, para medir la segregación de la juventud, tendríamos que comparar la distribución del grupo joven con la de los grupos de adultos y mayores. En cada comparación el índice daría un valor diferente y sería difícil determinar la situación de la juventud porque pueden darse grandes diferencias entre algunos grupos y pequeñas entre otros. En este sentido, Alonso-Villar & del Río (2010) proponen comparar la distribución del grupo a estudiar con la estructura ocupacional de la economía de referencia. Como referencia se puede tomar el empleo total de la economía, pero también el empleo con una antigüedad igual o inferior a 5 años. Se ha decidido filtrar el empleo de este modo para ver si se producen modificaciones importantes entre los resultados obtenidos bajo la referencia del empleo total y el filtrado por antigüedad. Además, al ser el grupo joven el foco de análisis se hace necesario homogeneizar las comparaciones entre las distintas cohortes, ya que las personas con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años se caracterizan, entre otros aspectos, por tener una antigüedad reducida.

Por otro lado, en este trabajo se da un paso más en el estudio de la segregación al explorar el efecto positivo o negativo de la ordenación ocupacional de cada grupo en base a la “calidad” de las ocupaciones. Para este propósito se han empleado las medidas desarrolladas por Alonso-Villar & del Río (2015, 2016), con las cuales se pueden cuantificar las consecuencias económicas de la segregación para cada grupo, tanto en términos monetarios como de bienestar, y también determinar si la ordenación ocupacional explica una parte importante de la posición económica de la juventud en el mercado laboral. En esta parte de la investigación es donde cobra más sentido el filtrado de la muestra ya que la evaluación de la “calidad” de las ocupaciones se hace a través del salario medio bruto anual que perciben los distintos grupos en ellas. Del mismo modo, se ha considerado oportuno analizar el efecto que ciertas variables pueden tener en la posición laboral de las distintas cohortes y, por ello, se ha considerado el género y la formación. Así, se comparan grupos

que solo se diferencian entre sí por la edad de las personas que lo forman. En resumen, con esta parte del estudio se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Cuantificar las ganancias o pérdidas derivadas de la ordenación ocupacional de cada grupo.
- b) Explorar si la segregación ocupacional juega un papel importante en los ingresos brutos de estos grupos.
- c) Analizar como esas ganancias o pérdidas cambian cuando los grupos son homogeneizados en términos de género y nivel formativo adquirido, cuantificando, al mismo tiempo, el rol que cada uno de estos factores juega.

Para desarrollar el análisis, este trabajo usa los datos contenidos en la Encuesta de Estructura Salarial (EES) de los años 2002, 2006, 2010 y 2014. Esta encuesta incluye, además de aspectos salariales, la ocupación de los individuos, usando la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) a un dígito. En los años 2002 y 2006 se emplea la CNO-94 (que contiene 19 ocupaciones) y en los años 2010 y 2014 la CNO-11 (que contiene un total de 17 ocupaciones). Este cambio en la clasificación provoca una ruptura que impide analizar la evolución de los distintos índices calculados durante el periodo completo, pero si se puede comparar la evolución de los datos entre 2002-06 y 2010-14, que coinciden con los periodos de pre-crisis y crisis, respectivamente. Esto hace posible determinar la incidencia de la crisis en los niveles de segregación y sus consecuencias económicas. La EES también ofrece información sobre ciertas variables demográficas, como son el sexo y el nivel formativo, permitiendo así ahondar en el análisis empírico a través de la creación de varios subgrupos poblacionales.

2. JUSTIFICACIÓN E HIPÓTESIS

Para realizar una justificación adecuada del estudio de la juventud es conveniente resaltar lo que configura a este segmento de la población como digno de atención.

Tanto el desempleo juvenil como las situaciones que llevan a los/as jóvenes a renunciar a la búsqueda de empleo o a trabajar en malas condiciones conllevan un coste económico, social, individual y familiar. El coste individual recae sobre la propia juventud porque la falta de empleo decente, al experimentarse a temprana edad, puede representar una amenaza para las perspectivas laborales futuras de una persona e instalar patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda la vida. Además, existe un vínculo comprobado entre el desempleo juvenil y la exclusión social (Ryan, 2000; Espluga, Lemkow, Baltiérrez & Kieselbach, 2004; Lasheras Ruiz & Pérez Eransus, 2014). La incapacidad de encontrar empleo genera una sensación de vulnerabilidad e inutilidad entre los/as jóvenes, y puede elevar los índices de criminalidad, problemas de salud mental, violencia, conflictos y consumo de drogas (Oficina Internacional del Trabajo, 2003). Los costes económico, familiar y social se producen porque la ociosidad entre los jóvenes es costosa. No contribuye al bienestar económico del país, al contrario: la pérdida de ingreso de la generación más joven se traduce en una falta de ahorros, así como en una pérdida en la demanda global. Aquellos/as jóvenes que no pueden ganarse la vida por sí solos tienen que ser mantenidos por sus familias lo que disminuye la cantidad de dinero que queda para gastar e invertir a nivel de hogar. Las sociedades pierden lo que han invertido en educación y los gobiernos no reciben contribuciones en sus sistemas de Seguridad Social viéndose obligados a gastar más en servicios correctivos, como los programas para prevenir el consumo de drogas y el crimen.

Todo lo anterior amenaza el potencial de desarrollo de las economías, por lo tanto, para cualquier país resulta de vital importancia centrarse en la juventud desde un punto de vista del coste-beneficio. Hay cada vez más evidencia empírica que muestra que invertir en juventud, y particularmente en empleo productivo de (y para) la juventud es importante para el crecimiento económico, la salud (Robone & Jones, 2008; Siegrist, Benach, McKnight, Goldblatt & Muntaner, 2010), el malestar civil (MercyCorps, 2015), la demografía, la sostenibilidad del medio ambiente y, con toda seguridad, es importante para los

niveles de felicidad y satisfacción personal de la población (Frey & Stutzer, 2002; Camfield, 2006). En otras palabras, el empleo juvenil incide en todos los aspectos del crecimiento y el desarrollo y de ahí se deriva la importancia de su análisis.

Por otro lado, hay muchas razones que justifican por qué debe preocuparnos la existencia de segregación en el mercado laboral (Anker, 1998; Cohen & Huffman, 2003; European Commission, 2009; Kaufman, 2010). Una de ellas es que gran parte de las diferencias salariales de ciertos colectivos es consecuencia directa de la segregación, sin olvidar que las condiciones de trabajo también suelen ser peores en los empleos en los que la presencia de estos grupos es mayoritaria. Esto tiene importantes repercusiones en términos de pobreza, especialmente para los hogares encabezados por miembros de estos grupos. Además, la concentración de estas personas en trabajos mal remunerados y con menor status, refuerza los estereotipos e incrementa los niveles de pobreza. Por otro lado, la segregación debilita la posición de estos colectivos en el mercado laboral ya que ciertas variables ajenas al trabajo se acaban convirtiendo en un factor importante en la valoración y retribución de su trabajo, favoreciendo la devaluación de las ocupaciones a medida que aumenta el porcentaje de participación de estos colectivos en ellas. La segregación tiene además un efecto negativo en la educación de las generaciones futuras y no conviene olvidar que la exclusión de las minorías en ciertos empleos implica también una pérdida de recursos humanos, lo cual lleva a resultados claramente ineficientes, sobre todo en aquellas economías donde las minorías están altamente educadas. Más aún, la segregación impone importantes rigideces, reduciendo la capacidad de los mercados para responder a cambios laborales, lo cual es un grave problema en una economía que pretende ser competitiva y global.

A lo largo del último siglo, el estudio de la segregación ha suscitado el interés de un gran número de economistas y sociólogos que, en su mayoría, han investigado este fenómeno tomando una perspectiva de género (Bettio, 2002; Blackburn, Siltanen & Jarman, 1995; Blau, Simpsom & Anderson, 1998; Melkas & Anker, 1997; Otero Giráldez & Gradín Lago,

2001; Dolado, Felgueroso & Jimeno, 2003; Palacio & Simón, 2006; Cáceres Ruiz, Escot Mangas, Fernández Cornejo & Saiz Briones, 2004; Iglesias Fernández & Llorente Heras, 2008; Alonso-Villar & del Río, 2010). También hay estudios de segregación aplicados en base a la nacionalidad (Cachón Rodríguez, 1997; Constant & Massey, 2005; Hidalgo, Calderón & Pérez, 2006; Simón, Ramos & Sanromá, 2007; Alonso-Villar & del Río, 2011); la raza o etnia (Queneau, 2009; Gradín Lago, del Río & Alonso-Villar, 2014); y la orientación sexual (Antecol, Jong & Steinberger, 2008; Leppel, 2009; Klawitter, 2015; Alonso-Villar & del Río, 2016).

Sin embargo, el estudio de la segregación del colectivo joven no ha sido atendido hasta ahora. Hay muy pocos trabajos en los que la edad haya sido tomada como variable principal en el análisis de la segregación y aquellos autores que sí han llevado a cabo dicha consideración se han centrado en analizar la segregación para los trabajadores más mayores. Es el caso de Hutchens, 1986, 1988; Hirsch, Macpherson & Hardy, 2000; Dixon, 2009; Heywood, Jirjahn & Tsertsvadze, 2010; Heywood et al., 2010; Ilmakunnas & Ilmakunnas, 2014; Sala, 2015. En otros estudios, la edad se ha considerado como un factor complementario a la hora de analizar la segregación, en combinación con otros aspectos principales como el género (Dolado, Felgueroso & Jimeno, 2001; Alonso-Villar & del Río, 2010; Humpert, 2012; Aldaz Odriozola & Eguía Peña, 2016); o la nacionalidad (Iglesias Fernández & Llorente Heras, 2006).

Las distintas hipótesis planteadas en esta investigación intentan responder dos cuestiones principales: ¿qué está provocando la precariedad laboral de la juventud española? y ¿en qué medida determinadas variables pueden contribuir a empeorar o mejorar la situación de este colectivo en el mercado laboral?

Los supuestos desarrollados para dar respuesta a dichas cuestiones se muestran a continuación:

- *La juventud española se encuentra segregada en el mercado laboral. Este fenómeno provoca la concentración de dicho colectivo en ocupaciones situadas*

en la parte baja de la clasificación, perjudicándoles en términos monetarios y de bienestar. Además, si a lo anterior se le une el hecho de que los/as jóvenes reciben salarios más reducidos dentro de las ocupaciones en las que trabajan (en comparación con adultos/as y mayores) también se puede afirmar que la juventud presenta un gap salarial bastante elevado que, posiblemente, se haya incrementado con la crisis.

- *Los niveles de segregación del colectivo joven son muchos más elevados que los correspondientes a otros grupos de edad (adultos/as y mayores), sin embargo, en base a los resultados obtenidos en otros estudios (Hutchens, 1986, 1988; Humpert, 2012) se supone que dentro del empleo más reciente (menor o igual a 5 años de antigüedad) la juventud presenta una situación más favorable siendo, en este caso, los/as mayores (50 o más años) los que se ven más perjudicados por este fenómeno.*
- *Considerando la enorme destrucción de empleo joven que ha originado la crisis en España, se supone que la segregación de este colectivo ha incrementado en los últimos años como consecuencia de dicho fenómeno.*

En base a los supuestos anteriores, la desfavorable situación que presenta la juventud española dentro del mercado laboral no solo se debería a las elevadas cifras de desempleo e inactividad forzada, sino también a su segregación profesional. No obstante, no todas las personas jóvenes presentan la misma situación, ya que la juventud no es un grupo homogéneo, existen ciertos subgrupos dentro de este colectivo que, además de ser jóvenes, poseen otras características que los sitúan en desventaja y les dificultan aún más encontrar un trabajo decente (Oficina Internacional del Trabajo, 2006). Algunas de estas características son el género y el nivel formativo adquirido, por ello, se les prestará especial atención en este estudio.

En base a la literatura existente sobre segregación de género, se deduce que:

- *la consideración de esta variable tendrá un efecto relevante en el análisis de la segregación de los distintos grupos de edad. Al mismo tiempo, se establece que dentro del colectivo joven la brecha de género es más reducida y que las mujeres de todas las franjas de edad son las más afectadas y perjudicadas por la segregación, aunque posiblemente la crisis haya reducido las diferencias entre hombres y mujeres en lo relativo a este fenómeno.*

Muchos estudios destacan que el nivel formativo es un factor determinante en la situación laboral de los/as jóvenes (Albert, Juárez, Sánchez & Toharia, 2000; Dolado, Felgueroso & Jimeno, 2000; Biagi & Lucifora, 2005; Bassanini & Duval, 2006) y, por ello, dicha variable ha sido incluida en este estudio. En relación con ella, la hipótesis que se establece es la siguiente:

- *la segregación presenta los mismos patrones que el desempleo cuando se relaciona con el nivel formativo, es decir, a medida que aumenta el nivel formativo del joven se produce una mejora de su posición laboral. Se parte de la idea de que el haber adquirido estudios superiores provoca que la concentración de la juventud se produzca en ocupaciones de mayor calidad, por tanto, las personas con dicha formación resultan beneficiadas en términos monetarios y de bienestar. En contraposición, aquellos/as que han realizado menores inversiones en capital humano deberían presentar una situación más desfavorable.*

3. METODOLOGÍA

En este apartado se presentan las medidas utilizadas para explorar la segregación ocupacional y sus consecuencias por edad (y otras variables) en España. Estas herramientas se han clasificado en tres grupos: A) medidas que permiten calcular los niveles de segregación de un grupo demográfico concreto dentro de un contexto; B) medidas que permiten cuantificar las consecuencias económicas de la ordenación ocupacional del grupo, tanto

en términos monetarios como en términos de bienestar y C) medidas con las que explorar las ventajas y desventajas del grupo entre ocupaciones, lo cual permite mostrar el otro componente de las ganancias o pérdidas totales de un grupo debido a su situación en el mercado laboral. Una vez que se determina el total de pérdidas o ganancias de un grupo y los dos componentes anteriores, es posible averiguar si la segregación juega un papel importante en ese total.

3.1. Medición de la segregación

Este trabajo sigue el enfoque desarrollado por Alonso-Villar & del Rio (2010), según el cual se dice que un grupo está segregado siempre y cuando esté sobre-representado en algunas ocupaciones y sub-representado en otras, en comparación con la distribución del empleo total de la economía a través de las ocupaciones (punto de referencia). Según estas autoras, existen diferentes maneras de medir hasta qué punto la ordenación ocupacional de un grupo difiere de la estructura ocupacional de la economía y, por lo tanto, cuantificar su segregación. En este caso, los índices empleados han sido los siguientes:

$$D^g = \frac{1}{2} \left| \sum_j \frac{c_j}{T} - \frac{t_j}{C} \right| \quad (1)$$

$$\Phi_\alpha^g = \begin{cases} \sum_j \frac{c_j}{T} \ln \left(\frac{c_j/T}{t_j/C} \right) & = 1 \\ \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \sum_j \frac{t_j}{C} \left[\left(\frac{c_j/T}{t_j/C} \right)^\alpha - 1 \right] & \neq 1 \end{cases} \quad (2)$$

donde C_j hace referencia al número de trabajadores del grupo g en la ocupación j ; $C^g = \sum_j c_j$ es el número total de trabajadores del grupo g en la economía; t_j designa el número total de trabajadores en la ocupación j ; y $T = \sum_j t_j$ es el total de empleo.

El índice D^g , el cual es una variación del índice de disimilitud, oscila entre 0 (sin segregación) y 1 (segregación completa) y tiene una clara interpretación económica: un valor de 0,2 significa que el 20 % de los/as trabajadores/as del grupo estudiado tendrían que cambiar de ocupación para no tener segrega-

ción, sin alterar la estructura ocupacional de la economía de referencia (Alonso-Villar & del Río, 2016). Φ_{α}^g es una familia de índices, adaptados de la literatura sobre distribución de la renta, que dependen de un parámetro, α , que denota la aversión hacia la segregación. Hablando en líneas generales, cuanto menor sea el valor de este parámetro, mas se ve afectado el índice por la sub-representación del grupo en algunas ocupaciones. En este análisis se le da a dicho parámetro el valor 1.

A parte de calcular estos índices, para medir la segregación de los grupos también se usan las curvas de segregación local, S^g , definidas por Alonso-Villar & del Río (2010). Para construir estas curvas, primero hay que ordenar las ocupaciones de menor a mayor atendiendo a la participación de cada grupo en ellas ($c_{\cdot} / \cdot$). Denotando por $\tau = \sum_{\cdot} c_{\cdot} t_{\cdot} / \cdot$, la proporción de empleo representada por las j primeras ocupaciones, el valor de la curva en este punto es la proporción del grupo g que trabaja en aquellas ocupaciones. A saber,

$$S^g(\tau) = \sum_{\cdot} \frac{c_{\cdot}}{\cdot} \quad (3)$$

Esta curva muestra la sub-representación del grupo respecto a la proporción acumulada del empleo de las distintas ocupaciones, ordenadas según el criterio mencionado anteriormente. Cuanto más cerca este la curva a la línea de 45° , menor es la segregación del grupo. Hay diferentes maneras de medir como de lejos está la curva de la línea de 45° . El índice D^g representa la mayor distancia vertical entre ellas. Por su parte, los índices Φ_{α}^g no tienen una fácil interpretación, aunque cuánto menor es el valor de α , más afectado está el índice por la forma de la curva en valores cercanos a cero, que es donde el grupo tiene una menor representación.

Una ventaja de utilizar estas curvas es que cumplen con el criterio de dominancia, es decir, si la curva de un grupo nunca se sitúa por debajo de la de otro y está por encima en algunos puntos, la segregación es menor para el grupo cuya curva esté más cerca de la línea de 45° . Sin embargo, si las curvas se cruzan, no podemos concluir qué grupo tiene mayor

segregación y, en esos casos, el uso de índices se hace absolutamente necesario.

El uso de los diferentes índices en el análisis nos permitirá comprobar la solidez de los resultados frente a los cambios experimentados por las diferencias entre la clasificación ocupacional de un grupo y la estructura ocupacional de la economía de referencia.

3.2. Medición de las consecuencias económicas de la segregación para los grupos

Hasta ahora se han mostrado herramientas que cuantifican la desigualdad en la distribución de un grupo a lo largo de las ocupaciones. Sin embargo, dicha desigualdad no tiene por qué ser mala para el grupo. La segregación solo perjudica a los individuos que la sufren cuando provoca la concentración de los mismos en ocupaciones situadas en la parte inferior de la clasificación. Si, por el contrario, dicha concentración se da en las mejores ocupaciones de la economía, la segregación sería ventajosa para los individuos que la padecen.

En este apartado se presentan varios indicadores desarrollados por Alonso-Villar & del Río (2015, 2016) para evaluar la ordenación ocupacional de un grupo de acuerdo a la "calidad" de las ocupaciones, lo que se mide a través del cociente entre la media salarial en una ocupación y la media salarial de la economía de referencia. Los índices empleados en este estudio son los siguientes:

$$\Gamma^g = \sum \left(\frac{c_{\cdot}}{\cdot} - \frac{t_{\cdot}}{\cdot} \right) = \quad (4)$$

$$\Psi_{\varepsilon}^g = \begin{cases} \sum \left(\frac{c_{\cdot}}{\cdot} - \frac{t_{\cdot}}{\cdot} \right) \ln \frac{w_{\cdot}}{\bar{w}} & = 1 \\ \sum \left(\frac{c_{\cdot}}{\cdot} - \frac{t_{\cdot}}{\cdot} \right) \frac{\left(\frac{w_{\cdot}}{\bar{w}} \right)^{-1}}{1 - \varepsilon} & \neq 1 \end{cases} \quad (5)$$

donde $w_{\cdot}$ denota la media del salario bruto anual de la ocupación j y $\bar{w} = \sum \frac{t_{\cdot}}{\cdot}$ es la media del salario bruto anual de la economía de referencia.

Como Alonso-Villar & del Río (2015) demuestran, Γ^g mide la pérdida o ganancia per cápita del grupo g derivada de su ordenación ocupacional en términos monetarios. Por su parte, el índice Ψ_ε^g cuantifica la pérdida o ganancia de bienestar de dicho grupo. Esta familia está condicionada por el parámetro ε , que denota aversión hacia la desigualdad dentro del grupo, la cual surge si los individuos de un grupo trabajan en ocupaciones de diferente “calidad”. Cuanto mayor sea el valor de este parámetro, más atención le presta el índice a las diferencias existentes entre los individuos del grupo. Todos los miembros de esta familia tienen algo en común: la sub-representación del grupo en una ocupación contribuye negativamente al índice solo si esa ocupación está altamente pagada, mientras que la sobre-representación lo hace cuando se da en empleos mal pagados. El índice Γ^g puede ser obtenido de la anterior familia cuando la aversión a la desigualdad tiende a cero.

Los índices Γ^g y Ψ_ε^g comparten algunas propiedades y difieren en otras. Son iguales a cero cuando ningún grupo sufre segregación o todas las ocupaciones tienen el mismo salario, e incrementan cuando algunos individuos del grupo se mueven de una ocupación a otra que tiene un salario mayor. La principal diferencia entre Γ^g y Ψ_ε^g está en que el primero no muestra aversión a la desigualdad y el segundo si lo hace. En particular, cuando un individuo del grupo se mueve a otra ocupación, el índice Ψ_ε^g aumenta más, cuánto menor es el salario de la ocupación que ha dejado atrás, mientras que para Γ^g el efecto no depende del punto de partida.

Estas medidas permiten ir más allá en la medición de la desigualdad para centrar la atención en sus consecuencias económicas, tanto monetarias como en términos de bienestar, que es donde radica el principal problema. En este trabajo se emplean ambas medidas para comprobar la solidez de los resultados frente a cambios en la aversión a la desigualdad dentro del grupo.

3.3. Medición de las pérdidas o ganancias de cada grupo dentro de las ocupaciones

Aparte de las ventajas y desventajas que un grupo tiene debido a su ordenación ocu-

pacional, en cada ocupación el grupo puede enfrentar salarios más altos o más bajos que otros grupos. El diferencial salarial total que el grupo g tiene como consecuencia de ambos factores puede ser escrito como $C^g \sum^c \frac{w_j^g}{w} - \dots - w$, donde w denota la media salarial del grupo g en la ocupación j (la cual puede diferir de la media salarial de esa ocupación, denotada por W). Siguiendo a Alonso-Villar & del Río (2015), si se divide este diferencial por $C^g W$ (que representa el total de ingresos salariales que el grupo tendría si no hubiera segregación ni disparidades dentro de las ocupaciones respecto a otros grupos) se obtiene el ratio de la brecha salarial per cápita del grupo (denotada por $EGap^g$). Esta ratio puede ser descompuesta en dos partes, una denota la pérdida o ganancia monetaria del grupo derivada de la segregación, Γ^g , y la otra referida a sus pérdidas o ganancias dentro de las ocupaciones, Δ^g .

$$EGap^g = \left(C^g \sum^c \frac{w_j^g}{w} - C^g \sum^t \frac{w_j^g}{w} - \dots - w \right) \frac{1}{C^g W} = \underbrace{\sum^c \left(\frac{w_j^g}{w} - \frac{w_j^g}{W} \right)}_{\Delta^g} + \underbrace{\left(\frac{w}{W} - 1 \right)}_{\Gamma^g} \quad (6)$$

Destacar que esta ratio de la brecha salarial per cápita no es nada más que la diferencia entre la media salarial del grupo y la media salarial de la economía, expresada como una proporción de la última.

Siguiendo a Alonso-Villar & del Río (2016), otras expresiones análogas pueden ser usadas para cuantificar la pérdida o ganancia total de bienestar de un grupo. Así, la ventaja o desventaja de bienestar total (WAD_ε^g) que el grupo g tiene en el mercado laboral como resultado de la segregación ocupacional y de las disparidades salariales dentro de las ocupaciones, puede ser descompuesta del siguiente modo:

$$WAD_\varepsilon^g = \begin{cases} \Psi_\varepsilon^g + \sum^c \frac{C_j^g}{C^g} \left[\ln \frac{w_j^g}{w} - \ln \frac{W}{w} \right] & \varepsilon = 1 \\ \Psi_\varepsilon^g + \sum^c \frac{C_j^g}{C^g} \left[\frac{\left(\frac{w_j^g}{w} \right)^{1-\varepsilon} - 1}{1-\varepsilon} - \frac{\left(\frac{W}{w} \right)^{1-\varepsilon} - 1}{1-\varepsilon} \right] & \varepsilon \neq 1 \end{cases} \quad (7)$$

Ω_ε^g

donde Ω_c^g representa la pérdida o ganancia de bienestar del grupo dentro de las ocupaciones.

Usando las descomposiciones anteriores, es posible determinar si la segregación es un componente importante de la brecha salarial total y la pérdida o ganancia de bienestar del grupo, respectivamente.

4. LA SEGREGACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA JUVENTUD

La medición de la segregación y sus consecuencias comienza con el análisis de la distribución de jóvenes, adultos/as y mayores a través de las distintas ocupaciones. El gráfico 1 muestra cómo han evolucionado los niveles de concentración de los tres grupos durante los dos periodos considerados.

En base al empleo total, durante el primer periodo se producen reducciones importantes en los niveles de segregación de jóvenes y mayores. Sin embargo, en los años de crisis, mientras la segregación aumenta para el grupo joven, disminuye para los/as mayores.

Cuando el empleo se filtra por antigüedad las tendencias son similares, aunque en este caso la reducción de la segregación durante el primer periodo es bastante acusada para los/as mayores y muy leve para la juventud. Al mismo tiempo, en los años de crisis la segregación del grupo joven se mantiene estable bajo esta perspectiva. Por su parte, la incidencia de la segregación para el grupo adulto se reduce durante los dos periodos analizados (en las dos muestras consideradas).

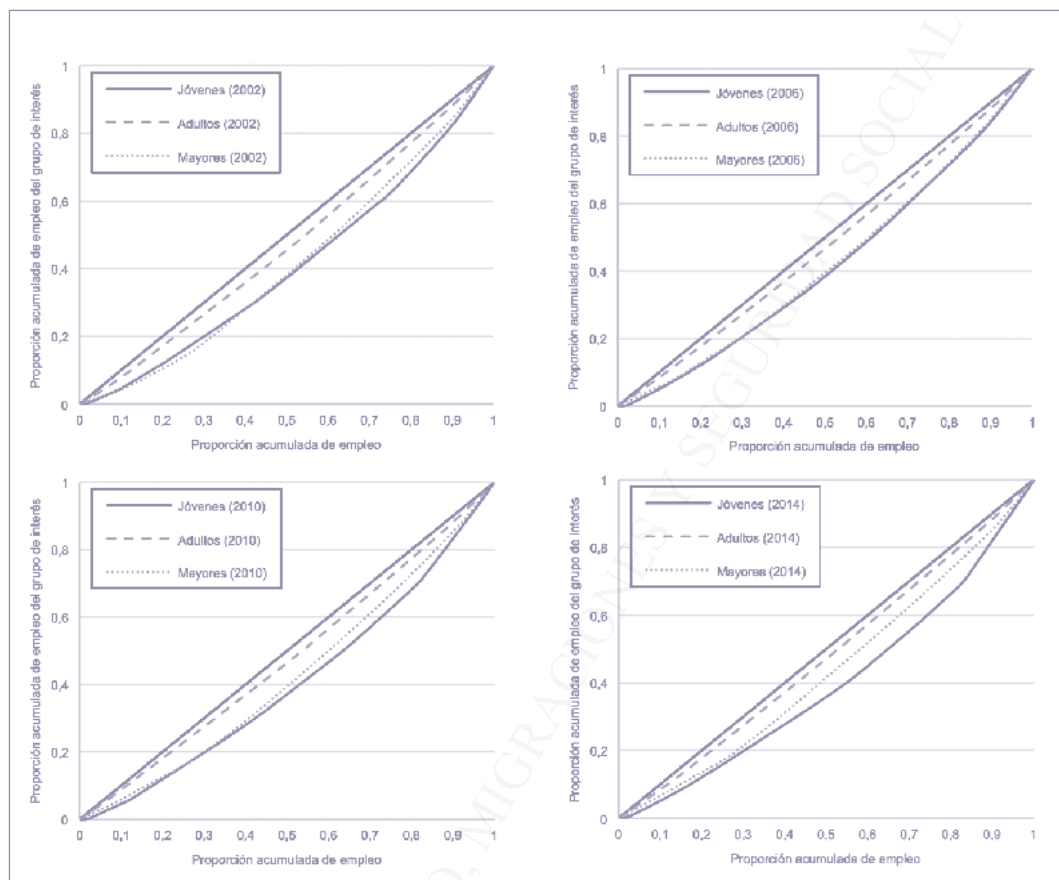
Estas tendencias se repiten con independencia del índice local empleado. La única diferencia radica en que el índice D^g proporciona resultados más elevados.

Las curvas de segregación representadas en los gráficos 2 y 3 desvelan que, en base al empleo total, la juventud es la más afectada por la segregación en todos los años considerados (tal y como puede observarse también en el gráfico 1). Los/as mayores también se ven bastante afectados por dicho fenómeno, sobre todo antes del comienzo de la crisis. En los siguientes años, la reducción de sus cifras y el aumento de las cifras jóvenes provoca una separación importante entre ambos grupos. Siguiendo la interpretación del índice D^g , en el año 2014, el 15 % de los/as jóvenes tendrían

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE D^g POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS CURVAS DE SEGREGACIÓN POR GRUPOS DE EDAD

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

que haber cambiado de ocupación para tener una estructura ocupacional idéntica a la de la economía de referencia. En cambio, en ese mismo año, solo el 8 % de las personas con 50 o más años tendría que haber cambiado de empleo para eliminar la segregación del grupo.

Cuando se filtra la muestra por antigüedad, la situación se modifica para jóvenes y mayores. En este caso, es el grupo de mayores el más afectado por la segregación en todos los años considerados, algo lógico si se tiene en cuenta que el peso demográfico de este grupo se reduce casi a la mitad (en cada año analizado) al eliminar de la muestra a aquellos/as que tienen más de 5 años de antigüedad. Según el índice D^E , aproximadamente el 17 % (en el año 2002, el índice es del 25 %) de las

personas mayores tendrían que cambiar de ocupación para tener una ordenación idéntica a la estructura ocupacional de la economía de referencia. En el caso de los jóvenes, los porcentajes rondan el 11 % en todos los años considerados.

Las curvas de segregación también muestran que los/as mayores son los más afectados bajo esta perspectiva. Con ellas se observa que, en ambos periodos, se reducen las diferencias entre los niveles de segregación de jóvenes y mayores. Además, en los años de crisis se aprecia que las curvas del grupo joven están más cerca de la línea de 45° en casi todos los puntos en los que han sido estimadas, con la excepción de las dos primeras decilas, es decir, cuando el empleo acumulado se aproxima al 20 % se produce un cruce entre las

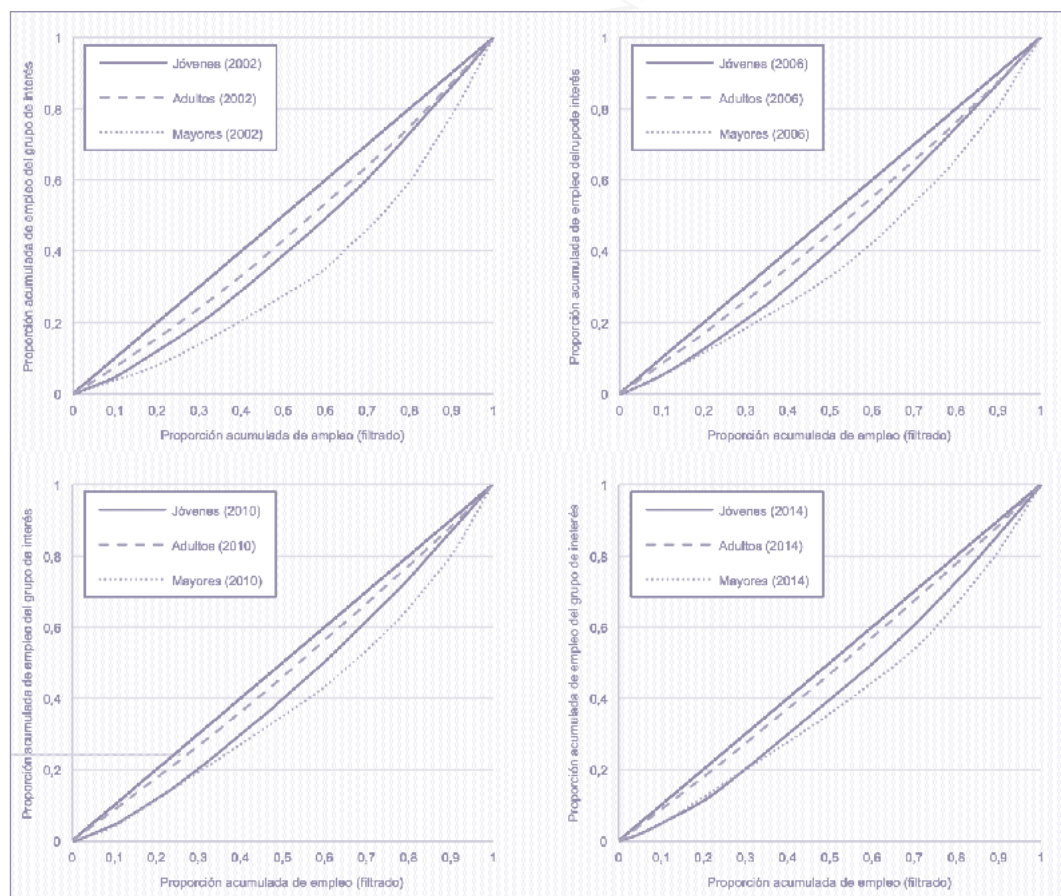
curvas de jóvenes y mayores. Esto significa que, en teoría, pueden existir algunos índices para los cuales las personas con 50 o más años tienen menor segregación que la juventud. A pesar de ello, en base a los índices empleados en este estudio, la distribución ocupacional de los/as trabajadores/as jóvenes, cuando se toma como referencia el empleo filtrado por antigüedad es más uniforme.

Por otro lado, conviene destacar la situación del colectivo adulto. Su curva está por encima de las otras dos y es prácticamente paralela a la línea de 45°, sobre todo en el último año. Esto quiere decir que las personas con edades comprendidas entre los 30 y los 49 años tienen muy poca sobre-representación y sub-representación en las distintas

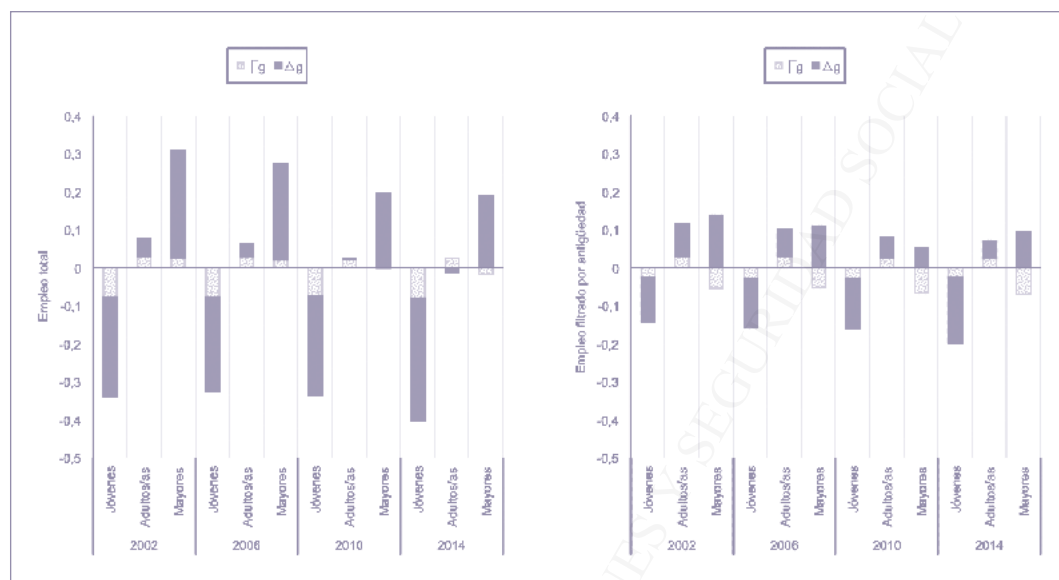
ocupaciones, respecto a los otros dos grupos. También es destacable que esta situación se repita para las dos muestras que se han tomado como referencia.

Los niveles de concentración de la juventud repercuten de forma negativa sobre dicho colectivo, ya que este obtiene pérdidas monetarias asociadas a su distribución ocupacional. Según el índice r , esas pérdidas monetarias se aproximan al 8 % de la media salarial de la economía en todos los años analizados de la muestra total. Además, los/as trabajadores/as del grupo joven no solo tienen pérdidas derivadas de su segregación, sino también de las disparidades salariales existentes dentro de las ocupaciones donde ellos/as trabajan, tal y como muestra Δ (gráfico 4). Al unir las

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LAS CURVAS DE SEGREGACIÓN POR GRUPOS DE EDAD EN LA MUESTRA FILTRADA



Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL EGAP Y SUS COMPONENTES POR GRUPOS DE EDAD

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

dos pérdidas, se obtiene la brecha de ingresos per cápita del grupo joven (*EGap*) en términos monetarios, que llega a alcanzar el 40,52 % en el año 2014. Esto significa que, en ese año, el grupo joven posee una pérdida monetaria per cápita (*EGap*) del 40 % de la media del salario bruto anual de la economía debido a su concentración en ocupaciones mal pagadas (r) y a que reciben salarios brutos (anuales) más bajos que los miembros de los otros grupos (Δ), siendo este último factor más importante que el primero.

El grupo de adultos/as obtiene ganancias en todos los años analizados, aunque durante los años de crisis estas se derivan, principalmente, de su distribución ocupacional, ya que el componente Δ disminuye tanto en esos años que acaba volviéndose negativo en el 2014. Por lo tanto, podría decirse que, durante los años de crisis, la segregación se ha convertido en un factor importante para que los/as adultos/as tengan una situación algo más favorable en el mercado laboral.

El grupo de mayores también posee ganancias per cápita en todos los años, pero estas son mucho más elevadas que las correspondientes a los/as adultos/as y se deben casi

por completo a que poseen salarios más altos dentro de las ocupaciones en las que trabajan. En los años anteriores a la crisis la segregación contribuía de forma positiva a las ganancias del grupo (aunque en porcentajes muy reducidos). Sin embargo, durante los años 2010 y 2014 la repercusión de este fenómeno se vuelve negativa, provocando una reducción de sus ganancias totales.

Bajo la perspectiva del empleo más reciente, las pérdidas monetarias del colectivo joven son más reducidas que en la situación anterior. Aun así, este sigue siendo el único grupo de edad que obtiene pérdidas derivadas de los dos componentes del *EGap*. Durante los dos periodos estudiados aumenta su brecha total de ingresos debido al incremento de las pérdidas producidas por las disparidades salariales existentes dentro de las ocupaciones (las pérdidas procedentes de la segregación se reducen). En definitiva, todo lo anterior provoca una pérdida monetaria per cápita del 20 % de la media salarial de la economía en el año 2014. A pesar de ello, en este caso, son los/as mayores los que obtienen las pérdidas derivadas de la segregación más elevadas. Como puede verse en el gráfico 4, este grupo obtiene valores negativos del índice r (próximos al 6 %)

en todos los años estudiados (en la situación anterior solo obtenían pérdidas durante los años de crisis). Solo gracias a que los miembros de este grupo reciben salarios más altos dentro de las ocupaciones en las que trabajan, al final el grupo obtiene un *EGap* positivo en casi todos los años (en el año 2010, debido al reducido valor del componente Δ , se obtiene una brecha de ingresos negativa del 2 %).

Como muestra la tabla 1, cuando se calculan los índices de bienestar se obtienen resultados similares. Para la muestra total, al igual que ocurría con el *EGap*, las pérdidas totales de bienestar (WAD_1 y WAD_2) del grupo joven disminuyen en los años previos a la crisis y aumentan durante la misma (debido a las disminuciones y aumentos de sus dos componentes), colocándose en el último año cerca del 50 % en base al WAD_1 y en el 66 % en base al WAD_2 . Por lo tanto, las pérdidas de bienestar de la juventud son más elevadas que las monetarias.

Para los grupos de adultos/as y mayores la composición y evolución de los índices de bien-

estar calculados (WAD_1 y WAD_2) es la misma que la comentada anteriormente para el *EGap* y sus componentes. La única diferencia radica en que las ganancias de bienestar de ambos grupos son inferiores a las monetarias.

Cuando se analizan los índices de bienestar en la muestra filtrada también se obtienen los mismos resultados que para el *EGap* y sus componentes. Solo hay que puntualizar que, para el grupo de mayores, las pérdidas de bienestar derivadas de la segregación son tan elevadas durante los años de crisis que provocan unos WAD negativos en los dos años, y no solo en 2010 como ocurría con el *EGap*. Estas pérdidas son más altas cuando se usa el índice Ψ_2 , ya que este presenta mayor aversión hacia la desigualdad entre los individuos del grupo que Ψ_1 .

Al contrario de lo que sucedía bajo el empleo total, aquí la segregación provoca más pérdidas monetarias que de bienestar para el grupo joven. Sin embargo, para adultos/as y mayores la situación coincide, ya que estos grupos ganan más en términos monetarios que de bienestar bajo ambas perspectivas.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE BIENESTAR Y SUS COMPONENTES POR GRUPOS DE EDAD

Años	Grupos	EMPLEO TOTAL						EMPLEO $\leq$ AÑOS ANTIG.					
		Ψ_1	Ω_1	WAD_1	Ψ_2	Ω_2	WAD_2	Ψ_1	Ω_1	WAD_1	Ψ_2	Ω_2	WAD_2
2002	Jóvenes	-0,060	-0,305	-0,365	-0,050	-0,394	-0,445	-0,009	-0,111	-0,120	0,005	-0,116	-0,110
	Adultos/as	0,026	0,048	0,074	0,024	0,053	0,077	0,019	0,068	0,087	0,010	0,064	0,074
	Mayores	0,014	0,231	0,245	0,004	0,221	0,225	-0,068	0,107	0,040	-0,089	0,103	0,015
2006	Jóvenes	-0,055	-0,290	-0,345	-0,046	-0,367	-0,412	-0,014	-0,127	-0,141	-0,005	-0,134	-0,140
	Adultos/as	0,023	0,037	0,060	0,021	0,042	0,063	0,020	0,061	0,081	0,015	0,058	0,074
	Mayores	0,007	0,209	0,215	-0,001	0,197	0,196	-0,055	0,086	0,031	-0,062	0,082	0,021
2010	Jóvenes	-0,066	-0,311	-0,377	-0,063	-0,410	-0,473	-0,017	-0,131	-0,149	-0,010	-0,146	-0,155
	Adultos/as	0,021	0,006	0,027	0,022	0,010	0,032	0,022	0,047	0,070	0,021	0,047	0,068
	Mayores	-0,006	0,168	0,162	-0,010	0,165	0,156	-0,074	0,046	-0,028	-0,084	0,048	-0,036
2014	Jóvenes	-0,078	-0,407	-0,485	-0,081	-0,577	-0,658	-0,015	-0,179	-0,194	-0,009	-0,207	-0,215
	Adultos/as	0,023	-0,012	0,011	0,025	-0,011	0,014	0,021	0,042	0,063	0,022	0,042	0,064
	Mayores	-0,018	0,167	0,149	-0,022	0,171	0,149	-0,073	0,076	0,003	-0,085	0,076	-0,009

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES LOCALES POR EDAD Y GÉNERO

		EMPLEO TOTAL						EMPLEO ≤5 AÑOS ANTIG.					
		2002	2006		2010	2014		2002	2006		2010	2014	
Φ ₁	Mujer mayor	0,4894	0,3862	↓	0,2963	0,2405	↓	0,7450	0,5214	↓	0,4142	0,3533	↓
	Mujer joven	0,303	0,303	=	0,2653	0,2675	↑	0,3162	0,3201	↑	0,2424	0,2369	↓
	Mujer adulta	0,2511	0,252	↑	0,1561	0,1481	↓	0,3006	0,2786	↓	0,1587	0,1634	↑
	Hombre joven	0,1379	0,1751	↑	0,1858	0,1509	↓	0,0995	0,1380	↑	0,1493	0,0999	↓
	Hombre mayor	0,1115	0,1209	↑	0,1132	0,1041	↓	0,2364	0,1803	↓	0,1979	0,1674	↓
	Hombre adulto	0,0654	0,0848	↑	0,1104	0,1181	↑	0,1062	0,1145	↑	0,1296	0,1281	↓
Φ ₂	Mujer mayor	0,3764	0,3128	↓	0,2943	0,2682	↓	0,4907	0,3953	↓	0,3476	0,3173	↓
	Mujer joven	0,2846	0,3055	↑	0,296	0,2946	↓	0,2861	0,2902	↑	0,2067	0,2005	↓
	Mujer adulta	0,2678	0,2756	↑	0,2049	0,1925	↓	0,3027	0,3258	↑	0,2787	0,2678	↓
	Hombre joven	0,2254	0,2616	↑	0,2435	0,221	↓	0,1829	0,2021	↑	0,2271	0,2252	↓
	Hombre mayor	0,2064	0,2133	↑	0,2134	0,2028	↓	0,2904	0,2530	↓	0,2705	0,2404	↓
	Hombre adulto	0,1463	0,1745	↑	0,2066	0,2127	↑	0,1934	0,2364	↑	0,2197	0,1605	↓

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

5. LA SEGREGACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS POR EDAD Y GÉNERO

Este apartado se centra en el estudio de la segregación y sus consecuencias sobre jóvenes, adultos/as y mayores bajo una perspectiva de género. La consideración de esta variable posee una doble finalidad: identificar las diferencias existentes en la distribución ocupacional de los distintos subgrupos resultantes y explorar si el sexo de los individuos afecta a los/as trabajadores/as de distinta edad de la misma manera.

En primer lugar, se analiza cómo han evolucionado los niveles de segregación de los distintos subgrupos durante los dos periodos considerados. En la tabla 2 se recogen los valores y tendencias de los dos índices calculados. Ambos coinciden en la reducción de la segregación de las mujeres mayores durante los dos periodos analizados, lo que lleva a la conclusión de que la crisis no ha afectado a la tendencia seguida por los niveles de concentración de este subgrupo. Para los hombres adultos se da la tendencia contraria, aunque al tomar como referencia el empleo filtrado por antigüedad, la segregación de este subgrupo disminuye durante la crisis.

Cuando se toma como referencia el empleo total, los niveles de concentración de las mujeres jóvenes mantienen cierta estabilidad en los años previos a la crisis, sin embargo, durante la misma estos niveles aumentan haciendo que las jóvenes se posicionan como las más segregadas en el año 2014. Cuando se elimina de la muestra a aquellos/as con más de 5 años de antigüedad, los niveles de segregación de este subgrupo aumentan durante el primer periodo y se reducen durante el segundo.

Exceptuando a los hombres adultos, el resto de subgrupos masculinos presentan la misma evolución de sus índices locales durante los dos periodos estudiados. En este sentido, los valores experimentan aumentos y reducciones durante el primer y segundo periodo, respectivamente. En base a la muestra filtrada la situación es similar: se producen reducciones de la segregación para los mayores de 50 años en los dos periodos; y para jóvenes y adultos la segregación aumenta durante el primero y disminuye durante el segundo.

En definitiva, las distintas medidas empleadas desvelan que las más afectadas por la segregación son las mujeres, especialmente las mayores y jóvenes.

Como muestra la tabla 3 las diferencias de género se reducen para todos los grupos de edad durante el primer periodo considerado. En esos años también se observa que, según la mayoría de índices, la brecha de género es más reducida entre los/as jóvenes, aunque la crisis modifica dicha situación. Este fenómeno provoca un incremento de la segregación para ellas y una disminución para ellos dando lugar, de este modo, a un aumento de la brecha de género para el grupo. En consecuencia, en los últimos años es el grupo adulto el que presenta menor diferenciación de género en lo relativo a segregación ocupacional. Dentro de la muestra filtrada por antigüedad la mayoría de índices establecen que las diferencias de género son más reducidas dentro del colectivo joven en todos los años analizados.

Es dentro del grupo de mayores donde se localizan las diferencias de género más elevadas, en especial cuando la muestra se filtra por antigüedad. Esto sucede a pesar de que es el único grupo en el que las diferencias de género se reducen en los dos periodos considerados.

Las repercusiones monetarias que provocan los niveles de segregación de los distintos subgrupos analizados bajo la referencia del empleo total se muestran en el gráfico 5. Como puede observarse, los tres subgrupos femeninos y el subgrupo de hombres jóvenes sufren pérdidas monetarias totales derivadas de su distribución ocupacional en todos los años analizados.

Para las mujeres adultas esas pérdidas se deben, casi en exclusiva, a que reciben meno-

res salarios dentro de las ocupaciones en las que trabajan (Δ). En cambio, para hombres y mujeres jóvenes, la segregación también es relevante a la hora de explicar su brecha de ingresos per cápita. En este sentido, conviene destacar el caso de los hombres jóvenes porque son los únicos trabajadores de género masculino que obtienen *EGap* negativos. Además, sus pérdidas per cápita superan el 20 % en todos los años analizados y son mayores que las correspondientes a los subgrupos de mujeres adultas y mayores.

El gráfico 5 también muestra que la crisis ha aumentado las pérdidas monetarias per cápita de los subgrupos jóvenes en los últimos años analizados, llegando a provocar unas pérdidas del 34 % para ellos y del 45 % para ellas. Dentro de esas pérdidas la segregación supone un 8 % y 9 %, respectivamente.

Por su parte, el subgrupo de mujeres mayores destaca porque solo posee pérdidas derivadas de su segregación que, tal y como se ha comentado anteriormente, es bastante elevada. De todos los subgrupos estudiados son ellas las que poseen el r más elevado, sobre todo en los dos primeros años, lo que muestra que son las más afectadas negativamente por la segregación en términos monetarios. No obstante, las pérdidas per cápita de este subgrupo se reducen durante los años de crisis debido a que el componente Δ del *EGap*, que tiene signo positivo, gana más importancia. Esto significa que las disparidades salariales existentes dentro de las ocupaciones donde la presencia de estas mujeres es mayoritaria les reportan una ventaja o beneficio. Aun así,

TABLA 3. DIFERENCIAS DE GÉNERO EN LA SEGREGACIÓN DE LOS DISTINTOS GRUPOS DE EDAD

		EMPLEO TOTAL				EMPLEO ≤5 AÑOS ANTIG.							
		2002	2006		2010	2014		2002	2006		2010	2014	
Φ ₁	Jóvenes	0,1652	0,1279	↓	0,0794	0,1166	↑	0,2167	0,1821	↓	0,0931	0,1370	↑
	Adultos/as	0,1858	0,1672	↓	0,0457	0,0300	↓	0,1944	0,1641	↓	0,0291	0,0353	↑
	Mayores	0,3780	0,2653	↓	0,1832	0,1365	↓	0,5086	0,3411	↓	0,2163	0,1859	↓
D ^B	Jóvenes	0,0592	0,0439	↓	0,0525	0,0735	↑	0,1032	0,0881	↓	0,0205	0,0247	↑
	Adultos/as	0,1216	0,1011	↓	0,0017	0,0201	↑	0,1092	0,0894	↓	0,0590	0,1074	↑
	Mayores	0,1699	0,0994	↓	0,0810	0,0653	↓	0,2003	0,1423	↓	0,0771	0,0769	↓

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

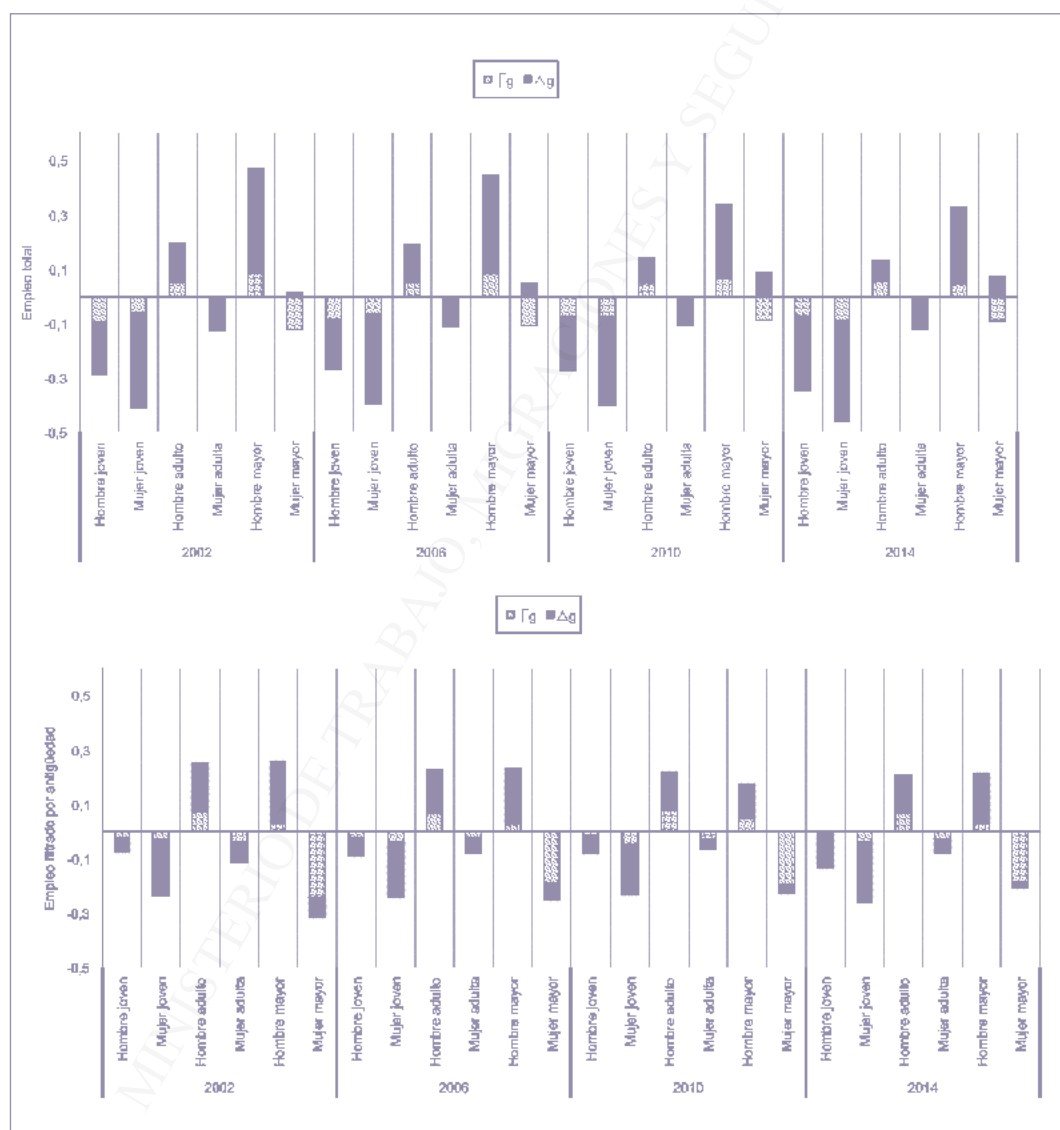
esas ventajas no llegan a ser tan elevadas como para evitar que el *EGap* de este subgrupo sea negativo en esos años.

Los hombres adultos y mayores son los únicos que obtienen ganancias monetarias per cápita que superan, en el caso de los mayores, el 40 % del salario bruto anual de la economía en los años previos a la crisis. Para ambos subgrupos, dentro de las ganancias to-

tales (*EGap*), es el componente Δ el que tiene mayor peso, por lo tanto, los hombres trabajadores de más de 30 años no solo se ven beneficiados monetariamente por su concentración ocupacional, sino también por recibir salarios más elevados que el resto de subgrupos.

Cuando se modifica la economía de referencia se producen ciertas modificaciones en lo relativo a las repercusiones monetarias de

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL *EGAP* Y SUS COMPONENTES POR EDAD Y GÉNERO



Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE BIENESTAR Y SUS COMPONENTES POR EDAD Y GÉNERO

	Subgrupos	EMPLEO TOTAL						EMPLEO ≤ 5 AÑOS ANTIG.					
		Ψ_1	Ω_1	WAD ₁	Ψ_2	Ω_2	WAD ₂	Ψ_1	Ω_1	WAD ₁	Ψ_2	Ω_2	WAD ₂
2002	Hombre joven	-0,074	-0,211	-0,285	-0,065	-0,252	-0,317	0,000	-0,041	-0,041	0,021	-0,033	-0,012
	Mujer joven	-0,041	-0,446	-0,487	-0,030	-0,633	-0,663	-0,020	-0,219	-0,240	-0,016	-0,261	-0,277
	Hombre adulto	0,053	0,134	0,187	0,066	0,141	0,207	0,071	0,148	0,219	0,082	0,141	0,223
	Mujer adulta	-0,019	-0,129	-0,148	-0,047	-0,168	-0,215	-0,065	-0,086	-0,150	-0,105	-0,117	-0,223
	Hombre mayor	0,081	0,301	0,382	0,097	0,276	0,373	0,031	0,186	0,216	0,042	0,184	0,226
	Mujer mayor	-0,160	0,007	-0,153	-0,238	-0,014	-0,252	-0,289	-0,104	-0,393	-0,383	-0,166	-0,550
2006	Hombre joven	-0,057	-0,202	-0,259	-0,040	-0,236	-0,276	0,004	-0,061	-0,057	0,022	-0,056	-0,034
	Mujer joven	-0,053	-0,408	-0,461	-0,052	-0,558	-0,611	-0,036	-0,216	-0,251	-0,039	-0,252	-0,291
	Hombre adulto	0,048	0,124	0,172	0,057	0,127	0,185	0,062	0,133	0,195	0,070	0,125	0,195
	Mujer adulta	-0,014	-0,109	-0,123	-0,031	-0,131	-0,162	-0,040	-0,057	-0,097	-0,061	-0,071	-0,132
	Hombre mayor	0,074	0,281	0,354	0,080	0,254	0,335	0,026	0,168	0,195	0,034	0,164	0,198
	Mujer mayor	-0,124	0,040	-0,084	-0,160	0,029	-0,131	-0,201	-0,085	-0,286	-0,233	-0,121	-0,354
2010	Hombre joven	-0,057	-0,218	-0,276	-0,045	-0,263	-0,308	0,009	-0,062	-0,053	0,028	-0,059	-0,031
	Mujer joven	-0,074	-0,408	-0,482	-0,081	-0,373	-0,654	-0,042	-0,201	-0,243	-0,044	-0,240	-0,284
	Hombre adulto	0,054	0,093	0,147	0,067	0,104	0,170	0,078	0,122	0,200	0,088	0,120	0,208
	Mujer adulta	-0,016	-0,105	-0,121	-0,029	-0,131	-0,159	-0,036	-0,042	-0,077	-0,049	-0,054	-0,103
	Hombre mayor	0,067	0,228	0,295	0,083	0,214	0,297	0,048	0,114	0,162	0,060	0,115	0,175
	Mujer mayor	-0,104	0,072	-0,032	-0,134	0,065	-0,069	-0,209	-0,045	-0,254	-0,244	-0,060	-0,304
2014	Hombre joven	-0,065	-0,323	-0,388	-0,059	-0,422	-0,481	0,006	-0,116	-0,109	0,021	-0,118	-0,097
	Mujer joven	-0,090	-0,496	-0,586	-0,102	-0,753	-0,856	-0,034	-0,245	-0,280	-0,037	-0,307	-0,344
	Hombre adulto	0,062	0,077	0,139	0,078	0,087	0,166	0,074	0,121	0,194	0,087	0,123	0,210
	Mujer adulta	-0,018	-0,119	-0,137	-0,031	-0,148	-0,179	-0,036	-0,057	-0,093	-0,050	-0,075	-0,125
	Hombre mayor	0,056	0,240	0,297	0,075	0,234	0,309	0,036	0,154	0,189	0,051	0,153	0,204
	Mujer mayor	-0,108	0,060	-0,048	-0,140	0,052	-0,088	-0,206	-0,040	-0,246	-0,251	-0,069	-0,320

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

la segregación. En primer lugar, se reducen las pérdidas de los subgrupos jóvenes, en especial las de los hombres, lo que aumenta la marca de género dentro de este grupo etario. Según los datos, al filtrar el empleo por antigüedad, los hombres jóvenes no solo poseen menos segregación, sino que se ven menos perjudicados por ella.

En segundo lugar, las mujeres mayores pasan a ser las que obtienen los *EGap* negativos más elevados durante los dos primeros años, destacando aún más que antes la relevancia de la segregación en la explicación de

los mismos. En concreto, en todos los años estudiados, el 20 % de la brecha salarial per cápita de este subgrupo se debe a su concentración ocupacional. Además, en este caso, las mujeres de esta franja de edad también obtienen pérdidas derivadas del componente Δ , lo que desvela la mayor precariedad laboral de las mujeres mayores con una antigüedad en el empleo igual o inferior a 5 años. Las pérdidas de este subgrupo solo son superadas en el último año por las de las mujeres jóvenes debido al incremento que experimenta para este subgrupo el componente que recoge las disparidades salariales durante la crisis.

En último lugar, las ganancias per cápita de los hombres adultos y mayores se equiparán bajo esta nueva perspectiva en todos los años considerados.

Los resultados relativos al bienestar son similares a los anteriores. El único aspecto destacable es que las pérdidas de bienestar de los subgrupos femeninos son mayores que las monetarias, en cambio, para los subgrupos masculinos se da la situación contraria, por lo que obtienen mayores ganancias monetarias que de bienestar (mayores pérdidas en el caso de los jóvenes). Esta tendencia se repite en las dos economías de referencia, por lo tanto, con independencia de la edad y la antigüedad, las mujeres se ven más afectadas en términos de bienestar. Sin embargo, cuando se analizan los componentes de las distintas pérdidas ($EGap$, WAD_1 y WAD_2) para conocer a que se deben esas discrepancias se observa que la edad posee un efecto diferenciador. Mientras que las mujeres adultas y mayores obtienen más pérdidas de bienestar como consecuencia directa de que la segregación les perjudica más en este sentido, para las mujeres jóvenes la mayor cuantía de estas pérdidas se debe a que reciben salarios más reducidos y no a la segregación, ya que este fenómeno les resta más en términos monetarios. En el caso de los hombres también se produce esta diferenciación por edad.

No obstante, la crisis modifica las tendencias anteriores. La tabla 4 muestra como en los dos últimos años, bajo la referencia del empleo total, los hombres menores de 50 obtienen valores de bienestar más elevados. En el caso de los jóvenes las mayores pérdidas de bienestar en esos años se deben a que reciben salarios más reducidos que el resto de subgrupos, en cambio, para los adultos las mayores ganancias de bienestar se deben en exclusiva a que su distribución ocupacional en esos años les beneficia más en estos términos.

Como se ha podido observar, bajo las dos economías de referencia, siempre son los subgrupos femeninos los que sufren peores consecuencias derivadas de la segregación. Dentro de los tres grupos de edad analizados siempre son las mujeres las que se llevan la

peor parte sufriendo pérdidas monetarias y de bienestar, no solo derivadas de la segregación sino también de las disparidades salariales existentes dentro de las ocupaciones en las que trabajan. No obstante, dentro del grupo joven las diferencias de género parecen ser menos acusadas, debido, entre otras cosas, a que los hombres jóvenes no están tan bien posicionados dentro de la escala ocupacional como pueden estarlo sus congéneres de mayor edad. Aun así, cuando la muestra se acota en base a la antigüedad las diferencias aumentan debido a que comienzan a surgir ventajas de bienestar derivadas de la segregación para ellos (valores positivos de Ψ_1 y Ψ_2).

6. LA SEGREGACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS POR EDAD Y FORMACIÓN

La formación es una variable determinante a la hora de explicar la posición laboral de la juventud, por ello, en este apartado se analiza el efecto de esta variable en el estudio de la segregación profesional y sus consecuencias para el colectivo joven, comparando dicho efecto por el experimentado por adultos/as y mayores.

La segregación afecta más a las personas que han cursado niveles educativos superiores con independencia de su edad, siendo esta tendencia mucho más intensa entre aquellos/as que poseen poca antigüedad. Durante el primer periodo se producen reducciones de la segregación para la mayoría de subgrupos (exceptuando los/as jóvenes con estudios superiores), siendo éstas especialmente acusadas para adultos/as y mayores con educación superior.

Por otro lado, se observan ciertos cambios en la incidencia de la segregación sobre algunos subgrupos que, dependiendo de la edad, se producen en momentos diferentes. Tomando como referencia el empleo total se observa que, en los primeros años, los/as jóvenes con estudios básicos se encontraban entre los menos afectados por la segregación, en cambio, durante la crisis los niveles de concentración de este subgrupo aumentan colocándose por encima del resto de jóvenes en el último año

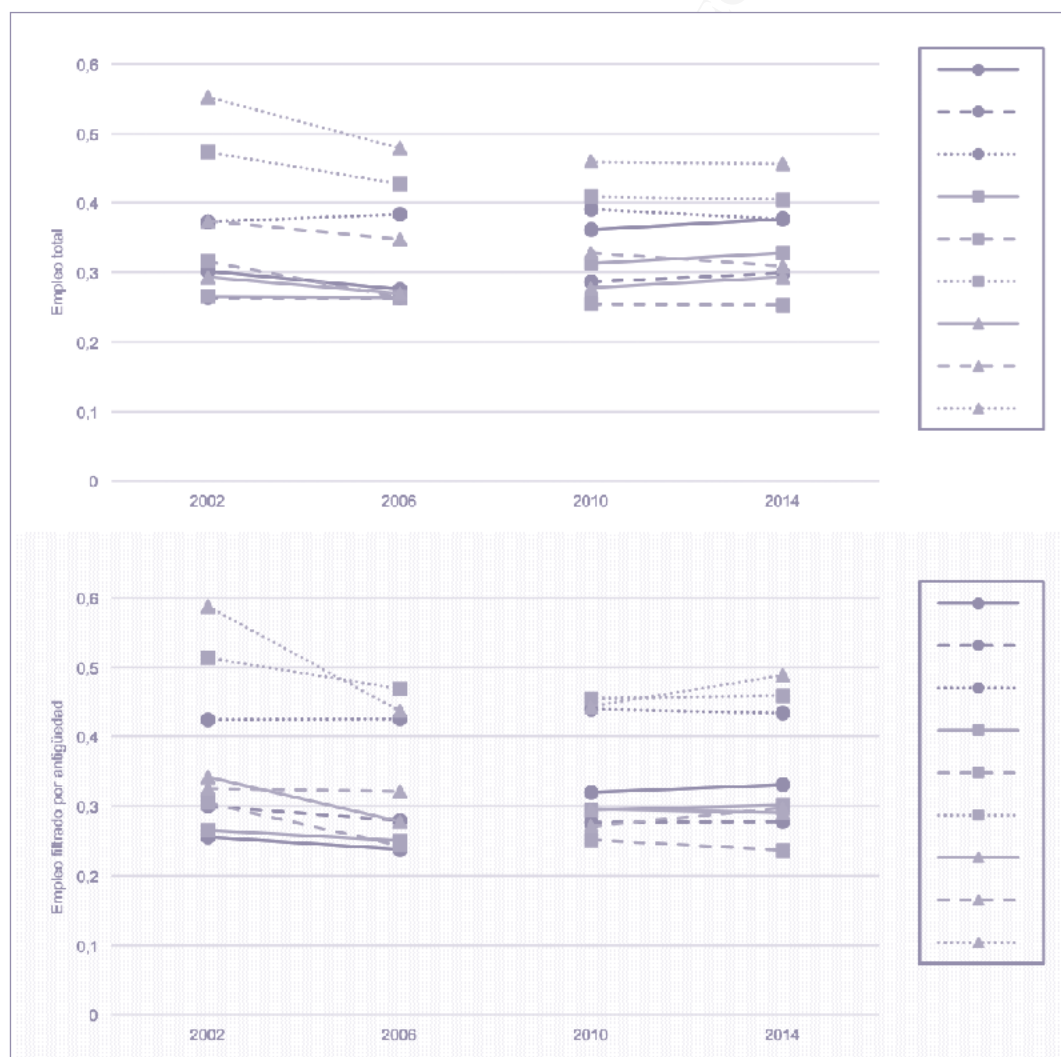
(gráfico 6). Cuando se filtra por antigüedad los niveles de segregación de este subgrupo no llegan a alcanzar a los que tienen estudios superiores, pero si se colocan por encima de los que han adquirido estudios intermedios, por lo que el cambio en la incidencia de la segregación no es tan intenso.

Dentro del grupo adulto esta modificación comienza a producirse en el año 2006 en ambas muestras y durante la crisis se acentúa dicha tendencia. Por su parte, entre los/

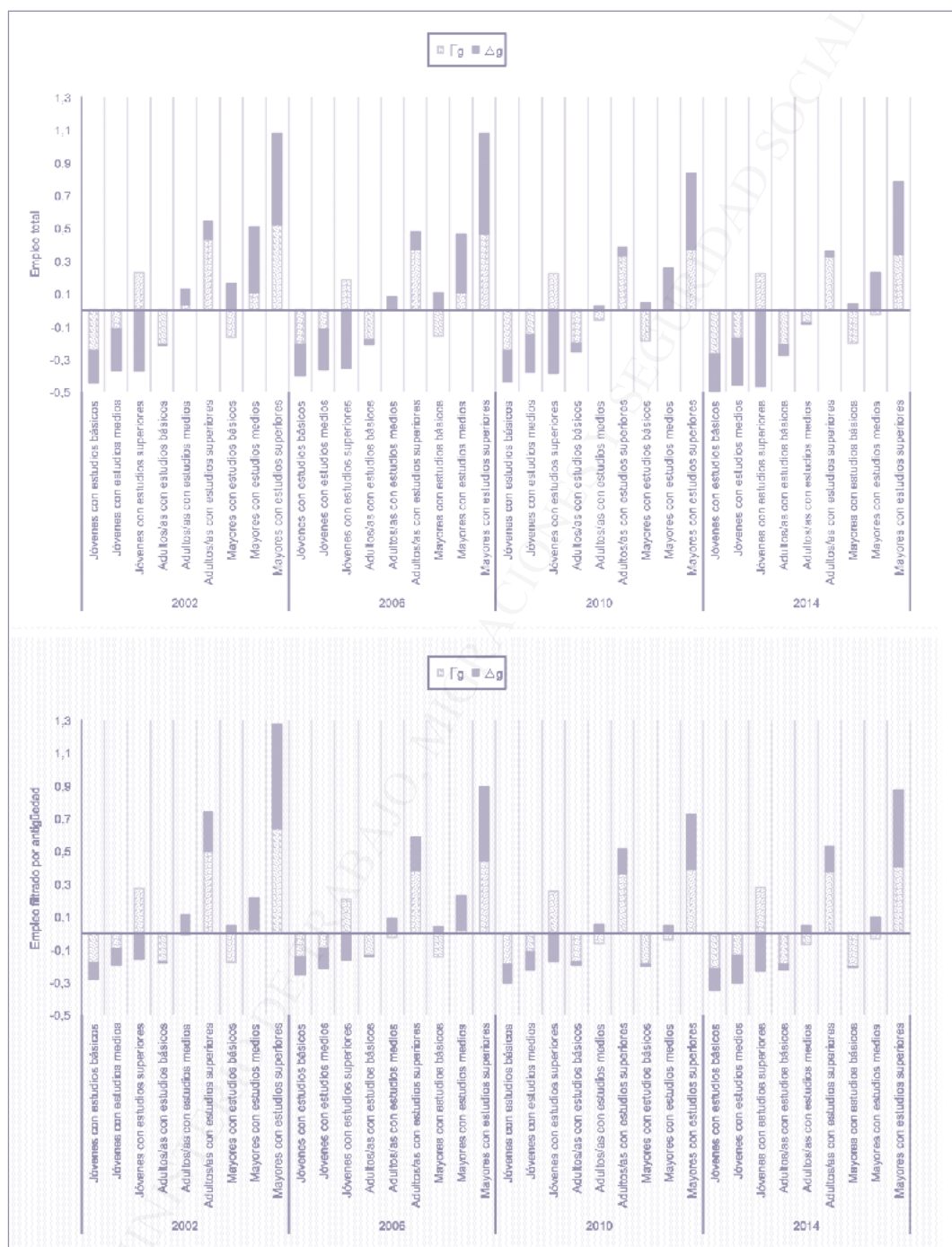
as mayores estos cambios se producen en el año 2014 cuando se toma como referencia el empleo total. Al filtrar por antigüedad se dan cruces en ambos periodos que acaban igualando la concentración de ambos subgrupos en el último año. Todo esto indica que la crisis ha modificado los patrones de segregación de las personas con distinto nivel formativo, en especial cuando dichas personas son jóvenes.

Los elevados niveles de segregación que padecen los subgrupos con estudios superio-

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE LOCAL D^s POR EDAD Y FORMACIÓN



Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL EGAP Y SUS COMPONENTES POR EDAD Y FORMACIÓNFuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

res se traducen en ventajas monetarias para los mismos. De hecho, la segregación de los/as que poseen este nivel formativo es la única que repercute de forma positiva en todos los años analizados de las dos muestras. Esto indica que tener estudios superiores proporciona ganancias monetarias a las personas con independencia de su edad y antigüedad en el empleo.

Dichas ganancias son especialmente elevadas para adultos/as y mayores, superando el 40 % del salario bruto anual en ambas muestras, sin embargo, la crisis reduce estos ingresos igualándolos a los del subgrupo joven en los últimos años.

Al contrario de lo que les ocurre a adultos/as y mayores, el subgrupo de jóvenes con educación superior experimenta pérdidas monetarias por recibir salarios más reducidos dentro de las ocupaciones en comparación con el resto de subgrupos estudiados. Estas pérdidas tienen un peso más elevado que las ganancias derivadas de la segregación, por lo tanto, este subgrupo acaba obteniendo valores negativos del *Egap* en todos los años. No obstante, estas pérdidas son bastante más reducidas que las correspondientes a los subgrupos jóvenes con otros niveles formativos.

Los resultados anteriores cambian cuando se filtra el empleo por antigüedad ya que en este caso los/as jóvenes con estudios superiores son los únicos, dentro de este grupo etario, que obtienen una brecha de ingresos positiva en todos los años. Esto indica que dentro del empleo más reciente los/as jóvenes resultan más beneficiados por poseer estudios superiores.

Por el contrario, tener estudios inferiores genera concentración ocupacional que perjudica a los/as trabajadores/as con independencia de su edad y antigüedad en el empleo. El subgrupo de jóvenes que solo ha cursado la 1ª etapa de secundaria u otro nivel inferior es el que presenta mayores pérdidas en todos los años. Por su parte, poseer estudios medios repercute de manera diferente según la edad del individuo que se esté analizando. Para la juventud la segregación que provoca tener estudios de este tipo repercute de forma negativa en todos los años, en cambio, para adultos/as y mayores la concentración que genera este

nivel formativo solo trae aparejadas pérdidas monetarias en los años de crisis.

Como muestra el gráfico 8 del anexo, los comentarios anteriores son extensibles a los índices de bienestar. En dicho anexo también se recogen los resultados del cálculo del WAD_2 y sus componentes por edad y formación.

7. CONCLUSIONES

En primer lugar, los resultados muestran la *existencia de segregación por edad en España*, es decir, existe desigualdad entre las distribuciones ocupacionales de los distintos grupos etarios que se han establecido en este estudio (jóvenes, adultos/as y mayores). Además, la crisis ha incrementado esta desigualdad en los últimos años.

Destacan, en algunos casos, las diferencias que surgen entre los resultados según se considere el empleo total o el empleo filtrado por antigüedad (menor o igual a 5 años). Los distintos índices calculados dejan constancia de que, *la juventud se encuentra segregada en el mercado laboral a un nivel bastante más elevado que adultos/as y mayores cuando se considera el empleo total*. Esto indica que el empleo de los menores de 30 años presenta mayor desigualdad en su distribución a través de las distintas ocupaciones. Además, *la segregación del grupo joven les repercute de forma negativa tanto en términos monetarios como de bienestar*. Sin embargo, no es la segregación lo que más contribuye al *gap* salarial de la juventud, sino el hecho de que reciben salarios más bajos, en comparación con el resto de grupos, dentro de las ocupaciones en las que trabajan. Esto significa que *se ven más perjudicados por las disparidades salariales existentes dentro de las ocupaciones que por sus niveles de segregación profesional*. Dentro del empleo más reciente el *gap* salarial de la juventud es mucho más reducido que bajo la referencia del empleo total.

En línea con los resultados obtenidos por otros investigadores (Humpert, 2012; Hutchens, 1986) *dentro del empleo con menor antigüedad los/as jóvenes presentan una situación más favorable que respecto al empleo*

total. Su representación en el empleo de la muestra filtrada por antigüedad es mayor y, al mismo tiempo, sus niveles de segregación son inferiores. *Bajo este enfoque, son los trabajadores con 50 o más años los que se ven más perjudicados por su desigual distribución a través de las ocupaciones.* En un principio, se puede pensar que la reducida presencia de este grupo dentro del empleo con una antigüedad menor o igual a 5 años es la que provoca que sus niveles de segregación sean más elevados que los de la juventud. Sin embargo, al analizar los efectos de la segregación, se ha podido comprobar que este grupo etario se encuentra empleado, principalmente, en las peores ocupaciones de la economía, con las consecuencias negativas que esto acarrea. Los/as trabajadores/as con 50 o más años que tienen poca antigüedad en el empleo o que han sido contratados/as con carácter reciente, presentan una situación laboral más precaria que jóvenes y adultos/as de la muestra filtrada y sin filtrar.

A pesar de lo anterior y con independencia de la antigüedad, *la juventud presenta un gap salarial más elevado que las otras cohortes*, aunque el peso de la segregación en esas pérdidas es mucho más importante entre los mayores con poca antigüedad. De hecho, es la cohorte más perjudicada por este fenómeno.

Tal y como se estableció al inicio, *la crisis ha provocado un aumento de la segregación del colectivo joven elevando, al mismo tiempo, las pérdidas totales del grupo*, por lo tanto, dicho supuesto queda contrastado con los resultados hallados en esta investigación.

Otro supuesto que se confirma es el relativo a que *la consideración del género tiene un efecto relevante en el análisis de segregación de los distintos grupos de edad y, por tanto, es una variable determinante a la hora de explicar la posición laboral de la juventud.* Los índices locales corroboran la hipótesis de que *las mujeres de todas las cohortes son las más afectadas por la segregación*, aunque este fenómeno afecta especialmente a las jóvenes y mayores. También es cierto que *las diferencias de género se han reducido como consecuencia de que la crisis ha afectado en mayor medida al empleo masculino*, elevando su concentración.

La existencia de *menores diferencias de género entre jóvenes* también se contrasta con los distintos resultados obtenidos, aunque con un matiz importante que no fue considerado al plantear la hipótesis en un inicio. *Dentro del empleo con menor antigüedad la brecha de género entre jóvenes es más elevada que cuando se considera el empleo total.* Ello indica que existen mayores diferencias de género para este grupo cuando se considera el empleo más reciente. Esto se debe, fundamentalmente, a que los jóvenes tienen mayores posibilidades de acceso al empleo que sus compañeras.

La situación laboral de *los hombres jóvenes* es destacable porque *son los únicos de este género que presentan un gap salarial negativo*, semejante al de los distintos subgrupos femeninos. Esto también contribuye a explicar la existencia de menores diferencias de género entre la juventud, desvelando al mismo tiempo que *entre hombres existen marcadas diferencias por edad.*

Tal y como se estableció al inicio, *la segregación sigue el mismo patrón que el desempleo, es decir, a medida que aumenta la formación del joven los efectos negativos de la segregación se reducen e incluso desaparecen.* Hay que tener cuidado a la hora de interpretar este patrón porque tiene un matiz importante. Tener un nivel de estudios elevado no hace que los niveles de segregación disminuyan, como ocurre con las tasas de desempleo, lo que disminuye o incluso se podría decir que desaparece es la connotación negativa del fenómeno. De hecho, *las personas con estudios superiores presentan elevados niveles de segregación, pero su concentración dentro de la clasificación se produce en ocupaciones de calidad, lo que les reporta beneficios monetarios y de bienestar.*

Así, *la juventud que ha invertido para obtener niveles de estudios superiores ha conseguido eliminar su concentración en empleos precarios, sin embargo, la desigualdad salarial persiste para este subgrupo.* Esto muestra que, aunque los/as jóvenes tengan el mismo nivel de formación que adultos/as y mayores, reciben un salario más reducido.

Dentro del empleo más reciente existen menores desigualdades entre las distribucio-

nes ocupacionales de las personas con distintas edad y formación, indicando, de este modo, que *el nivel formativo adquirido cobra más importancia a medida que aumenta la antigüedad en el empleo.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, C., JUÁREZ, J. P., SÁNCHEZ, R. & TOHARRIA, L. (2000). La transición de la escuela al mercado de trabajo en España: años noventa. *Papeles de Economía Española*, 42-58.
- ALDAZ ODRIÓZOLA, L. & EGUÍA PEÑA, B. (2016). Segregación laboral por género en España y en el País Vasco. Un análisis de cohortes. *Estudios de economía aplicada*, 34, 133-154.
- ALONSO-VILLAR, O. & DEL RÍO, C. (2010). Gender segregation in the Spanish labor market: an alternative approach. *Social Indicator Research*, 337-362. <https://doi.org/10.1007/s11205-009-9548-0>
- ALONSO-VILLAR, O. & DEL RÍO, C. (2010). Local versus overall segregation measures. *Mathematical Social Sciences*, 30-38.
- ALONSO-VILLAR, O. & DEL RÍO, C. (2015). Local segregation and well-being. *Review of Income and wealth*. <https://doi.org/10.1111/roiw.12224>
- ALONSO-VILLAR, O. & DEL RÍO, C. (2016). Occupational segregation by sexual orientation in the US: exploring its economic effects on same-sex couples. *Working Paper Series ECINEQ*, 2016-425.
- ANKER, R. (1998). Gender and jobs: *sex segregation of occupations in the world*. Geneva: International Labour Office.
- ANTECOL, H., JONG, A. & STEINBERGER, M. (2008). The sexual orientation wage gap: the role of occupational sorting and human capital. *ILR Review*, 61, 518-543.
- BASSANINI, A. & DUVAL, R. (2006). Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions. *Social, employment and migration working paper no35*.
- BETTIO, F. (2002). The pros and cons of occupational gender segregation in Europa. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, 28, S65-S84.
- BIAGI, F. & LUCIFORA, C. (2005). Demographic and education effects on unemployment in Europe: economic factors and labour market institutions. *IZA Discussion Paper*.
- BLACKBURN, R. M., SILTANEN, J. & JARMAN, J. (1995). The measurement of occupational gender segregation: current problems and a new approach. *Journal of the Royal Statistical Society*, 158, 319-331.
- BLAU, F. D., SIMPSON, P. & ANDERSON, D. (1998). Continuing progress? Trends in occupational segregation in the United States over the 1970s and 1980s. *Feminist Economics*, 4.
- CÁCERES RUIZ, J. I., ESCOT MANGAS, L., FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. & SAIZ BRIONES, J. (2004). La segregación ocupacional y sectorial de la mujer en el mercado de trabajo español. *Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*.
- CAMFIELD, L. (2006). The why and how of understanding "subjective" wellbeing: exploratory work by the wed group in four developing countries. *Wed Working paper 26, ESRC Research Group on wellbeing in developing countries*.
- COHEN, P. N. & HUFFMAN, M. L. (2003). Individuals, jobs and labor markets: the devaluation of women's work. *American Sociological Review*, 68, 443-463.
- DIXON, S. (2009). Who hires older workers? A first look at industry variations in the recruitment of mature corks. *Statistics New Zealand*.
- DOLADO, J. J., FELGUEROSO, F. & JIMENO, J. F. (2000). La inserción laboral de los titulados universitarios. *Papeles de Economía Española*, (86).
- DOLADO, J. J., FELGUEROSO, F. & JIMENO, J. F. (2001). Female employment and occupational changes in the 1990: how is the EU performing relative to the US? *European Economic Review*, 45, 875-889.
- DOLADO, J. J., FELGUEROSO, F. & JIMENO, J. F. (2003). Where do women work? Analysing patterns in occupational segregation by gender. *Annales d'Économie et de Statistique*, 293-315.

- DUNCAN, O. D. & DUNCAN, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, 20, 2010-2217.
- ESPLUGA, J., LEMKOW, L., BALTIÉRREZ, J. & KIESELBACH, T. (2004). *Desempleo juvenil, exclusión social y salud. Investigaciones, experiencias y acciones institucionales en España*.
- EUROFOUND. (2014). *Social situation of young people in Europe* (Policy summary of the third EQLS). Luxemburgo: The Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION. (2009). *Gender segregation in the labour market* (Root causes, implications and policy responses in the EU). Belgium.
- FRANKEL, D. M. & VOLIJ, O. (2008). Scale-invariant measures of segregation. *Discussion Paper no08-14*, Monaster Center for Economic Research.
- FREY, B. S. & STUTZER, A. (2002). *Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being*. Princeton and Oxford.
- GRADÍN Lago, C., DEL RÍO, C. & ALONSO-VILLAR, O. (2014). Occupational segregation by race and ethnicity in the United States: differences across states. *Regional Studies*. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.864384>
- HEYWOOD, J. S., JIRJAHN, U. & TSERTSVADZE, G. (2010). Hiring older workers and employing older workers. German evidence. *Journal of Population Economics*, 23, 595-615.
- HIRSCH, B. T., MACPHERSON, D. A. & HARDY, M. A. (2000). Occupational age structure and access for older workers. *ILR Review*, 53, 401-418.
- HUMPERT, S. (2012). Age and gender differences in job opportunities. *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics*.
- HUTCHENS, R. M. (1986). Delayed payment contracts and a firm's propensity to hire older workers. *Journal of Labor Economics*, 4, 439-457.
- HUTCHENS, R. M. (1988). Do job opportunities decline with age? *ILR Review*, 42, 89-99.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, C. & LLORENTE HERAS, R. (2006). ¿Integración o segmentación laboral de los inmigrantes en el mercado de trabajo? Un análisis de cohortes. *Documento de Trabajo 07/2006*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, C. & LLORENTE HERAS, R. (2008). Evolución reciente de la segregación laboral por género en España. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 11/2010, 81-105.
- ILMAKUNNAS, P. & ILMAKUNNAS, S. (2014). Age segregation and hiring of older employees: low mobility revisited. *International Journal of Manpower*, 35, 1090-1115.
- KAUFMAN, R. L. (2010). *Race, gender and the labor market*. Boulder, Colorado, USA.
- KLAWITTER, M. M. (2015). Meta-analysis of the effects of sexual orientation on earnings. *Industrial Relations: a Journal of Economy and Society*, 54, 4-32.
- LASHERAS RUIZ, R. & PÉREZ ERANSUS, B. (2014). *Jóvenes, desigualdades y exclusión social* (VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España).
- LEPPEL, K. (2009). Labour force status and sexual orientation. *Economica*, 76, 197-207.
- MELKAS, H. & ANKER, R. (1997). Occupational segregation by sex in Nordic countries: an empirical investigation. *International Labour Review*, 136.
- MERCY CORPS. (2015). *Unemployment, injustice and violence* (Youth and consequences).
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, O. I. T. (2003). *La hora de la igualdad en el trabajo* (Conferencia Internacional del Trabajo, 91a reunión). Ginebra.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, O. I. T. (2006). *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Tendencias mundiales del empleo juvenil). Ginebra.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, O. I. T. (2012). *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Tendencias mundiales del empleo juvenil).
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, O. I. T. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias entre los jóvenes* (Tendencias del empleo juvenil). Ginebra.

- OTERO GIRÁLDEZ, M. S. & GRADÍN LAGO, C. (2001). Segregación ocupacional en España, una perspectiva territorial. *Hacienda Pública Española*, 159, 163-190.
- PALACIO, J. I. & SIMÓN, H. J. (2006). Segregación laboral y diferencias salariales por razón de sexo en España. *Estadística Española*, 48, 493-524.
- QUENEAU, H. (2009). Trends in occupational segregation by race and ethnicity in the USA: evidence from detailed data. *Applied Economics Letters*, 16.
- REARDON, S. F. & FIREBAUGH, G. (2002). Measures of multi-group segregation. *Sociological Methodology*, 32, 33-67.
- ROBONE, S. & JONES, A. M. (2008). Contractual conditions, working conditions, health and well-being in the British household panel survey. *HEDG Working Paper 08/19*.
- RYAN, P. (2000). The school-to-work transition: a cross national perspective. *Journal of Economic Literature*, 39, 34-92.
- SALA, G. A. (2015). Segregación laboral de los adultos mayores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 12, 7-30.
- SIEGRIST, J., BENACH, J., MCKNIGHT, A., GOLDBLATT, P. & MUNTANER, C. (2010). *Employment arrangements, work conditions and health inequalities* (Strategic review of health inequalities post 2010).
- SILBER, J. (1992). Occupational segregation indices in the multidimensional case: a note. *Economic Record*, 68, 276-277. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1992.tb01773.x>

ANEXO

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE BIENESTAR $\square$ WAD₁ Y SUS COMPONENTES POR EDAD Y FORMACIÓNFuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*

TABLA 5. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE BIENESTAR WAD_2 Y SUS COMPONENTES POR EDAD Y FORMACIÓN

		EMPLEO TOTAL			EMPLEO ≤ 5 AÑOS ANTIG.		
		Ψ_2	Ω^2	WAD_2	Ψ_2	Ω^2	WAD_2
2002	Jóvenes con estudios básicos	-0,2450	-0,4370	-0,6820	-0,1392	-0,1610	-0,3002
	Jóvenes con estudios medios	-0,0456	-0,4381	-0,4837	-0,0323	-0,1229	-0,1552
	Jóvenes con estudios superiores	0,2683	-0,3196	-0,0513	0,2621	-0,0592	0,2029
	Adultos/as con estudios básicos	-0,2103	-0,0049	-0,2152	-0,1657	0,0053	-0,1604
	Adultos/as con estudios medios	0,0724	0,1283	0,2007	0,0127	0,1370	0,1497
	Adultos/as con estudios superiores	0,3886	0,0844	0,4730	0,3774	0,1233	0,5007
	Mayores con estudios básicos	-0,1728	0,2008	0,0279	-0,1856	0,0731	-0,1126
	Mayores con estudios medios	0,1117	0,3077	0,4194	0,0142	0,1986	0,2128
	Mayores con estudios superiores	0,4369	0,2027	0,6396	0,4210	0,1467	0,5677
2006	Jóvenes con estudios básicos	-0,1847	-0,3871	-0,5718	-0,1053	-0,1649	-0,2702
	Jóvenes con estudios medios	-0,0721	-0,3943	-0,4664	-0,0536	-0,1428	-0,1964
	Jóvenes con estudios superiores	0,2151	-0,3334	-0,1183	0,1994	-0,0962	0,1032
	Adultos/as con estudios básicos	-0,1673	-0,0244	-0,1917	-0,1108	-0,0029	-0,1137
	Adultos/as con estudios medios	0,0255	0,1115	0,1370	-0,0120	0,1129	0,1009
	Adultos/as con estudios superiores	0,3091	0,0832	0,3923	0,2729	0,1247	0,3976
	Mayores con estudios básicos	-0,1495	0,1455	-0,0040	-0,1307	0,0485	-0,0822
	Mayores con estudios medios	0,0948	0,2854	0,3802	0,0263	0,1586	0,1849
	Mayores con estudios superiores	0,3538	0,2413	0,5952	0,2696	0,1541	0,4237
2010	Jóvenes con estudios básicos	-0,2555	-0,4555	-0,7110	-0,1704	-0,1955	-0,3659
	Jóvenes con estudios medios	-0,1213	-0,4264	-0,5478	-0,0814	-0,1473	-0,2287
	Jóvenes con estudios superiores	0,2509	-0,3627	-0,1118	0,2563	-0,1041	0,1522
	Adultos/as con estudios básicos	-0,2110	-0,0643	-0,2754	-0,1621	-0,0217	-0,1838
	Adultos/as con estudios medios	-0,0203	0,0547	0,0345	-0,0293	0,0816	0,0523
	Adultos/as con estudios superiores	0,3117	0,0482	0,3598	0,3040	0,1001	0,4041
	Mayores con estudios básicos	-0,1985	0,0779	-0,1206	-0,1877	-0,0084	-0,1961
	Mayores con estudios medios	0,0324	0,2541	0,2865	-0,0363	0,0894	0,0531
	Mayores con estudios superiores	0,3386	0,2227	0,5613	0,2937	0,1693	0,4630
2014	Jóvenes con estudios básicos	-0,3042	-0,6407	-0,9449	-0,2092	-0,2551	-0,4643
	Jóvenes con estudios medios	-0,1603	-0,6302	-0,7905	-0,1019	-0,2670	-0,3689
	Jóvenes con estudios superiores	0,2581	-0,5186	-0,2605	0,2847	-0,1604	0,1243
	Adultos/as con estudios básicos	-0,2289	-0,0990	-0,3279	-0,1864	-0,0425	-0,2289
	Adultos/as con estudios medios	-0,0406	0,0187	-0,0219	-0,0259	0,0887	0,0627
	Adultos/as con estudios superiores	0,3238	0,0379	0,3617	0,3342	0,0936	0,4277
	Mayores con estudios básicos	-0,2313	0,0883	-0,1430	-0,2186	0,0037	-0,2149
	Mayores con estudios medios	0,0083	0,2449	0,2533	-0,0194	0,1403	0,1209
	Mayores con estudios superiores	0,3406	0,2159	0,5565	0,3472	0,1724	0,5196

Fuente: *Elaboración propia a partir de la EES.*



RESUMEN

La crisis mundial ha puesto de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los/as jóvenes en el mercado laboral, pues dicho fenómeno ha tenido efectos desproporcionados sobre este grupo, especialmente en algunos países desarrollados como España. Las consecuencias duraderas de dicho fenómeno y las desfavorables perspectivas económicas siguen mermando las expectativas laborales de la juventud española. Esto trae consigo repercusiones negativas porque, en términos económicos, la juventud es el sector más importante de la población ya que constituye la fuerza social que, en la siguiente generación, será el eje de la población activa y, por ende, el factor de producción fundamental. Debido a ello, la integración laboral de este colectivo es un aspecto vital para la consecución de un entorno socioeconómico próspero, sostenible y equitativo en todo el mundo.

Los estudios sobre juventud se centran, normalmente, en el problema del desempleo, ya que uno de los efectos que ha tenido la crisis sobre este grupo ha sido el de elevar sus cifras de paro a niveles históricos en gran parte del mundo. Dentro de la UE-28, que es la región que registra el mayor aumento de desempleo juvenil durante el periodo 2007-12, los únicos países que no vieron aumentar sus cifras de paro juvenil fueron Alemania, Austria y Bélgica; el resto, sufrieron incrementos que superan, en el caso de Grecia y España, los 20 puntos porcentuales. Esto demuestra que la juventud española se encuentra entre las más afectadas por la crisis en lo que a destrucción de empleo se refiere, lo que acarrea una serie de consecuencias negativas no solo a nivel social, sino también a nivel individual. Elevadas cifras de desempleo juvenil provocan exclusión social, criminalidad, problemas de salud mental, violencia, conflictos y consumo de drogas. Asimismo, no hay que olvidar los perjuicios que sufren las personas que han pasado por largos periodos de desempleo o que, en tiempos de baja demanda de mano de obra, se han visto obligados a aceptar trabajos poco satisfactorios (Eurofound, 2014).

No obstante, es importante tener en cuenta que el desempleo constituye solo una parte de la población activa. Un/a joven puede estar inactivo, desempleado, subempleado, empleado a tiempo completo, a tiempo parcial o incluso sobre-empleado y cada una de estas situaciones contribuyen igualmente a la evolución de las personas jóvenes cuando comienzan su vida laboral. Aunque el análisis del desempleo es importante, para tener una visión completa del panorama laboral de este grupo también hay que analizar la situación de aquellos/as que han tenido acceso al trabajo, siendo en este punto donde cobra importancia otro de los efectos que ha tenido la crisis sobre la juventud. Este fenómeno ha obligado a los/as jóvenes a ser menos selectivos con los empleos que están dispuestos a aceptar. Debido a ello, los/as jóvenes con trabajo tienen más probabilidades de tener horarios prolongados, contratos informales y/o de corta duración, baja remuneración y poca o nula protección social. En definitiva, el colectivo joven sufre de manera desproporcionada los efectos del déficit de trabajo decente y de los trabajos de poca calidad, medidos en función de la pobreza de los trabajadores, las bajas remuneraciones y/o la situación de empleo, incluida la incidencia de la informalidad (Oficina Internacional del Trabajo, 2012).

Considerando lo anterior, este trabajo se centra en el estudio de la segregación ocupacional de la juventud española antes y durante la crisis económica (a par-

tir de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial de los años 2002, 2006, 2010 y 2014). Con este análisis se pretende determinar como de desigual es su distribución a través de las distintas ocupaciones, en comparación con otros grupos etarios (adultos/as y mayores). Asimismo, la heterogeneidad del colectivo joven obliga a considerar una serie de variables para ofrecer un análisis con el conveniente grado de detalle. En concreto se consideran las diferencias existentes en base al género y el nivel formativo adquirido. Se han definido como jóvenes a aquellos/as con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años, ambos incluidos. Por su parte, el grupo de adultos/as lo componen las personas que pertenecen a la franja de 30 a 49 años y los/as mayores son los que poseen 50 años o más.

La medición de este fenómeno se hace a través de una serie de herramientas, propuestas por Alonso-Villar & del Río (2010), que permiten medir, no solo la segregación global, sino también la de varios grupos (o subgrupos) poblacionales. De este modo, la metodología propuesta por dichas autoras hace posible profundizar en el análisis empírico. En definitiva, siguiendo el enfoque que ellas plantean, en el presente trabajo se considera que un grupo (o subgrupo) esta segregado siempre y cuando esté sobre-representado en algunas ocupaciones y sub-representado en otras, en comparación con la distribución del empleo total de la economía (referencia) a través de las ocupaciones. En este estudio se han tomado como referencia dos tipos de empleo: el total y el menor o igual a 5 años de antigüedad. La juventud se caracteriza por poseer, mayoritariamente, una antigüedad en el empleo inferior a 5 años y, por ello, se ha considerado oportuno filtrar el empleo de esta manera para conocer su efecto sobre los resultados y que la comparación entre los distintos grupos de edad sea más igualitaria.

Aunque la medición de la segregación es importante por las repercusiones negativas que puede ocasionar al colectivo que la sufre, este fenómeno no tiene por qué ser malo. El hecho de que un grupo presente altos niveles de segregación solo será perjudicial si la concentración del mismo se produce en los peores empleos de la economía. Debido a ello, para profundizar en el estudio de la segregación de un grupo no solo basta con determinar como de desigual es su distribución ocupacional, sino que también es necesario identificar la “calidad” de esas ocupaciones para poder conocer el efecto positivo o negativo de este fenómeno sobre el grupo estudiado. Siguiendo esta línea, en esta investigación se da un paso más en el análisis de la segregación del colectivo joven al explorar sus consecuencias económicas. Es decir, se estudia el fenómeno en sus dos dimensiones: vertical y horizontal. Para este propósito se han empleado las medidas desarrolladas por Alonso-Villar & del Río (2015, 2016), con las cuales se pueden cuantificar los efectos económicos de la segregación, tanto en términos monetarios como de bienestar, y también determinar si la ordenación ocupacional explica una parte importante de la posición económica de los distintos colectivos en el mercado laboral. La medición de esta dimensión del fenómeno tiene implicaciones importantes si se considera que la calidad en el empleo sigue siendo una de las principales preocupaciones de los/as jóvenes y uno de los factores que más influyen en su inclinación a migrar (Oficina Internacional del Trabajo, 2016).

Entre los resultados obtenidos destaca el hecho de que la desfavorable situación que presenta la juventud española dentro del mercado laboral no solo se debe a las elevadas cifras de desempleo e inactividad forzada, sino también a su segregación profesional. La segregación del grupo joven les repercute de

forma negativa tanto en términos monetarios como de bienestar. Sin embargo, lo que más contribuye al *gap* salarial de la juventud es el hecho de que reciben salarios más bajos, en comparación con el resto de los grupos etarios, dentro de las ocupaciones en las que trabajan.

No obstante, no todas las personas jóvenes presentan la misma situación. Al distinguir por género se observa que las mujeres de todas las cohortes son las más afectadas por la segregación, aunque este fenómeno afecta especialmente a las jóvenes y mayores. Por otro lado, al considerar el nivel formativo, se aprecia que la segregación sigue el mismo patrón que el desempleo, es decir, a medida que aumenta la formación del joven los efectos negativos de la segregación se reducen e incluso desaparecen.

Palabras clave: Juventud, segregación ocupacional, salarios, bienestar.

ABSTRACT

The global crisis has highlighted the difficulties faced by young people in the labor market, as this phenomenon has had disproportionate effects on this group, especially in some developed countries such as Spain. The lasting consequences of this phenomenon and the unfavorable economic prospects continue to diminish the job prospects of the Spanish youth. This has negative repercussions because, in economic terms, youth is the most important sector of the population since it constitutes the social force that, in the next generation, will be the axis of the active population and, therefore, the factor of production fundamental. Due to this, the labor integration of this group is a vital aspect for the achievement of a prosperous, sustainable and equitable socioeconomic environment throughout the world.

Studies on youth usually focus on the problem of unemployment, since one of the effects of the crisis on this group has been to raise their unemployment figures to historic levels in a large part of the world. Within the EU-28, which is the region with the highest increase in youth unemployment during the 2007-12 period, the only countries that did not see their youth unemployment figures increase were Germany, Austria and Belgium; the rest, suffered increases that exceed, in the case of Greece and Spain, 20 percentage points. This shows that Spanish youth are among the most affected by the crisis in terms of job destruction, which leads to a series of negative consequences not only at the social level, but also at the individual level. High numbers of youth unemployment cause social exclusion, crime, mental health problems, violence, conflicts and drug use. Likewise, we must not forget the damages suffered by people who have gone through long periods of unemployment or who, in times of low demand for labor, have been forced to accept unsatisfactory work (Eurofound, 2014).

However, it is important to bear in mind that unemployment constitutes only a part of the active population. A young person may be inactive, unemployed, underemployed, employed full-time, part-time or even over-employed and each of these situations contribute equally to the evolution of young people when they begin their working life. Although the analysis of unemployment is important, in order to have a complete view of the labor panorama of this group, it is also necessary to analyze the situation of those who have had access to work, being at this point where another effect of the crisis on youth. This phenomenon has forced young people to be less selective with the jobs they are willing to accept. Because of this, young people with work are more likely to have long hours, informal contracts and / or short-term, low pay and little or no social protection. In short, the young group suffers disproportionately from the effects of the decent work deficit and poor quality jobs, measured by the poverty of workers, low wages and / or the employment situation, including the incidence of informality (International Labor Office, 2012).

Considering the above, this work focuses on the study of the occupational segregation of Spanish youth before and during the economic crisis (based on data from the Salary Structure Survey for the years 2002, 2006, 2010 and 2014). With this analysis we try to determine how unequal its distribution is across the different occupations, in comparison with other age groups (adults and older). Likewise, the heterogeneity of the young collective forces us to consider a series of variables to offer an analysis with the appropriate degree of detail. In particular, the existing differences are considered based on gender and the level of training acquired. Young people are defined as those between the ages of 16 and 29, both included. On the other hand, the group of adults consists of the people belonging to the 30 to 49 age group and the older ones are those who are 50 years old or older.

The measurement of this phenomenon is done through a series of tools, proposed by Alonso-Villar & del Río (2010), which allow to measure, not only the global segregation, but also that of several population groups (or subgroups). In this way, the methodology proposed by these authors makes it possible to deepen the empirical analysis. In short, following the approach they propose, in the present work it is considered that a group (or subgroup) is segregated as long as it is over-represented in some occupations and sub-represented in others, in comparison with the distribution of total employment of the economy (reference) through occupations. In this study we have taken as reference two types of employment: the total and the lesser or equal to 5 years old. The youth is characterized by having, for the most part, a seniority in employment of less than 5 years and, therefore, it has been considered appropriate to filter employment in this way to know its effect on the results and that the comparison between the different age groups be more egalitarian.

Although the measurement of segregation is important because of the negative repercussions that it can cause to the group that suffers it, this phenomenon does not have to be bad. The fact that a group presents high levels of segregation will only be harmful if its concentration occurs in the worst jobs in the economy. Due to this, to deepen the study of the segregation of a group it is not enough to determine how its occupational distribution is unequal, but it is also necessary to identify the "quality" of those occupations in order to know the positive or negative effect of this phenomenon on the group studied. Following this line, in this research a further step is taken in the analysis of the segregation of the young collective when exploring its economic consequences. That is, the phenomenon is studied in its two dimensions: vertical and horizontal. For this purpose, the measures developed by Alonso-Villar & del Río (2015, 2016) have been used, with which the economic effects of segregation can be quantified, both in monetary terms and in terms of well-being, and also determine whether the occupational organization explains an important part of the economic position of the different groups in the labor market. The measurement of this dimension of the phenomenon has important implications if we consider that quality in employment continues to be one of the main concerns of young people and one of the factors that most influence their inclination to migrate (International Labor Office, 2016).

Among the results obtained, the fact that the unfavorable situation that Spanish youth have in the labor market is not only due to the high figures of unemployment and forced inactivity, but also to their professional segregation. The segregation of the young group has a negative impact on both monetary and welfare terms. However, what contributes most to the youth wage gap is the fact that they receive lower salaries, compared to the rest of the age groups, within the occupations in which they work.

However, not all young people have the same situation. When gender is distinguished, it is observed that women of all cohorts are the most affected by segregation, although this phenomenon especially affects young and old women. On the other hand, when considering the educational level, it is observed that segregation follows the same pattern as unemployment, that is, as the formation of the young person increases, the negative effects of segregation are reduced and even disappear.

Keywords: Youth, occupational segregation, wages, welfare.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO

CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

II. Documentos



SUMARIO

CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



Documento de reflexión "Hacia una Europa sostenible en 2030"*

Reflection Document "Towards a sustainable Europe in 2030"

PRÓLOGO DEL VICEPRESIDENTE PRIMERO TIMMERMANS Y DEL VICEPRESIDENTE KATAINEN

Nosotros, los europeos, podemos sentirnos orgullosos de nuestra historia. Mediante la integración y una estrecha cooperación, hemos creado una riqueza sin precedentes, altos estándares sociales y grandes oportunidades para nuestros ciudadanos. Hemos afianzado nuestros principios y valores comunes de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en nuestros Tratados y construido una Unión Europea, íntegra y libre.

Este éxito se debe a que los europeos pusimos el listón alto. Nuestra fuerte cultura democrática propicia debates vehementes, y con razón. Por eso no es ahora el momento de caer en la complacencia y dejar que la historia siga su curso. Hay una necesidad constante de mejorar los niveles de vida de todos los europeos, para proteger, defender y empoderar mejor a los ciudadanos, y para reforzar la seguridad de la población frente a distintas amenazas, ya provengan del terrorismo o del cambio climático.

El mundo está en constante evolución y nos encontramos en plena cuarta revolución

industrial. Todo está cambiando para todos. Pretender lo contrario es una abdicación del sentido común. La disyuntiva está entre ser víctimas del cambio o aceptarlo y dirigirlo. Los europeos se enfrentan a desafíos acuciantes como la degradación del medio ambiente y el cambio climático, la transición demográfica, la migración, la desigualdad y la presión sobre las finanzas públicas. Los ciudadanos están preocupados por su futuro y el de sus hijos. Estamos contrayendo una deuda ecológica con repercusiones universales. Las generaciones futuras tendrán que pagar esta deuda con gravosos intereses si no actuamos con más determinación.

Es deber de la Unión Europea servir a los ciudadanos, no al revés. La Unión Europea debe ayudar a la gente a hacer realidad sus aspiraciones y despejar sus preocupaciones con urgencia y eficacia. Lo primero es hacer un diagnóstico de la situación y afrontar la realidad e indiscutibilidad de los hechos. Estos hechos, sin embargo, no nos deben despertar preocupación y temor, sino, antes bien, inducirnos a actuar.

Muchas de estas inquietudes están relacionadas con desafíos que trascienden las fronteras y ponen en riesgo el empleo, nuestra prosperidad, nuestro nivel de vida, nuestra libertad y nuestra salud. Ningún Estado o nación puede

* Bruselas, 30.1.2019, COM(2019) 22 final.

afrontar eficazmente estos retos por sí solo. Se precisa la escala de la Unión Europea, que —unificada y decidida— es una fuerza mundial con la que hay que contar. Sin embargo, en última instancia, ni siquiera la escala europea será suficiente; necesitamos un plan que tenga un impacto mundial, y la mejor definición de ese plan son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suscritos por 193 Estados, incluida la Unión Europea y sus Estados miembros. Estos ODS trazan un rumbo para superar los retos a los que nos enfrentamos y mejorar nuestro hábitat, nuestra economía y nuestras vidas.

El desarrollo sostenible es una cuestión compleja, pero un concepto sencillo: se trata de garantizar que nuestro crecimiento económico nos permita mantener un modelo que produzca resultados equitativos para toda la humanidad, y garantizar que no se consuman más recursos de los que la tierra puede ofrecer. Esto significa que tenemos que modernizar nuestra economía, adoptando modelos de producción y consumo sostenibles, para corregir los desequilibrios existentes en nuestro sistema alimentario, y colocar nuestra movilidad y la manera en que producimos y utilizamos la energía y diseñamos edificios en una senda sostenible. Para ello, también debemos orientar toda nuestra ciencia, financiación, fiscalidad y gobernanza hacia la consecución de los ODS.

No se trata de una cuestión de derechas o de izquierdas, sino de lo que es correcto e incorrecto. Afortunadamente, la Unión Europea tiene un buen punto de partida gracias a sus importantes ventajas competitivas. Europa ha desarrollado algunas de las normas medioambientales más avanzadas del mundo, puesto en marcha ambiciosas políticas climáticas y propugnado el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Con su política exterior y de comercio abierto y basado en normas, la Unión Europea también ha compartido soluciones sostenibles con terceros países.

La Unión Europea parte de la premisa de que «la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan», como Robert Schuman tan elocuentemente lo expresó hace casi setenta años. Hoy en día podemos añadir a «la paz mundial» las palabras «el bienestar y la supervivencia de nuestra población».

El programa de sostenibilidad es un programa positivo, que mejora la vida de las personas. Europa tiene todo lo que hace falta para responder a los mayores retos. Podemos hacerlo juntos. Necesitamos el compromiso de todos y la voluntad política de llevarlo a efecto. Mientras otros retroceden, Europa debe avanzar, mejorar su competitividad, invertir en crecimiento sostenible y liderar al resto del mundo.

No basta con tener una visión, también tenemos que ponernos de acuerdo en la forma concreta de hacerlo. Este documento de reflexión es nuestra contribución a ese debate.

No podríamos haberlo finalizado sin la inestimable aportación de las partes interesadas europeas. La sociedad civil, el sector privado y el mundo académico forman parte de este diálogo. La Plataforma multilateral de alto nivel sobre los ODS, creada por la Comisión Europea en 2017, ha realizado un ejercicio muy positivo para cosechar ideas transversales.

Las cuestiones planteadas en este documento pretenden alimentar un debate entre los ciudadanos, las partes interesadas, los gobiernos y las instituciones en los meses venideros, con el fin de inspirar el debate sobre el futuro de Europa, la preparación de la Agenda Estratégica de la Unión Europea para 2019-2024 y la fijación de prioridades de la próxima Comisión Europea.

1. DESARROLLO SOSTENIBLE PARA QUE LA GENTE VIVA MEJOR : VENTAJAS COMPETITIVAS DE EUROPA

En septiembre de 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, países de todo el mundo firmaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (la Agenda 2030 de las Naciones Unidas) y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y acordaron una «lista de tareas concretas para las personas y el planeta»¹. Los dirigentes

¹ Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en la cumbre para la adopción de la Agenda para el desarrollo después de 2015, Nueva York, 25 de septiembre de 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm17111.doc.htm>

mundiales se comprometieron a acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Los ODS, junto con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, son la hoja de ruta para un mundo mejor y el marco mundial para la cooperación internacional en materia de desarrollo sostenible, con sus dimensiones económica, social, medioambiental y de gobernanza. La UE fue uno de los promotores de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y se comprometió plenamente a su aplicación.

El desarrollo sostenible —el desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades— está profundamente arraigado en el proyecto europeo. La integración europea y las políticas de la UE han contribuido a superar la pobreza y el hambre de la posguerra, y han creado un espacio de libertad y democracia en el que los ciudadanos europeos pueden alcanzar unos niveles de prosperidad y bienestar sin precedentes.

La UE ha procurado permanentemente construir unas sociedades más inclusivas sobre la base de la democracia y el Estado de Derecho, como se expone en el artículo del Tratado de la Unión Europea². Las normas sociales y sanitarias de la UE figuran entre las más ambiciosas del mundo y Europa es el continente con mayor esperanza de vida. Nuestra economía social de mercado ha generado prosperidad y proporcionado seguridad gracias a unos sólidos sistemas de bienestar. Cuantiosas inversiones en investigación e innovación han generado nuevas tecnologías y modelos de producción que permiten un uso más sostenible de los recursos y la adopción de soluciones digitales. La clave son unos presupuestos saneados y unas economías modernas; los progresos realizados hacia unas políticas fiscales y unas reformas estructurales apropiadas han reducido los niveles de deuda y estimulado la creación de empleo. La tasa de empleo de las personas de 20 a 64 años ascendió al 73,5 % en el tercer trimestre de 2018, el nivel más elevado nunca alcanzado en la UE. Esto ha tenido un impacto positivo en la productividad y el crecimiento

en Europa. Aunque persisten las disparidades económicas, sociales y territoriales entre los Estados miembros y las regiones de la UE, la política de cohesión de la Unión ha ayudado a todos a crecer y a reducir estas divergencias en el continente (convergencia al alza)³. Además, la UE ha establecido algunas de las normas sociales y medioambientales más avanzadas, ha puesto en marcha algunas de las políticas más ambiciosas en el ámbito de la protección de la salud humana y se ha convertido en el líder mundial en la lucha contra el cambio climático. Los Estados miembros de la UE han registrado notables avances en muchos ámbitos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y, como consecuencia de ello, la UE es uno de los mejores lugares para vivir en el mundo, si no el mejor.

La Unión Europea es uno de los mejores lugares para vivir

- Nueve Estados miembros de la EU-27 figuran entre los 20 países más felices del mundo, con Finlandia a la cabeza de la lista⁴.
- La satisfacción vital general en la UE, basada el bienestar subjetivo de los ciudadanos europeos, se sitúa en el 70 %⁵.
- Once Estados miembros de la EU-27 figuran entre los 20 primeros de todo el mundo en el Índice de Progreso de la Juventud⁶ del Foro Europeo de la Juventud. El Índice de Progreso de la Juventud es uno de los primeros instrumentos desarrollados para saber cómo es la vida de un joven hoy, con independencia de los indicadores económicos

³ Mi región, mi Europa, nuestro futuro: séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial, 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

⁴ Informe sobre la felicidad en el mundo en 2018, John F. Helliwell, Richard Layard y Jeffrey Sachs.

⁵ Eurostat, indicadores de la calidad de vida. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators

⁶ Foro de la Juventud Europea, Índice de Progreso de la Juventud. Disponible en: <https://www.youthforum.org/youth-progress-index>

² DO C 202 de 7.6.2016.

No obstante, nada está nunca completo ni es para siempre. Nuestra democracia, nuestra economía y nuestro entorno natural necesitan continuos esfuerzos para consolidar nuestros logros, superar totalmente el impacto negativo de la crisis económica y financiera, así como disociar la mejora de nuestra salud, bienestar y protección social de la degradación del medio ambiente, a fin de superar las desigualdades sociales y hacer frente a unos retos que trascienden las fronteras.

Nos encontramos en plena cuarta revolución industrial y los cambios afectarán a todos. La cuestión es si vamos a ser capaces de liderar y guiar la respuesta con arreglo a nuestros valores e intereses. La UE y sus Estados miembros tienen importantes ventajas competitivas que nos permiten tomar la iniciativa y modernizar nuestras economías, garantizar nuestro medio ambiente natural y mejorar la salud y el bienestar de todos los europeos. Ello requerirá adoptar los ODS a la vez que se aumenta la inversión en competencias, innovación y tecnologías emergentes, favoreciendo la transición de nuestra economía y nuestra sociedad hacia una senda sostenible.

Debemos estudiar cómo desarrollar nuestras pautas de producción y consumo. Tenemos que actuar ahora para detener el calentamiento global y la pérdida de ecosistemas y biodiversidad, que amenazan nuestro bienestar, las perspectivas de crecimiento sostenible y la propia vida en el planeta. Aunque somos capaces de hacerlo, no nos sobra el tiempo. Las desigualdades y las disparidades territoriales siguen estando generalizadas pese a los progresos realizados. Acabar con ellas no solo es importante para tener una sociedad justa, sino también para salvaguardar y potenciar la cohesión social, garantizando la estabilidad social y política en y entre los Estados miembros de la UE.

Además, un orden mundial multilateral basado en normas, respetado y eficaz, es el mejor antídoto contra la ley de la selva en un mundo anárquico plagado de armas nucleares y extremismos, y cuyos recursos son limitados. Existe una peligrosa tendencia nacionalista al alza de «mi país ante todo» que puede dar lugar a disputas y conflictos. Va-

rios países han empezado a dar la espalda a sus compromisos mundiales con el bienestar humano, la seguridad, la protección del medio ambiente y la acción por el clima, trastocando un orden basado en normas.

Los ODS no son un objetivo en sí mismos, sino que sirven de guía y mapa. Ofrecen la necesaria perspectiva a largo plazo, más allá de los periodos electorales y las consideraciones a corto plazo de efecto inmediato. Nos ayudan a orientarnos, de manera que podamos preservar democracias sólidas, construir economías dinámicas y modernas y contribuir a un mundo con mejores condiciones de vida, menos desigualdades y la garantía de que nadie se quede atrás, respetando verdaderamente los límites de nuestro planeta y garantizándolo a las generaciones futuras.

Desde la adopción de su mandato, la Comisión Juncker ha trabajado para integrar el desarrollo sostenible en sus políticas⁷ y ha sentado ya las bases de la próxima generación de políticas sostenibles: del pilar europeo de derechos sociales y el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo a la estrategia «Comercio para todos» basada en valores, el compromiso estratégico para la igualdad de género y el Espacio Europeo de Educación; del paquete de la economía circular, el paquete de movilidad y la Unión de la Energía a la estrategia de «crecimiento azul» y la estrategia de bioeconomía; del plan de inversiones y el plan de acción sobre financiación sostenible a la agenda urbana para la UE y el plan de acción de la naturaleza, entre otras.

La Comisión Juncker también ha propuesto hacer más sostenibles las finanzas de la UE, reforzando el vínculo entre financiación de la UE y Estado de Derecho, así como a través de un objetivo más ambicioso del 25 % de gasto en relación con el clima en el futuro presupuesto de la UE.

En fecha reciente, la Comisión Juncker presentó una visión estratégica a largo plazo

⁷ El anexo 3 del documento de reflexión destaca en detalle las principales iniciativas de la Comisión Juncker que contribuyen a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

de una economía de la UE próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de aquí a 2050⁸. Esta visión allana el camino a un cambio estructural de la economía europea, que promueva el crecimiento sostenible y el empleo.

Todas estas políticas estratégicas deben ejecutarse plenamente y sin ambigüedades sobre el terreno. Asimismo, deben completarse con nuevas actuaciones, reconociendo el hecho de que todas las políticas son interdependientes, a la vez que se tienen en cuenta los nuevos retos y los nuevos hechos y datos que aparezcan. El diálogo social y las medidas voluntarias del sector privado también tienen que desempeñar un papel importante a este respecto.

La UE está excepcionalmente bien situada para asumir el liderazgo. Se abre un vacío político por la retirada de otras potencias mundiales, que brinda una gran oportunidad para que la UE asuma el liderazgo y abra el camino a los demás.

En mayo de este año, los ciudadanos de la UE elegirán un nuevo Parlamento Europeo. Una nueva Comisión entrará en funciones en otoño. La fecha final de la «Estrategia Europa 2020» para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁹ se acerca rápidamente. Por lo tanto, debemos poner la vista en el próximo ciclo político quinquenal de Europa y el nuevo marco financiero plurianual (MFP), que se extiende de 2021 a 2027. El Consejo Europeo¹⁰ acogió con satisfacción la intención de la Comisión de publicar el presente documento de reflexión que debe dar paso a una estrategia de aplicación global en 2019. Este documento de reflexión inaugura un debate sobre el futuro de la visión del desarrollo sostenible de la UE y la orientación de las políticas sectoriales después de 2020, al mismo tiempo que se prepara la aplicación a largo plazo de los ODS¹¹. La Comisión querría contribuir a un debate verdaderamente global y prospectivo sobre el

futuro de Europa, y el desarrollo sostenible está indisolublemente unido a ese futuro.

2. RETOS MUNDIALES Y DE LA UE

Merced a los esfuerzos de reforma a todos los niveles de la UE, los indicadores económicos han mejorado tras la crisis económica y financiera¹². Sin embargo, las últimas previsiones¹³ apuntan a la necesidad de incrementar las tasas de crecimiento, reducir las tasas de endeudamiento y mantener la disciplina presupuestaria con el fin de apuntalar el marco de una economía sólida. Si no adoptamos medidas para aumentar la resiliencia económica y la cohesión, y para corregir las vulnerabilidades estructurales, en los próximos años se podría perder impulso en un contexto de grandes riesgos de desaceleración. Por el contrario, si se llevan a cabo las reformas estructurales necesarias, podemos lograr un mayor bienestar y un futuro más sólido, especialmente a través de la inversión en investigación e innovación, los servicios públicos, los sistemas de protección social y la defensa del medio ambiente. Es necesario adoptar medidas tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros para garantizar el futuro de los sistemas fiscal y de pensiones, incluida la estabilidad de los ingresos fiscales en el mercado único.

Además, son muchos los retos que se han vuelto cada vez más apremiantes y amenazan nuestro bienestar y prosperidad económica. Todos estos desafíos son complejos y están estrechamente interrelacionados, en el sentido de que dar respuesta a uno de ellos puede tener repercusiones positivas en otros.

El déficit de sostenibilidad más grave y también nuestro mayor reto es la deuda ecológica, que aumenta por el uso excesivo y el agotamiento de los recursos naturales, amenazando con ello nuestra capacidad de sa-

⁸ COM (2018) 773 final.

⁹ COM (2010) 2020 final.

¹⁰ EUCO 13/18 - Consejo Europeo (18 de octubre de 2018), Conclusiones, III.12.

¹¹ COM (2016) 739 final.

¹² Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018 [COM (2017) 690 final].

¹³ Previsiones económicas europeas de otoño de 2018, publicadas el 8 de noviembre de 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip089_en_0.pdf

tisfacer las necesidades de las generaciones futuras dentro de los límites de nuestro planeta. En todo el mundo, la presión sobre los recursos fundamentales, del agua dulce a las tierras fértiles, pone en peligro la existencia humana. Hoy en día la humanidad utiliza el equivalente de 1,7 planetas Tierra¹⁴. Al haberse multiplicado el consumo mundial de recursos materiales por catorce entre 1900 y 2015 y preverse que se duplique con creces entre 2015 y 2050¹⁵, el mundo se encamina rápidamente hacia varios puntos de inflexión. Además de la presión que se ejerce sobre el medio ambiente, constituye un reto importante para la economía de la UE, que depende de las materias primas procedentes de los mercados internacionales.

La biodiversidad y los ecosistemas están cada vez más amenazados por las actividades humanas; en tan solo 40 años, la población mundial de especies de vertebrados disminuyó un 60 % por término medio¹⁶. Los bosques tropicales se están destruyendo a gran velocidad, perdiéndose cada año una superficie del tamaño de Grecia aproximadamente. No se trata de un problema ajeno. En la UE, solo el 23 % de las especies y el 16 % de los hábitats están en buen estado de salud. Los alimentos de origen animal tienen una huella de uso de la tierra¹⁷ especialmente elevada y la demanda cada vez mayor de pescado y marisco ejerce una presión significativa sobre los ecosistemas marinos¹⁸.

Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero siguen aumentando a un ritmo alarmante, siendo la utilización de la energía, el consumo excesivo de recursos y la destrucción de los ecosistemas los factores propulsores. El transporte es responsable del 27 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, y muchas zonas urbanas incum-

plen los límites de contaminación atmosférica de la UE. La producción de alimentos sigue siendo un importante consumidor de agua y energía y una fuente de emisiones contaminantes, responsable de cerca del 11,3 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. En la UE, los combustibles fósiles siguen beneficiándose de subvenciones públicas por importe de 55 000 millones EUR al año, es decir, alrededor del 20 % de la factura de las importaciones de combustible de la UE, a pesar de las ambiciosas medidas de descarbonización de la UE y los compromisos de eliminación progresiva de las subvenciones del G-7 y el G-20¹⁹.

En general, la UE ha conseguido reducir sus propias emisiones y disociarlas de su crecimiento económico, contribuyendo así con firmeza al esfuerzo mundial, habida cuenta también de las emisiones incorporadas a las importaciones y las exportaciones de la UE²⁰. Sin embargo, son necesarios más esfuerzos, tanto en la UE como a escala mundial.

Si no se hace nada, el efecto devastador del cambio climático y la degradación del capital natural afectarán gravemente a la economía, reducirán la calidad de vida en todo el planeta y aumentarán la intensidad y la frecuencia de las catástrofes naturales, poniendo más vidas en peligro. Aunque invertir estas tendencias negativas tiene un coste y requiere un fuerte esfuerzo colectivo, el coste de la inacción y las repercusiones sociales serían mucho mayores²¹.

Como un reto mundial más, se remueven los cimientos del modelo de bienestar social de la UE, una de las piedras angulares del proyecto europeo. Los cambios tecnológicos, estructurales y demográficos en un mundo globalizado están transformando la natura-

¹⁴ Global Footprint Network. Disponible en: <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>

¹⁵ Comisión Europea, Marcador de las materias primas, 2018.

¹⁶ WWF (2018): «Living Planet Report - 2018: Aiming Higher», Grooten, M. y Almond, R.E.A. (eds). WWF, Gland (Suiza).

¹⁷ Agencia Europea de Medio Ambiente (2017), «Food in a green light. A systems approach to sustainable food».

¹⁸ SWD (2016) 319 final.

¹⁹ COM (2019) 19.

²⁰ Análisis en profundidad en apoyo de la implementación de la Comunicación COM (2018) 773 de la Comisión, sección 5.6.2.3.

²¹ Dante Disparte, «If You Think Fighting Climate Change Will Be Expensive, Calculate the Cost of Letting It Happen», 12 de junio de 2017, Harvard Business Review en línea. Disponible en: <https://hbr.org/2017/06/if-you-think-fighting-climate-change-will-be-expensive-calculate-the-cost-of-letting-it-happen>

leza del trabajo y ponen en entredicho nuestra solidaridad, menoscabando la promesa de que cada generación puede esperar heredar un mundo mejor que la anterior. De resultas, también podría aumentar la amenaza a los valores fundamentales de la UE de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales.

En la actualidad, alrededor del 22,5 % de la población de la UE se halla en riesgo de pobreza o de exclusión social, y un 6,9 % de los europeos aún padecen graves privaciones materiales. En 2017, la desigualdad de renta en los Estados miembros de la UE disminuyó por primera vez desde el inicio de la crisis financiera. Sin embargo, las desigualdades de ingresos siguen siendo demasiado grandes, con una concentración continuada de la riqueza en el extremo superior. Esto tiene múltiples consecuencias sociales, provocando diferencias de bienestar y calidad de vida. Los Estados miembros de la UE también se enfrentan a una serie de retos a la hora de garantizar una energía a precios asequibles para todos los ciudadanos europeos, con millones de personas que luchan por calentar adecuadamente sus viviendas²². Mientras que cerca de 43 millones de personas en la UE no pueden permitirse una comida de calidad cada dos días²³, desperdiciamos aproximadamente el 20 % de la producción de alimentos²⁴ y más de la mitad de la población adulta de la UE padece sobrepeso²⁵, con riesgos cada vez más graves para la salud. Un riesgo adicional para la salud es la resistencia a los antimicrobianos, que puede causar más de 10 millones de muertes al año en las próximas décadas²⁶.

²² Eurostat, Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2018.

²³ https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

²⁴ Eurostat, Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2018.

²⁵ Eurostat, Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2018.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2016, «Antimicrobial resistance and our food systems: challenges and solutions». Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6106e.pdf>

En la actualidad, aún no existe la plena igualdad entre mujeres y hombres. Pese a que las tasas de empleo de las mujeres se encuentran en niveles históricamente elevados y hay más mujeres en puestos de poder que nunca, el progreso se ha estancado o incluso ha habido un retroceso en otros ámbitos²⁷. Doce Estados miembros de la UE han retrocedido en los últimos diez años en el equilibrio de género en lo que se refiere al tiempo dedicado a los cuidados, el trabajo doméstico y las actividades sociales. Persisten las brechas en materia de empleo y remuneración²⁸.

Es un gran logro que Europa tenga la mayor esperanza de vida en el mundo. Pero el número cada vez más alto de personas mayores y la disminución de la población en edad de trabajar representan desafíos específicos para nuestro modelo socioeconómico. El envejecimiento de la población, junto con la longevidad y la mayor probabilidad de enfermedades crónicas, puede tener un profundo impacto en las finanzas públicas, incluidos los sistemas sanitarios. También aumentará el riesgo de desigualdad entre las generaciones.

Las desigualdades y el descenso de la movilidad social suponen un riesgo para nuestro desarrollo económico general²⁹ y la cohesión social. En general, los datos de la UE son relativamente buenos en materia de desigualdad de ingresos, pero lo son menos en cuanto a la igualdad de oportunidades. Las desigualdades de oportunidades pueden impedir la inclusión social y laboral de parte de la población, dificultando las perspectivas de crecimiento. La solución de las desigualdades es crucial para el apoyo público a la transición hacia la sostenibilidad. El aumento de la tentación del aislacionismo y el nacionalismo pueden ser un indicio de que muchos europeos no se sienten protegidos en un mundo que les parece cada

²⁷ Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2017), Índice de Igualdad de Género 2017 - Evaluación de la igualdad de género en la Unión Europea 2005-2015, comunicado de prensa, 11 de octubre de 2017. Disponible en: <https://eige.europa.eu/news-and-events/news/gender-equality-index-2017-progress-snails-pace>

²⁸ Comisión Europea, Informe de 2018 sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la UE.

²⁹ OCDE (2015), «In It Together: Why Less Inequality Benefits All», Publicaciones de la OCDE, París.

vez más injusto. No obstante, es evidente que los Estados miembros no son, por sí solos, lo bastante grandes ni fuertes para afrontar los retos transnacionales, pero unidos en la Unión Europea podemos ofrecer protección.

Las desigualdades a escala mundial son igualmente motivo de honda preocupación. Con grandes diferencias de crecimiento de la población y de nivel de vida en todo el mundo, y con el aumento constante de la temperatura a escala mundial y la desaparición de ecosistemas, asistiremos inevitablemente a un aumento de la migración y de los desplazamientos forzados en todo el mundo. Por ejemplo, de aquí a 2050, se estima que cientos de millones de personas abandonarán sus hogares como consecuencia del cambio climático y la degradación del medio ambiente³⁰. Es este un claro ejemplo de cómo las diferentes cuestiones complejas están interrelacionadas y son interdependientes, y por qué se requiere una respuesta global. Simplemente no existe una receta mágica o una solución fácil a ninguno de los grandes y complejos desafíos.

Modernizar nuestro modelo económico, resolver los problemas sociales que se plantean y seguir fomentando y promoviendo una firme cooperación multilateral basada en normas es una tarea colosal. Sin embargo, estos son los ingredientes necesarios para garantizar la estabilidad social, lograr que nuestras economías prosperen y mejorar nuestra salud. Nuestras sociedades libres requieren dinamismo económico y una inversión continua en las tecnologías instrumentales esenciales y en educación. Para tener un futuro mejor para todos, debemos reinventar el crecimiento sostenible, partiendo de la premisa de que las condiciones de la naturaleza del siglo XXI son muy diferentes de las del pasado siglo. Asumimos este reto.

Los ODS son por definición unos objetivos mundiales, aplicables a todas las partes del mundo, y debemos abordarlos en este sentido. Tenemos que trabajar con una perspectiva internacional, dando ejemplo, estableciendo

normas mundiales, y alentando a los países, la industria y la gente a unirse a esta empresa. Al ser el mayor mercado único del mundo, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo, la UE puede tener gran influencia en el éxito de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La UE ya ha puesto en marcha muchas de las más modernas políticas del mundo para fomentar las políticas de sostenibilidad. Debemos seguir en esta vía, pero el ritmo debe acelerarse para garantizar una Europa sostenible en 2030. No podemos trasladar la responsabilidad a las próximas generaciones y nuestro margen de tiempo es cada vez menor. Las decisiones que tomemos o no en los próximos años determinarán si somos o no capaces de invertir estas tendencias.

3. HACIA UNA EUROPA SOSTENIBLE EN 2030

El desarrollo sostenible consiste en mejorar el nivel de vida de las personas, ofreciendo a las personas opciones reales, creando un entorno propicio, difundiendo conocimientos y una mejor información, hasta llegar a una situación en la que «vivamos bien dentro de los límites de nuestro planeta»³¹ mediante un uso más inteligente de los recursos y una economía moderna al servicio de nuestra salud y nuestro bienestar.

Por lo tanto, debemos continuar en el camino que nos fijamos: la transición a una economía hipocarbónica, climáticamente neutra, eficiente en el uso de los recursos y biodiversa, en conformidad plena con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los 17 ODS. Esta transición debe redundar en beneficio de todos, no dejar a nadie atrás y garantizar la igualdad y la inclusividad. Nuestro crecimiento económico debe depender menos de los recursos no renovables, maximizando el uso de los recursos renovables gestionados de forma sostenible y de los servicios ecosistémicos.

³⁰ Organización Internacional para las Migraciones, «Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence», 2009.

³¹ 7.º Programa de acción en materia de medio ambiente. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=CELEX:32013D1386>

La UE ya ha emprendido esta transición. Entre 2000 y 2015, el empleo creció a un ritmo más rápido en el sector del medio ambiente que en la economía en general³². Las tecnologías con baja emisión de carbono se están convirtiendo en un producto principal del comercio, con el que la UE se beneficia de importantes saldos positivos de la balanza comercial. Durante el periodo 2012-2015, las exportaciones de tecnologías de energías limpias de la UE ascendieron a 71 000 millones EUR, superando a las importaciones en 11 000 millones EUR. La UE ya está demostrando que es posible hacer crecer la economía y reducir las emisiones de carbono al mismo tiempo.

La UE puede establecer estándares para el resto del mundo si asume el liderazgo en la aplicación de los ODS y la transición hacia una economía sostenible, también a través de inversiones inteligentes en innovación y tecnologías instrumentales esenciales. La UE sería la primera en beneficiarse de la transición. También tendría la mayor ventaja competitiva en el mercado mundial del mañana. De este modo se contribuirá al fortalecimiento de los Estados miembros en una Unión más fuerte, ayudando a las personas a alcanzar sus objetivos en libertad y bienestar, y, por tanto, haciendo realidad la visión europea.

«El crecimiento ecológico beneficiará a todos»³³, a los productores y a los consumidores por igual. Se calcula que la consecución de los ODS en el ámbito de la alimentación, la agricultura, la energía, las materias primas, las ciudades, la salud y el bienestar puede crear oportunidades de mercado³⁴ por importe

de más de 10 billones EUR. La ambición de la UE de lograr una economía eficiente en el uso de los recursos y climáticamente neutra demostrará que la transición hacia una economía verde puede ir de la mano de un aumento de la prosperidad. Para tener éxito, la UE y sus Estados miembros deben asumir el liderazgo en ciencia, tecnología e infraestructuras modernas. También debemos estimular la aparición de nuevos modelos empresariales, reducir los obstáculos en el mercado único y aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial. Instrumentos horizontales importantes, como la investigación y la innovación, la financiación, la fijación de precios y la fiscalidad, el comportamiento empresarial responsable, la educación y los nuevos modelos empresariales, crearán las condiciones adecuadas para la sostenibilidad del cambio, si se orientan hacia una transición económica innovadora, ecológica, inclusiva y socialmente justa.

Para conseguirlo, tenemos que seguir invirtiendo en las personas y en los diferentes sistemas que sustentan nuestra sociedad. Las soluciones aisladas y parciales han demostrado ser ineficaces. Tenemos que elaborar estrategias globales e integradas. Por ejemplo, las cuestiones medioambientales no pueden resolverse con las políticas medioambientales únicamente si las políticas económicas siguen promoviendo los combustibles fósiles, la ineficiencia de los recursos o la producción y el consumo no sostenibles. Del mismo modo, las políticas sociales no son suficientes para acompañar la cuarta revolución industrial y apoyar a los trabajadores afectados por la transición hacia una economía baja en carbono; unas políticas sólidas de educación y formación, así como de investigación y desarrollo, serán también de importancia crucial para lograr la necesaria resiliencia de nuestras sociedades.

Es necesario actuar a todos los niveles. Las instituciones de la UE, los Estados miembros y las regiones tendrán que sumarse. Las ciudades, los municipios y las zonas rurales deben convertirse en motores del cambio. Los ciudadanos, las empresas, los interlocutores sociales y la comunidad de investigación y conocimiento tendrán que colaborar. La UE y sus Estados miembros deberán cooperar con

³² Eurostat - estadísticas sobre la economía, el empleo y el crecimiento. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/10420.pdf>. La economía medioambiental abarca dos grandes grupos de actividades o productos: «protección del medio ambiente», todas las actividades relacionadas con la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y de cualquier otra degradación del medio ambiente, y la «gestión de recursos», la preservación y conservación de los recursos naturales, evitando su agotamiento.

³³ S. Fankhauser, A. Bowen et al., «Who will win the green race? In search of environmental competitiveness and innovation», 2013.

³⁴ Comisión de desarrollo empresarial y sostenible, «Better Business Better World, The report of the Business & Sustainable Development Commission», enero de 2017, p. 12.

sus socios internacionales. Si queremos tener éxito, debemos empujar en la misma dirección a todos los niveles.

3.1. Fundamentos políticos de un futuro sostenible

Es, por lo tanto, de la máxima importancia que todos los actores de la UE den prioridad a la transición hacia la sostenibilidad. Deben seguir desarrollando las agendas políticas transversales que se han adoptado a nivel de la UE en estos últimos años. Una gran parte de las políticas de la UE ya están orientadas hacia la consecución de los ODS, pero aún deben ser puestas en práctica de una manera integrada por los Estados miembros. Por ejemplo, el precio de no aplicar la legislación medioambiental vigente en la UE se ha estimado en unos 50 000 millones EUR al año en costes sanitarios y costes directos para el medio ambiente. Lograr el pleno cumplimiento de la normativa medioambiental de la UE no solo aportaría grandes beneficios para el medio ambiente y la salud, sino que también crearía empleo³⁵.

En esta misma línea, no se trata solo de acelerar y ampliar las soluciones sostenibles, sino también de tender puentes y aumentar la coherencia entre los diferentes programas a todos los niveles. La coherencia de las políticas es una condición indispensable para garantizar que podamos cumplir los ODS y asegurar a largo plazo el crecimiento verde e inclusivo de la UE.

En consonancia con la fuerte base empírica de los principales retos y oportunidades en materia de sostenibilidad para la UE, es importante centrarse en la producción y el consumo en los sectores de materias primas y productos, alimentos, energía, movilidad y el entorno construido³⁶, teniendo en cuenta

las repercusiones sociales de los cambios en estos ámbitos. Ahí es donde los cambios son más necesarios y la sostenibilidad es potencialmente más beneficiosa para la economía de la UE, la sociedad y el medio ambiente, con importantes efectos secundarios positivos a escala mundial. Estos ámbitos no funcionan de manera aislada, sino que están estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

3.1.1. De la economía lineal a la economía circular

La mayor disponibilidad y asequibilidad de las distintas materias primas y productos ha simplificado nuestras vidas y ha contribuido al aumento de los niveles de vida y la calidad de vida en la UE. Sin embargo, nuestra cultura de consumo ha dado lugar a un aumento de la extracción de recursos y una creciente presión sobre el capital natural y el clima³⁷.

Tenemos que asegurarnos de que podemos seguir haciendo crecer nuestra economía de manera sostenible y mejorar las condiciones de vida que demanda la gente. Esto requerirá nuevos diseños de materiales y productos, de modo que estemos debidamente equipados para la reutilización, la reparación y el reciclado. Ello permitirá, a su vez, no solo reducir los residuos, sino también la necesidad de nuevos recursos que deben extraerse con un gran coste financiero y medioambiental. Cuando un producto llega al final de su vida útil, ya sean unos pantalones vaqueros, un teléfono inteligente, un envase o un mueble, una verdadera economía circular permite preservar la mayor parte de su valor material, de manera que lo que antaño se consideraban residuos pueden utili-

³⁵ Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE en 2017.

³⁶ Entre otros: Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático «Global warming of 1.5 °C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable

development, and efforts to eradicate poverty», 2018; Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2018): Índice e informe de consecución de los ODS 2018, Nueva York, Bertelsmann Stiftung y Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (RSDS); Europa hacia un futuro sostenible, Contribución de la Plataforma multilateral para la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la UE, documento de reflexión, octubre de 2018.

³⁷ Eurostat, Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2018.

zarse de nuevo para la fabricación de nuevos productos.

La transición hacia una economía circular, incluida la bioeconomía circular, representa una gran oportunidad para crear ventajas competitivas sobre una base sostenible. Aplicar los principios de la economía circular en todos los sectores e industrias beneficiará a Europa desde el punto de vista medioambiental y social y, además de tener potencial para generar un beneficio económico neto de 1,8 billones EUR de aquí a 2030³⁸, creará más de un millón de nuevos puestos de trabajo en toda la UE de aquí a 2030³⁹ y será fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero⁴⁰. Dado el elevado grado de dependencia de los productos de la UE de los recursos de otras partes del mundo, la transición hacia una economía circular también ayudaría a la UE reducir las presiones medioambientales, económicas y sociales a escala mundial, y aumentaría la autonomía estratégica de la UE.

La UE es la mejor situada para beneficiarse de la economía circular al hacer de los productos circulares un emblema, lo que genera ventajas competitivas. Sin embargo, para mantener esta ventaja tenemos que redoblar nuestros esfuerzos. El plan de acción para la economía circular, adoptado por la Comisión Juncker en 2015, establece medidas para orientar la economía de la UE hacia una senda circular y ayudar a la UE a convertirse en un líder mundial en esta transición. Incluye medidas para cambiar los modelos de consumo y producción, centrándose en el diseño de productos (durabilidad, posibilidad de reparación, reutilización y reciclabilidad), la gestión de residuos (prevención, reciclado de materiales, recuperación de energía y evitación de la descarga

de residuos en vertederos) y el aumento de la concienciación de los consumidores. Casi todos los elementos del plan de acción ya han sido presentados, pero serán necesarias otras medidas para construir una economía circular europea plena.

La estrategia de bioeconomía de la UE renovada, presentada en 2018, complementa el plan de acción de la economía circular, mejorando y ampliando la utilización sostenible de los recursos renovables y permitiendo la transformación de las materias primas renovables y los subproductos industriales en productos de base biológica, como combustibles, productos químicos, compuestos, mobiliario y fertilizantes.

Ahora es esencial convertir esas políticas en una realidad sobre el terreno y seguir dando prioridad a nuevas acciones en todos los niveles de gobernanza de la UE. Por ejemplo, los Estados miembros tendrán que poner en práctica la ambiciosa modernización de las normas de la UE sobre residuos. Los análisis del ciclo de vida de los productos deben convertirse en norma y el marco del diseño ecológico —creado para aumentar la eficiencia de los productos reduciendo el consumo de energía y recursos— debería ampliarse en la medida de lo posible. Debe acelerarse el trabajo iniciado sobre los productos químicos, el medio ambiente no tóxico, el etiquetado ecológico y la ecoinnovación, las materias primas críticas y los fertilizantes. Impulsar el mercado de materias primas secundarias debe seguir constituyendo una prioridad. El exitoso trabajo en la economía circular del plástico tendrá que seguir siendo un objetivo clave, y también habrá que apoyar y alentar a las industrias que son consumidoras intensivas de recursos y muy contaminantes, como las industrias alimentaria, textil y electrónica, a que adopten la economía circular. Tienen que ampliarse y reforzarse las bioindustrias, protegiendo al mismo tiempo nuestros ecosistemas y evitando la sobreexplotación de los recursos naturales. Al avanzar, debemos hacer de la economía circular la columna vertebral de la estrategia industrial de la UE, permitiendo la circularidad en nuevos ámbitos y sectores, capacitando a los consumidores para tomar decisiones informadas y potenciando los esfuerzos del sector

³⁸ «Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe», Fundación Ellen MacArthur y Centro McKinsey de Empresa y Medio Ambiente, 2015.

³⁹ «Hacia una economía circular: gestión de residuos en la UE», 2017, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

⁴⁰ Sitra, «The circular economy - a powerful force for climate mitigation», 2018. Disponible en: <https://www.sitra.fi/en/publications/circular-economy-powerful-force-climate-mitigation/>

público mediante la contratación pública sostenible. El momento es favorable y la ola de apoyo público a la estrategia del plástico de la UE muestra que existe una comprensión cada vez mayor de la conveniencia de seguir por esta senda.

La economía circular en acción: la UE pone en marcha la primera estrategia global del plástico

La estrategia del plástico de la UE⁴¹ y la legislación sobre los plásticos desechables⁴² protegerá el medio ambiente frente a la contaminación por plásticos, estimulando al mismo tiempo el crecimiento y la innovación. Todos los envases de plástico comercializados en el mercado de la UE tendrán que ser reciclables de aquí a 2030 de una forma económicamente viable, quedarán prohibidos los microplásticos añadidos intencionadamente y los artículos de plástico desechables más nocivos para los que existen alternativas, mientras que los plásticos reciclados se utilizarán cada vez más para fabricar nuevos productos.

3.1.2. Sostenibilidad de la huerta a la mesa

El sector agrícola de la UE y las zonas rurales son cruciales para el bienestar de los europeos. Nuestra agricultura e industria alimentaria hacen de la UE uno de los principales productores de alimentos del mundo, garante de la seguridad alimentaria y creador de millones de puestos de trabajo para los europeos. Los agricultores de la UE son también los primeros administradores del medio natural, ya que cuidan de los recursos naturales del 48 % de la superficie de la UE, ocupándose los silvicultores de un 40 % más. Las zonas rurales de la UE acogen sectores innovadores, como la bioeconomía. Por otra parte, nuestras zonas rurales son bases importantes de la industria del ocio y el turismo. Sin embargo, como la temperatura media sigue en aumento y el medio ambiente se ha degradado, los agricultores y silvicultores se ven más directamente afectados.

La agricultura de la UE ha conseguido avances reales en el ámbito del clima y el medio ambiente, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % y la concentración de nitratos en los ríos en un 17,7 % desde 1990. No obstante, persisten los retos conocidos. Si queremos modernizar nuestra economía, proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de nuestros alimentos, debemos corregir los desequilibrios en nuestra cadena alimentaria, de la agricultura y la pesca a la industria de alimentos y bebidas, el transporte, la distribución y el consumo.

Los ODS señalan el camino que debemos seguir. Se estima que un sistema agrícola y alimentario mundial en consonancia con los ODS puede crear nuevo valor económico por importe de más de 1,8 billones EUR en 2030⁴³. Podría ofrecer alimentos nutritivos, asequibles para una población mundial en crecimiento, generar mayores ingresos, ayudar a restaurar los bosques, los recursos de agua dulce y los ecosistemas, y ser mucho más resiliente a los riesgos climáticos⁴⁴. Se espera que las prácticas de producción agrícola y alimentaria sostenible creen más de 200 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en el mundo de aquí a 2050⁴⁵.

También en este caso la demanda pública está evolucionando. Los ciudadanos valoran cada vez más los alimentos producidos con unos beneficios más amplios para la sociedad, tales como la producción ecológica, los productos con indicación geográfica protegida, los sistemas de producción de alimentos con una menor huella de carbono y las soluciones innovadoras de alimentos con bajas emisiones de carbono. La agricultura ecológica, con especial hincapié en la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales, ha

⁴³ Comisión de desarrollo empresarial y sostenible, «Better Business Better World, The report of the Business & Sustainable Development Commission», enero de 2017.

⁴⁴ Comisión de desarrollo empresarial y sostenible, «Better Business Better World, The report of the Business & Sustainable Development Commission», enero de 2017.

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), puestos de trabajo ecológicos. Disponible en: <http://www.fao.org/rural-employment/work-areas/green-jobs/en/>

⁴¹ COM(2018) 28 final.

⁴² COM(2018) 340 final.

ido en constante aumento en todos los Estados miembros de la UE desde 2005 y se prevé que siga aumentando⁴⁶.

Como primer exportador e importador de productos agroalimentarios del mundo, la Unión está bien posicionada para sacar el máximo provecho de esta oportunidad económica y convertirse en un líder mundial de la alimentación sostenible⁴⁷. Se puede lograr, necesitamos un planteamiento global que implique un verdadero cambio en la manera de producir, transformar, consumir y distribuir los alimentos mediante la aceleración de la transición hacia un sistema alimentario sostenible, basado en los principios de la economía circular y que haga de la producción innovadora, sana, respetuosa del medio ambiente y del bienestar animal, segura y nutritiva, una de las principales señas de identidad europeas.

La Comisión ha propuesto una modernización de la política agrícola común (PAC), en la que los planes nacionales de los Estados miembros deberán reflejar los sólidos principios de sostenibilidad integrados en los objetivos de la PAC. La política pesquera común ha propiciado progresos significativos en la mejora de la sostenibilidad del sector pesquero europeo. No obstante, la correcta aplicación de la política pesquera común, incluida la gestión sostenible de las poblaciones de peces y el desarrollo de una acuicultura sostenible, sigue siendo esencial.

Recuadro: Apoyo a la transición hacia la agricultura sostenible a través de una PAC modernizada

El futuro de la PAC (2021 a 2027)⁴⁸ seguirá garantizando el acceso a una alimentación de calidad y un fuerte apoyo al modelo de agricultura europea único, con

un mayor énfasis en el medio ambiente y el clima, el respaldo a la continuación de la transición hacia un sector agrícola más sostenible y el desarrollo de zonas rurales dinámicas.

Las nuevas obligaciones incluyen preservar los suelos ricos en carbono mediante la protección de los humedales y las turberas; utilizar un instrumento obligatorio de gestión de nutrientes para mejorar la calidad del agua; reducir el amoníaco y el óxido nitroso, y rotar los cultivos en lugar de diversificarlos. Todos los agricultores que se benefician de las ayudas de la PAC deben respetar estas normas básicas.

Cada Estado miembro tendrá que desarrollar regímenes ecológicos para apoyar o incentivar a los agricultores a que den preferencia a las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, más allá de los requisitos obligatorios. Además, los agricultores tendrán la posibilidad de contribuir en mayor medida a la sostenibilidad, recibiendo un apoyo adicional a través de diversos regímenes voluntarios.

En este contexto, es importante garantizar un uso más prudente de los antimicrobianos, a fin de reducir el riesgo de resistencia a los antimicrobianos en los animales y los seres humanos⁴⁹, aplicar el plan de acción de la UE para luchar contra el desperdicio de alimentos, aumentar la atención a las normas de bienestar animal y garantizar un uso sostenible de los plaguicidas, los biorresiduos, los residuos y descartes como recursos valiosos. Se puede fomentar la transparencia de las cadenas de valor e incentivar a los productores y a los supermercados para que ofrezcan, y a los consumidores para que elijan, una dieta saludable y alimentos sostenibles mediante medidas adecuadas e innovadoras, incluida la mejora de la educación y la información de los consumidores, para ofertar alternativas reales, asequibles y saludables. La transición hacia un consumo más sostenible de los productos de origen animal aporta, además, be-

⁴⁶ Eurostat, Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2018.

⁴⁷ Comisión Europea, Monitoring Agri-trade Policy, MAP 2018-1, «Agri-food trade in 2017: another record year for EU agri-food trade».

⁴⁸ Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment>

⁴⁹ Disponible en: https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf

neficios significativos para los consumidores e influye positivamente en el entorno natural⁵⁰.

3.1.3. *Energía, edificios y movilidad del futuro*

La **energía limpia** es clave para un futuro sostenible. Es necesario producir, almacenar y consumir energía de forma sostenible para reducir nuestro impacto medioambiental y proteger la salud de los ciudadanos europeos.

La UE ya es una de las economías más eficientes en materia de carbono en el mundo. La energía renovable forma parte integrante de la combinación energética de Europa y más de la mitad del suministro eléctrico de la UE es climáticamente neutra. Las medidas de eficiencia energética, incluido el etiquetado energético, han reducido el consumo de energía en los últimos años⁵¹. A la hora de comprar electrodomésticos, cada vez más personas eligen la opción de eficiencia energética. En la UE existen cerca de 1,5 millones de puestos de trabajo en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética en Europa.

Con la Unión de la Energía, la Comisión Europea ha puesto en marcha uno de los marcos políticos más globales para la transición energética y la modernización económica, combinando las políticas en el ámbito del clima, la energía, el transporte, la investigación y otras. Como parte de la Unión de la Energía, los objetivos a escala de la UE de alcanzar al menos el 32 % de energías renovables en el consumo total de energía y al menos el 32,5 % de eficiencia energética en 2030 nos permiti-

rán ir más allá de nuestros compromisos en virtud del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % en 2030, en comparación con los niveles de 1990.

Recuadro: La energía limpia es una oportunidad para el crecimiento y el empleo

Entre 2008 y 2014, el número de puestos de trabajo en el sector de las tecnologías de energías renovables aumentó un 70 %. Existe potencial para crear otros 900 000 puestos de trabajo de aquí a 2030, siempre que se movilice la inversión pública y privada. Hasta 400 000 nuevos puestos de trabajo proceden del sector de la eficiencia energética.

Después de 2030 será necesario esforzarse más para estar a la altura de la letra y el espíritu del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, aprovechando el pleno potencial económico de la transición energética. La UE puede disminuir considerablemente su costosa dependencia de los combustibles fósiles, reducir su factura de importación de combustibles fósiles de aproximadamente 260 000 millones de euros, aumentar su autonomía energética y contribuir a un mercado de la energía más justo. Es esencial que prosigamos la integración del mercado de la energía mediante el desarrollo de las interconexiones que faltan y facilitemos el comercio transfronterizo de energía. La transición a la energía limpia puede apoyarse también en la energía oceánica y la energía eólica marina. Como líder en este ámbito, la UE debería seguir disfrutando de su ventaja competitiva como pionera.

⁵⁰ Análisis detallado en apoyo de la implementación de la Comunicación de la Comisión COM (2018) 773: «Un Planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra». La producción de carne representa una de las mayores necesidades de suelo por unidad de calorías. El cambio y la reducción del consumo de carne liberará tierras adicionales.

⁵¹ La eficiencia energética de los frigoríficos ha aumentado significativamente a lo largo de los diez últimos años (lo mismo puede decirse de las lavadoras, los lavavajillas y los televisores, por ejemplo). Esto quiere decir también que la gente está comprando unos productos más eficientes. Los diez primeros, sobre la base de datos de GfK. Disponible en: topten.eu.

Como los **edificios** son responsables en la actualidad de cerca de un 40 % del consumo de energía, es necesario promover una mejora de la eficiencia energética de los edificios mediante su renovación y modernización. Ya se ha empezado. Por ejemplo, las industrias ecológicas vinculadas, en particular, a la renovación de edificios representan más de 3,4 millones de puestos de trabajo en Europa. La reducción de la demanda de energía en los edificios requiere una mayor utilización de una calefacción eléctrica limpia y eficiente,

pero también edificios y electrodomésticos más inteligentes y mejores materiales de aislamiento, en consonancia plena con los principios de la economía circular. La Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios tiene por objeto mejorar la calidad de vida, aislando y ventilando mejor nuestras viviendas y haciendo de ellas, por consiguiente, mejores lugares para vivir, al mismo tiempo que se descarboniza nuestro parque inmobiliario de aquí a 2050. Estas medidas redundarán en una reducción del coste de la vida y, por tanto, en ahorro de renta disponible. Debemos encontrar, sin embargo, las formas y los medios para ayudar a las personas a hacer esa transición en primer lugar.

Otra fuerza motriz de la transición hacia un futuro limpio, eficiente en el uso de los recursos y neutro en carbono es el sector de la **movilidad**, de la movilidad urbana a las redes transeuropeas y el transporte por carretera, marítimo y aéreo. Los servicios de movilidad y transporte emplean a unos 11 millones de personas y la demanda de movilidad es elevada en la actualidad. No obstante, el transporte genera actualmente contaminación del aire, ruido, congestión y accidentes de carretera. El sector ya representa casi una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y la huella de sus emisiones va en aumento. El plan de acción para una movilidad de bajas emisiones, presentado por la Comisión en 2016, y las propuestas de «Europa en movimiento» que le siguieron prevén numerosas medidas para aumentar la sostenibilidad de nuestro sistema de transporte. Estas medidas están encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y hacer una señal a las empresas de la UE para que inviertan en transporte limpio. Ello también contribuirá al crecimiento y al empleo. Es preciso que demos prioridad a las alternativas limpias y asequibles, con el objetivo de que solo haya vehículos de emisión cero en las carreteras de la UE, y hagamos el mejor uso posible de las tecnologías digitales para ayudar a reducir el consumo de combustible. Del mismo modo, los sistemas de navegación por satélite de la UE contribuyen a reducir las emisiones, por ejemplo, en el sector de la aviación y el transporte por carretera.

Las ciudades están a la vanguardia de la transición hacia una movilidad sostenible. A través de una planificación urbana sostenible, la integración de la ordenación del territorio y la satisfacción de las demandas de movilidad e infraestructuras, las ciudades tienen un papel importante que desempeñar. También debería asistirse a las zonas urbanas en la digitalización, la automatización y otras soluciones innovadoras, y debería fomentarse el transporte activo y compartido, desde caminar y montar en bicicleta hasta los servicios de coches compartidos y de uso común de vehículos.

Además, es importante tener en cuenta el diseño y el final de la vida útil de los vehículos y las infraestructuras de transporte con el fin de asegurarse de que las oportunidades de la transición hacia la economía circular se aprovechen al máximo. Los vehículos que han llegado al final de su vida útil todavía contienen muchos materiales valiosos. El marco legislativo de la UE sobre los vehículos al final de su vida útil exige a los fabricantes que diseñen y fabriquen nuevos vehículos sin sustancias peligrosas y de forma que sea más fácil reutilizar y reciclar los materiales de un vehículo antiguo para fabricar nuevos productos.

Se puede y se debe hacer más, utilizando los contenidos reciclados de los vehículos y las infraestructuras de transporte para lograr un reciclaje más eficaz. Por ejemplo, el aumento de los porcentajes de recogida y reciclado de las baterías de los coches eléctricos en la UE podría reducir la dependencia de la importación de materiales y ayudar a conservar el valor de los materiales en la economía de la UE. Serán importantes los incentivos adicionales, normativos y financieros, para aprovechar al máximo el potencial de la economía circular en el sector del transporte.

3.1.4. *Garantizar una transición socialmente justa*

La solidaridad y la prosperidad son virtudes en sí mismas y constituyen el tejido de nuestra sociedad libre y democrática. La transición a un crecimiento económico y una competitividad sostenibles desde el punto de vista ecológico solo puede tener éxito si es inclusiva

al mismo tiempo. El cambio a la sostenibilidad consiste, por consiguiente, también en **promover los derechos sociales y el bienestar** para todos contribuyendo, a su vez, a la cohesión social en los Estados miembros y en toda la UE.

La transición hacia la sostenibilidad puede tener importantes efectos positivos en el bienestar social. Además de sentar las bases de unos puestos de trabajo dignos, puede también tener notables beneficios para la salud. Se admite generalmente que una buena salud está estrechamente relacionada con el estado de nuestro entorno natural. Los efectos perjudiciales de la contaminación del aire y del agua son un ejemplo característico a este respecto. Los sistemas alimentarios sostenibles pueden ofrecer alimentos nutritivos y de alta calidad a todos los ciudadanos.

Recuadro: la legislación de la UE sobre los productos químicos ha contribuido significativamente a garantizar un alto nivel de protección de la salud humana. Durante las últimas cuatro décadas, se ha reducido drásticamente la exposición humana y medioambiental a las sustancias peligrosas. La legislación de la UE también ha ayudado a reducir la exposición a determinados agentes cancerígenos en el lugar de trabajo y se estima que ha prevenido un millón de nuevos casos de cáncer en la UE durante los últimos 20 años.

La creación de sinergias y la modernización de nuestra economía también conlleva en ocasiones compromisos difíciles. Si bien en la transición hacia la sostenibilidad se crearán nuevos puestos de trabajo, otros puestos de trabajo tradicionales pueden desaparecer o transformarse mediante la digitalización y la automatización, creando fricciones temporales en el mercado laboral. Actualmente no está claro, por ejemplo, el impacto exacto que tendrá la inteligencia artificial en el mercado de trabajo.

A pesar de que muchos hogares tienen dificultades para llegar a fin de mes, hay una creciente comprensión de que tenemos que cambiar la manera en que producimos y consumimos. Sin embargo, estos retos no solo puede que afecten con relativa mayor dureza

a la clase media y baja, sino que los costes de la mejora de sus viviendas, sus vehículos o sus capacidades, por ejemplo, pueden suponer una mayor carga para ellos.

Esta transición tiene consecuencias para los empleados en las empresas afectadas y, a veces, para regiones enteras. Un principio fundamental para que la transición sea posible es no dejar a nadie atrás. Sencillamente, no podemos tener éxito en la transición hacia la sostenibilidad si esta se hace a expensas de grupos de personas, comunidades, sectores o regiones. Todos los miembros de nuestra sociedad tendrán que disfrutar de igualdad de oportunidades para contribuir a un futuro europeo sostenible y beneficiarse de la transición. En particular, tenemos que capacitar a las mujeres para entrar en el mercado laboral y alcanzar la independencia económica.

Para conseguir situar a nuestra sociedad en una senda sostenible, debemos asegurarnos de que nuestras políticas ayudan a todos los europeos a este cambio, en particular dotándoles de las capacidades necesarias. La Comisión puso en marcha, por ejemplo, la iniciativa de las cuencas mineras del carbón en transición, que contribuye a desarrollar estrategias y proyectos para la viabilidad social y económica y la transformación tecnológica de determinadas regiones de la UE, y que se ampliará a las regiones intensivas en carbono. Estas iniciativas tempranas que anticipan los retos de la transición deben reforzarse y multiplicarse a otros sectores en los que es necesaria una transformación. La automoción y determinados sectores de la alimentación podrían ser un ejemplo.

Garantizar una transición social inclusiva, justa y equitativa también será crucial para la aceptación pública de las medidas necesarias y para que la transición sea un éxito para todos. Esto implica una participación mayor y más equitativa en el mercado de trabajo, centrada en la calidad del empleo y las condiciones de trabajo. También presupone el respeto de los derechos de las minorías.

En este contexto, una migración ordenada, legal y bien gestionada puede crear oportunidades para la economía europea, dando respuesta a los cambios demográficos, tanto

en los países de origen como en los países de destino de los migrantes. La integración y la plena participación en la sociedad —ya sea cultural, económica o social— de todos los migrantes que residen legal y legítimamente en la UE es una responsabilidad compartida y resulta crucial para garantizar la cohesión social⁵².

La transición hacia la sostenibilidad exige asimismo invertir en unos sistemas de protección social eficientes e integrados, incluidos servicios de calidad como la educación, la formación, el aprendizaje permanente, la atención infantil, la asistencia extraescolar, la salud y los cuidados de larga duración. Resulta esencial para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y fomentar la convergencia económica y social. Los sistemas sanitarios, en particular, deben evolucionar de forma que sean fácilmente accesibles y asequibles para todos, incluido un mejor acceso a los medicamentos, estén más centrados en el paciente y pongan principalmente énfasis en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. También deberían disponer de una planificación y previsión mayor y mejor del personal sanitario y hacer un uso más amplio de las tecnologías digitales⁵³.

Por consiguiente, la inversión social sigue constituyendo una de las principales prioridades de la UE y de sus Estados miembros. El documento de reflexión sobre la Europa social⁵⁴ representa un importante punto de referencia y analiza en detalle las opciones para adaptar nuestros modelos sociales a los retos a los que nos enfrentamos. El principal marco para avanzar en la UE es el pilar europeo de derechos sociales proclamado por las instituciones de la UE en noviembre de 2017. El objetivo del pilar es orientar el proceso renovado de mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Establece principios y derechos clave en el ámbito social y laboral. Nuestra priori-

dad debe ser ahora la aplicación del pilar. Al avanzar, también tenemos que asegurarnos de que la aplicación del pilar contribuirá a dotar a las personas con las capacidades adecuadas para los empleos verdes hacia los que se orienta la transición económica.

La transición hacia la sostenibilidad también debe seguir ayudando a los Estados miembros y las regiones a crecer y estrechar vínculos, evitando al mismo tiempo la injusticia y las desigualdades regionales en la UE en el interior de las zonas urbanas y rurales y entre estas.

Mientras que el 75 % del territorio de la UE es rural, las zonas urbanas albergan a más de dos tercios de la población de la UE. Generan el 85 % del PIB de la UE, suponen aproximadamente el 60-80 % del uso de energía y se enfrentan a retos como la congestión, la escasez de vivienda adecuada, la contaminación del aire y la degradación de la infraestructura⁵⁵. La aplicación y el desarrollo de la agenda urbana para la UE debe seguir siendo una prioridad y deben intensificarse las sinergias con las diferentes políticas de sostenibilidad y otros instrumentos.

Las zonas rurales son los principales proveedores de alimentos, energía y materias primas que consumimos, y son, por tanto, fundamentales para la transición hacia la sostenibilidad. La bioeconomía es un ejemplo de que puede hacerse una importante contribución a la descarbonización de nuestra economía creando empleo en las zonas rurales. El turismo y los sistemas alimentarios sostenibles son también buenos ejemplos de oportunidades económicas en las zonas rurales, que implican la protección y valorización del patrimonio cultural y natural.

Las medidas de la UE, tales como la política de cohesión y las políticas de desarrollo rural, incluido el plan de acción de la UE por unos pueblos inteligentes, no serán suficientes por sí solas y todos los participantes,

⁵² COM (2016) 377.

⁵³ Hasta un 9,6 % del PIB europeo se destinó a la asistencia sanitaria en 2017, por lo que es cada vez más importante procurar la eficiencia del gasto sanitario y la lucha contra el gasto inútil.

⁵⁴ COM (2017) 206, Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, 26 de abril de 2017.

⁵⁵ Hasta un 9,6 % del PIB europeo se destinó a la asistencia sanitaria en 2017, por lo que es cada vez más importante procurar la eficiencia del gasto sanitario y la lucha contra el gasto inútil.

también a nivel nacional y regional, tendrán que asumir su parte para acelerar la transición hacia la sostenibilidad y aplicar el marco regulador apropiado y otros enfoques que refuercen las zonas rurales y protejan la igualdad de las condiciones de vida.

3.2. Instrumentos horizontales para la transición hacia la sostenibilidad

3.2.1. Educación, ciencia, tecnología, investigación, innovación y digitalización

La educación, la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación constituyen un requisito previo para alcanzar una economía sostenible de la UE en cumplimiento de los ODS⁵⁶. Tenemos que seguir sensibilizando, ampliar nuestros conocimientos y perfeccionar nuestras competencias. Debemos invertir más en estos ámbitos, orientándolos hacia la consecución de los ODS.

La educación, la formación y el aprendizaje permanente son indispensables para crear una cultura de sostenibilidad. Los dirigentes de la UE han convenido en trabajar en pos de un Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025 para aprovechar plenamente el potencial de la educación, la formación y la cultura como motores de la creación de empleo, el crecimiento económico y la justicia social. La educación es una virtud en sí misma y un valioso medio para lograr un desarrollo sostenible. Mejorar la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad inclusiva en todas las fases de la vida, desde la primera infancia hasta la educación superior y la educación de adultos, debe, por lo tanto, constituir un objetivo principal. Debe alentarse a las instituciones educativas de todos los niveles a asumir los ODS como orientación de sus actividades y se las debe apoyar para que se conviertan en lugares donde no solo se enseñen, sino que también se practiquen activamente, las competencias de sostenibilidad. Debe acometerse la reforma y la moderniza-

ción de los sistemas educativos, de las escuelas y las universidades verdes al desarrollo de nuevas capacidades para la economía digital.

Mejorar las competencias en TIC y competencias digitales básicas, en consonancia con el plan de acción para la educación digital de la UE⁵⁷, centrándose en la inteligencia artificial⁵⁸, debe ser una de las prioridades de la evolución. Aprovechar el poder de la transformación digital para alcanzar los ODS es una clara prioridad. La UE se ha comprometido plenamente a desarrollar la capacidad y el conocimiento de las tecnologías digitales clave, como la conectividad, el Internet de las cosas, la ciberseguridad, la cadena de bloques o la informática de alto rendimiento, prestando atención al mismo tiempo a las posibles externalidades negativas de las infraestructuras digitales.

La inteligencia artificial es un área en la que la UE está por detrás de China y los Estados Unidos⁵⁹. La UE necesita ponerse al día con rapidez para cosechar los beneficios económicos y, al mismo tiempo, tomar la iniciativa en la elaboración de la nueva ética que debe acompañar a esta nueva tecnología. De este modo, la UE puede contribuir a garantizar que la inteligencia artificial sea un beneficio neto para la vida y el trabajo de las personas. Al ser capaz de procesar grandes cantidades de datos de forma instantánea, la inteligencia artificial tiene el potencial de aumentar considerablemente la productividad en muchos ámbitos, como la atención sanitaria, la energía, la agricultura, la educación y la protección del medio ambiente. Por ejemplo, en el sector agrícola, los investigadores utilizan actualmente la inteligencia artificial y los macrodatos para predecir el rendimiento de los cultivos con varios meses de antelación, lo que podría ayudar a los agricultores a au-

⁵⁷ COM (2018) 22 final.

⁵⁸ En noviembre de 2018, la Comisión Europea puso en marcha el observatorio de la inteligencia artificial para hacer un seguimiento de sus avances en la UE y en todo el mundo y proporcionar una base analítica para la adopción de nuevas medidas.

⁵⁹ Comisión Europea, «USA-China-EU plans for AI: where do we stand?», enero de 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_AI_%20USA-China-EU_%20plans_%20for_%20AI_%20v5.pdf

⁵⁶ «El papel de las políticas en materia de ciencia, tecnología e innovación para fomentar la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible», Informe del Grupo de expertos «Seguimiento de Río + 20, en particular de los ODS».

mentar la productividad, tomar decisiones de siembra y, en última instancia, mejorar la seguridad alimentaria⁶⁰.

La investigación y la innovación desempeñan un papel importante como catalizador del cambio. Se trata de un instrumento para analizar las repercusiones del cambio y un medio para garantizar que la transición suponga un aumento de nuestro bienestar. También nos permiten ahorrar dinero. Invertir más en innovación y desarrollo tecnológico hoy nos ayudará más adelante a reducir los costes de cumplimiento de nuestros objetivos políticos a largo plazo, como los relacionados con el clima y el medio ambiente. Europa tiene conocimientos, competencias y una creatividad innata. Apoyándose en los puntos fuertes de su rica comunidad de investigadores e innovadores, la UE se encuentra en una buena posición para asumir el liderazgo del desarrollo y la implantación de soluciones innovadoras para el crecimiento verde e incluso que sean aplicables en la UE y a escala mundial.

No obstante, para aprovechar plenamente este potencial, los Estados miembros de la UE deben incrementar su gasto en investigación. La UE ha acordado que, de aquí a 2020, el 3 % del PIB de los Estados miembros de la UE debe invertirse en investigación, desarrollo e innovación, pero aún estamos lejos de alcanzar este objetivo.

A escala de la UE, los programas marco de investigación e innovación son un catalizador de la competitividad, el crecimiento y las inversiones. Para acelerar la transición hacia la sostenibilidad, la financiación de la investigación y la innovación debe complementarse con un enfoque estratégico de la inversión, que permita soluciones innovadoras para acceder al mercado, ya que estas a menudo requieren un uso intensivo de capital e inversiones de alto riesgo. Instrumentos como el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas se han creado para contribuir a reducir los riesgos

de tales inversiones y, por ende, hacerlas más atractivas para las partes interesadas del sector privado. El Consejo Europeo de la Innovación recientemente propuesto también puede ayudar en este sentido, prestando apoyo de alto nivel a los innovadores, a las empresas de nueva creación, las pequeñas empresas y los investigadores para que tengan éxito con proyectos innovadores de alto riesgo, progresen a escala internacional y se beneficien del intercambio intelectual.

La UE y sus Estados miembros podrían concentrarse en la financiación de tecnologías innovadoras y revolucionarias y de empresas innovadoras que tengan el potencial para convertirse en líderes del mercado de la UE y mundial en la transición hacia la sostenibilidad, así como en la incorporación efectiva y oportuna de estas innovaciones. Debe prestarse especial atención a la sostenibilidad y la innovación de los sistemas agrícolas y de alimentación, las tecnologías limpias, la salud humana y animal, las soluciones del ecosistema y los productos y métodos de producción eficientes en el uso de los recursos. Es necesario, además, un marco reglamentario de apoyo para estimular la adopción efectiva de la innovación para el desarrollo sostenible.

La UE y sus Estados miembros también deben fomentar unos vínculos más fuertes entre los investigadores y las empresas. Los centros de investigación, desarrollo e innovación y los viveros de empresas de la UE son importantes para apoyar el desarrollo sostenible, porque los investigadores y las empresas pueden reunirse, intercambiar las mejores prácticas y estimular la innovación. Mientras que las grandes empresas pueden disponer de los medios para desarrollar actividades de investigación propias, no es este el caso a menudo de las pequeñas y medianas empresas. Unos vínculos más fuertes y directos con la comunidad investigadora pueden cerrar esta brecha.

Recuadro: El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), con 40 núcleos de innovación en toda la UE, reúne el triángulo del conocimiento compuesto por educación, investigación y empresas. Se han puesto en marcha varias **comunidades de conocimiento e innovación** (CCI), a las que seguirán otras. Estas co-

⁶⁰ Jiaxuan You Xiaocheng Li, Melvin Low, David B. Lobell, Stefano Ermon, «Sustainability and Artificial Intelligence Lab, Combining Remote Sensing Data and Machine Learning to Predict Crop Yield». Disponible en: <http://sustain.stanford.edu/crop-yield-analysis>

munidades **abordan los principales retos sociales de la UE relacionados con los ODS**, como el clima, la energía, la alimentación, la salud, las materias primas, la sociedad digital, la movilidad urbana y la fabricación avanzada. Reúnen a más de 1 200 socios del mundo de la empresa, la investigación y la educación para hacer frente a estos retos.

3.2.2. *Financiación, fijación de precios, fiscalidad y competencia*

Los costes de la inacción son enormes a medio y largo plazo. Al mismo tiempo, la transición hacia la sostenibilidad exige importantes inversiones a corto plazo y un cambio global en el funcionamiento del sistema financiero. La consecución de los ODS se estima que requerirá entre 4,5 y 6 billones EUR a nivel mundial⁶¹. Son necesarios 180 000 millones EUR en inversiones adicionales para alcanzar los objetivos de la UE para 2030 acordados en París, incluida una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los fondos públicos deben orientarse mejor y de forma más inteligente hacia la consecución de los ODS, pero no podemos satisfacer nuestras necesidades sin que el sector privado se sume también a la transición hacia la sostenibilidad. Movilizar fondos para financiar la transición ha de ir de la mano de la eliminación gradual de la financiación a proyectos que van en detrimento de un crecimiento económico inclusivo y verde.

El Plan de Inversiones para Europa tiene como objetivo movilizar financiación privada para el bien público. Puesto en marcha en 2015, su órgano de financiación, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, ha movilizado hasta ahora 370 000 millones EUR de inversión total en sectores clave necesarios para la modernización de la economía europea: entre ellos, las energías renovables, la eficiencia energética, la investigación, el desarrollo y la innovación, así como infraestruc-

turas sociales como la vivienda social o asequible. Para el próximo marco presupuestario de 2021 a 2027, la Comisión ha propuesto doblar los recursos presupuestarios para el sector social, incluido el emprendimiento social, y financiar infraestructuras sostenibles exclusivamente. El Grupo del Banco Europeo de Inversiones ya es actualmente el mayor proveedor multilateral de fondos contra el cambio climático a escala mundial, al destinar al menos el 25 % de sus inversiones a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.

La Comisión, sobre la base de las recomendaciones de un grupo de expertos de alto nivel, también estableció una hoja de ruta para reforzar el papel de la financiación en la consecución de una economía eficiente que cumpla los objetivos medioambientales y sociales. El plan de acción para unas finanzas sostenibles⁶² y las propuestas legislativas subsiguientes ayudarán a los inversores a tomar decisiones de inversión informadas, sobre la base de criterios claros de lo que es una inversión sostenible. Ello debería facilitar la aceleración y aumentar las inversiones en proyectos sostenibles, tanto en la UE como en el resto del mundo, así como incentivar a los inversores a abandonar las inversiones no sostenibles.

Además, se debe prestar especial atención a la conexión entre financiación sostenible y economía real, a fin de que el aumento de la demanda de productos y servicios sostenibles de los inversores se compense con un aumento de la oferta. La fijación eficiente de precios de los factores externos será fundamental a este respecto. Deben hacerse también esfuerzos adicionales para informar a los ciudadanos europeos sobre la financiación del sistema, de forma que tengan un mejor conocimiento de las actividades empresariales que financian y de cómo pedir responsabilidades a los administradores de los fondos en caso de que su dinero no se gestione de forma sostenible.

⁶¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Disponible en: <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2017/7/12/What-kind-of-blender-do-we-need-to-finance-the-SDGs.html>

⁶² Plan de acción para unas finanzas sostenibles: https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en

La UE lidera un desplazamiento global del sistema financiero a la senda sostenible a través de:

- **El establecimiento de un lenguaje común:** un sistema de clasificación de la UE («taxonomía») para definir qué actividades económicas son sostenibles y determinar ámbitos en los que la inversión sostenible puede tener una mayor repercusión.
- **La reducción del riesgo de blanqueo ecológico:** mediante la creación de normas y etiquetas para los productos financieros «verdes» que permitan a los inversores identificar fácilmente las inversiones que cumplen los criterios ecológicos o con bajas emisiones de carbono.
- **La incorporación de la sostenibilidad en el asesoramiento en materia de inversión:** exigiendo a las sociedades de seguros e inversión que asesoren a sus clientes sobre la base de sus preferencias en materia de sostenibilidad.
- **El desarrollo de criterios de sostenibilidad y el fomento de su transparencia.**
- **La clarificación de las obligaciones de los inversores institucionales y los gestores de activos:** garantizando que tengan en cuenta el requisito de sostenibilidad en sus decisiones de inversión y reforzando sus requisitos de información.
- **El aumento de la transparencia de los informes empresariales:** revisando las directrices sobre la divulgación de información no financiera.
- **La inclusión de la sostenibilidad entre los requisitos prudenciales:** incorporando un factor de apoyo verde cuando así se justifique desde el punto de vista del riesgo para salvaguardar la estabilidad financiera.

Para salvaguardar la capacidad financiera de las autoridades públicas para invertir en la transición hacia la sostenibilidad, también es necesario adoptar medidas de reforma fiscal sostenible a todos los niveles. Se debe reforzar la lucha contra la evasión fiscal y la elusión del impuesto de sociedades. Es necesaria la cooperación transnacional para regular los

paraísos fiscales que socavan la base tributaria de la UE y de los países en desarrollo.

De manera más general, los sistemas impositivos y de fijación de precios de la UE deben diseñarse de forma que reflejen los costes reales, hagan frente a nuestros principales problemas sociales y ambientales y generen un cambio de comportamiento en el conjunto de la economía. La competencia sostenible depende de que los precios reflejen los verdaderos costes de producción y utilización, internalizando las externalidades⁶³.

Los reguladores, los líderes empresariales y la sociedad civil deben trabajar juntos para establecer una igualdad de condiciones en consonancia con los ODS y para estimular el desarrollo que permita que los productos y servicios sostenibles sean los más asequibles.

Esto debe implicar cambios en los sistemas fiscales, de modo que los Estados miembros reduzcan la fiscalidad sobre el trabajo y aumenten la tributación del capital, la contaminación, los recursos depreciados y otras externalidades medioambientales⁶⁴. Han de aplicarse los principios «el usuario paga» y «quien contamina paga» para prevenir y corregir la degradación del medio ambiente y evitar que la carga la soporten los contribuyentes. En la actualidad, los ingresos tributarios procedentes del trabajo siguen siendo ocho veces superiores a los ingresos generados por los impuestos medioambientales en la UE, y a lo largo de los años solo un número limitado de Estados miembros de la UE han reducido el porcentaje de la imposición sobre el trabajo al tiempo que aumentaban el porcentaje de los impuestos medioambientales.

⁶³ Comisión de desarrollo empresarial y sostenible, «Better Business Better World, The report of the Business & Sustainable Development Commission», enero de 2017.

⁶⁴ Comisión de desarrollo empresarial y sostenible, «Better Business Better World, The report of the Business & Sustainable Development Commission», enero de 2017.

Los costes externos del transporte en la UE son muy importantes

La Comisión Europea ha llevado a cabo un estudio sobre la internalización de los costes externos de todos los modos de transporte que incluye la congestión, los accidentes, las emisiones de CO₂, el ruido, la contaminación atmosférica, los daños al hábitat y su comparación con los costes pagados por los usuarios. El objetivo es evaluar en qué medida se aplican en la UE los principios «el usuario paga» y «quien contamina paga», y determinar las opciones para una mayor internalización de las externalidades negativas. Según los resultados preliminares, el nivel total de los costes externos del transporte en los Estados miembros de la UE se estima en unos 1 billón EUR anuales, lo que corresponde a cerca del 7 % del PIB. Los resultados de este estudio, que debería concluir a mediados de 2019, supondrán una aportación importante a los debates venideros sobre el futuro de la política de transporte de la Unión.

También debemos garantizar que la transición sea socialmente justa, que los costes de la transición se dividan equitativamente entre los contribuyentes y que cada uno pague lo que le corresponda. El necesario desplazamiento de la carga tributaria y la supresión de los incentivos financieros contraproducentes, como las subvenciones a los combustibles fósiles, pueden tener repercusiones regresivas y afectar más a los más pobres. Los responsables políticos deben, por lo tanto, activar todos los resortes y, además de adoptar, por ejemplo, medidas activas en el mercado de trabajo y en materia de educación y formación, garantizar que la transición vaya de la mano con medidas que hagan que los sistemas fiscales y la combinación de impuestos sean más progresivos y tengan en cuenta a los grupos más vulnerables⁶⁵.

⁶⁵ Las políticas fiscales en la Unión Europea: encuesta de 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/european-semester/tax-policies-european-union-survey_en. En diciembre de 2018, la Comisión puso en marcha un estudio sobre las

Para avanzar, también será importante la fiscalidad armonizada de las externalidades sociales y medioambientales negativas en el mercado único de la UE, a fin de que la UE pueda lograr el cambio hacia una economía más sostenible y eficiente y garantizar la igualdad de condiciones para las empresas⁶⁶. Por ejemplo, hoy en día el marco jurídico de la UE para la fiscalidad energética aún está en contradicción con los objetivos medioambientales y de cambio climático de la UE⁶⁷, lo que tiene un efecto perjudicial en los objetivos políticos acordados. Abandonar la votación por unanimidad en el Consejo, en consonancia con la Comunicación de la Comisión «Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE»⁶⁸, será una condición necesaria para el cambio.

Además, la competencia es una parte importante de la combinación de políticas global y de la transición hacia la sostenibilidad. La política de competencia contribuye a la «democracia económica» y la igualdad. Permite que haya precios asequibles, calidad y variedad, y es un freno para los poderes económicos arraigados que no se mantienen por méritos. Los datos⁶⁹ muestran que la política de competencia favorece relativamente a los hogares más pobres frente a los más ricos y da lugar a una asignación más eficiente de los recursos, además de impulsar la innovación, especialmente en la frontera tecnológica.

megatendencias (el cambio climático, la digitalización, envejecimiento de la población, etc.) y su impacto en las economías de la UE, en particular, la sostenibilidad de los sistemas fiscales de la UE.

⁶⁶ COM (2019) 8 final.

⁶⁷ COM (2019) 8 final.

⁶⁸ COM (2019) 8 final.

⁶⁹ Dierx, Adriaan, Ilzkovitz, Pataracchia, Ratto, Thum-Thyssen y Varga (2017), «Does EU competition policy support inclusive growth?», *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 13, n.º 2. Ficha informativa de la OCDE sobre cómo la política de competencia afecta a los resultados macroeconómicos (octubre de 2014); Fabienne Ilzkovitz y Adriaan Dierx, «Ex-post economic evaluation of competition policy enforcement: A review of the literature», DG Competencia, junio de 2015.

Recuadro: La política de la UE en materia de ayudas estatales, sobre todo desde su modernización en estos últimos años, se ha orientado hacia la sostenibilidad. El 94 % del total de las ayudas estatales en la UE se orientó hacia objetivos horizontales de interés común, como la protección del medio ambiente, la investigación, el desarrollo, la innovación y el desarrollo regional. El 54 % del gasto total fue en apoyo del medio ambiente y el ahorro de energía⁷⁰.

3.2.3. *Conducta empresarial responsable, responsabilidad social de las empresas y nuevos modelos de negocio*

Las empresas tienen un papel esencial que desempeñar en la transición hacia la sostenibilidad. Durante las últimas décadas, tanto voluntariamente como alentadas por las autoridades públicas, un número cada vez mayor de empresas han hecho de la responsabilidad social y medioambiental una parte esencial de su labor social. Cada vez más empresas consideran que los ODS son parte integrante de su estrategia de crecimiento y competitividad. Han entendido que una empresa responsable puede generar unos beneficios y un crecimiento más sostenibles, nuevas oportunidades de mercado y valor para los accionistas a largo plazo.

Dada la creciente complejidad y globalización de las cadenas de suministro, es importante promover la aplicación de normas de elevada sostenibilidad también en los terceros países. Las prácticas empresariales, los modelos de consumo y producción de las empresas y los consumidores de la UE no deben contribuir indirectamente a violaciones de los derechos humanos o a la degradación del medio ambiente en el mundo.

En los dos últimos años, la UE ha reforzado los derechos de los accionistas⁷¹ y los inver-

sores⁷², ayudándoles a entender los aspectos financieros y no financieros de los resultados empresariales y permitiéndoles exigir mejor una rendición de cuentas a las empresas. La UE ha aplicado también nuevos criterios ambientales y sociales en su legislación en materia de contratación pública para animar a las empresas a desarrollar productos y servicios socialmente responsables. Ha adoptado el Reglamento sobre minerales originarios de zonas de conflicto⁷³ a fin de garantizar que las empresas de la UE solo importen determinados minerales y metales de fuentes responsables y no utilicen los beneficios para financiar conflictos armados. En este contexto, el plan de acción sobre financiación sostenible recientemente adoptado resulta pertinente, ya que vincula el sistema de financiación con proyectos más sostenibles⁷⁴.

No obstante, es evidente que hay margen para hacer más a todos los niveles. A nivel de la UE, trabajando para definir una serie de medidas y soluciones concretas con las que pueda fomentarse una conducta empresarial más sostenible que arroje más resultados y refuerce la competitividad de las empresas de la UE en este ámbito. Tendremos que reflexionar sobre diferentes incentivos adicionales a las empresas para integrar los ODS en sus operaciones, en particular explorando el potencial de las tecnologías emergentes y la economía circular. Tanto en su actuación interior como exterior, la UE tendrá que seguir promoviendo la aplicación de las directrices y los principios acordados internacionalmente sobre conducta empresarial responsable, como los

efectos del EEE).

⁷² Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (Texto pertinente a efectos del EEE).

⁷³ Reglamento (UE) 2017/821 sobre los minerales originarios de zonas de conflicto.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en#investment. A principios de 2019 se presentará una imagen más completa de los avances recientes de la UE sobre responsabilidad social de las empresas y los derechos humanos en el contexto de las Jornadas de la Industria de la UE.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

⁷¹ Directiva (UE) 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas (Texto pertinente a

Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. Este aspecto también es importante para garantizar la igualdad de condiciones a nivel internacional.

De cara al futuro, la economía colaborativa, en la que los consumidores pueden tratar directamente entre sí, puede aportar una importante contribución al crecimiento sostenible y la aparición de modelos de negocio más sostenibles si se fomentan y desarrollan de forma responsable. En la actualidad, el mosaico de respuestas normativas en la UE genera, sin embargo, incertidumbre entre los operadores tradicionales, los nuevos proveedores de servicios y los consumidores, y obstaculiza el crecimiento de la economía colaborativa en la UE y los servicios nuevos e innovadores asociados a ella.

El emprendimiento social, encaminado a resolver problemas comunitarios, puede desempeñar un papel importante a la hora de abordar los retos de la sostenibilidad y, al mismo tiempo, promover el crecimiento inclusivo y la creación de empleo a nivel local, la prosperidad compartida y la inclusión social. Las empresas sociales actuales tienden a concentrarse en nichos específicos, en particular en los contextos locales, y luchan por expandirse a escala de la UE. La financiación sigue siendo un elemento importante, razón por la que la UE destina más fondos a las empresas sociales. Como en el caso de la economía colaborativa, un marco reglamentario complejo o inexistente y las restricciones locales pueden constituir un obstáculo. En Francia, por ejemplo, un marco jurídico específico, establecido en 2014, reconoce las características específicas del sector y ha dado un nuevo impulso a estas empresas.

3.2.4. Comercio abierto y basado en normas

El comercio abierto y basado en normas es una de las mejores herramientas para aumentar nuestra prosperidad y la de nuestros socios, así como para mejorar nuestro nivel de vida y la sostenibilidad de nuestro planeta y nuestras democracias. Si queremos conseguir una Europa sostenible en un mundo sostenible, es importante utilizar nuestras institucio-

nes multilaterales y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para dar forma a normas mundiales.

Las tendencias proteccionistas y el planteamiento de «mi país ante todo» suelen propiciar los conflictos. Además, son los grandes obstáculos a la creación de un planeta sostenible, un objetivo que, por regla general, requiere cooperación internacional. Son muchos los motivos por los que es de interés vital para la UE dar un firme apoyo y mantener el sistema multilateral.

En el contexto de la transición hacia la sostenibilidad, debemos trabajar más activamente con socios afines para negociar progresivamente nuevas normas que tengan en cuenta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esta última reconoce el papel fundamental del sistema de comercio multilateral basado en normas, con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como núcleo central, para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible. Los esfuerzos constructivos que está haciendo la UE para modernizar la OMC son, por tanto, esenciales.

Cuando las potencias actuales reniegan de los acuerdos comerciales internacionales, surgen oportunidades para la UE. Esta Unión, que cuenta con el mayor mercado interior del mundo y con cerca de quinientos millones de consumidores, puede dar un paso al frente cuando los otros lo dan a un lado, y así lo ha hecho. Además, sitúa el comercio en una posición nueva y más sostenible. Todos los nuevos acuerdos comerciales de la UE incluyen un capítulo sobre el desarrollo sostenible que defiende y promueve las normas sociales y medioambientales. El Acuerdo de Asociación Económica firmado en julio de 2018 con Japón es el primer acuerdo que desarrolla los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. En septiembre de 2018, la UE y Canadá acordaron trabajar en materia de comercio y cambio climático en el marco del Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG). La UE está negociando disposiciones específicas de género en la modernización de nuestro Acuerdo de Asociación con Chile.

Recuadro: La Comisión Juncker ha adoptado o iniciado la ejecución de ocho acuerdos comerciales con 15 países, entre ellos Canadá, Singapur, Ucrania, Vietnam, Japón y varios países de África y del Pacífico⁷⁵. En la actualidad, la UE están vigentes 39 acuerdos comerciales de la UE con 70 países de todo el mundo. Las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible son el núcleo de los acuerdos de libre comercio de la UE desde 2010.

La Comisión ha propuesto 15 puntos para mejorar la aplicación y la ejecución de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de la UE⁷⁶. La atención se centra en el refuerzo de la cooperación con los diferentes agentes, una aplicación más eficaz, incluida una utilización más enérgica de los capítulos sobre sostenibilidad en el actual mecanismo de solución de diferencias, y la mejora de la comunicación y la transparencia.

Como parte de sus esfuerzos por apoyar a los países en desarrollo, la UE concede preferencias comerciales unilaterales en virtud del Sistema de Preferencias Generalizadas. Estas preferencias están condicionadas al cumplimiento por los países beneficiarios de la aplicación de los principales convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y buena gobernanza, por lo que suponen un incentivo para que los países en desarrollo puedan desarrollar sus modelos de crecimiento económico sobre bases sostenibles. En caso de violación grave y sistemática de los principios de esos convenios, la Comisión puede retirar temporalmente las preferencias.

3.2.5. *Gobernanza y garantía de coherencia de las políticas a todos los niveles*

El auténtico cambio hacia la sostenibilidad en beneficio de todos los europeos a tra-

vés de la consecución de los ODS exige un planteamiento global. La UE, sus Estados miembros y sus socios deben tener en cuenta las interrelaciones entre los distintos retos y oportunidades en materia de sostenibilidad, y respaldar la coherencia entre los distintos ámbitos políticos, sectores y niveles de la toma de decisiones.

El respeto del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales son «nuestras señas de identidad». Estos principios y valores no son negociables, tal como se establece en los Tratados de la UE, y constituyen los cimientos sobre los que construir. También están establecidos como parte integrante de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS. Lo mismo cabe decir de los principios de paz, justicia y solidez institucional de los que la UE siempre ha sido una firme defensora. Estos principios y valores comunes no son de aplicación directa y la UE, sus Estados miembros y, de hecho, todos los ciudadanos europeos necesitan preservarlos, mantenerlos y reforzarlos. Los interlocutores sociales tienen que hacer una contribución importante. Esta alianza debe mantenerse y reforzarse para garantizar una gobernanza efectiva y una coherencia adecuada de las políticas.

Más allá de estos principios subyacentes, resulta esencial la coherencia de las políticas a todos los niveles, basada en la planificación, unas políticas elaboradas a partir de datos, la inclusión, la eficacia, el respeto de la subsidiariedad y la proporcionalidad, la medición y el seguimiento. Legislar mejor y una mejor gobernanza a todos los niveles también son fundamentales a este respecto. Son necesarias evaluaciones de impacto en profundidad de todas las opciones políticas, y los compromisos entre los objetivos de las política económica, social y medioambiental deben minimizarse y mitigarse. También deben colmarse de manera eficaz y estructural las lagunas de aplicación que ponen en peligro la coherencia de la actuación política sostenible. Los ODS están concebidos como entes indivisibles, y la mayoría abarcan varios ámbitos políticos. Por consiguiente, la mejora de la cooperación entre las administraciones debe ir acompañada de una mayor coherencia entre los diferentes ámbitos de actuación. La gestión de los

⁷⁵ Camerún, Costa de Marfil, Ghana, y los países del AAE de la SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Esuatini).

⁷⁶ Documento oficioso de los servicios de la Comisión. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

alimentos, la energía y los recursos hídricos están estrechamente relacionadas. Lo mismo cabe decir de los transportes, la calidad del aire y la salud, por ejemplo. Este denominado enfoque «conexo» requiere proyectos multisectoriales a todos los niveles, que aborden las interrelaciones entre los ODS. La Comisión Europea ha aplicado este enfoque mediante la adopción de un método de trabajo interno que rompe los compartimentos estancos entre los comisarios y todo el personal de la Comisión.

La coherencia de las políticas no solo es aplicable en el plano interno, sino también al impacto de las políticas interiores en la dimensión exterior, y viceversa. Debemos cerciorarnos de no exportar nuestra huella ecológica o la creación de pobreza, desigualdad e inestabilidad a otras partes del mundo. Como europeos, somos manifiestamente conscientes de que los impactos negativos en otros lugares tienen, a su vez, un efecto bumerán en nuestra economía y sociedad, por ejemplo, agravando las causas de la migración. La UE está comprometida con la coherencia de las políticas de desarrollo, que garantiza que el impacto de las políticas internas de la UE en los países en desarrollo se tenga sistemáticamente en cuenta. La supervisión pertinente se ha integrado en el seguimiento de la Comisión de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas⁷⁷.

Para que las políticas tengan éxito, deben establecerse unos objetivos claros y cuantificables, de modo que pueda realizarse un seguimiento de los progresos y los resultados se pongan a disposición del público. Podría establecerse un acuerdo sobre estos objetivos y un sistema de supervisión como siguiente paso a nivel de la UE. El Consejo Europeo acogió con satisfacción la intención de la Comisión de publicar el presente documento de reflexión para abrir el camino a una estrategia de aplicación global de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en 2019, que podría incorporar este ejercicio.

⁷⁷ Los avances se resumen en el informe de la UE de 2019 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, publicado junto con el presente documento de reflexión: Comisión Europea, documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2019) 20.

La aplicación de los ODS también requiere una cooperación eficaz a nivel nacional, regional y local. Las recomendaciones de la Comunicación de la Comisión «Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE», formuladas por el «Grupo operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”», proporcionan una hoja de ruta para lograr este objetivo⁷⁸. La Comisión y otros órganos de la UE podrían, en particular, facilitar un intercambio de buenas prácticas entre las ciudades y las regiones, y fijar los parámetros de un enfoque territorial transfronterizo para la consecución de los ODS.

La sociedad civil, el sector privado y el mundo académico deben participar asimismo en el diálogo y las medidas de aplicación. La Plataforma multilateral de alto nivel sobre los ODS, creada por la Comisión Europea en 2017⁷⁹, ha realizado un ejercicio positivo para reunir ideas transversales. La aportación de la Plataforma ha sido sumamente valiosa para el trabajo de la Comisión y se adjunta a este documento de reflexión. El grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles es otro ejemplo positivo de cooperación intersectorial, que fue fundamental para la preparación del plan de acción de la Comisión sobre financiación sostenible.

Para afrontar retos complejos con una amplia gama de intereses, podrían fomentarse asociaciones de múltiples partes interesadas para abordar la interdependencia entre los diferentes ODS.

Por otra parte, el enfoque de gobernanza multinivel requiere que los esfuerzos de la UE estén bien articulados a nivel de gobernanza mundial. En la aplicación de los ODS, tene-

⁷⁸ COM(2018) 703 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policy-making_en.pdf y https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁷⁹ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/global-topics/sustainable-development-goals/multi-stakeholder-platform-sdgs_en

mos que hacer frente a numerosos retos, que no conocen fronteras. Es, por tanto, necesaria una mayor orientación «hacia el exterior», en estrecha cooperación con los socios de la UE de todo el mundo a todos los niveles. En las Naciones Unidas, el Foro Político de Alto Nivel desempeña un papel fundamental, en particular, en el seguimiento de los progresos. La UE, como firme defensora del multilateralismo, puede asumir el liderazgo a la hora de garantizar la adecuada comunicación sobre los progresos realizados hacia la consecución de los ODS y de insistir en su rigurosa aplicación y supervisión por todos los socios.

4. LA UE COMO PIONERA MUNDIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La UE y las Naciones Unidas son socios naturales en los esfuerzos por dar forma a un mundo más seguro y mejor para todos. No necesitamos más muros, sino normas mundiales que sean respetadas por todos. La UE considera que un sistema basado en normas es la mejor garantía de la sostenibilidad de nuestra economía y nuestra sociedad. Solo la diplomacia multilateral puede aportar soluciones a los problemas internacionales. La estrategia global de la política exterior y de seguridad de la UE reconoce la importancia de los ODS como una prioridad transversal, y se requieren esfuerzos concertados de la UE y de sus Estados miembros en sus relaciones con el resto del mundo.

El resurgimiento mundial de conflictos violentos, especialmente en los últimos cinco años, nos recuerda de nuevo que la paz y la seguridad en la UE también dependen de su capacidad para contribuir al desarrollo y el mantenimiento de la paz en todo el mundo. La experiencia de la UE en la consolidación de la paz en su territorio le confiere, asimismo, autoridad y credibilidad como actor mundial en pro de la paz y la prosperidad.

Asimismo, la UE debe seguir compartiendo soluciones sostenibles a los problemas mundiales, ya que nuestras políticas solo tendrán un impacto limitado sobre el planeta si otros aplican políticas opuestas. Ayudando y alentando a los demás a seguir nuestros

pasos, la UE puede abogar por un marco de igualdad, en el que todos compitan en las mismas condiciones. Por otra parte, compartir soluciones de la UE en el extranjero genera más empleo y crecimiento sostenible, no solo en los países socios, sino también dentro de la propia UE.

En última instancia, para tener éxito en la transición económica verde e inclusiva, debemos conseguir que nuestros socios mundiales se sumen y propugnar que un modelo de desarrollo sostenible global basado en nuestros valores y principios fundamentales es la mejor manera de lograr una prosperidad compartida y un mundo sostenible. El trabajo interno de la UE sobre los ODS y su proyección exterior son, por lo tanto, dos caras de la misma moneda. Redunda en interés de la UE asumir el liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas a escala mundial a través de su acción exterior.

La UE y sus Estados miembros son el mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo del mundo. La UE se ha comprometido colectivamente a aumentar su contribución a la ayuda oficial al desarrollo hasta, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta de la UE al año. Mediante su cooperación con 150 países socios en todo el mundo, la cooperación al desarrollo de la UE es un medio para sacar a la gente de la pobreza y garantizar la dignidad y la igualdad, pero también para crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas. La naturaleza prolongada de la crisis exige que la UE prosiga sus esfuerzos para simultáneamente satisfacer las necesidades humanitarias y combatir las causas profundas de la pobreza, los desplazamientos, la fragilidad y la inestabilidad.

El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo orienta explícitamente la acción de la UE hacia la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, con el objetivo principal de erradicar la pobreza. Uno de sus principales puntos fuertes es que se trata de un compromiso conjunto de la UE y de todos sus Estados miembros de trabajar mejor juntos, en particular mediante una programación más conjunta y una coordinación más eficaz sobre el terreno. Esta nueva orientación debe mejorar todavía más con el futuro instrumen-

to de financiación exterior de la UE, expresamente destinado a apoyar la aplicación de los ODS.

Mantendremos nuestro compromiso activo con los países socios a través del diálogo político, sobre la base de los ODS, acompañada de nuestra asistencia financiera y la cooperación al desarrollo. La nueva colaboración de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico que sustituirá al vigente Acuerdo de Cotonú debe procurar una mayor prosperidad mediante el cumplimiento de los ODS. Para avanzar, la construcción de una sólida asociación y cooperación con África, en pie de igualdad, debe revestir especial importancia para la UE y sus Estados miembros. La UE tiene un gran interés en un continente africano que prospere económica y políticamente, con mayores oportunidades para el crecimiento, el empleo local, los nuevos modelos de negocio y unas relaciones comerciales mutuamente beneficiosas con Europa. En paralelo, el compromiso de la UE con los países en desarrollo más avanzados, en una amplia gama de sectores, puede tener una incidencia importante en el desarrollo sostenible mundial.

La participación plena del sector privado y el fomento de las inversiones sostenibles también fuera de las fronteras de la UE sigue siendo una prioridad. El Plan Europeo de Inversiones Exteriores ha creado una nueva norma en el uso de la financiación pública para estimular las inversiones privadas del desarrollo sostenible en los países socios, empezando por África y los países vecinos de la UE⁸⁰. La nueva Alianza África-Europa para las inversiones sostenibles y el empleo, que se puso en marcha en septiembre de 2018, tiene un gran potencial para desbloquear las inversiones sostenibles, con la perspectiva de crear hasta 10 millones de puestos de trabajo en África en los próximos cinco años.

Como los países en desarrollo, en particular, se enfrentan a dificultades a la hora de acceder a una financiación adecuada de sus

necesidades en infraestructuras sostenibles y eficiencia energética, la dimensión mundial de los mercados financieros puede ofrecer un gran potencial de apoyo a todos los países en su transición, al colmar las necesidades locales con fuentes de financiación mundiales. Alinear las iniciativas y herramientas de la financiación sostenible entre las distintas jurisdicciones garantizaría unos mercados compatibles con la sostenibilidad de los activos financieros a nivel transfronterizo, generaría economías de escala y evitaría la fragmentación. De este modo, se crearían nuevas oportunidades de inversión para las empresas y el sector financiero en todo el mundo.

La UE tiene la intención de situarse a la vanguardia de la coordinación internacional de los esfuerzos para la construcción de un sistema financiero que apoye el crecimiento sostenible a nivel mundial. Para reforzar la cooperación y aprovechar las sinergias, sería oportuno establecer una red internacional de jurisdicciones, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo que se hayan comprometido a promover una financiación sostenible. Una estrategia y una arquitectura internacionales coherentes, así como la movilización de los esfuerzos de instituciones tales como el Grupo del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, contribuiría a aumentar la financiación sostenible y la movilización de los inversores internacionales hacia inversiones sostenibles en todo el mundo. Las nuevas tecnologías financieras y las soluciones innovadoras de financiación ofrecen grandes oportunidades para vincular a los inversores mundiales con proyectos sostenibles.

El cambio climático y la degradación del medio ambiente son cada vez más una de las mayores amenazas para la paz y la seguridad en el mundo y, sin una acción decidida, se convertirán en una fuente aún mayor de riesgo global, incluidas la migración y los desplazamientos forzados. La UE tiene que asumir el liderazgo, en particular en la rigurosa aplicación del Acuerdo de París y en la prosecución de los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte. La UE podría también llegar a

⁸⁰ Con más de 37 000 millones EUR movilizados desde su creación en septiembre de 2017, está en el buen camino para impulsar el objetivo de 44 000 millones EUR en inversiones para el desarrollo sostenible de aquí a 2020.

acuerdos vinculantes a escala mundial en los ámbitos de la economía circular, el uso de los recursos y la biodiversidad.

Ser pioneros en la transición económica, ecológica e inclusiva, combinado con un fuerte impulso a las normas internacionales, nos permitirá fijar los estándares mundiales y nos dará una importante ventaja competitiva en el mercado mundial.

5. ESCENARIOS FUTUROS

La UE se ha comprometido plenamente con el cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su aplicación. Con un nuevo ciclo político quinquenal en el horizonte, es hora de acordar cómo vamos a cumplir nuestro compromiso colectivo. Las instituciones de la UE deben decidir las estructuras, herramientas y políticas desplegarán para aplicar y alcanzar los ODS y ayudar y guiar a nuestros socios. Existen diversas ideas sobre la mejor manera de conseguirlo, y cada institución, el Parlamento, el Consejo y la Comisión, tiene sus propias responsabilidades en consonancia con los Tratados y los compromisos internacionales de la UE.

En octubre de 2018, el Consejo Europeo acogió con satisfacción la intención de la Comisión de publicar un documento de reflexión que allane el camino a una estrategia de aplicación global en 2019.

Este documento de reflexión presenta tres escenarios diferentes con arreglo a las orientaciones del Consejo Europeo de liderar el debate sobre la manera en que podría lograrse mejor la aplicación de los ODS y cuál sería la división de funciones más eficaz. Esta reflexión se destina a alimentar un debate entre los ciudadanos, las partes interesadas, los gobiernos y las instituciones en los próximos meses, con el fin de inspirar la preparación de la agenda estratégica de la UE 2019-2024 y el establecimiento de prioridades del próximo Presidente de la Comisión Europea.

Los tres escenarios parten de la premisa de que existe una amplia aceptación por parte de los Estados miembros, las empresas y la

sociedad civil de la UE de que es necesario un compromiso reforzado para que la UE y el resto del mundo garanticen un futuro sostenible y alcancen los objetivos de desarrollo sostenible en 2030 y más allá, en interés de una economía moderna, un medio ambiente limpio y el bienestar de nuestros ciudadanos, al mismo tiempo que aseguramos un planeta habitable.

También existe acuerdo en que, como la sostenibilidad requiere una acción a escala europea, en última instancia solo podremos verdaderamente tener éxito con un enfoque global. Además, para que la UE siga floreciendo como un continente próspero, una gran parte de los países en desarrollo necesitan ayuda para equipararse económica y socialmente. En este mismo sentido, el apoyo al progreso económico de los países en desarrollo hacia la consecución de los ODS también contribuye a una amplia gama de intereses estratégicos de la UE, como la reducción de la migración irregular. Los ODS, firmados por 193 Estados, ofrecen el mejor y más moderno marco global y mundial en el que basar nuestro trabajo.

El debate europeo se centra ahora en qué hay que hacer y cómo. Los tres escenarios esbozan diferentes respuestas, pero parten de la idea de que la UE tiene una gran ventaja competitiva para ejercer un liderazgo a escala mundial y es una pionera llamada al éxito. Estos escenarios no son ni prescriptivos ni restrictivos. Su objetivo es ofrecer diferentes ideas y estimular el debate y la reflexión. El resultado podría ser una combinación de ciertos elementos de cada uno de ellos.

Escenario 1: Una estrategia general de la UE en materia de ODS que oriente la actuación de la UE y sus Estados miembros

Un paso adelante en la respuesta a los retos a los que nos enfrentamos es aprobar al más alto nivel político de la UE los ODS mundialmente acordados como objetivos políticos estratégicos de la UE y sus Estados miembros. Este enfoque estaría en consonancia con la recomendación de la Plataforma multilateral de alto nivel sobre los ODS.

En este escenario, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS serían nuestra

brújula y nuestro mapa y determinarían, por tanto, el marco estratégico de la UE y sus Estados miembros.

La acción estratégica de la UE y de los Estados miembros, incluidas las autoridades regionales y locales, se llevaría a cabo y se coordinaría de forma eficaz. Podría estimularse un enfoque común en todos los niveles de gobierno, en estrecha cooperación con todas las partes interesadas. Esto incluiría un componente importante en las relaciones de la UE con terceros países a fin de potenciar la acción internacional en pro de la sostenibilidad.

También implica el establecimiento de un «proceso europeo de coordinación de las políticas de los ODS» para evaluar periódicamente y supervisar los progresos en su ejecución, que refleje el carácter transversal y la interrelación entre los ODS, en particular en la gobernanza interna de la Comisión Europea.

Qué podría significar en la práctica

- Se definen metas específicas de aplicación de los ODS a nivel de la UE y la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo ejecutan una estrategia general de la UE en materia de ODS.
- Se elaboran estrategias globales nacionales sobre los ODS a escala nacional.
- La Comisión propone y el Consejo Europeo aprueba resultados concretos y sujetos a plazos que deben obtenerse en 2030.
- El principio «la sostenibilidad ante todo» se integra en el Programa de mejora de la legislación de la UE y de sus Estados miembros.
- Se establece y coordina, por ejemplo en el contexto del Semestre Europeo, un mecanismo de elaboración de informes y de supervisión de los progresos en la consecución de los ODS en la UE y los Estados miembros.
- Se refuerza el papel de la Plataforma multilateral sobre los ODS con una función específica de control de la aplicación de los ODS.

- La UE refuerza su acción exterior en el ámbito de la sostenibilidad y orienta todas las acciones de su política exterior hacia la ejecución de los ODS.

Argumentos a favor y en contra

- + Crear una visión positiva común sólida del futuro sostenible de Europa en toda la UE.
- + Reforzar la responsabilización política y la coordinación entre los diferentes niveles de gobernanza de la UE y, dada la naturaleza transfronteriza de los retos de la UE, acrecentar las posibilidades de hacer realidad la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el crecimiento verde e inclusivo de la UE.
- + Emitir una fuerte señal a nivel internacional de que la UE está plenamente comprometida con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los objetivos de desarrollo sostenible, tanto a nivel interno como externo.
- + Comunicación clara y transparente y compromiso con las partes interesadas.
- Riesgo de que el planteamiento no esté lo suficientemente adaptado a las especificidades y retos de cada uno de los Estados miembros, puesto que el marco estratégico podría no tener en cuenta todas las diferencias.
- Dada la complejidad de acordar a escala de la UE los resultados esperados en todos los distintos ámbitos de los ODS, riesgo de dedicar mucho tiempo al desarrollo de estrategias, en lugar de hacer progresos en ámbitos políticos concretos a todos los niveles que podrían marcar las diferencias.

Escenario 2: Integración continua de los ODS en todas las políticas de la UE pertinentes por parte de la Comisión, pero sin obligar a la actuación de los Estados miembros

En este escenario, los ODS seguirán inspirando nuestras decisiones políticas sobre la elaboración de las políticas de la UE y orientando el desarrollo de la estrategia de crecimiento posterior a la UE 2020, aunque los Estados miembros de la UE no estarán obligados a alcanzar de forma colectiva los compromisos de la UE relacionados con los ODS.

Para la Comisión Europea, esto podría significar que a un miembro del Colegio se le concediera una amplia responsabilidad en materia de «sostenibilidad». Dicho comisario podría seguir trabajando junto con otros comisarios en un equipo de proyecto específico con la participación de todos los comisarios. A fin de garantizar la coherencia de las políticas, habría que procurar una cooperación estrecha con los otros equipos de proyectos de los comisarios.

A través de su programa «Legislar mejor», la Comisión proseguiría un proceso de toma de decisiones inclusivo y basado en datos. Combinada con una mayor integración de los ODS en el marco del Semestre Europeo, en consonancia con la estrategia de crecimiento posterior a la UE 2020, se reforzaría la coherencia de las políticas de la Unión y se garantizaría que la UE se aproxima a los ODS.

Sin embargo, la aplicación de este enfoque dejaría más libertad a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales en cuanto a la regulación de su trabajo para conseguir resultados de forma coherente sobre los ODS.

Qué podría significar en la práctica

- Utilizar los ODS para orientar el desarrollo de la estrategia de crecimiento posterior a la UE 2020, centrándose en los ámbitos con más valor añadido para la UE, como la economía circular; la investigación y la innovación; el empleo y la inclusión social; el clima y la energía; los sistemas alimentarios, la agricultura y el uso de la tierra, y la política de cohesión.
- Integrar los ODS en todas las políticas y acciones de la UE y del programa «Legislar mejor», adaptados al contexto específico de la UE, con competencias compartidas con los Estados miembros.

- Utilizar el Marco Financiero Plurianual (MFP) para proporcionar parte de la financiación adicional necesaria para lograr la sostenibilidad del enfoque integrado; los Estados miembros se comprometerían a hacer lo propio.
- Incluir los ODS y las metas pertinentes de la UE en el proceso del Semestre Europeo, cuando proceda para la estrategia de crecimiento posterior a la UE 2020.
- Al modernizar los acuerdos de libre comercio de la UE vigentes y negociar acuerdos comerciales futuros, se refuerzan los capítulos de comercio y sostenibilidad en su caso y se aplican de forma efectiva.
- La UE supervisa la aplicación de los ODS a través de los análisis del progreso de los ODS de Eurostat, que se siguen elaborando. Los Estados miembros preparan informes de control nacionales anuales.
- Los Estados miembros conservan la responsabilidad principal de la presentación de informes sobre la aplicación de los ODS, con una información complementaria de la Comisión Europea sobre los progresos de los ODS a nivel internacional para el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Argumentos a favor y en contra

- + Dado que los ámbitos más críticos para que la UE alcance los ODS están meridianamente claros, esta puede centrarse en la fijación de prioridades estratégicas y la consecución de resultados concretos en los ámbitos con mayor valor añadido para la UE.
- + La toma de decisiones de la UE es más rápida, y las negociaciones sobre las prioridades estratégicas, más consensuadas.
- + La UE sigue siendo una defensora mundial de la Agenda 2030 de las Na-

ciones Unidas y los objetivos de desarrollo sostenible.

- La coherencia de la política de desarrollo sostenible entre las políticas de la Unión y entre las políticas nacionales y de la UE sería más difícil de garantizar.
- Riesgo de que el cumplimiento de los compromisos en materia de sostenibilidad por parte de la UE y de sus Estados miembros en su conjunto no pueda llevarse a efecto y la acción de los Estados miembros no pueda ejecutarse.
- Las acciones de cada Estado miembro en determinados ámbitos fundamentales, en lugar de una mayor coordinación de la actuación a nivel de la UE, podrían afectar al mercado único y la competitividad global.
- Riesgo de que se abra una brecha entre el compromiso político de la UE con los ODS y sus resultados reales.

Escenario 3: Poner mayor énfasis en la acción exterior al mismo tiempo que se consolida la ambición actual de sostenibilidad a nivel de la UE

Se daría prioridad a la acción exterior en el contexto de los ODS. Dado que la UE es ya un líder en muchos aspectos relacionados con los ODS, podría prestarse una atención reforzada a la ayuda a la convergencia del resto del mundo, persiguiendo al mismo tiempo mejoras a nivel de la UE.

Nuestra economía social de mercado se ha convertido en una seña de identidad de la UE y ha permitido que las economías de los Estados miembros de la UE generen riqueza y prosperidad gracias a la solidez de los sistemas de bienestar social. La UE cuenta con algunas de las normas medioambientales más avanzadas del mundo y nuestras empresas están ya a la vanguardia en comparación con sus competidores mundiales. La UE también se percibe como un baluarte de la libertad y la democracia, con unas instituciones estables basadas en el Estado de Derecho y una sociedad civil vigorosa. La UE podría, por tanto,

decidir fomentar con mayor firmeza sus actuales normas ambientales, sociales y de gobernanza a través de negociaciones multilaterales y acuerdos comerciales.

Asimismo, la UE podría intensificar aún más su colaboración con las principales organizaciones y foros internacionales, como las Naciones Unidas, incluida la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial del Comercio y el G-20, así como los órganos de supervisión de los acuerdos medioambientales multilaterales, para avanzar en la agenda de política exterior de la UE basada en valores.

La apuesta de la UE a favor del multilateralismo, con las Naciones Unidas como su núcleo central, y de unas relaciones internacionales transparentes y fiables sigue constituyendo una prioridad.

Qué podría significar en la práctica

- Integración de los ODS en las políticas exteriores de la UE, reconociendo las diferentes necesidades e intereses de los socios, con unos ajustes internos más limitados.
- La UE facilita periódicamente información detallada y supervisa los progresos de los ODS en la acción exterior de la UE a nivel internacional en el marco de las Naciones Unidas.
- Al modernizar los acuerdos de libre comercio de la UE vigentes y negociar acuerdos comerciales futuros, se refuerzan los capítulos de comercio y sostenibilidad en su caso y se aplican de forma efectiva.
- Se refuerza la aplicación de la Estrategia global sobre política exterior y de seguridad de la UE y del nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo.
- Se promueven unas políticas europeas de defensa, espacial, de seguridad y de migración reforzadas que propicien el fortalecimiento de la agenda de política exterior de desarrollo sostenible.

- Se refuerzan nuevas formas de financiación y desarrollo sostenible, como el Plan de Inversiones Exteriores.

Argumentos a favor y en contra

- + La UE concentra sus recursos en los países o las regiones más necesitados, prosiguiendo al mismo tiempo los ajustes de las políticas de la UE a través de la integración de los ODS, sin un marco estratégico específico.
- + La acción exterior de la Unión es coherente con sus objetivos de fomentar la sostenibilidad, la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y las libertades fundamentales en todo el mundo.
- Riesgo de que este enfoque socave la credibilidad y el liderazgo político de la UE en lo que respecta a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los objetivos de desarrollo sostenible en su territorio y en todo el mundo, en un momento en que el multilateralismo se encuentra bajo presión. Uno de los elementos esenciales de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que la UE promovió activamente, es que es universal.
- La UE pierde la posibilidad de desarrollar una visión positiva del futuro de Europa centrada en la sostenibilidad.
- La UE no utiliza la ventaja de su condición de pionera para establecer los estándares de sostenibilidad de la UE para su cumplimiento en el mundo y corre el riesgo de que otros partícipes en el mercado mundial cosechen los beneficios del crecimiento sostenible.
- La consolidación del actual enfoque político de la UE en materia de ODS corre el riesgo de no responder a las expectativas y aspiraciones cambiantes de los ciudadanos.

COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.1.2019

COM(2019) 22 final

ANEXO I: LA CONTRIBUCIÓN DE LA COMISIÓN JUNCKER A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 establece un marco global para lograr el desarrollo sostenible de aquí a 2030. Incluye un ambicioso conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, los «ODS») y 169 metas asociadas que los países y las partes interesadas han de promover.

La UE desempeñó un papel decisivo en la elaboración de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y, junto con los Estados miembros, se ha comprometido a asumir también un papel de vanguardia en su aplicación, tanto en el seno de la UE como apoyando los esfuerzos de aplicación en otros países, especialmente en los más necesitados, a través de sus políticas exteriores.

Entre las diez prioridades de la Comisión Juncker figuran aspectos clave del desarrollo sostenible: empleo, crecimiento e inversión (prioridad 1); un mercado único digital (prioridad 2); lograr que la energía sea más segura, asequible y sostenible (prioridad 3); un mercado interior más justo y profundo (prioridad 4); una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa (prioridad 5); comercio abierto y justo (prioridad 6); justicia y derechos fundamentales (prioridad 7); migración (prioridad 8); un actor más potente en el escenario mundial (prioridad 9); una Unión de cambio democrático (prioridad 10).

Desde el comienzo de su mandato en noviembre de 2014, la Comisión Juncker ha integrado el desarrollo sostenible en los principales programas transversales, así como en las políticas e iniciativas sectoriales, utilizando sus herramientas de mejora de la legislación. Todas las evaluaciones de impacto de la Comisión previas a las propuestas legislativas incluyen un análisis de las repercusiones sociales, ambientales y económicas con el fin de considerar debidamente y tener en cuenta las exigencias del desarrollo sostenible. Además, todos los acuerdos comerciales recientes de la UE incluyen un capítulo sobre el desarrollo sostenible con el fin de promover un

crecimiento y un desarrollo sostenibles y un trabajo digno para todos.

La Comisión Juncker ha plantado una serie de semillas de la máxima importancia para la próxima generación de políticas orientadas a garantizar un futuro sostenible para Europa: del pilar europeo de derechos sociales, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo y la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad a la estrategia basada en valores «Comercio para todos», el compromiso estratégico sobre igualdad de género y el Espacio Europeo de Educación; del paquete sobre la economía circular y los paquetes sobre la movilidad y la energía limpia a la estrategia de «crecimiento azul»; del Plan de Inversiones para Europa y el Plan de acción en materia de finanzas sostenibles a la agenda urbana para la UE y el plan de acción en pro de la naturaleza, por nombrar solo algunos. La Comisión ha propuesto también reforzar el vínculo entre la financiación de la UE y el Estado de Derecho, evaluar todas las actividades de investigación e innovación cofinanciadas por la UE en cuanto a su impacto medioambiental y social y adoptar un objetivo de gasto más ambicioso para la lucha contra el cambio climático en el futuro presupuesto de la UE. Más recientemente, la Comisión presentó la visión estratégica europea a largo plazo para lograr una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde un punto de vista climático de aquí a 2050, lo que allana el camino para un cambio estructural de la economía europea, impulsando el crecimiento y el empleo al tiempo que se logra la neutralidad climática. Esto requerirá soluciones revolucionarias e inversión en investigación e innovación.

El presente documento ofrece una visión general de las contribuciones de la Comisión Juncker a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, esbozando en primer lugar los principales puntos destacados de las políticas y, a continuación, facilitando una lista de las diferentes medidas que se han adoptado en pro de cada uno de los ODS.

Aunque el presente anexo se centra en las iniciativas de la Comisión Juncker, huelga decir que muchas otras políticas de la UE que ya se aplicaban antes de la entrada en funcio-

nes de la Comisión han contribuido a la consecución de los ODS. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020, el paquete «aire puro», la continuación de la aplicación de la estrategia de responsabilidad social de las empresas, la tarjeta sanitaria europea, las normas sobre el uso sostenible de los plaguicidas y la normativa de la UE sobre los productos del tabaco son solo unos pocos ejemplos.

Puntos destacados de las políticas

El pilar europeo de derechos sociales

El pilar europeo de derechos sociales de noviembre de 2017 establece 20 principios directamente orientados a promover una convergencia al alza tendente a unas mejores condiciones de vida y trabajo en Europa. Contribuye a luchar contra la pobreza en todas sus dimensiones y a garantizar unos sistemas de protección social justos, adecuados y sostenibles. Apoya la igualdad tanto de oportunidades como en el acceso al mercado de trabajo, incluyendo la igualdad de género y unas condiciones de trabajo justas, y promueve la inclusión y la protección social. Va acompañado de un cuadro de indicadores sociales que, junto con otras herramientas, contribuye a su seguimiento.

La aplicación de los principios y derechos establecidos en el pilar europeo de derechos sociales supondrá también una aportación esencial para una Europa sostenible, al prestar un apoyo activo al empleo seguro y a unos salarios justos que posibiliten un nivel de vida digno y contribuir a dotar a las personas de las capacidades necesarias en el siglo XXI, permitiéndoles acceder a empleos de alta calidad y contrarrestando la incidencia del envejecimiento demográfico en el mercado laboral y los sistemas de protección social. Al tiempo que impulsa la innovación y la competitividad, el pilar europeo de derechos sociales fomentará la equidad social, la igualdad de oportunidades, el diálogo social y el acceso a unos servicios asistenciales de buena calidad, en particular a unos servicios de asistencia sanitaria asequibles y de calidad para todos, los servicios de atención infantil y los cuidados de larga duración, la asistencia en materia de vivienda y otros servicios esenciales.

La acción de la UE en pro de la igualdad de género

En 2015, la Comisión adoptó el «Compromiso estratégico sobre la igualdad de género 2016-2019», que constituye el marco para el trabajo continuado de la Comisión en pro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El pilar europeo de derechos sociales ha reiterado el compromiso de la UE con respecto a la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. En 2017, la Comisión presentó un paquete de conciliación de la vida familiar y la vida profesional global compuesto de medidas legislativas y políticas destinadas a fomentar una mayor participación femenina en el mercado de trabajo.

El Plan de acción en materia de género 2016-2020 de la UE es el marco de la UE para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en nuestras relaciones exteriores con terceros países, así como en los programas de prioridades políticas y los foros internacionales. La UE pone en práctica su Plan de Acción en materia de género a través de la Política Europea de Vecindad revisada y de su política de desarrollo.

La estrategia de la UE para la juventud

En mayo de 2018, la Comisión presentó ideas destinadas a «Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes» para una nueva estrategia de la UE para la juventud, que fue refrendada por el Consejo en noviembre de 2018. El nuevo marco de cooperación en materia de juventud para el periodo 2019-2027 tiene por objeto acercar la UE a los jóvenes y contribuir a dar respuesta a los problemas que les afectan. La nueva estrategia de la UE para la juventud tiene por objeto fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática y cívica (involucrar); conectar a los jóvenes de toda la UE y más allá para promover el voluntariado, las oportunidades para aprender en el extranjero, la solidaridad y el entendimiento intercultural (conectar); y apoyar la capacitación de los jóvenes a través del fomento de la innovación en el trabajo juvenil y de la calidad y el reconocimiento de dicho trabajo (capacitar). Entre los instrumentos propuestos para alcanzar los objetivos de la

estrategia figuran un diálogo en materia de juventud renovado, el recurso a la Planificación de Actividades Nacionales y un plan de trabajo del Consejo para la Juventud para el periodo 2019-2020.

Asimismo, la Comisión ayuda a los Estados miembros europeos a impulsar el empleo juvenil. Cada año, más de 3,5 millones de jóvenes inscritos en la Garantía Juvenil reciben una oferta de empleo, educación continua, periodo de prácticas o aprendizaje profesional.

Vincular la financiación de la UE al respeto del Estado de Derecho

La propuesta de la Comisión de cara al próximo presupuesto europeo plurianual para el periodo 2021-2027 consiste en un presupuesto guiado por los principios de sostenibilidad, prosperidad, solidaridad y seguridad.

La propuesta incluye un nuevo mecanismo destinado a reforzar el vínculo entre la financiación de la UE y el Estado de Derecho. Las deficiencias generalizadas en el Estado de Derecho de un Estado miembro tienen consecuencias graves para la buena gestión financiera y la financiación eficaz por parte de la UE. Este no es un mecanismo de sanción: se trata de un instrumento presupuestario que permite proteger el presupuesto de la UE y garantizar la buena gestión financiera al tiempo que se promueve el Estado de Derecho.

El Plan de Inversiones para Europa («Plan Juncker»)

A raíz de la crisis económica y financiera mundial, la UE ha venido padeciendo las consecuencias de unos niveles de inversión bajos. El Plan de Inversiones para Europa, denominado «Plan Juncker», tiene por objetivo eliminar los obstáculos a la inversión, dar visibilidad y ofrecer asistencia técnica a los proyectos de inversión y hacer un uso más inteligente de los recursos financieros.

En julio de 2018, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas del «Plan Juncker» alcanzó su objetivo inicial de inversión de 315 000 millones EUR y, a diciembre de 2018, ha movilizado 371 000 millones EUR en

inversiones adicionales en toda la UE desde 2015. Ya se han beneficiado de su apoyo más de 750 000 puestos de trabajo, y se espera que esta cifra aumente hasta los 1,4 millones de puestos de trabajo de aquí a 2020. Más de 850 000 pymes se benefician de un mejor acceso a la financiación, y al menos el 40 % de la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas correspondiente al marco para las infraestructuras y la innovación apoya componentes de proyectos que contribuyen a la acción por el clima, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo de París sobre la acción por el clima.

Horizonte 2020: el programa de investigación e innovación de la UE

«Horizonte 2020» es el mayor programa del mundo dedicado al fomento de la cooperación en los ámbitos científico, tecnológico y de la innovación en la UE y fuera de ella.

Para el periodo de siete años que va desde 2014 a 2020, el programa «Horizonte 2020» —el actual Programa Marco de Investigación e Innovación— cuenta con casi 77 000 millones EUR de fondos disponibles, además de las inversiones públicas a nivel nacional y las privadas que atraerá esta dotación. Más del 60 % de este presupuesto está invertido en el desarrollo sostenible. Para el programa que sucederá al «Horizonte Europa» hay propuestas una dotación presupuestaria aún mayor.

«Horizonte 2020» aspira a contribuir a la consecución de un crecimiento económico inteligente, sostenible e inclusivo. El objetivo consiste en garantizar que la UE produzca una ciencia y una tecnología de primera categoría a nivel mundial que beneficien por igual a la economía, la sociedad y el medio ambiente, elimine los obstáculos a la innovación y facilite la colaboración de los sectores público y privado para aportar soluciones a los grandes retos a los que se enfrenta nuestra sociedad.

Financiación del crecimiento sostenible

Nuestro planeta se enfrenta cada vez más a las consecuencias imprevisibles del cambio climático y el agotamiento de los recursos, por lo que urge actuar para adaptarse a un modelo más sostenible. Se estima que son nece-

sarios alrededor de 180 000 millones EUR de inversiones adicionales al año para alcanzar los objetivos de la UE para 2030 acordados en París, entre ellos una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por ello, en marzo de 2018 la Comisión adoptó un plan de acción sobre financiación sostenible a fin de impulsar el papel de la financiación en el fomento de una economía que funcione correctamente y produzca también buenos resultados en términos de objetivos medioambientales y sociales. De este modo, la UE está permitiendo que el sector financiero haga valer toda su influencia en la consecución de los ODS.

SustainableFinanceEU

Plan de Acción para la Economía Circular

En una economía circular, el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene en la economía durante el mayor tiempo posible, y la generación de residuos se reduce al mínimo (por ejemplo, residuos alimenticios, plásticos, residuos marinos). Entre los beneficios más generales de la economía circular se encuentran la creación de nuevas ventajas competitivas y la reducción de la necesidad de recursos escasos, del consumo de energía y de los niveles de emisión de dióxido de carbono.

Las acciones llevadas a cabo por la Comisión desde la adopción del Plan de Acción para la Economía Circular en 2015 promueven la economía circular en cada una de las etapas de la cadena de valor. Con su paquete sobre la economía circular, la UE está enviando una señal clara a los operadores económicos y a la sociedad sobre el camino a seguir. La acción a nivel de la UE puede impulsar las inversiones, crear unas condiciones de competencia equitativas y eliminar los obstáculos en el mercado único.

Un planeta limpio para todos: visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050

La visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050, adoptada por la Co-

misión en noviembre de 2018, muestra la manera en que Europa puede liderar el camino hacia la neutralidad climática modernizando el sistema energético, invirtiendo en soluciones tecnológicas realistas, empoderando a los ciudadanos y adaptando su actuación en ámbitos clave como la política industrial, las finanzas, la economía circular y la investigación, al tiempo que garantiza la justicia social y el apoyo a una transición justa. En plena coherencia con los ODS, también bosqueja una serie de pilares estratégicos para la transición a una UE neutral desde el punto de vista climático.

La finalidad de la visión a largo plazo es fijar el rumbo de la política climática de la UE y abrir un debate exhaustivo sobre la manera en que la UE debe prepararse de cara al el horizonte de 2050 con el fin de presentar, en 2020 a más tardar, una estrategia a largo plazo ambiciosa de la UE ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Acuerdo de París sobre la acción por el clima: paquete «Energía limpia para todos los europeos»

Europa ha desempeñado un papel clave en la celebración del primer acuerdo climático universal y jurídicamente vinculante en París, que establece un plan de acción mundial para combatir el cambio climático. La UE se ha comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 en al menos un 40 % con respecto a los niveles de 1990.

Asumió el liderazgo en la adopción del paquete «Energía limpia para todos los europeos», impulsando la transición hacia la energía limpia y la modernización del sistema energético a fin de permitir la consecución de los objetivos de París.

La transición hacia la energía limpia y la lucha contra el cambio climático transformarán de manera profunda nuestra forma de producir y consumir energía. Afectará a los distintos sectores y regiones de manera diferente. Los modelos de negocio con elevadas emisiones de carbono como, por ejemplo, la minería de carbón, están destinados a perder

rentabilidad y, en última instancia, se irán abandonando de forma gradual.

En consecuencia, la Comisión ha emprendido iniciativas específicas para hacer frente a los retos sociales y económicos a los que se enfrentan los ciudadanos en las cuencas mineras, apoyando el desarrollo de estrategias de transición, proyectos concretos para la diversificación estructural y la transición tecnológica. Las acciones de apoyo en favor de 41 regiones con actividades mineras en doce Estados miembros tienen como objetivo lograr que la transición genere oportunidades que impulsen la innovación, la inversión y las nuevas capacidades.

Europa en movimiento

A raíz de la Estrategia de movilidad de bajas emisiones, la Comisión ha adoptado tres paquetes de movilidad «Europa en movimiento» en 2017 y 2018, respectivamente. «Europa en movimiento» incluye un conjunto de iniciativas muy variadas destinadas a conseguir un tráfico más seguro, fomentar la tarificación inteligente de la red vial, reducir las emisiones de CO₂, la contaminación atmosférica y la congestión, aliviar la carga burocrática para las empresas, combatir el empleo ilícito, y garantizar unas condiciones y unos tiempos de descanso adecuados para los trabajadores. Los beneficios a largo plazo de estas medidas se extenderán mucho más allá del sector del transporte, ya que promoverán el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, reforzarán la equidad social, ampliarán la capacidad de elección de los consumidores y permitirán a Europa avanzar de manera firme hacia el objetivo de cero emisiones.

El paquete «Europa en movimiento» más reciente establece una agenda positiva y tiene por objetivo permitir que todos los europeos se beneficien de un tráfico más seguro, de vehículos menos contaminantes y de unas soluciones tecnológicas avanzadas, apoyando al mismo tiempo la competitividad de la industria de la UE. A estos efectos, las iniciativas incluían una política integrada para el futuro de la seguridad vial, con medidas de seguridad para los vehículos y las infraestructuras, las primeras normas de emisiones

de CO2 aplicables a los vehículos pesados, un plan estratégico de acción para el desarrollo y la fabricación de baterías en Europa y una estrategia prospectiva sobre la movilidad conectada y automatizada.

Estrategia de la UE para el Plástico

Unos océanos sanos son fundamentales para nuestra existencia. Constituyen una fuente esencial de alimentos e ingresos para alrededor del 40 % de la población mundial. Nuestro clima, el agua y el oxígeno están condicionados en última instancia del mar y están regulados por este.

La Agenda de la UE para la gobernanza internacional de los océanos estableció un marco global para reforzar la gobernanza internacional de los océanos a fin garantizar que estos sean seguros y estén protegidos, se mantengan limpios y se exploten de forma legal y sostenible. Una de las acciones incluidas en la Agenda para la gobernanza de los océanos fue la lucha contra la residuos marinos.

En mayo de 2018, la Comisión propuso nuevas normas de la UE destinadas a los diez productos de plástico desechables que se encuentran con más frecuencia en las playas y mares de Europa, así como a los aparejos de pesca perdidos y abandonados. Juntos, esos productos representan el 70 % de todos los residuos marinos.

Otras iniciativas relacionadas con el plástico incluyen medidas para prevenir el vertido de basura, lograr que la economía del plástico sea circular, abordar el problema de las fuentes de residuos marinos situadas en el propio mar y garantizar una comprensión y un seguimiento mejorados de los residuos marinos.

El Plan de acción de la UE en pro de la naturaleza, las personas y la economía

Las Directivas sobre las aves y los hábitats son las normas emblemáticas de la UE para la protección de la naturaleza. Estas establecen la mayor red coordinada de zonas protegidas ricas en biodiversidad del mundo (red Natura 2000), que contribuyen a la economía de la UE mediante la depuración del agua, el almacenamiento de carbono, la polinización o

el turismo («servicios ecosistémicos»), actividades que representan entre el 1,7 y el 2,5 % del PIB de la UE.

En abril de 2017, la Comisión adoptó un «Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía» con el fin de garantizar la plena aplicación de la legislación sobre el terreno y mejorar así la protección de la naturaleza en beneficio de los ciudadanos y la economía de la UE.

El Plan de acción prevé quince medidas principales que se ejecutarán en 2019 y que giran en torno a cuatro prioridades clave: mejorar los conocimientos y las orientaciones para garantizar una mayor coherencia con las actividades socioeconómicas, completar la red y garantizar que esta se gestione eficazmente, reforzar la inversión en la red «Natura 2000» y garantizar una mayor financiación, y fomentar la participación de los ciudadanos, las partes interesadas y las comunidades locales.

La agenda urbana para la UE

Las ciudades de Europa son fundamentales a la hora de hacer frente a muchos de los desafíos económicos, medioambientales y sociales actuales. Más del 70 % de los ciudadanos de la UE vive en zonas urbanas, y alrededor del 85 % del PIB de la UE se genera en las ciudades.

La agenda urbana para la UE se puso en marcha en mayo de 2016 y es vital de cara a garantizar que las zonas urbanas actúen como catalizadores que permitan encontrar soluciones innovadoras y sostenibles que promuevan la transición hacia unas sociedades resilientes e hipocarbónicas. La agenda urbana constituye un esfuerzo conjunto de la Comisión, los Estados miembros y las ciudades europeas destinado a garantizar que se dedique una mayor atención a las repercusiones de las políticas en las zonas urbanas. También tiene por objeto aumentar la resiliencia de los asentamientos urbanos mediante la prevención de catástrofes y riesgos relacionados con el clima.

La agenda urbana para la UE se ve reforzada por iniciativas de la Comisión que promueven la acción por el clima y en materia de

energía a largo plazo a nivel local por el clima y en materia de energía, como el Pacto de los Alcaldes. Sobre la base de esta iniciativa europea se creó en 2016 el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía, que reúne al 10,28 % de la población mundial en una alianza para apoyar las medidas de lucha contra el cambio climático y la transición hacia una sociedad de bajas emisiones.

Agenda de Capacidades para Europa

Con la nueva Agenda de Capacidades para Europa, Europa invierte en las personas a fin de que puedan mirar al futuro con confianza. Mediante la puesta en práctica de las diez acciones de la Agenda de Capacidades, la Comisión está contribuyendo a dotar a las personas con las capacidades adecuadas para ir adaptándose a los cambios en la sociedad y en el mercado de trabajo. Europa está también velando por que las capacidades sean más visibles y comparables y reuniendo información sobre las necesidades en materia de capacidades en las ocupaciones y los sectores de toda Europa. La Comisión también ha apoyado a los países europeos para que presten más ayuda a los adultos que tienen problemas con las capacidades básicas. Se han puesto en marcha iniciativas destinadas a preparar a las personas para la revolución digital y el futuro del trabajo. Por último, la Comisión ha creado la Semana Europea de la Formación Profesional para aumentar el grado de conocimiento sobre las numerosas oportunidades que ofrecen la educación y la formación profesionales. Desde 2016, estas fructíferas campañas anuales han ayudado a millones de jóvenes y adultos a darse cuenta de que la educación y la formación profesionales constituyen una opción tan buena o mejor que las demás.

Una bioeconomía sostenible en la UE para reforzar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente

Vivimos en un mundo de recursos limitados. Ante retos globales tales como el cambio climático y la degradación de las tierras y los ecosistemas, a los que se añade una población en crecimiento, nos vemos apremiados a buscar nuevas formas de producir y consumir nuestros recursos biológicos respetando

los límites ecológicos de nuestro planeta. Con un volumen de negocios de 2,3 billones EUR y un 8,2 % de la mano de obra de la UE, la bioeconomía es un componente esencial de la economía de la UE.

La Estrategia de Bioeconomía actualizada pondrá en marcha catorce acciones que allanarán el camino hacia una sociedad más innovadora, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, reconciliando la seguridad alimentaria con el uso sostenible de los recursos renovables bióticos y asegurando al mismo tiempo la protección del medio ambiente. Reforzará los sectores bio y desarrollará nuevas tecnologías para convertir los biorresiduos en valor, aportar beneficios a las comunidades rurales y garantizar que la bioeconomía opere dentro de los límites ecológicos.

La política de cohesión de la UE

La política de cohesión de la UE es la principal política de inversión de la UE, y su misión fundamental es lograr la cohesión económica, social y territorial mediante la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones. Es una de las políticas más transversales, pues contribuye a la mayoría de los diecisiete ODS (si no a todos).

Además, los principales principios y objetivos transversales, tales como el desarrollo sostenible, la eliminación de las desigualdades, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, la integración de la perspectiva de género y la lucha contra la discriminación se integran en todas las fases de la aplicación de la política. La prioridad concedida al principio de asociación garantiza que los actores nacionales, regionales y locales participen en el cumplimiento de las prioridades de la UE a través de proyectos cofinanciados y se responsabilicen de los resultados.

Espacio Europeo de Educación

La UE quiere establecer, de aquí a 2025, un Espacio Europeo de Educación, en el que «aprender, estudiar e investigar no se vea obstaculizado por las fronteras. Un continente en el que vivir temporalmente en otro Estado miembro —para estudiar, aprender

o trabajar— se ha convertido en la norma y en el que hablar dos idiomas, además de su lengua materna, sea lo normal. Un continente en el que la gente sienta intensamente su identidad europea, el patrimonio cultural de Europa y su diversidad».

En consonancia con el primer principio del pilar europeo de derechos sociales, el objetivo es hacer accesible para todo el mundo un aprendizaje innovador, inclusivo y permanente. Las primeras medidas concretas incluyen el desarrollo de universidades europeas; hacer que las cualificaciones obtenidas en la enseñanza secundaria superior y en la enseñanza superior, así como en los periodos de aprendizaje en el extranjero, sean convalidadas automáticamente en todos los Estados miembros; mejorar el aprendizaje de idiomas; promover la calidad de la educación infantil y la atención a la primera infancia; apoyar la adquisición de competencias clave; y reforzar el aprendizaje digital.

La Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos

Se estima que, en la UE, el 20 % del total de los alimentos producidos se pierde o se desperdicia, al tiempo que 43 millones de personas no pueden permitirse una comida de calidad uno de cada dos días. Los hogares generan más de la mitad del total de residuos de alimentos en la UE, produciéndose un 70 % del desperdicio de alimentos en los hogares y en los servicios de restauración y distribución minorista de alimentos.

No existe una causa única con una solución específica porque la cadena alimentaria es un sistema complejo y dinámico. La lucha contra el desperdicio de alimentos requiere la colaboración con todos los actores principales de los sectores público y privado a fin de progresar a la hora de determinar, medir, comprender y encontrar soluciones para hacer frente al desperdicio de alimentos.

Creada en 2016, la Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicio de alimentos reúne a organizaciones internacionales, Estados miembros y partes interesadas a fin de determinar buenas prácticas y catalizar los avances en la prevención del desperdicio de

alimentos. Con el apoyo de la Plataforma, la Comisión adoptó unas orientaciones europeas para facilitar la donación de alimentos (2017) y está ejecutando un proyecto piloto de 3 años en el ámbito de la UE para fomentar la aplicación sobre el terreno de estas orientaciones. En 2018, la UE adoptó directrices para valorizar el uso de alimentos que, siendo aún seguros, han dejado de ser comercializables para consumo humano, como recurso para la alimentación animal. La Comisión también está estudiando de forma activa las maneras de mejorar el uso y la comprensión de las fechas de «caducidad» y de «consumo preferentemente» en la cadena de suministro y por parte de los consumidores, a fin de reducir el desperdicio asociado de alimentos.

Consenso Europeo en materia de Desarrollo

En 2017, la UE y sus Estados miembros adoptaron el Consenso Europeo en materia de Desarrollo, que constituye una visión de conjunto para la política de desarrollo. El Consenso refleja el reciente marco de acción exterior y actualiza de la visión de la política de desarrollo a fin de abordar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS. Asimismo, promueve una aplicación coordinada del Acuerdo de París sobre la acción por el clima y del Programa de Trabajo Decente.

El Consenso Europeo en materia de Desarrollo se estructura en torno a los cinco ejes que informan la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: las personas, el planeta y la prosperidad, la paz y la asociación (conocidos en inglés como las «5 P»). La erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo primordial. Integra las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible. El Consenso refuerza el vínculo crucial entre las políticas exteriores, como las de ayuda humanitaria y al desarrollo y las políticas comerciales, y las políticas orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad, a gestionar la migración, a proteger el medio ambiente y a luchar contra el cambio climático.

Hacia una nueva Alianza entre África y Europa

La UE es el primer socio de África en los ámbitos del comercio, la inversión y el desa-

rollo. Los intercambios entre África y la UE representaron el 36 % del comercio de mercancías de África en 2017; las inversiones de la UE representan el 40 % de la inversión extranjera directa en África, con un valor de 291 000 millones EUR en 2016; y, solo en 2016, el 55 % de la ayuda oficial al desarrollo recibida por África —por un importe de 23 000 millones EUR— procedió de la UE y de sus Estados miembros.

A fin de llevar esta asociación al siguiente nivel, la Comisión puso en marcha una nueva «Alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles» en septiembre de 2018.

La Alianza establece las principales líneas de actuación para la UE y sus socios africanos con el fin de atraer a inversores privados, mejorar el entorno empresarial, fomentar la educación y las capacidades e impulsar el comercio.

Asimismo, complementa la ya larga asociación política, proponiendo un cambio de paradigma que supere el enfoque basado en la relación entre donante y receptor en pos de una alianza entre iguales. Se basa en el compromiso conjunto de impulsar la inversión, la creación de empleo y el comercio, asumido en 2017 en la 5.ª Cumbre de la Unión Africana y la Unión Europea.

«África necesita una asociación equilibrada, una verdadera asociación. Y nosotros, europeos, tenemos idéntica necesidad de esa asociación».

*Jean-Claude Juncker,
presidente de la Comisión Europea
Estado de la Unión, 2018*

La Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad

La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad presenta una visión para la actuación de la UE en el mundo. Los ODS representan una dimensión transversal de todas las tareas necesarias para poner en práctica la Estrategia.

La UE está contribuyendo a construir sociedades pacíficas e inclusivas. En el actual contexto de reducción del espacio cívico y democrático, la UE ha reiterado su apoyo incondicional a la democracia, los derechos humanos y la buena gobernanza en todo el mundo.

Este compromiso reviste diversas formas, entre ellas el diálogo político y estratégico y la ayuda financiera a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y Democracia (2015-2019) establece un marco para las políticas con terceros países. A lo largo de los años, la UE ha entablado diálogos sobre derechos humanos con un número creciente de terceros países a fin de reforzar la cooperación en este ámbito y de mejorar la situación de los derechos humanos en dichos terceros países, en particular en lo referente al acceso a la justicia.

Además, la UE está apoyando programas destinados a promover la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones, incluidos los Parlamentos, los órganos judiciales y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, y las instancias nacionales de derechos humanos. La UE también está trabajando a fin de aumentar la resiliencia en los países socios como medio para hacer frente a situaciones de fragilidad, y está apoyando las iniciativas de prevención de conflictos y de consolidación de la paz mediante —entre otras cosas— la mejora de la gobernanza de los socios en el sector de la seguridad para ayudar a prevenir las crisis y promover la seguridad de las personas.

Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable

El sistema económico actual, esencialmente mundial y digital, se basa en las cadenas de

valor internacionales, con intercambios transfronterizos crecientes de bienes y servicios.

La Comisión reconoce la necesidad de que la política comercial y de inversión de la UE haga frente a los retos de nuestro tiempo y facilite el intercambio de ideas, capacidades e innovación. La Comisión reconoce igualmente que una política comercial eficaz debe ser compatible con el desarrollo sostenible y con la política exterior en sentido más general, así como con los objetivos exteriores de las políticas internas de la UE, de manera que todos se refuercen mutuamente. La Comisión resalta que el comercio garantizará unas condiciones de competencia equitativas, promoviendo al mismo tiempo principios fundamentales como los derechos humanos, el trabajo digno, el desarrollo sostenible en todo el mundo o una normativa y unos servicios públicos de alta calidad en la UE.

Con la estrategia basada en valores «Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable», la Comisión muestra que la política comercial de la Unión es para todos, que la política comercial debe propiciar el crecimiento, el empleo y la innovación, pero que también debe ser coherente con los principios del modelo europeo. En resumidas cuentas: que debe ser responsable.

El próximo presupuesto europeo plurianual: una herramienta para integrar la sostenibilidad

La propuesta de la Comisión de cara al próximo presupuesto europeo plurianual para el periodo 2021-2027 consiste en un presupuesto guiado por los principios de sostenibilidad, prosperidad, solidaridad y seguridad. El desarrollo sostenible ocupa un lugar central en las propuestas. Es una prioridad transversal, no solo de una partida o de un programa preciso. La sostenibilidad se promueve a través de la integración transversal en numerosos programas e instrumentos de gasto. He aquí algunos ejemplos de propuestas de la Comisión para el próximo presupuesto europeo plurianual:

- Una importante reestructuración de los instrumentos de la acción exterior

de la UE a fin de facilitar una mayor coherencia entre los instrumentos, aprovechar las economías de escala y las sinergias entre programas y simplificar los procesos. Esto hará que la UE esté mejor equipada para perseguir sus metas y proyectar sus objetivos, políticas, valores e intereses a nivel mundial. La nueva propuesta de Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, con un presupuesto de casi 90 000 millones EUR, está en consonancia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus ODS. Con el nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que cuenta con una dotación de 10 500 millones EUR, la UE intentará también aumentar su capacidad de prevenir conflictos, consolidar la paz y fortalecer la seguridad internacional.

- Para encontrar soluciones innovadoras de apoyo a la transición hacia el desarrollo sostenible será necesario realizar inversiones sin precedentes en investigación e innovación a través de la iniciativa Horizonte Europa, el mayor programa de investigación e innovación de la UE que se ha emprendido nunca, con un presupuesto propuesto de 100 000 millones EUR.
- Una meta más ambiciosa para la integración de las consideraciones climáticas en todos los programas de la UE, con el objetivo de que el 25 % del gasto de la UE contribuya a los objetivos climáticos, incluida la transición hacia una energía limpia. Este objetivo se eleva al 35 % del presupuesto global del programa marco de investigación e innovación propuesto Horizonte de Europa, que se concibe y se diseña en consonancia con los ODS.
- Una política de cohesión reformada con más de 370 000 millones EUR —el mayor presupuesto de todas las políticas e iniciativas de la UE para el periodo 2021-2027—, que movilizará inversiones nacionales y privadas adicionales considerables. La propuesta se centra en el crecimiento sostenible, la tran-

sición hacia una economía hipocarbónica y circular, el medio ambiente, la eficiencia en el uso de los recursos y la inclusión social. La política de cohesión reformada permitirá a la UE cumplir los objetivos del Acuerdo de París sobre la acción por el clima y ayudará a conferir una dimensión local a los ODS, dado que su aplicación se lleva a cabo en estrecha colaboración con las regiones y las autoridades locales. Invertir en las personas será una prioridad clave para el futuro Fondo Social Europeo (FSE+), que contribuye a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y contará con un presupuesto propuesto de 101 000 millones EUR.

- Una propuesta para catalizar inversiones estratégicas esenciales a través de un nuevo fondo de inversión plenamente integrado, InvestEU, que será clave para la futura prosperidad de Europa y su liderazgo en materia de ODS. Con una contribución del presupuesto de la UE de 15 200 millones EUR, se prevé que InvestEU movilice más de 650 000 millones EUR en inversiones adicionales en toda Europa.
- Una política agrícola común simplificada y modernizada, con un presupuesto total de 365 000 millones de euros para garantizar el acceso a una alimentación segura, de alta calidad, asequible, nutritiva y diversa para los 500 millones de consumidores de la UE. La nueva política agrícola común pondrá un mayor énfasis en el medio ambiente y el clima. Todos los agricultores que reciban pagos por superficie y por número de animales tendrán que cumplir una serie de requisitos relacionados con el cambio climático, el agua, el suelo, la biodiversidad y el paisaje, así como con la salud pública, la sanidad vegetal y la salud y el bienestar de los animales.
- Refuerzo del Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima («LIFE», por sus siglas en inglés), con un presupuesto de 5 500 millones EUR para proyectos de apoyo al medio ambiente

y la acción por el clima, incluido un nuevo apartado dedicado a apoyar la transición hacia una energía limpia.

- Se propone duplicar el presupuesto para el futuro Programa Erasmus a 30 000 millones EUR a fin de permitir a un mayor número de ciudadanos europeos estudiar, formarse, hacer voluntariado y adquirir experiencia profesional en el extranjero.
- El programa del Mecanismo «Conectar Europa» para el periodo 2021-2027 tiene como objetivo desarrollar un crecimiento inteligente, sostenible, inclusivo, seguro y protegido de las infraestructuras en los sectores del transporte, de la energía y digital, con un presupuesto propuesto de 42 300 millones EUR. Se promoverán las sinergias entre los tres sectores y ya se encuentra en fase de preparación la integración transversal de la inversión con criterios de admisibilidad coherentes y visibilidad. Al menos el 60 % de la financiación del Mecanismo «Conectar Europa» contribuirá a la acción por el clima.
- La transformación digital es un factor importante para posibilitar la transición hacia una economía y una sociedad hipocarbónicas y circulares, lo cual resulta necesario para alcanzar los ODS. La propuesta de programa Europa Digital, con un presupuesto de 9 200 millones EUR, obrará en este sentido mediante, por ejemplo, el apoyo a la provisión a gran escala de capacidades de computación de alto rendimiento y de inteligencia artificial, que ofrecerán nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible, incluida la reducción de CO₂.
- Un Fondo Europeo Marítimo y de Pesca simplificado y más específico con un presupuesto total de 6 140 millones EUR para apoyar la política pesquera común, la política marítima de la UE y sus compromisos internacionales en materia de gobernanza de los océanos, especialmente en el contexto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Principales iniciativas de Comisión Juncker relacionadas con los ODS

ODS 1: Fin de la pobreza

- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Recomendación sobre el desempleo de larga duración
- Recomendación sobre el acceso a la protección social para todos
- Marco de la UE para las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos
- Ley europea de accesibilidad
- Plan de acción para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres
- Planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia de ayuda para el comercio actualizada

ODS 2: Hambre cero

- Política agrícola común
- Política pesquera común
- Plan de Acción para la Economía Circular
- Plataforma multilateral sobre pérdidas y desperdicio de alimentos
- Normas sobre agricultura ecológica
- Iniciativa ALIMENTOS 2030 para desarrollar un programa de investigación e innovación coherente en pro de unos

sistemas alimentarios y nutricionales sostenibles

- Una bioeconomía sostenible para Europa: reforzar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Grupo de trabajo «África rural»
- Estrategia «Comercio para todos»

ODS 3: Salud y bienestar

- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Estado de la salud en la UE: ciclo de notificación
- Transformación digital de la atención sanitaria y asistencial para proporcionar una atención sanitaria y asistencial mejores a un mayor número de ciudadanos y de maneras más eficaces
- Plan de Acción «Una sola salud» para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos
- Actualizaciones de la normativa sobre agentes carcinógenos y mutágenos
- Cooperación de la UE en materia de enfermedades prevenibles mediante vacunación
- Grupo director sobre promoción de la salud, prevención de enfermedades y gestión de las enfermedades no transmisibles
- Nueva normativa sobre productos sanitarios
- Aplicación de las normas de la UE en materia de contaminación atmosférica y medidas para ayudar a los actores nacionales, regionales y locales a luchar contra la contaminación atmosférica
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050

- Plan de acción estratégico sobre la seguridad vial
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Asociación de investigación con África contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»

ODS 4: Educación de calidad

- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Espacio Europeo de Educación para 2025
- Agenda renovada de la UE para la educación superior.
- Nueva Agenda de Capacidades para Europa
- Estrategia para la Juventud 2019-2027
- Plan de Acción de Educación Digital
- Recomendaciones sobre sistemas de educación infantil y atención a la primera infancia de alta calidad; sobre el reconocimiento mutuo automático de los títulos y periodos de aprendizaje en el extranjero; sobre la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas; sobre un Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz; sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente; y sobre Itinerarios de mejora de las capacidades, nuevas oportunidades para adultos
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Acción de la UE en materia de educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE,

Estrategia para los Balcanes Occidentales

- Una nueva «Alianza entre África y Europa»

ODS 5: Igualdad de Género

- Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019
- Paquete de medidas sobre el equilibrio entre vida laboral y vida personal
- Plan de acción para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres
- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- «Mujeres en el Sector del Transporte»
- Plan de acción para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en las relaciones exteriores
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Alianza mundial: Iniciativa Spotlight (UE-Naciones Unidas) para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»

ODS 6: Agua limpia y saneamiento

- Propuesta revisada de normas sobre el agua potable
- Propuesta relativa a los requisitos mínimos para la reutilización del agua
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ODS 7: Energía asequible y no contaminante

- Estrategia de la Unión de la Energía
- Paquetes «Europa en movimiento»
- Paquete «Energía limpia para todos los europeos»
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- El marco de actuación en materia de clima y energía para 2030
- Iniciativa a gran escala Horizonte 2020 para la transformación digital en el sector de la energía a través del internet de las cosas
- Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética
- Alianza Europea de Baterías
- Misión Innovación
- Apoyo a las cuencas mineras en transición
- Observatorio de la Pobreza energética
- Iniciativa sobre energía limpia para las islas de la UE
- Política de cohesión
- Plan de Acción en materia de finanzas sostenibles
- Estrategia hipocarbónica
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Estrategia «Energía para África»
- Pacto europeo y mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico

- Plan de Inversiones para Europa («Plan Juncker»)

- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Estrategia renovada de política industrial de la UE
- Nueva agenda para la investigación y la innovación y programa «Horizonte 2020»
- Política de cohesión
- Normas sobre condiciones laborales transparentes y previsibles
- Actualización de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores
- Propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea
- Actualizaciones de la normativa sobre agentes carcinógenos y mutágenos
- Recomendación sobre el acceso a la protección social para todos
- Recomendación sobre el desempleo de larga duración
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Plan de Acción para la Economía Circular
- Plan Europeo de Inversiones Exteriores, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia de ayuda para el comercio actualizada
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE
- Una nueva «Alianza entre África y Europa»

ODS 9: Industria, innovación e infraestructura

- Estrategia renovada de política industrial de la UE y lista de materias primas fundamentales
- Mesa redonda de alto nivel «Industria 2030»
- Plan de Acción para la Economía Circular
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Nueva agenda para la investigación y la innovación y el programa «Horizonte 2020», prestando especial atención a la digitalización de la industria europea
- Política de cohesión
- Estrategia para el mercado único digital
- Plan de Acción en materia de finanzas sostenibles
- Paquete «Energía limpia para todos los europeos»
- Observatorio de la Pobreza Energética
- Aplicación de la estrategia de responsabilidad social de las empresas
- Paquetes «Europa en movimiento»
- «Mujeres en el Sector del Transporte»
- Mecanismo «Conectar Europa»
- Iniciativa europea en materia de procesadores
- Estrategia para una movilidad de bajas emisiones
- Plan Europeo de Inversiones Exteriores
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»

- Una nueva «Alianza entre África y Europa»

ODS 10: Reducción de las desigualdades

- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Ley europea de accesibilidad
- Recomendación sobre el acceso a la protección social para todos
- Paquete de medidas sobre el equilibrio entre vida laboral y vida personal
- Normas sobre condiciones laborales transparentes y previsibles en toda la UE
- Política de cohesión
- Marco de la UE para las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos
- Agenda Europea de Migración
- Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia (2015-2019)
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

- La agenda urbana para la UE
- Estrategia a favor de la movilidad de bajas emisiones
- Pilar europeo de derechos sociales, cuadro de indicadores sociales
- Nueva agenda para la investigación y la innovación y el programa «Horizonte 2020», incluyendo una iniciativa a gran escala para la transformación digital en las ciudades y comunidades inteligentes

- Comunicación conjunta sobre la resiliencia
- Política de cohesión
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Plan de Acción para la Economía Circular
- Pacto europeo y mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía
- Gestión de catástrofes de la UE (rescEU) reforzada y Mecanismo de Protección Civil de la Unión revisado
- Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Premio a las Ciudades Europeas promotoras del Comercio Justo y Ético

ODS 12: Producción y consumo responsables

- Plan de Acción para la Economía Circular, incluidos un marco de seguimiento y la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Plataforma multilateral sobre pérdidas y desperdicio de alimentos
- Nuevas normas de la UE en materia de residuos, incluida la acción sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos
- Estrategia de la UE para el Plástico
- Iniciativas a gran escala en el marco de «Horizonte 2020» en materia de transformación digital y sostenible del sector agroalimentario
- Una bioeconomía sostenible para Eu-

ropa: reforzar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente

- Plan de trabajo para el diseño ecológico y el etiquetado energético
- Agenda Europea para la economía colaborativa
- Aplicación de la estrategia de responsabilidad social de las empresas
- Normas sobre los minerales de guerra
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»

ODS 13: Acción por el clima

- Entrada en vigor del Acuerdo de París sobre la acción por el clima
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- El marco de actuación en materia de clima y energía para 2030
- Nuevo régimen de comercio de derechos de emisión de la UE
- Paquete «Energía limpia para todos los europeos»
- Paquetes «Europa en movimiento»
- Estrategia para una movilidad de bajas emisiones
- Plan de Acción para la Economía Circular
- Agenda de gobernanza de los océanos
- Lista de materias primas fundamentales
- Pacto europeo y mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía
- Gestión de catástrofes de la UE (rescEU) reforzada y Mecanismo de Protección Civil de la Unión revisado
- Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ODS 14: Vida submarina

- Estrategia de la UE para el Plástico
- Agenda de gobernanza internacional de los océanos
- Estrategia de la UE para un «crecimiento azul»
- Nuevas normas para la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores
- Propuesta de revisión del régimen de control de la pesca de la UE
- Lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

- Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía
- Iniciativa de la UE sobre los polinizadores
- Nuevas normas sobre especies exóticas invasoras
- Nuevas normas para la agricultura ecológica
- Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres

- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»

ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo
- Estrategia «Comercio para todos»
- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Una nueva «Alianza entre África y Europa»
- La Agenda Europea de Seguridad
- Plan de acción para la protección de los espacios públicos
- Medidas para hacer frente a los contenidos ilícitos en línea
- Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia
- Aplicación de la estrategia de responsabilidad social de las empresas
- Fiscalía Europea
- Normas sobre lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo
- Normas sobre transparencia fiscal y medidas de lucha contra la elusión fiscal
- Normas reforzadas sobre los derechos procesales de sospechosos y acusados
- Nuevas normas sobre armas de fuego
- Medidas para asegurar elecciones europeas libres y justas

- Plan de acción sobre la desinformación
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050

ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos

- Agenda de la UE «Legislar Mejor»
- Plataforma multilateral para la ejecución de los ODS en la UE
- Iniciativa sobre las «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible»
- Informe anual de seguimiento de los avances de la UE en la consecución de los ODS
- Pilar europeo de derechos sociales
- Plataforma de política sanitaria de la UE
- El Cuerpo Europeo de Solidaridad
- Un nuevo comienzo para el diálogo social
- Iniciativa «Recaudar más y gastar mejor»
- Plan de Acción en materia de finanzas sostenibles
- Plan Europeo de Inversiones Exteriores y su Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
- Lista de materias primas fundamentales
- Un planeta limpio para todos: la visión a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra para 2050
- Cooperación urbana internacional
- Iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes»
- Semestre Europeo reforzado para la coordinación de las políticas sociales y económicas
- Consenso Europeo en materia de Desarrollo

- Política Europea de Vecindad revisada y Estrategia de ampliación de la UE, Estrategia para los Balcanes Occidentales
- Estrategia «Comercio para todos»
- Estrategia de ayuda para el comercio actualizada
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

ANEXO II: EL DESEMPEÑO DE LA UE EN LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

La UE es uno de los mejores lugares del mundo para vivir y los Estados miembros de la UE ya han asumido una papel de liderazgo en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, «ODS»). Sin embargo, ningún país del mundo ha alcanzado todos los objetivos acordados, y un examen más detenido del desempeño de la UE en la consecución de los ODS pone de manifiesto que también en la UE es necesario proseguir los esfuerzos en todos los ámbitos.

Los diecisiete ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible están estrechamente interrelacionados y concebidos para ser indivisibles, por lo que su integración transversal en las acciones de todas las partes implicadas resulta fundamental para el éxito de su ejecución sobre el terreno. Es importante aumentar las sinergias y la coherencia entre las políticas y desarrollar un entorno reglamentario, financiero y comportamental propicio para convertirlos en realidad.

Al poner nuestras pautas de producción, distribución y consumo en la senda de la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de nuestras acciones para proteger nuestros océanos, ecosistemas y biodiversidad deben constituir una prioridad, ya que los sistemas naturales del planeta que hacen posible la vida en la Tierra se encuentran en una situación cada vez más precaria. La lucha contra la pobreza, la exclusión social, las desigualdades y las disparidades de género debe intensificarse para garantizar la

prosperidad y el bienestar para todos, asegurar la estabilidad política y social, y mantener el apoyo al proyecto europeo. La promoción y el apoyo al Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales, así como un multilateralismo sólido basado en normas, deben continuar.

El presente documento ofrece información sobre el desempeño de la UE en la consecución de los ODS. Respecto de cada uno de los Objetivos, se presenta una visión general del actual estado de cosas en la UE, de cuáles son las tendencias de desarrollo y de cuál es la situación de la UE en comparación con otros actores en el contexto mundial. Se ofrece una breve descripción de los avances que se esperan de la UE de aquí a 2030, así como de los factores que pueden impulsar u obstaculizar la transición hacia una Europa sostenible. El desarrollo sostenible debe ser un esfuerzo conjunto en el que participen todos los miembros de la sociedad. Teniendo esto en cuenta, se ofrecen también varios ejemplos tomados de la vida cotidiana con vistas a poner de relieve las buenas prácticas de los distintos actores a todos los niveles.

En comparación con el resto del mundo, siete Estados miembros de la EU-27 figuran entre los diez primeros puestos de la clasificación en el índice global de los ODS, y todos los Estados miembros de la EU-27 se encuentran entre los cincuenta primeros de los 156 países evaluados¹. En los últimos cinco años, la UE en su conjunto ha realizado progresos respecto de casi todos los ODS. La mayoría de los progresos se han realizado en el ODS 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades) y en el ODS 4 (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje

permanente para todos); ambos objetivos figuran también entre los tres primeros puestos de los ODS en los que los Estados miembros de la EU-27 obtienen los mejores resultados en la clasificación mundial. En promedio, los Estados EU-27 obtienen sus mejores resultados en la clasificación mundial en el ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo). En cambio, la UE ha retrocedido en la consecución del ODS 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos), si bien existen diferencias notables entre los Estados miembros. Es importante señalar que el hecho de progresar no implica necesariamente que la situación actual en lo relativo a un Objetivo dado sea satisfactoria para la UE. Por ejemplo, se han realizado progresos considerables en cuanto al ODS 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles), pero este es también el ODS respecto del cual los Estados miembros de la EU-27 obtienen en promedio la segunda puntuación más baja en la clasificación mundial, quedando mucho trabajo por hacer. Por término medio, los Estados miembros de la EU-27 reciben su puntuación más baja en la clasificación global con respecto al ODS 14 (Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible).

Visión general de los progresos en la consecución de los ODS en el contexto de la UE²

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Aunque la UE ocupa una posición de liderazgo en la mayoría de los ámbitos sociales y de empleo, nuestra sociedad sigue enfrentándose a retos a los que hay que dar respuesta. La pobreza supone un obstáculo para las posibilidades de las personas de realizar su potencial, para su participación activa en la sociedad y para sus derechos de acceso a servicios

¹ En el presente apartado, la clasificación mundial se basa en el «The 2018 SDG Index and Dashboards Report» (Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018), elaborado por la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible («SDSN», por sus siglas en inglés) y la Fundación Bertelsmann; por su parte, las tendencias de la UE se basan en la edición de 2018 del informe de Eurostat «Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2018 Edition» (Desarrollo sostenible en la Unión Europea: Informe de seguimiento de los avances en la consecución de los ODS en la UE – Edición de 2018).

² Eurostat (2018), «Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2018 Edition».

de calidad. La pobreza es pluridimensional: es más que la falta de una renta suficiente e incluye otros aspectos que van desde la privación material a la discriminación y la falta de participación en el proceso de toma de decisiones. La pobreza puede perdurar a lo largo del tiempo y perpetuarse de generación en generación. La UE ha actuado en varios frentes para hacer frente a la pobreza tanto interna como externa, con medidas que van desde las intervenciones legislativas a la financiación específica, la coordinación de las políticas, la promoción de la responsabilidad social de las empresas y de la conducta empresarial responsable o el diálogo social, respetando al mismo tiempo sus competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En 2017, y por primera vez desde el inicio de la crisis mundial, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE ha disminuido con respecto al término de referencia de 2008: actualmente, hay 3,1 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social que en 2008, o 10,8 millones de personas menos en comparación con el nivel máximo de 2012. No obstante, el objetivo de la UE de sacar al menos a 20 millones de personas de la pobreza o del riesgo de exclusión social para 2020 —con respecto a los niveles de 2008— sigue siendo un reto importante. Las personas en situación vulnerable, como los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con bajos niveles de educación, los desempleados, los nacidos fuera de la UE, las personas procedentes de comunidades marginadas y las personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja o cuyos miembros ocupan empleos precarios están expuestas a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social. En la vertiente exterior, la UE es un líder mundial a la hora de contribuir a erradicar la pobreza a través de una combinación coherente de políticas, entre las que figuran la cooperación al desarrollo, diversos instrumentos de política comercial y las políticas de vecindad y de ampliación europeas. El Consenso Europeo en materia de Desarrollo —el marco para la cooperación al desarrollo de la UE y de sus Estados miembros— se centra en la erradicación de la pobreza y en combatir las discriminaciones y las desigualdades sin dejar a nadie atrás. Los acuerdos de libre comercio de la UE, sus preferencias comerciales unilaterales y su estra-

tegia de ayuda para el comercio actualizada de 2017 impulsan la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

Principales tendencias

- Los datos más recientes muestran que, en 2017, 112,9 millones de personas, es decir, el 22,5 % de la población de la UE, se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, lo que significa que sufrieron al menos una de las situaciones siguientes: riesgo de pobreza, privación material grave o intensidad de trabajo muy baja. Así, prosigue la tendencia bajista que comenzó en 2012, año en el que el número de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social alcanzó su nivel máximo con 123,8 millones. En toda la UE, las mujeres están expuestas a un riesgo de pobreza mayor, debido principalmente a las desigualdades en el mercado laboral que experimentan durante sus vidas. Aunque va disminuyendo, el porcentaje de niños (de cero a diecisiete años) en riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo muy superior al de la población general en la mayoría de los Estados miembros. Persisten en la UE importantes diferencias entre países.
- El porcentaje de personas en riesgo de pobreza de ingresos creció durante varios años a raíz de la crisis, pero se estabilizó (en torno al 17,3 %) en 2015-2016 y disminuyó en 2017 hasta situarse en el 16,9 % de la población de la UE, gracias a la recuperación en curso y a la mejora de las condiciones del mercado laboral. Por lo que se refiere a los trabajadores pobres, el 9,6 % de las personas con empleo también se vieron afectadas por la pobreza de ingresos en 2017. Esta cifra se ha estabilizado en los últimos cuatro años, si bien a un nivel más elevado que en 2008 (8,6 %).
- El porcentaje de personas que padecen privación material grave ha disminuido de forma constante, pasando del máximo de 9,9 % alcanzado en 2012 al 6,9 % de la población de la UE en

2017, y se encuentra por debajo de su nivel de 2008 (8,5 %), lo que supone que alrededor de una de cada catorce personas se ve constreñida por la falta de recursos, al no poder, por ejemplo, pagar sus facturas, mantener su casa a una temperatura adecuada o disfrutar de una semana de vacaciones fuera de casa.

- Las personas en riesgo de pobreza tienden a estar más expuestas a las deficiencias en las viviendas, como por ejemplo las goteras en el techo, las humedades en las paredes o la falta de instalaciones sanitarias básicas. En un contexto de tendencia bajista, estas afectaron al 13,1 % de la población de la UE en 2017.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, todos los Estados miembros de la UE obtienen una puntuación por encima de 95 sobre 100 en lo que respecta al ODS 1, lo que hace que este sea el objetivo en relación con el cual los Estados miembros de la UE obtienen la puntuación media más alta en materia de ODS.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Aunque seguirán existiendo importantes retos, se espera que de aquí a 2030 la UE haya logrado más progresos significativos en la erradicación de la pobreza y la exclusión social. El crecimiento del empleo desempeñará un papel importante, pero no será suficiente para sacar a todas las personas de la pobreza. El acceso de todos a una protección social adecuada y a una asistencia sanitaria, una educación, una vivienda y unos servicios sociales de calidad deberá adaptarse a los futuros cambios demográficos, a las nuevas tecnologías, a la evolución de las formas de trabajo, a la migración y a los retos que plantea el cambio climático. Se espera que una amplia gama

de partes interesadas realicen progresos continuos a todos los niveles, incluidos el local, el nacional y el europeo. Las políticas exteriores de la UE seguirán contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los terceros países.

Oportunidades / Fuerzas positivas

Los instrumentos políticos relacionados con el empleo y el bienestar social (en particular los sistemas de protección e inclusión social, las políticas del mercado de trabajo, la igualdad de género, el nivel educativo y de capacidades y el aprendizaje permanente, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración), la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías, la innovación social, la financiación sostenible, el multilateralismo, el comercio abierto y justo, el compromiso de la sociedad y la política participativa, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable y la fiscalidad.

Riesgos / Fuerzas negativas

La desigualdad de oportunidades, el envejecimiento de las sociedades, los cambios en la composición del hogar (por ejemplo, los hogares unipersonales), el cambio climático, las reacciones hostiles a las políticas y los movimientos de igualdad de género, la inestabilidad geopolítica y las amenazas para la seguridad, el retorno al proteccionismo económico a escala mundial, la segmentación del mercado laboral y la precariedad del empleo, y la brecha digital.

Puntos destacados de las políticas

A nivel de la UE: El pilar europeo de derechos sociales representa el principal marco orientativo para la lucha contra la pobreza a escala de la UE. La mayor parte de sus veinte principios abordan directamente las metas de los ODS relacionados con la pobreza, como por ejemplo la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, la instauración de sistemas de protección apropiados para el país y la creación de marcos políticos sólidos de apoyo a las inversiones en la erradicación de la pobreza. El cuadro de indicadores sociales contribuye a realizar un seguimiento de los resultados y las tendencias en todos los Estados miembros en los ámbitos social y del empleo, incluido el

riesgo de pobreza o de exclusión social.

A nivel de los Estados miembros: Portugal adoptó varias medidas para reforzar la protección social y la lucha contra la pobreza, la exclusión social y las desigualdades. El conocido como «paquete de renta» complementa la renta de los hogares incrementando el importe de las pensiones; restableciendo el valor de referencia de la renta de solidaridad social, así como las escalas de equivalencia de la renta mínima; y aumentando los niveles inferiores de las prestaciones familiares y por hijos. El índice de asistencia social —un valor de referencia para la aplicación de medidas de protección social— ha sido revisado al alza y se ha ampliado la cobertura del régimen de renta mínima.

A escala regional/municipal: La ciudad alemana de Múnich ha puesto en marcha varias iniciativas con apoyo del Fondo Social Europeo durante el periodo 2015-2018 para apoyar la integración de los desempleados en el mercado de trabajo local y contribuir así a reducir la pobreza. Entre las iniciativas figuraron el proyecto «Work & Act» (Trabaja y Actúa), que ha ayudado a los desempleados a volver a trabajar; el proyecto «Power-M» (Poder-M), que ha apoyado el empoderamiento de la mujer para que pueda volver a trabajar después del permiso de maternidad; el proyecto «Guide» (Guía) que ha venido ofreciendo orientación a las mujeres empresarias; y los proyectos «FIBA» y «MigraNet», que han apoyado la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

A nivel empresarial: Naturgy, una empresa de gas y de electricidad española, ha puesto en marcha el plan de vulnerabilidad energética, que garantiza la protección de los clientes vulnerables. El impacto social del Plan tiene por objetivo convertir a la nueva empresa privada en un catalizador de la lucha contra la pobreza y apoyar a los agentes sociales que luchan contra la exclusión social.

A nivel de la sociedad civil: La Red Europea de Renta Mínima trabaja en pro de la sensibilización sobre la necesidad de proporcionar unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna en todas sus etapas y un acceso efectivo a bienes

y servicios de capacitación. Reúne a varias organizaciones, expertos, profesionales, académicos y otras entidades que participan en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

En la UE, constituye una prioridad conseguir una alimentación segura y saludable y promover unos sistemas agrícolas, una pesca y una acuicultura productivos y sostenibles. A través de sus políticas, la UE está ayudando a los agricultores y los pescadores a cubrir la demanda de alimentos y a producir alimentos de alta calidad y seguros de forma estable y sostenible a precios asequibles para la población. La agricultura sostenible y que atiende a cuestiones nutricionales, la pesca y la acuicultura son esenciales para garantizar un suministro constante de alimentos sanos y seguros a los consumidores tanto ahora como en el futuro, especialmente en vista de retos como el cambio climático y el crecimiento de la población. En este contexto, las exportaciones de la UE contribuyen de forma esencial al suministro mundial de alimentos. Si bien la productividad alimentaria ha seguido aumentando en Europa durante la última década, aunque a un ritmo más lento que en el pasado, se están aplicando también medidas para mejorar el rendimiento medioambiental y climático de la agricultura, la pesca y la acuicultura, a fin de garantizar su sostenibilidad a largo plazo al tiempo que se tiene en cuenta el impacto en los terceros países. A diferencia de otras zonas del mundo en las que se padece hambre, las cuestiones de nutrición centrales en la UE son el sobrepeso y la obesidad, así como deficiencias de micronutrientes. A escala mundial, dos tercios de los pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen de la agricultura para su subsistencia. La UE ha mantenido ininterrumpidamente la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de la cooperación para el desarrollo, y presta especial atención a la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y la pesca en sus relaciones comerciales y en sus políticas de vecindad y de ampliación. La UE es el mayor donante del mundo de ayuda alimentaria

humanitaria a víctimas de crisis alimentarias en todo el globo, y su inversión en acciones de respuesta en los países en riesgo de hambruna es muy considerable.

Principales tendencias

- La obesidad es un importante problema de salud en la UE: el 15,9 % de la población adulta total era obesa en 2014. La obesidad afecta en Europa de manera desproporcionada a las personas con niveles educativos más bajos y de edad más avanzada. Si se considera junto con las fases previas a la obesidad el problema se agrava, viéndose afectado algo más del 50 % de la población adulta total de la UE y con una situación que se espera que empeore en los próximos años.
- Debe lograrse la sostenibilidad económica en el sector agrícola europeo para garantizar su viabilidad a largo plazo. La renta de los factores agrícolas por unidad de trabajo anual —un indicador de productividad de la mano de obra— ha experimentado una ligera tendencia alcista en la UE y se sitúa actualmente en un 21,6 %, por encima de los niveles de 2010. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los Estados miembros.
- La cuota de la agricultura ecológica dentro del total de la superficie agrícola prácticamente se ha duplicado, al pasar, entre 2005 y 2017, del 3,6 % a 7,0 %. Para ser más exactos, la superficie total dedicada a la agricultura ecológica total en la EU-28 (es decir, la superficie convertida plenamente y la superficie en proceso de conversión) fue de casi 12 millones de hectáreas en 2016. El valor del mercado al por menor de productos ecológicos en la UE fue de 30 700 millones EUR en 2016, con un crecimiento del 12 % de las ventas al por menor entre 2015 y 2016.
- Varios indicadores que miden los efectos adversos de la agricultura en el medio ambiente muestran algunas tendencias positivas, pero también una serie de acontecimientos preocupantes durante los últimos años, entre ellos un incremento del consumo de plaguicidas en algunas partes de Europa y un consumo de antimicrobianos aún elevado (en la UE, el 70 % de los antimicrobianos se destinan a animales productores de alimentos); además, no se han realizado progresos significativos realizados contra el declive general de la biodiversidad.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura han ido incrementándose lentamente desde 2010, si bien siguen encontrándose muy por debajo de los niveles de 1990. Este aumento puede atribuirse a los incrementos de la producción y la productividad en el sector agrícola.
- La cantidad de tierra en la UE afectada por el riesgo de erosión grave de los suelos está disminuyendo, en parte gracias a las medidas de condicionalidad obligatoria de la política agrícola común. El porcentaje de superficie susceptible de sufrir erosión no artificial que se considera en riesgo de grave erosión del suelo por la acción del agua ha disminuido del 6,0 % al 5,2 % entre 2000 y 2012.
- El desempeño del sector de la acuicultura de la UE ha mejorado de forma constante entre 2014 y 2016. En 2016, el sector de la acuicultura comercializó 1,4 millones de toneladas de marisco por un valor de casi 5 000 millones EUR, lo cual supone que, entre 2014 y 2016, el incremento anual del volumen ascendió al 2,2 % y el del valor al 3,1 %. Asimismo, la transición de la acuicultura convencional a la biológica progresa cada vez más.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, catorce Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 70 sobre 100

en lo que respecta al ODS 2. Trece Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Se espera que la UE siga progresando de manera ininterrumpida hacia la eliminación del hambre y la promoción de prácticas sostenibles en el futuro. Conforme a las «Perspectivas Agrícolas de la UE para 2030», no se esperan que se produzcan grandes carencias en materia de seguridad alimentaria en la UE, siempre y cuando no se den grandes perturbaciones del mercado. Las políticas de seguridad alimentaria aseguran un elevado nivel de seguridad alimentaria y de salud animal y vegetal dentro de la UE, garantizando al mismo tiempo un mercado interior eficaz. Siempre habrá incertidumbre y, por tanto, determinados riesgos están siendo objeto de seguimiento. La consecución de este ODS dependerá en gran medida de que la industria, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades y los ciudadanos sean cada vez más conscientes de los factores sociales, comerciales e individuales que influyen en las dietas poco saludables, así como de sus repercusiones tanto en la salud humana como en los presupuestos públicos. A este respecto, los esfuerzos en curso en pro de la reformulación de los alimentos pueden desempeñar un papel importante a la hora de abordar el problema del sobrepeso y la obesidad y sus consecuencias económicas. También dependerá de la educación de las personas para la utilización de nuevas tecnologías o para hacer frente a nuevos retos. Será crucial que exista un fuerte compromiso de la sociedad a todos los niveles (asociaciones, gobiernos, sector privado, científicos y expertos en salud) para mejorar el impacto ambiental y sanitario de los sistemas alimentarios, detectar las mejores prácticas, gestionar los recursos alimentarios de manera eficiente, reducir el desperdicio de alimentos, etc. La inversión en una agricultura más sostenible tendrá también efectos positivos sobre la mejora de la seguridad del abastecimiento de alimentos, necesaria para hacer frente a retos tales como el crecimiento de la población mundial y el cambio climático. Las personas se beneficiarían de una gestión integrada de las plagas o de unos alimentos

con cualidades nutricionales óptimas, pues ello contribuiría a la mejora de su bienestar y, por tanto, de su calidad de vida.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, el cambio comportamental, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, las finanzas sostenibles, las asociaciones público-privadas, los sistemas alimentarios sostenibles, las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial, la investigación y la innovación, un enfoque centrado en la resiliencia de las sociedades, la educación, la inversión pública y privada, el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La pobreza, las desigualdades sociales y sanitarias, el envejecimiento de nuestra población; la inestabilidad geopolítica, el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, las enfermedades animales incontroladas, las plagas vegetales y los contaminantes.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La Asociación UE-África para la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura sostenible, puesta en marcha en abril de 2016, fomenta la cooperación en materia de investigación e innovación en los ámbitos de la intensificación sostenible, la agricultura y los sistemas alimentarios para la nutrición y los mercados y el comercio agrícolas.

A nivel de la UE: La política agrícola común modernizada y simplificada tiene por objetivo maximizar su contribución a la ejecución de los ODS. Las propuestas de la Comisión para el próximo presupuesto plurianual 2021-2027 esbozan de forma explícita el objetivo de fortalecer aún más el desarrollo sostenible de la agricultura, la alimentación y las zonas rurales.

A nivel de los Estados miembros: El Programa para la diversidad de las plantas cultivadas es un programa nacional concebido para ser una herramienta adaptativa destinada a crear un modo inteligente y sostenible

de conservar y utilizar la riqueza vegetal de Suecia. Se están recogiendo semillas y otras variedades más antiguas en toda Suecia para preservarlas en el Banco Genético Nórdico (Nordic Gene Bank). Reintroduce plantas cultivadas antiguas en el mercado.

A escala regional/municipal: El Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 para el territorio continental de Portugal fomenta las inversiones en la agricultura con vistas a aumentar la capacidad de generar valor añadido, incrementar la productividad, promover un uso más eficiente de los recursos y apoyar el tejido productivo y social en las zonas rurales.

A nivel empresarial: El Grupo Cooperativo Cajamar en España forma parte del proyecto TomGEM, que desarrolla nuevas estrategias dirigidas a mantener un alto rendimiento en la producción de frutas y hortalizas en condiciones de alta temperatura. El proyecto tiene por objeto clasificar en función del fenotipo una gran variedad de recursos genéticos a fin de detectar cultivares o genotipos que presenten un rendimiento estable y de descubrir los genes que controlan la inducción de la floración, la fertilidad del polen y el cuajado del fruto.

A nivel de la sociedad civil: «Baltic Friendly Agriculture» (Agricultura Respetuosa del Báltico) es un ciclo de seminarios organizados por la Fundación WWF de Polonia bajo los auspicios del Centro de Asesoramiento Agrícola de Brwinów. Ha permitido aumentar los conocimientos de los agricultores sobre los métodos para reducir las pérdidas de los compuestos de nitrógeno y de fósforo procedentes de explotaciones agrícolas que contribuyen a la contaminación de las aguas.

Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La salud es una necesidad humana básica, y la UE ha realizado progresos significativos a la hora de hacer frente a las desigualdades en la salud y a sus factores determinantes medioambientales y sociales. Una buena salud

no solo es valiosa para la persona en cuanto que factor esencial determinante de la calidad de vida, el bienestar y la participación social, sino que contribuye también a dar forma a una economía europea sostenible. La cobertura sanitaria universal es un objetivo de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y uno de los derechos reconocidos por el pilar europeo de derechos sociales, por lo que constituye un importante objetivo político para la UE y sus Estados miembros. La accesibilidad y la asequibilidad de la asistencia sanitaria para los pacientes siguen siendo, junto con la eficacia y la sostenibilidad presupuestaria, los principales objetivos políticos de las reformas de los sistemas de salud debatidas en el contexto de la UE. Sin embargo, el tabaco y el consumo excesivo de alcohol, el sobrepeso, la falta de actividad física, los problemas de salud mental como la depresión y el suicidio, y las enfermedades transmisibles siguen afectando negativamente a la salud y, junto con los cambios demográficos y sociales, generan cargas adicionales para los sistemas sanitarios de la UE. La UE apoya a los Estados miembros, por ejemplo mediante la lucha contra los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, el intercambio de mejores prácticas, la ayuda a la hora de garantizar el acceso a una asistencia sanitaria de calidad y el refuerzo de la capacidad para prevenir y gestionar las amenazas a la salud mundial, como la resistencia a los antimicrobianos, y mediante la inversión en investigación e innovación. En el ámbito internacional, la ayuda al desarrollo de la UE promueve el acceso universal a unos servicios sanitarios de calidad. En consonancia con el Consenso Europeo en materia de Desarrollo, la UE contribuye a reforzar todos los ámbitos de los sistemas sanitarios y a avanzar hacia la cobertura sanitaria universal.

Principales tendencias

- Los europeos son hoy más longevos que nunca, y se prevé que esta tendencia continúe. En 2016, la esperanza de vida en la UE era de 81 años, es decir, 3,3 años más que en 2002.
- Los estilos de vida no saludables tienen repercusiones en la salud humana, los presupuestos públicos y la productividad. La prevalencia del tabaquismo

entre la población de 15 años o más se redujo en un 26 % en 2017. Sin embargo, más de la mitad de la población adulta de la UE seguía teniendo sobrepeso en 2014.

- En 2017, el 1,6 % de la población de la UE afirmó tener necesidades de atención médica no satisfechas, frente al 3,4 % en 2011. Los costes y las largas listas de espera son la razón principal de las necesidades médicas inatendidas.
- Las muertes causadas por enfermedades no transmisibles antes de los 65 años de edad se han ido reduciendo de forma constante entre 2002 y 2015. No obstante, las enfermedades no transmisibles representan hasta el 80 % de los costes de la asistencia sanitaria. Sin embargo, solo en torno al 3 % de los presupuestos sanitarios se destinan a la prevención. Las muertes en la UE a causa del VIH, la tuberculosis y la hepatitis cayeron de forma prácticamente continua entre 2002 y 2015. La resistencia a los antimicrobianos es responsable de aproximadamente 33 000 muertes al año en la UE, con un coste de 1 500 millones EUR al año en costes sanitarios y pérdidas de productividad.
- La exposición a la contaminación atmosférica por partículas finas en zonas urbanas disminuyó en casi un 20 % en la UE en el periodo 2010-2015. No obstante, la contaminación del aire sigue siendo la primera causa medioambiental de muerte prematura. Más de 400 000 personas mueren prematuramente cada año en la UE debido a la mala calidad del aire; millones de personas padecen enfermedades respiratorias y cardiovasculares provocadas por la contaminación atmosférica.
- La seguridad vial en la Unión Europea ha aumentado considerablemente en las últimas décadas. La UE se ha convertido en la región más segura del mundo, con cuarenta y nueve muertes por millón de habitantes por acci-

dentes de tráfico. Entre 2001 y 2010, el número de víctimas mortales en las carreteras en la UE disminuyó en un 43 %, y entre 2010 y 2017, en otro 20 %.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, dieciocho Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 90 sobre 100 en lo que respecta al ODS 3. Once Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo. En general, el desempeño en este objetivo figura entre los tres mejores de los objetivos con puntuaciones altas de los ODS para los Estados miembros de la UE.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

A fin de continuar garantizando una asistencia sanitaria universal en la UE, los sistemas de salud tendrán que ser resilientes frente a los futuros cambios y garantizar la accesibilidad y la eficacia. Será necesario efectuar una transición a un modelo que haga más hincapié en la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud, que sea más personalizado y que aproveche las tecnologías digitales, como también será necesaria la mejora de la asistencia primaria y el desarrollo de la asistencia integrada centrada en el paciente. Será importante también reducir la oferta y la demanda de drogas ilícitas. La UE mantiene su compromiso de luchar tanto contra las enfermedades transmisibles como contra las no transmisibles, y también contra la resistencia a los antimicrobianos. Se está realizando un esfuerzo importante para promover la aplicación a una mayor escala de las mejores prácticas validadas. La UE perseguirá, como nuevas metas intermedias, la reducción de las muertes en carretera en un 50 % entre 2020 y 2030 y la reducción a la mitad del número de heridos graves durante ese mismo periodo.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, el cambio comportamental, una población y fuerza de trabajo más sanas, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, las finanzas sostenibles, las asociaciones público-privadas, el fomento de la prevención y de la salud, la investigación y la innovación, las nuevas tecnologías, la transformación digital de la sanidad y de la asistencia, un enfoque centrado en la resiliencia de las sociedades, la educación, la inversión pública y privada, y el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La pobreza, las desigualdades sociales y sanitarias, las amenazas biológicas, el cambio climático y los riesgos para el medio ambiente, la sostenibilidad de las finanzas públicas afectadas por el envejecimiento demográfico y el incremento de los costes relacionados con las nuevas tecnologías y los riesgos socioeconómicos, el envejecimiento de la población, los hábitos no saludables, la inestabilidad geopolítica y las amenazas a la seguridad sanitaria.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La UE ha contribuido al programa «EU-World Health Organisation universal health partnership» (Asociación universal para la salud de la UE y la Organización Mundial de la Salud), destinado a mejorar los sistemas sanitarios en más de treinta y cinco países asociados y a apoyar, junto con las Naciones Unidas, la mejora del acceso y de la demanda en los ámbitos de la planificación familiar, la reducción de las prácticas tradicionales nocivas y de la violencia de género.

A nivel de la UE: Por lo que respecta a la resistencia a los antimicrobianos, la UE ha adoptado el ambicioso Plan de Acción «Una sola salud» a fin de garantizar que siga siendo posible un tratamiento eficaz de las infecciones en seres humanos y animales. Este plan proporciona directrices sobre el uso prudente de los antimicrobianos en la salud humana, impulsa la investigación relativa a nuevos antimicrobianos, vacunas y diagnósticos, incentiva aún más la innovación, realiza

aportaciones en pro de unas políticas y medidas legislativas con base científica, y aborda las lagunas de conocimiento. En materia de prevención, se aplican a una mayor escala las mejores prácticas validadas en estrecha colaboración con los Estados miembros de la UE.

A nivel de los Estados miembros: En el sector sanitario público de la República Eslovaca existe una red de centros de asesoramiento sanitario generalistas y especializados que proporcionan orientación en función de un examen de los principales factores de riesgo personales (tales como el tabaquismo, la alimentación, la actividad física o el estrés). Asimismo, sirven para incrementar el grado de sensibilización y aumentar la participación en los cribados y exámenes médicos preventivos.

A escala regional/municipal: En 2011, la asociación intermunicipal para la conservación de la naturaleza de Luxemburgo puso en marcha el proyecto «Savour nature: comer alimentos regionales, ecológicos y producidos de forma justa». El objetivo de este proyecto es promover la alimentación sostenible en los comedores escolares de los treinta y tres municipios participantes y ofrecer oportunidades económicas para los agricultores de la región que estén particularmente comprometidos con la protección del medio ambiente. Además de los criterios para garantizar la protección general del medio ambiente y el bienestar animal, los agricultores que deseen participar en el proyecto deben destinar el 5 % de sus tierras de cultivo a la protección de la biodiversidad. En los comedores escolares se ofrecen cursos de formación específicos al personal: «Conoce a los productores», alimentos saludables, menús de temporada, la repercusión de la alimentación en el clima y los países en desarrollo.

A nivel empresarial: Con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates, CureVac GmbH, de Alemania, ganó el premio —concedido por primera vez— por el estímulo a la innovación en atención a los avances logrados en la búsqueda de una nueva tecnología que mantenga las vacunas estables a cualquier temperatura ambiente.

A nivel de la sociedad civil: En el marco del programa nacional de salud de Polonia, diver-

sas organizaciones no gubernamentales han desarrollado instrumentos de cribado para los trastornos del estado de ánimo, materiales para la asistencia en materia de problemas mentales, programas de radio, publicaciones y películas didácticas; asimismo, han creado un foro en línea y han llevado a cabo campañas de información.

Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente desempeñan un papel central en la construcción de una Europa sostenible, resiliente, competitiva y cohesionada para el futuro, ya que permiten que las personas alcancen todo su potencial. A lo largo de todas las etapas de la vida, la educación y la formación son aspectos cruciales de desarrollo humano y factores clave para el crecimiento, el empleo y la cohesión social. El nivel de educación de los jóvenes está mejorando constantemente en Europa. La UE va camino de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 relativos al abandono escolar prematuro y al número de personas con educación superior. Se han registrado progresos adecuados en cuanto a la participación en la educación infantil y la atención a la primera infancia, si bien es necesario seguir avanzando por lo que respecta al bajo rendimiento en matemáticas, ciencias y comprensión lectora, competencias digitales y participación de los adultos en el aprendizaje. El nivel de estudios de los jóvenes con discapacidades o de origen inmigrante es considerablemente más bajo. Las personas que abandonan prematuramente los estudios y los jóvenes con bajos niveles de educación se enfrentan a problemas especialmente graves en el mercado laboral. En el ámbito internacional, muchos países socios de la UE se benefician de programas de ayuda bilateral que contribuyen a reforzar sus sistemas educativos centrándose en la mejora del acceso a una educación básica de calidad para las personas de renta baja, así como en

los países frágiles y afectados por conflictos, en particular para las niñas y los grupos marginados.

Principales tendencias

- La tasa de abandono escolar prematuro en la educación y la formación ha disminuido continuamente desde 2002. La caída desde el 17 % en 2002 hasta el 10,6 % en 2017 representa un claro progreso en la consecución del objetivo principal de «Europa 2020» de situarla en el 10 %.
- Se ha alcanzado prácticamente el objetivo principal de «Europa 2020» consistente en lograr que el número de personas con educación superior de entre 30 y 34 años alcance el 40 % (39,9 % en 2017).
- La participación en la educación infantil y la atención a la primera infancia ha crecido de manera constante desde 2003. El objetivo de la UE de lograr que un 95 % de los niños de entre 4 años y la edad de la educación obligatoria participen en la educación preescolar se alcanzó en 2016, aunque persisten las diferencias entre países.
- La UE también se ha fijado el objetivo de reducir la proporción de jóvenes de quince años con un bajo nivel de comprensión lectora, matemáticas y conocimientos científicos a menos del 15 %, a más tardar en 2020. Existe en los Estados miembros de la UE una gran variabilidad en el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en las tres materias. La UE en su conjunto se está quedando atrás en los tres ámbitos y, según los datos más recientes disponibles en 2015, dio un paso atrás con respecto a 2012 (ciencia: 20,6 %, + 4,0 puntos porcentuales; comprensión lectora: 19,7 %, +1,9 puntos porcentuales; matemáticas: 22,2 %, + 0,1 puntos porcentuales).
- En 2017, el 57 % de la población de la UE de entre 16 y 64 años tenía al menos capacidades digitales básicas.

- El índice de empleo de los titulados recientes pasó del 76,9 % en 2015 al 80,2 % en 2017, rozándose el objetivo de la UE del 82 %.
- El porcentaje de jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación ha seguido cayendo desde su máximo del 13,2 % en 2012 hasta llegar al 10,9 % en 2017.
- La participación de los adultos (de 25 a 64 años) en el aprendizaje era del 10,9 % en 2017, muy por debajo del objetivo de al menos el 15 %.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, dieciséis Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 90 sobre 100 en lo que respecta al ODS 4. Siete de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo. En promedio, el desempeño en este objetivo figura entre los tres mejores de los objetivos con puntuaciones altas de los ODS para los Estados miembros de la UE.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Se prevé que la mejora de los resultados educativos entre los jóvenes continúe en el futuro gracias a los cambios estructurales en los mercados laborales, el cambio demográfico y las reformas de las políticas. De aquí a 2030, el Espacio Europeo de Educación será una realidad consolidada y es de esperar que ya no existan fronteras u obstáculos a la movilidad educativa inclusiva ni a la cooperación académica. Todos los jóvenes deberían beneficiarse de una educación y una formación mejores con independencia de su origen socioeconómico, lo que debería conducir a que cuenten con más y mejores capacidades. Se espera que la educación inclusiva y el aprendizaje permanente se traduzcan en un menor número de personas que abandonan prematuramente

los estudios y en más educandos a todos los niveles. Asimismo, se espera que las transformaciones en los mercados laborales den lugar a una mayor participación de los adultos en las actividades educativas y de formación. Las personas podrán obtener la convalidación de las competencias que hayan adquirido al margen de la formación y la educación formales. Al impartir formación y educación se hará siempre más hincapié en el aprendizaje en el trabajo y se aprovecharán las ventajas de una cooperación más estrecha entre las empresas y la sociedad civil. Seguirá siendo importante redoblar los esfuerzos por integrar la educación en materia de desarrollo sostenible en los programas educativos de todos los niveles.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, el cambio comportamental, la responsabilidad social empresarial y la conducta empresarial responsable, las finanzas sostenibles, las asociaciones público-privadas, la investigación y la innovación, las tecnologías digitales y las plataformas en línea, la inteligencia artificial, un mercado laboral y unas necesidades en materia de capacidades cambiantes, y un enfoque centrado en la resiliencia de las sociedades.

Riesgos / Fuerzas negativas

La desigualdad de oportunidades, la pobreza, el bajo nivel de inversiones públicas y privadas, la falta de adecuación de las capacidades y el aumento de las lagunas de conocimiento.

Puntos destacados de las políticas

A nivel de la UE: En aplicación del primer principio del pilar europeo de derechos sociales, la Comisión está coordinando la Nueva Agenda de Capacidades para Europa y trabajando con los Estados miembros en la creación de un Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025. El objetivo es fortalecer la naturaleza inclusiva, basada en el aprendizaje permanente e impulsada por la innovación de los sistemas educativos y de formación. Las medidas presentadas en 2018 en pro de la creación de un Espacio Europeo de Educación para 2025 abordan el reconocimiento mutuo automático de los títulos obtenidos y los perio-

dos de estudio realizados en el extranjero, las competencias clave, las capacidades digitales, los valores comunes y la educación inclusiva, la alta calidad en la educación infantil y la atención a la primera infancia, y una enseñanza y aprendizaje de idiomas mejorados.

A nivel de los Estados miembros: En 2016, Eslovenia puso en marcha un programa destinado a mejorar la calidad de la enseñanza y la experiencia de los estudiantes ofreciendo a los profesores y a los tutores oportunidades de aumentar sus conocimientos, capacidades y competencias mediante la rotación en los puestos de trabajo. El programa, que continuará hasta 2022, cuenta con una financiación de 1,65 millones EUR, de los cuales 1,32 millones EUR provienen del Fondo Social Europeo.

A escala regional/municipal: Una iniciativa en la Región del Véneto (Italia), financiada con cargo al Fondo Social Europeo, permite a los adultos sin educación secundaria superior —incluidos aquellos con una cualificación profesional de nivel inferior que haya quedado obsoleta en el mercado laboral— obtener el reconocimiento de créditos en atención a su experiencia o formación profesional anterior y emprender un itinerario de formación personalizado.

A nivel empresarial: En 2018 se firmó en Francia un acuerdo tripartito para la apertura de una sección de aprendizaje inclusivo para los jóvenes y los adultos con discapacidad en la región de Nueva Aquitania. Una docena de aprendices con discapacidad recibirán formación en el sector de la electrónica, el sector eléctrico y el de la ingeniería eléctrica. La mitad de estas iniciativas de formación se desarrollarán en las instalaciones de la empresa eléctrica Enedis, mientras que la otra mitad lo hará en empresas adaptadas.

A nivel de la sociedad civil: ToekomstA-TELIERdelAvenir (también conocido como «TADA») ofrece educación complementaria, voluntaria y orientada a la sociedad a los adolescentes vulnerables de los barrios desfavorecidos de Bruselas (Bélgica). Pretende empoderar a sus jóvenes participantes y prevenir la desmotivación y sus consecuencias negativas (tales como la fatiga con el aprendizaje, el abandono escolar prematuro, la delincuencia, el desem-

pleo y la radicalización extrema) y contribuir a una mayor integración y cohesión social.

Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La UE es uno de los líderes mundiales en materia de igualdad de género y ha realizado progresos durante las últimas décadas. Esto se debe a la legislación sobre igualdad de trato, a la integración transversal de la perspectiva de género y a medidas específicas para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Existe un mayor número de mujeres en el mercado laboral de la UE y estas reciben una educación y una formación mejores; sin embargo, las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en los sectores peor retribuidos e infrarrepresentadas en los puestos de responsabilidad. Las diferencias de género en cuanto a los ingresos y los perfiles de las carreras a menudo dan lugar a derechos de pensión más bajos para las mujeres. La necesidad de continuar mejorando y el impulso para ello persisten. Un sondeo especial del Eurobarómetro realizado en 2017 ha mostrado que la población de la UE apoya en líneas generales la igualdad de género: el 84 % de los europeos consideran la igualdad de género es importante para ellos personalmente (incluido el 80 % de los hombres). A nivel internacional, la UE integra la perspectiva de género en todas sus políticas exteriores, desde los instrumentos comerciales al Consenso Europeo en materia de Desarrollo o las políticas de vecindad y de ampliación de la UE.

Principales tendencias

- El índice de igualdad de género del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2017) destaca que en la última década hemos sido testigos de una tendencia en general positiva —aunque lenta— hacia una mayor igualdad de género. La mejora más significativa se ha producido en el ámbito del poder (por ejemplo, en la toma de decisiones en los sectores público y privado),

mientras que en lo respectivo al tiempo (por ejemplo, las tareas domésticas, el tiempo de ocio o los cuidados no remunerados) la desigualdad de género se ha incrementado. Existe una gran variabilidad en el desempeño de los Estados miembros. La mayoría de los Estados miembros han mejorado su puntuación global desde 2005. Unos pocos Estados miembros han experimentado un estancamiento en su puntuación global o, incluso, un ligero descenso de la puntuación obtenida.

- La brecha de empleo entre hombres y mujeres a escala de la UE fue inferior al 12 puntos porcentuales en 2017, cifra muy inferior a la registrada en 2008, año en que alcanzaba el 15,1 puntos porcentuales. Esta mejora se vio impulsada en gran medida por un aumento de la tasa de empleo de las mujeres. La falta de disponibilidad de servicios de atención formales accesibles y de calidad, en particular para los niños pequeños, es uno de los principales factores que obstaculizan la participación de la mujer en el mercado de trabajo. En 2016, solo el 32,9 % de los niños de entre 0 y 3 años en la UE recibían atención por parte de servicios de educación o de atención formales, lo cual supone un aumento con respecto al 28 % registrado en 2008.
- La brecha salarial entre hombres y mujeres ha disminuido ligeramente en los últimos años. En 2016, los ingresos brutos por hora de las mujeres eran, por término medio, un 16,2 % inferiores a los de los hombres; tras la jubilación, esta diferencia aumenta exponencialmente con una brecha de género en materia de pensiones del 36,6 %.
- Por lo que se refiere a la igualdad de género en la política de la UE, la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales aumentó del 20,9 % en 2004 al 29,7 % en 2018.
- En 2017, una cuarta parte de los miembros de los consejos de administración

de las mayores empresas que cotizan en bolsa eran mujeres. Entre 2003 y 2017 se produjo un aumento anual casi constante que ha situado el total en el 16,8 puntos porcentuales.

- La forma en que las mujeres y los hombres distribuyen su tiempo entre el cuidado, el trabajo doméstico y las actividades sociales se ha vuelto más desigual en la UE con respecto a hace diez años. Esta disminución de la igualdad se ha producido en doce Estados miembros, mientras que en ocho Estados miembros se han observado mejoras.
- Una de cada tres europeas ha sufrido violencia física, sexual o ambas desde los 15 años de edad.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, once Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 5. Once Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales /a igualdad de condiciones

La continuación de los avances en materia de igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas exige compromiso, una mayor financiación y esfuerzos constantes por parte de los actores a todos los niveles, desde cada uno de los hogares hasta las instituciones de la UE. Si bien los incentivos normativos son importantes para acelerar el ritmo de los progresos, la igualdad de género depende en gran medida de los valores culturales y éticos y de la evolución de los cambios sociales. De aquí a 2030 cabe esperar que la UE haya realizado más progresos de cara al empoderamiento económico de las mujeres, el equilibrio de género en la toma de decisiones y en la lucha contra la violencia infligida a mujeres y niñas. La materialización y el alcance de estos

progresos dependen del desarrollo del contexto cultural y político y de las futuras medidas normativas.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, los cambios en las normas sociales, el cambio comportamental, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, los servicios formales de cuidado infantil, unas normas equilibradas en materia de permisos familiares, modalidades de trabajo flexibles, un sistema de educación equilibrado, el acceso a las nuevas tecnologías, la mejora de las capacidades tecnológicas de las mujeres y el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La desigualdad de oportunidades, las reacciones hostiles contra los avances, la inadecuación de las cualificaciones, las amenazas a la seguridad y una vuelta al proteccionismo económico a escala mundial.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: En 2015, la UE adoptó su segundo Plan de acción para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las relaciones exteriores (2016-2020). En septiembre de 2017, la Comisión puso en marcha la Iniciativa Spotlight, impulsada conjuntamente por la UE y la ONU, para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas.

A nivel de la UE: En 2015, la Comisión adoptó el «Compromiso estratégico sobre la igualdad de género 2016-2019». Este compromiso estratégico constituye el marco para el trabajo en curso de la Comisión en pro de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, y se centra en los cinco ámbitos prioritarios siguientes: 1) el aumento de la participación femenina en el mercado laboral y un mismo grado de independencia económica; 2) la reducción de la brecha entre hombres y mujeres en materia de retribución, ingresos y pensiones; 3) la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones; 4) la lucha contra la violencia de género; 5) la promoción de la igualdad de género

y los derechos de las mujeres en todo el mundo. Además, el compromiso estratégico prevé que la perspectiva de igualdad de género se integre en todas las políticas y programas de financiación de la UE.

A nivel de los Estados miembros: Generalmente, Dinamarca obtiene buenos resultados en materia de igualdad de género. En Dinamarca, las mujeres suelen trabajar fuera del hogar y prosiguen su carrera al tiempo que crían a sus hijos con la ayuda de los generosos permisos parentales del país y de las guarderías subvencionadas. Los hombres daneses también se benefician de la igualdad de género, ya que pueden pasar más tiempo con sus familias que los hombres de muchos otros países. El permiso parental posterior al nacimiento de un niño puede dividirse entre los padres, y las jornadas de trabajo limitadas implican que, a menudo, es el padre quien recoge a los niños de la guardería.

A escala regional/municipal: Francia introdujo un sistema binomial de candidatos para las elecciones departamentales en el que se vota por equipos de candidatos masculinos y femeninos. Esto garantiza la paridad de género a nivel departamental y la toma de decisiones compartida en la política territorial, repartiendo la responsabilidad y mejorando las posibilidades de conciliación entre vida familiar y vida laboral de los políticos.

A nivel empresarial: GründerRegio M e.V. fue cofinanciado por el Fondo Social Europeo con el objetivo de proporcionar formación y asesoramiento a las mujeres empresarias en Múnich y ayudarles en la creación de redes. Está concebido para las mujeres que vuelven al mercado laboral después de criar a sus hijos y las mujeres de más de cincuenta años. El proyecto «GUIDE» ha apoyado a alrededor de 5 000 mujeres empresarias, de las cuales el 56 % montaron sus propias empresas.

A nivel de la sociedad civil: Dos organizaciones búlgaras están gestionando el proyecto «Career ROCKET». Los profesores, los directores y los asesores en materia de carreras de los colegios están recibiendo formación para integrar la igualdad de género en todas las materias de la enseñanza secundaria, ofreciendo información sobre la contribución de

las mujeres a las ciencias naturales, la tecnología, la política, la historia, la geografía, las matemáticas, la literatura, las artes y la música.

Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

El acceso al agua es una necesidad humana básica. El agua es también un importante recurso económico y constituye la piedra angular de la biodiversidad, del clima y de la regulación de los ecosistemas. La protección de los ecosistemas hídricos frente a la contaminación y a los cambios hidromorfológicos y la utilización sostenible del agua son cruciales para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y venideras, así como para mantener la estabilidad política a nivel nacional y regional. En la UE, la política global de aguas tiene por objeto garantizar que se disponga de una cantidad suficiente de agua de buena calidad tanto para las necesidades de la población como para el medio ambiente, mediante la regulación de las principales presiones (agricultura, industria, aguas residuales urbanas), los usos del agua (aguas subterráneas, aguas de baño, agua potable) y la gestión integrada del agua. La gran mayoría de los ciudadanos europeos tienen acceso a servicios de saneamiento básicos y están conectados a al menos una planta secundaria de tratamiento de aguas. Además, los ciudadanos europeos se benefician de una muy alta calidad del agua potable. Sin embargo, la presión resultante de la urbanización, la contaminación difusa procedente de la agricultura, la industria y el cambio climático influyen en la calidad del agua y en la seguridad hídrica a largo plazo. A escala mundial, la UE está promoviendo la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos mediante el Consenso Europeo en materia de Desarrollo y las políticas de vecindad y de ampliación de la UE.

Principales tendencias

- La proporción de personas que carecen de instalaciones de saneamiento me-

joradas en sus hogares ha disminuido del 3,2 % en 2007 a solo un 2,0 % de la población europea en 2017. La cantidad de personas conectadas a plantas de tratamiento secundario de aguas residuales aumentó entre 2010 y 2015. Sin embargo, persisten las diferencias entre los Estados miembros, y algunos de ellos se enfrentan todavía a numerosos problemas. Un nuevo tipo de contaminación está cobrando importancia: el vertido de grandes cantidades de contaminantes procedentes de escorrentías urbanas o de redes de alcantarillado unitarias al producirse fuertes lluvias.

- El 86,3 % de todas las zonas de baño costeras y el 82,1 % de las interiores gozaban en 2017 de unas aguas de baño de excelente calidad.
- La calidad del agua en los ríos europeos ha aumentado considerablemente entre 2000 y 2014; las concentraciones medias de fosfatos en los ríos europeos muestran una tendencia a la baja.
- Si bien se ha avanzado en diversos ámbitos, solo alrededor del 40 % de las aguas superficiales alcanzaron un buen estado ecológico en 2015; la situación de las aguas subterráneas es mejor, al encontrarse el 74 % de estas en un buen estado químico y el 89 % en un buen estado cuantitativo. Aunque la contaminación causada por los nitratos procedentes de la agricultura ha disminuido en las últimas dos décadas, sigue habiendo problemas. Los nitratos son los más comunes de los contaminantes causantes de un mal estado químico de las aguas subterráneas en la UE. Esto es especialmente problemático por ser las aguas subterráneas, próximas a las aguas corrientes de superficie, una importante fuente de agua potable en Europa.
- El estrés hídrico es bajo en la mayoría de los países de la UE, pero elevado en algunos de ellos —principalmente en los países del sur de Europa—, y el fenómeno va también en aumento en el oeste y el norte de Europa.

- A fin de reducir la escasez de agua, todos los sectores pertinentes deben utilizar agua dulce de manera eficiente. La captación de agua se ha reducido en Europa durante la última década, mientras que la eficiencia en el uso del agua ha aumentado. El consumo medio de agua potable ha disminuido durante los últimos veinte años de alrededor de 200 litros por persona y día a unos 120 litros.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, veinticinco Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 6. Tres de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

En general, se espera que la UE continúe avanzando en la gestión sostenible del agua y en el saneamiento. Casi todos los ciudadanos disfrutarán de un buen acceso a servicios relacionados con el agua, como el agua potable y el tratamiento de aguas residuales, así como a instalaciones de saneamiento. Sin embargo, son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar la plena accesibilidad para todos los ciudadanos de la UE, asegurar que las aguas residuales sean tratadas de forma que cumplan los estándares exigidos en todo el territorio y lograr que todas las masas de agua de Europa gocen de un buen estado. También deberá prestarse una atención específica en los años venideros a los contaminantes emergentes preocupantes como, por ejemplo, los microplásticos y los productos farmacéuticos. La contaminación difusa procedente de la agricultura ha de reducirse aún más. La eficiencia en la utilización del agua debe seguir mejorando. Por último, el cambio climático y sus efectos agravantes en las sequías y las inundaciones en las regiones de la UE aumentan la necesidad de una gestión del agua más sostenible. El cambio climático va a

agrar el estrés hídrico que ya se hace sentir en las masas de agua, principalmente en las del sur de Europa, pero cada vez más también en otras partes del continente. La aplicación de la legislación en materia de aguas y el desarrollo de nueva legislación, como las recientes propuestas sobre el agua potable y la reutilización, contribuirán a hacer frente a estos desafíos. El control de adecuación en curso de una parte sustancial de la legislación de la UE en materia de aguas ayudará a determinar si el marco legislativo necesita ser adaptado para alcanzar los ODS pertinentes en su totalidad.

Oportunidades / Fuerzas positivas

El cambio comportamental, la participación social y la política participativa, la presión social en pro de sistemas alimentarios y cadenas de producción sostenibles, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación sostenible, las asociaciones público-privadas, la digitalización, una mejor calidad de los datos mediante el uso de herramientas de observación de la Tierra como el componente mundial del servicio de vigilancia terrestre de Copernicus de la UE, una mayor reutilización del agua, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, el internet de las cosas, la economía circular, el multilateralismo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La pobreza y la desigualdad de oportunidades, el cambio climático, la contaminación difusa procedente de la agricultura, la urbanización, los contaminantes orgánicos, los residuos de medicamentos, los residuos plásticos, la producción industrial, los vertidos domésticos, la inestabilidad geopolítica y las amenazas a la seguridad, la asequibilidad y el precio del agua.

Puntos destacados de las políticas

A nivel de la UE: La investigación y la innovación europeas en materia de aguas impulsan las soluciones a los retos hídricos. La Asociación para la Investigación e Innovación en la Región del Mediterráneo («PRIMA», por sus siglas en inglés), una iniciativa de 494 millones EUR, se centra en la escasez del agua, en la agricultura y en la seguridad alimentaria en la región del Mediterráneo.

A nivel de los Estados miembros: En Chipre, el agua reciclada es un recurso estable y cada vez más utilizado que se emplea, entre otras cosas, para el regadío y la protección contra las sequías. Existen dos proyectos en curso con la ayuda de los fondos europeos: El plan para la reutilización del agua de Anthoupolis y el plan para la reutilización del agua de Lárnaca.

A escala regional/municipal: En Polonia se está construyendo el embalse de protección contra las inundaciones de Raciborz Dolny, en la Región de Baja Silesia. El programa integral de protección contra las inundaciones pretende ofrecer protección frente a las inundaciones del río Oder restableciendo la capacidad de retención natural de los desbordamientos del valle del río Óder y la llanura de inundación natural del río.

A nivel empresarial: Las plantas de tratamiento de aguas residuales de toda Europa empiezan a utilizar la energía y los demás recursos contenidos en los residuos a fin de reducir su consumo e incluso de actuar como productores de energía. Un ejemplo excelente de esto lo constituye la planta de tratamiento de aguas de Aarhus, en la ciudad de Marselisborg, Dinamarca, que produce más del 150 % de la energía que necesita para funcionar invirtiendo en tecnología más eficiente.

A nivel de la sociedad civil: Malta fomenta la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y del saneamiento. El ciclo de planificación de las cuencas hidrográficas asegura una elevada participación de las comunidades y las partes interesadas, dado que las decisiones sobre determinadas medidas implican la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de diversos grupos.

Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Los objetivos energéticos y climáticos para 2020 de la UE han situado a esta en la senda

idónea para garantizar una energía segura, asequible y limpia para todos los europeos. Ya se han conseguido sólidos avances en términos de una mayor utilización de las energías renovables y una mejora de la eficiencia energética, y la UE sigue adelante en su proceso de transición hacia una energía limpia. La transición de la UE de una economía basada en los combustibles fósiles a una economía hipocarbónica con un sistema energético digital y centrado en el consumidor se está convirtiendo en la nueva realidad sobre el terreno. El proceso de disociación entre las emisiones de gases de efecto invernadero y el producto interior bruto ha continuado, principalmente gracias al impulso de la innovación. El crecimiento económico y el consumo de energía también se han disociado. Los cambios en la producción y la demanda de energía a escala mundial tienen un impacto significativo sobre la geopolítica y la competitividad industrial. Si bien esto plantea importantes desafíos para Europa, también da lugar a oportunidades únicas. En este contexto, la UE desea reforzar su papel como líder mundial en la transición hacia una energía limpia, al tiempo que garantiza la seguridad energética a todos sus ciudadanos. Con su Unión de la Energía, la UE aspira a proporcionar a los ciudadanos y las empresas de la UE una energía segura, asequible, sostenible y limpia. En la vertiente exterior, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo se centra en aumentar el acceso a unos servicios energéticos modernos, asequibles, sostenibles y fiables, en aumentar la utilización de las energías renovables y la aplicación de medidas de eficiencia energética y en contribuir a la lucha contra el cambio climático. La UE es pionera en el fomento de las inversiones del sector privado en el sector de la energía sostenible a través de sus instrumentos de financiación combinada, el Plan Europeo de Inversiones Exteriores y la Iniciativa de Financiación de la Electrificación. También las políticas de vecindad y de ampliación contribuyen en este ámbito.

Principales tendencias

- Las tendencias en Europa apuntan a una «disociación» entre el crecimiento económico y los insumos energéticos y sus correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero. Entre 1990 y

2017, las emisiones de gases de efecto invernadero disminuyeron en un 22 %, mientras que el PIB aumentó en un 58 %. Tanto la productividad energética como la intensidad de gases de efecto invernadero del consumo de energía han mejorado de manera casi continua en la UE desde el año 2000.

- La UE aspira a cumplir su objetivo de eficiencia energética del 20 % para 2020. Entre 2005 y 2016, el consumo de energía primaria de la UE disminuyó en un 9,9 %, y su consumo de energía final en un 7,1 %.
- La UE está en vías de alcanzar su objetivo de un 20 % de energías renovables en su consumo de energía final para 2020. El uso de energías renovables ha aumentado continuamente en la UE durante la última década, pasando de un 9,0 % a un 17 % del consumo de energía final bruto entre 2005 y 2016. Los principales impulsores de este aumento han sido un marco reglamentario de la UE previsible, unas tecnologías más eficientes, los costes decrecientes de las tecnologías de las energías renovables y un mayor apoyo orientado al mercado.
- La UE aún depende de las importaciones de combustible proveniente de países no pertenecientes a la UE para satisfacer sus necesidades energéticas. La dependencia de la UE de las importaciones, que se sitúa en el 53,6 %, permaneció prácticamente constante entre 2006 y 2016, mientras que la producción energética disminuyó un 14 % durante el mismo periodo. Durante ese mismo periodo se ha observado una reducción continua del consumo de energía primaria de alrededor del 10 %.
- La UE ha realizado avances en la mejora del acceso a una energía asequible. A lo largo de los últimos años se ha reducido el número de casos de incapacidad de mantener la vivienda suficientemente caldeada. En 2017, el 8,1 % de la población de la UE afirmaba carecer de acceso a energía asequible, lo cual

supone 2,8 puntos porcentuales menos que en 2007.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, veintiséis Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 7. Siete de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales /a igualdad de condiciones

La UE seguirá progresando en la consecución de una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos gracias al ambicioso marco regulador acordado a nivel de la UE. Los principales objetivos de la UE para 2030 consisten en reducir en al menos un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero, en obtener al menos un 32 % de la energía de la UE de fuentes renovables y en incrementar la eficiencia energética en un mínimo del 32,5 %. Esto sentará las bases necesarias para una profunda transformación social que conduzca a un futuro de energía limpia y sostenible. El desarrollo de las infraestructuras energéticas seguirá recibiendo apoyo a través del Mecanismo «Conectar Europa». En el contexto del nuevo programa marco «Horizonte Europa» se ha propuesto un intenso programa de investigación e innovación en materia de energía, movilidad y clima, que contará con un presupuesto de 15 000 millones EUR. En total, el objetivo propuesto de integración transversal de la acción por el clima del 25 % implicaría que, en el marco financiero plurianual 2021-2027, uno de cada cuatro euros se destinarán a cuestiones relacionadas con el clima y que revisten también importancia respecto del sector de la energía. Es preciso un compromiso continuado para garantizar la realización de la Unión de la Energía, incluyendo un diálogo activo con la sociedad civil y las partes interesadas, puesto que su contribución y su compromiso son esenciales para el éxito de la transición energética.

Oportunidades / Fuerzas positivas

El cambio comportamental, unos consumidores informados, protegidos y empoderados, la participación social y la política participativa, las políticas de anticipación para una transición justa, la responsabilidad social y la conducta responsable de las empresas, nuevas oportunidades de negocio, la microfinanciación colectiva y otras formas de financiación innovadora, la financiación sostenible, las asociaciones público-privadas, los impuestos sobre los recursos, el internet de las cosas, la educación, la digitalización, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, la economía circular hipocarbónica, la movilidad de emisiones cero o de bajas emisiones, las sociedades resilientes y el multilateralismo.

Riesgos / Fuerzas negativas

El aumento del consumo de electricidad causado por la digitalización, la volatilidad de los precios de la energía, la dependencia continuada de los combustibles fósiles y las subvenciones que estos reciben, la ausencia de un cambio comportamental, la ralentización de la ejecución de las políticas, la baja inversión pública y privada, la brecha digital, el cambio climático, la inestabilidad geopolítica y las amenazas a la seguridad, y el hecho de que la transición resulte más costosa, en términos relativos, para las personas de renta media y baja.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: En mayo de 2017, con el fin de dar un nuevo impulso a la Asociación África-UE, la UE propuso la estrategia «Energía para África». La UE se ha comprometido a estimular las inversiones públicas y privadas en energía sostenible en África, especialmente en el contexto del Plan Europeo de Inversiones Exteriores, y a profundizar en las alianzas y la colaboración estratégicas.

A nivel de la UE: La creación de una Unión Europea de la Energía se ha convertido en una prioridad esencial para la Comisión, y se han adoptado iniciativas para su realización. En particular, el paquete «Energía limpia para todos los europeos» de 2016 lleva-

rá a un sistema energético más competitivo, moderno y limpio, centrado en tres objetivos principales: dar prioridad a la eficiencia energética mediante la consecución del liderazgo mundial en energías renovables y dispensando un trato justo a los consumidores.

A nivel de los Estados miembros: En 2013, más de cuarenta organizaciones de los Países Bajos (autoridades locales y nacionales, empresas, sindicatos y organizaciones medioambientales) firmaron un acuerdo energético para el crecimiento sostenible cuyo objeto es aumentar la cuota de las energías renovables de un 5,8 % en 2015 a un 16 % en 2023. Establece objetivos para una transición hacia el uso de vehículos de emisiones cero: a más tardar en 2035, todos los vehículos nuevos que se vendan deberán ser libres de emisiones y, en 2050, deberán serlo todos los vehículos que circulen por las carreteras.

A escala regional/local: Budapest es miembro del Pacto de los Alcaldes, una iniciativa financiada por la UE que reúne a ciudades y regiones comprometidas con la consecución de los objetivos energéticos y climáticos de la UE. Desde 2011, unos de sus más famosos baños termales —los baños de Szechenyi—, el cercano parque zoológico y la empresa de calefacción del distrito han creado una asociación que reduce las emisiones de carbono y la factura energética. El calor de las aguas termales de Szechenyi se recicla para que el parque zoológico de Budapest suministre aire caliente a cerca de trescientas cincuenta especies de animales y casi quinientas plantas distribuidas en aproximadamente veintiséis edificios.

A nivel empresarial: La empresa energética Fortum Jelgava, creada en 2008 en Jelgava, Letonia, ha reestructurado la red de calefacción de la ciudad mediante la sustitución de su central de caldera de gas por una nueva central de cogeneración mediante biomasa que utiliza las virutas de madera. El sistema de calefacción urbana de la ciudad ha sustituido casi por completo los combustibles fósiles por el recurso renovable que constituye la madera de origen local.

A nivel de la sociedad civil: Las comunidades de energías renovables son entidades a

través de las cuales los ciudadanos o las autoridades locales tienen la propiedad de los medios de producción de energías renovables o participan en su producción o utilización. Con más de 2 500 iniciativas en toda la UE, han sido decisivas a la hora de impulsar la transición energética en Europa. El arraigo y la asunción de la responsabilidad a nivel local en este tipo de iniciativas aumenta la aceptación social de los proyectos de energía renovable, especialmente en el caso de la energía eólica. Asimismo, reducen los costes al permitir la puesta a disposición de los emplazamientos más adecuados.

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La salida de Europa de la crisis económica ha servido de apoyo al aumento constante del empleo. La inversión se ha recuperado hasta alcanzar casi el nivel anterior a la crisis y las finanzas públicas están mejorando, aunque existen riesgos que podrían afectar a la recuperación. No obstante, la expansión no está beneficiando a todos los ciudadanos ni a todos los Estados miembros en la misma medida, en particular en lo relativo al desempleo, que sigue siendo elevado en algunos países. La inversión y las tendencias de la productividad parecen indicar que se puede hacer más para impulsar la recuperación y la transición hacia un crecimiento económico más sostenible en el contexto de los retos mundiales a largo plazo del cambio demográfico y de la digitalización. Junto a los esfuerzos continuados por lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, la UE sigue fomentando las inversiones, en particular en la educación, en el desarrollo de capacidades y en I+D, así como en reformas estructurales que incrementen la eficacia del entorno empresarial y de los mercados laboral y de productos. El Plan de Inversiones para Europa es esencial a la hora de atraer la inversión privada a los sectores estratégicos de la economía europea. Las reformas estructurales dirigidas a mejorar los mercados laborales y las políticas sociales de-

berían ayudar a los trabajadores a adquirir las capacidades necesarias para la transición a una economía ecológica y fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y un mejor acceso a este, unas condiciones de trabajo justas y unos sistemas de protección social sostenibles y adecuados. Asimismo, deberían contribuir a aumentar la productividad de la mano de obra y, por consiguiente, los salarios. La participación de los interlocutores sociales en la concepción y la aplicación de las reformas puede suponer mejoras en cuanto a la responsabilización y la repercusión y la ejecución de dichas reformas. A nivel internacional, la UE obra en pro de un crecimiento integrador y sostenible mediante la creación de empleo digno y la promoción de los derechos laborales y humanos. Entre los ejemplos de la acción exterior en este sentido figuran el Consenso Europeo en materia de Desarrollo, el Plan de Inversiones Exteriores de la UE, el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2015-2019, y la acción de la UE a través de sus políticas de vecindad y de ampliación. La política comercial de la UE fomenta el respeto de las normas fundamentales internacionales en materia laboral y de los derechos humanos. El fomento de una conducta empresarial responsable basada en directrices internacionales se encuentra arraigado en varias políticas de la UE, incluido el comercio.

Principales tendencias

- Los europeos disfrutaban, por término medio, un nivel de vida superior al de hace dos décadas. Entre 2002 y 2017, el PIB per cápita real creció una media del 1,1 % al año. Recientemente, la economía de la UE se ha estado expandiendo al mayor ritmo desde el inicio de la crisis de 2008, con un crecimiento del PIB real que alcanzó el 2,2 % en 2017.
- La inversión total en porcentaje del PIB en la UE se situó en un 20,8 % en 2017, tras haber experimentado una fuerte caída durante la crisis económica y financiera. Ha aumentado en un promedio anual del 1,0 % desde 2013. Se espera que el Plan de Inversiones para Europa cree 1,4 millones de puestos de trabajo y aumente el PIB de la UE en un 1,3 % de aquí a 2020.
- La productividad laboral se ha acelerado un tanto, pero su crecimiento sigue

siendo inferior al apuntado por las tendencias previas a la recesión.

- La participación en el mercado laboral sigue aumentando de manera estable, al haberse alcanzado una tasa de actividad del 73,4 % en 2017. El aumento se ha debido principalmente a los trabajadores de más edad y a las mujeres. El empleo total ha alcanzado una cifra un récord de 239 millones de puestos de trabajo y los empleos a tiempo completo también están en aumento, al haber crecido en 2,3 millones; en cambio, el número de trabajadores a tiempo parcial se ha mantenido estable. En 2015, y tan solo en el sector de los bienes y servicios medioambientales, el empleo había aumentado en un 47,3 % con respecto al año 2000. El desempleo de larga duración sigue disminuyendo, pero todavía representa un poco menos de la mitad del desempleo total. El desempleo juvenil, que alcanzó un máximo del 23,8 % en 2013, disminuyó al 16,8 % en 2017. En ese mismo año, el 7,7 % de los empleados europeos trabajaban con contratos de duración determinada en contra de su voluntad, cifra esta que equivale al 57,7 % de todos los empleados temporales; este porcentaje ha aumentado ligeramente a lo largo de la última década. La proporción de trabajo a tiempo parcial involuntario en la UE —que afecta principalmente a las mujeres— como porcentaje del total del empleo a tiempo parcial aumentó en un primer momento, pasando del 25,6 % en 2008 a su máximo del 29,6 % en 2014, para luego disminuir hasta el 26,4 % en 2017.

- Por lo que se refiere a los trabajadores pobres, el 9,6 % de las personas con empleo también se vieron en riesgo de padecer pobreza en 2017. Esta cifra se ha estabilizado en los últimos cuatro años, si bien a un nivel más elevado que en 2008 (8,5 %).

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, diecisiete Estados miembros de la UE tienen una puntuación de 80 sobre 100 o más en lo que respecta al ODS 8. Nueve Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

La UE tendrá que garantizar una elevada tasa general de empleo mediante la creación de puestos de trabajo de calidad al servicio de la transición hacia la sostenibilidad, especialmente para las mujeres, los jóvenes, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los migrantes y las comunidades marginadas. Ello contribuiría a garantizar la adecuación y la sostenibilidad del modelo de protección social europeo en un contexto de envejecimiento de la población y de lento crecimiento de la productividad. Aunque la inversión en la economía europea continuará creciendo, necesitará un apoyo continuado para salvar los cuellos de botella. La disminución de la población de la UE y su menguante poder económico incidirán en su posición en el orden económico mundial. La digitalización y la demografía tendrán también consecuencias tanto para el crecimiento futuro como para la evolución del mercado de trabajo. Esto exige poner un mayor énfasis en las ventajas comparativas de la UE asociadas a una educación de calidad y a una mayor inversión en investigación e innovación, que han de promover la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental. La transición hacia una economía circular continuará, así como las acciones para erradicar el trabajo forzoso y la trata de seres humanos.

Oportunidades / Fuerzas positivas

El desarrollo y el reciclaje de las capacidades, la digitalización, la investigación y la innovación, la participación social y la política participativa, la presión ejercida por la sociedad en pro de unas cadenas de producción sostenibles, la inteligencia artificial, las nuevas tecnologías, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, las finanzas sostenibles, las asociaciones público-privadas, la economía circular colaborativa hipocarbónica, la economía social y el desarrollo de ecosistemas de economía social, y un enfoque centrado en la resiliencia de las sociedades, el multilateralismo, el comercio abierto y justo, la investigación y la innovación.

Riesgos / Fuerzas negativas

El débil crecimiento de la productividad, la inadecuación de las cualificaciones, una difusión lenta de las nuevas tecnologías digitales y los efectos de las transformaciones tecnológicas en los trabajadores y en sectores específicos, las desigualdades sociales, las disparidades regionales y territoriales, las consecuencias de los cambios demográficos y el papel de la migración y el desplazamiento forzoso de poblaciones, la degradación del medio ambiente y el cambio climático, la inestabilidad geopolítica y las amenazas a la seguridad, el retorno al proteccionismo económico a escala mundial, la dificultad para medir la productividad en economías cada vez más intangibles, la segmentación del mercado laboral y la precariedad del empleo, la brecha digital, la protección de datos, y la conciliación entre la vida familiar y profesional.

Puntos destacados de las políticas

A nivel de la UE: El Plan de Inversiones para Europa, también denominado «Plan Juncker», ha tenido un gran éxito en la mejora del clima de inversión. En julio de 2018, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) alcanzó su objetivo inicial de inversión de 315 000 millones EUR y, a diciembre de 2018, ha movilizado 371 000 millones EUR en inversiones adicionales en toda la UE desde 2015. Su apoyo ha redundado ya en beneficio de más de 750 000 puestos de trabajo, y se espera que esta cifra aumente hasta los 1,4 millones de puestos de trabajo de aquí a 2020. Más de 850 000 pymes se benefician de un mejor acceso a la financiación, y al menos el 40 % de la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas correspondiente al marco para las infraestructuras y la innovación apoya componentes de proyectos que contribuyen a la acción por el clima, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo de París sobre la acción por el clima.

A nivel de los Estados miembros: En 2017, la República Checa introdujo una mayor flexibilidad en los horarios y en los derechos en materia de jornada laboral y de permisos; un fortalecimiento del proceso de negociación colectiva; cambios en el Derecho contractual; cambios en el régimen de despidos colectivos;

cambios en las disposiciones sobre teletrabajo; y un refuerzo de las herramientas conciliación como, por ejemplo, el trabajo desde casa.

A escala regional/local: La ciudad de Gante (Bélgica) recurre regularmente al Fondo Social Europeo para apoyar la integración de los refugiados y de la población romaní en los mercados de trabajo. Por ejemplo, su proyecto «Equipo de Trabajo IEM» (2015-2017) ofrece orientación personalizada a los romaníes. El principal objetivo era ayudar a un mínimo de 190 migrantes intraeuropeos, sobre todo romaníes, a acceder al mercado laboral. El proyecto continuará en 2018-2019 con el apoyo del Fondo Social Europeo.

A nivel empresarial: El Banco Europeo de Inversiones ha concedido un préstamo de 7,5 millones EUR (respaldado por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas) a Greenfiber International SA para financiar un proyecto de reciclaje y de economía circular en Rumanía. El proyecto contribuirá a la creación de 280 empleos a tiempo completo e incrementará la cantidad de residuos recogidos y tratados en más de 50 000 toneladas por año.

A nivel de la sociedad civil: En 2014, se creó una coalición portuguesa de organizaciones paraguas de la sociedad civil nacional a fin de preparar una posición común sobre la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Las coaliciones organizaron procesos de consulta nacionales, cuestionarios en línea y talleres locales para debatir sobre las expectativas con respecto a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, incluidas las relacionadas con el ODS 8.

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Unas infraestructuras de alto rendimiento en los sectores del transporte, de la energía y el sector digital son esenciales para una UE

integrada y bien conectada en la que los ciudadanos y las empresas puedan beneficiarse plenamente de la libre circulación y el mercado único, así como de unas infraestructuras sociales adecuadas. Esta es la razón por la que, entre otras cosas, las redes transeuropeas en los sectores del transporte, la energía y el sector digital abordan de forma integrada la necesidad de infraestructuras resilientes, sostenibles, innovadoras y sin fisuras. Las inversiones en infraestructuras espaciales son también de interés estratégico. La industria europea es fuerte y ha mantenido una posición de liderazgo en muchos sectores de los mercados mundiales. La UE facilita la transición hacia una industria inteligente, innovadora y sostenible que genere beneficios para todos los ciudadanos. A pesar de que el PIB está creciendo en la UE, el total de las emisiones de gases de efecto invernadero está disminuyendo, lo que indica que el crecimiento se está disociando de las emisiones. Las políticas europeas están orientadas al empoderamiento de la industria para que esta realice sus actividades de negocio de forma responsable y sostenible, cree puestos de trabajo, impulse la competitividad de Europa, promueva la inversión y la innovación en tecnologías limpias y digitales y defienda a las regiones y a los trabajadores de Europa más afectados por las transformaciones industriales. La UE hace hincapié en cómo la inversión en investigación e innovación y la transformación digital nos ayuda a competir a escala mundial mediante la creación de más puestos de trabajo y oportunidades de negocio. La UE es el espacio de investigación e innovación más abierto del mundo, pero se necesitan mejoras en términos de expansión y difusión, ya que las innovaciones no siempre acaban convirtiéndose en nuevas oportunidades de crecimiento y de mercado. La inversión del sector empresarial en investigación e innovación debe aumentar, ya que actualmente asciende tan solo al 1,3 % del PIB y se sitúa así por detrás de China (1,6 %), los Estados Unidos (2 %) y Japón (2,6 %). La transformación digital es un factor importante para posibilitar la transición hacia una economía y una sociedad hipocarbónicas y circulares. A nivel internacional, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo apoya el diseño, la construcción y la explotación de infraestructuras de alta calidad, resilientes y respetuosas con el clima a fin de pro-

mover un acceso justo y asequible para todos, el crecimiento, el comercio y la inversión. Las políticas de comercio, ampliación y vecindad de la UE contribuyen también en este ámbito.

Principales tendencias

- La industria manufacturera representa dos tercios de las exportaciones de la UE, da trabajo a 36 millones de personas —uno de cada cinco empleos en Europa— y contribuye a un elevado nivel de vida para los ciudadanos europeos.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con procesos y productos industriales han disminuido en más del 17 % en el periodo 2000-2016. Además, este avance se ve confirmado por una reducción en el consumo industrial de energía del 17 % durante el periodo 2000-2016.
- Inversión en I+D: Europa realiza el 20 % de la inversión mundial en I+D, produce un tercio de todas las publicaciones científicas de alta calidad y ocupa una posición de liderazgo mundial en sectores industriales como el farmacéutico, el químico, la ingeniería mecánica y la moda. Los dos sectores que más dinero gastan en investigación y desarrollo son el empresarial (65 %) y el de la educación superior (23 %), mientras que el porcentaje correspondiente al sector gubernamental ascendió al 11 % en 2016.
- Las solicitudes de patentes en la UE aumentaron significativamente antes de la crisis económica, pero desde entonces han permanecido estancadas.
- Responsabilidad social de las empresas: El 77 % de las sociedades de la UE incluyen la responsabilidad social de las empresas en sus informes y muchas de ellas han asumido un papel puntero en la integración de sus actividades en materia de responsabilidad social de las empresas y conducta empresarial responsable con los ODS.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, diez Estados miembros de la UE tienen una puntuación de al menos 73 sobre 100 en lo que respecta al ODS 9, con notables diferencias entre los Estados miembros. Diez Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Europa está liderando el camino hacia una industria más sostenible e inclusiva. Las transformaciones económicas, sociales y medioambientales se acelerarán, como también lo harán los avances tecnológicos revolucionarios en ámbitos como la robótica, el internet de las cosas, la inteligencia artificial y los sistemas energéticos. La automatización transformará, con la ayuda de las tecnologías de la información, los procesos de fabricación tradicionales y la naturaleza del trabajo. La industria está cada vez más integrada en las cadenas de valor mundiales con importantes componentes de servicios. Los nuevos modelos empresariales alterarán los mercados tradicionales. La propia innovación y la creación de valor cambian radicalmente, impulsadas por una nueva generación de consumidores que esperan una creación conjunta de valor, una conducta empresarial sostenible, conectividad y la medición del rendimiento en tiempo real. Los datos pasarán a ser el nuevo factor competitivo. La demanda de materias primas seguirá aumentando. Puesto que los recursos naturales escasean y el cambio climático se está convirtiendo en una realidad cada vez más tangible, la demanda de productos sostenibles, el consumo circular y la producción con emisiones bajas o nulas aumentarán exponencialmente, y se necesitará la innovación en el ámbito ecológico. Europa intensificará sus inversiones en investigación e innovación y en infraestructuras resilientes, entre otras cosas a través de «Horizonte Europa», el próximo Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la digitalización plena, la economía circular colaborativa y neutra en carbono, un enfoque centrado en las sociedades resilientes, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, una minería y un abastecimiento responsables y sostenibles, una financiación sostenible, las asociaciones públicas y privadas, la financiación participativa y la educación, el multilateralismo y el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

Una baja inversión pública y empresarial —también en investigación e innovación—, unas cadenas de valor cambiantes, la inadecuación de las competencias, los cambios en la demanda global, la inestabilidad política y las amenazas a la seguridad, las desigualdades sociales, el envejecimiento de nuestras sociedades, el cambio climático y los riesgos medioambientales asociados a la creciente demanda de recursos naturales y la brecha entre las zonas urbanas y las rurales.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: Gracias al incremento de su exactitud y fiabilidad, los programas europeos de navegación por satélite Galileo y EGNOS ofrecen una información mejorada sobre posicionamiento y temporización que conlleva implicaciones positivas para muchos servicios y productos europeos que la gente usa cotidianamente, desde el dispositivo de navegación del coche hasta el teléfono móvil y servicios de emergencia críticos. El Grupo de Observación de la Tierra promueve la aplicación de las observaciones medioambientales en apoyo de los ODS y del Acuerdo de París sobre la acción por el clima.

A nivel de la UE: Las redes transeuropeas abordan la necesidad de infraestructuras resilientes, bien integradas e innovadoras en los sectores del transporte, la energía y digital. Su objetivo es ofrecer conectividad a todas las regiones de la UE y contribuir así a «incluir» a los ciudadanos de todas las partes de Europa. Las infraestructuras se construyen y se

adaptan de modo que quede garantizada su resistencia frente a los riesgos asociados con el cambio climático, al tiempo que se promueve y se fomenta la inclusión, la innovación y la creación de empleo.

A nivel de los Estados miembros: Suecia es el líder de la UE en materia de innovación, con una alta inversión pública y privada en investigación y desarrollo, un elevado número de solicitudes de patentes, pymes innovadoras y un alto porcentaje de puestos de trabajo en actividades que requieren un alto nivel de conocimientos. Además, su inversión en el sector manufacturero ha crecido a un ritmo superior a la media de la UE y la eficiencia energética de su producción industrial es muy elevada.

A escala regional/municipal: La plataforma temática de especialización inteligente para la modernización industrial ofrece a las autoridades regionales de gestión cuyas prioridades de especialización inteligente se asemejan oportunidades para cooperar en función de las competencias de cada cual, compartir infraestructuras, permitir la expansión a fin de lograr una incidencia mayor y desarrollar proyectos conjuntos de inversión.

A nivel empresarial: El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ha ayudado a una empresa estonia a producir un dispositivo de almacenamiento energético conocido como «ultra-capacitor», que es cien veces más potente que una batería corriente y puede soportar un millón de ciclos de recarga. La compañía ha recaudado 15 millones EUR para unas instalaciones de fabricación en Alemania capaces de producir millones de «ultra-capacitores» al año.

Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Al igual que la pobreza, la desigualdad es un concepto pluridimensional. Abarca las desigualdades tanto de resultados como de oportunidades, tales como la desigualdad de

ingresos, el acceso desigual a la protección social o la transmisión intergeneracional de la desigualdad. La desigualdad de oportunidades constituye un importante factor generador de desigualdad. Se ha venido experimentando una convergencia de los ingresos en la UE, y el nivel de vida se ha ido recuperando desde la crisis en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, a medida que las economías europeas recobran el vigor, crece la preocupación por la inclusividad del crecimiento económico. La desigualdad de ingresos se ha estabilizado durante los últimos años en el conjunto de la UE, aunque sigue representando un reto. Los grupos marginales y vulnerables, como las personas con discapacidad, los migrantes y las minorías étnicas (incluidos los gitanos), las personas sin hogar o los niños y los ancianos aislados padecen unas formas particulares de desigualdad. Su grado de inclusión socioeconómica sigue siendo insuficiente. La desigualdad puede suponer un obstáculo para el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, y puede también socavar la cohesión social. A nivel mundial, la persistencia de elevados niveles de desigualdad en los países socios de la UE constituye una amenaza para el progreso en la consecución de los ODS. La desigualdad mundial podría también conducir a una mayor migración hacia la UE. En respuesta a los desafíos recientes en el ámbito de la migración, la Comisión ha trabajado para dar una respuesta inmediata y crear un sistema sostenible y resistente a las crisis para el futuro. La gestión sostenible de los flujos migratorios es esencial. La acción exterior de la UE y, en particular, su política exterior y de seguridad, su política de desarrollo, sus políticas de ampliación y de vecindad y su política de comercio e inversión contribuye a hacer frente a las causas de la desigualdad fuera de Europa. Por ejemplo, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo promueve el principio de que no se debe dejar atrás a nadie, y se compromete a actuar en pro de la reducción de la desigualdad de resultados y a promover la igualdad de oportunidades para todos.

Principales tendencias

- Renta disponible: Las disparidades económicas entre los países de la UE han ido reduciéndose con el transcur-

so del tiempo. La renta familiar disponible bruta real per cápita ajustada aumentó en una gran mayoría de los Estados miembros. En 2017 era, en promedio, un 4,4 % superior a los niveles previos a la crisis en 2008. Se ha producido una cierta convergencia de la renta entre los Estados miembros de la UE, ya que la renta disponible en los Estados miembros con bajos niveles de renta, como Rumanía, Bulgaria y Polonia, ha crecido más rápidamente que la media de la UE.

- **Desigualdad de la renta:** En 2017, en promedio y para el conjunto de los Estados miembros de la UE, el 20 % de los hogares más ricos obtuvieron unas rentas 5,1 veces superiores a las del 20 % más pobre, valor este que sigue siendo superior a los niveles anteriores a la crisis (4,9 en 2009). No obstante, esta ratio ha disminuido con respecto a 2016 (5,2), lo cual indica cierta mejora de las perspectivas para la reducción de las desigualdades de renta en los Estados miembros de la UE. La tendencia a la estabilización de la desigualdad de ingresos dentro de los Estados miembros de la UE se observa también en la participación en la renta nacional del 40 % de la población con ingresos más bajos, que se situó en el 21,2 % en 2008 y 2012, cayó ligeramente al 20,9 % en 2016 y aumentó de nuevo al 21,2 % en 2017.
- **Desigualdad de oportunidades:** Un aspecto importante de la desigualdad de oportunidades es la incidencia de la situación socioeconómica de los padres en el nivel educativo de sus hijos. Según las pruebas de 2015 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), el 33,8 % de los alumnos de la UE procedentes de los entornos socioeconómicos más desfavorecidos eran alumnos de bajo rendimiento en ciencias, frente a solo el 7,6 % de sus compañeros más favorecidos. Existen grandes variaciones entre los Estados miembros.
- **Ayuda al desarrollo:** La UE sigue siendo el principal donante del mundo:

aporta más del 50 % de toda la ayuda al desarrollo mundial, contribuyendo así también a la reducción de las desigualdades a escala mundial. El total de la financiación de la UE para los países en desarrollo, que abarca los flujos procedentes de los sectores público y privado, se ha duplicado con creces desde 2001, lo que representa un crecimiento medio anual del 6,4 %.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, trece Estados miembros de la UE tienen una puntuación de al menos 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 10. Once Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales /a igualdad de condiciones

La UE y sus Estados miembros trabajarán para garantizar un crecimiento sostenible e inclusivo en la UE, condición necesaria para reducir la desigualdad. Combinarán una protección social eficiente, eficaz y adecuada con servicios de apoyo, una educación de calidad que posibilite la igualdad de oportunidades para todos, y el buen funcionamiento de unos mercados de trabajo apoyados por políticas del mercado laboral eficaces. Esto no solo permitirá reducir las desigualdades entre los Estados miembros de la UE, sino también reducir de forma significativa las desigualdades dentro de los Estados miembros. Los avances tecnológicos, en particular la introducción de la inteligencia artificial, tendrán que gestionarse adecuadamente a fin de evitar una brecha digital. En cuanto a las tendencias migratorias, es evidente que ni puede ni debe dejarse solo a ningún país de la UE frente a estas enormes presiones migratorias. La UE continuará reduciendo los incentivos a la migración irregular, salvando vidas y protegiendo las fronteras exteriores, aplicando una política de asilo común fuerte y políticas de migración legal y, al mismo tiempo, ayudando a integrar de manera efectiva a los migrantes legales y a

los refugiados en los mercados de trabajo y en las sociedades de la UE. La acción exterior de la UE seguirá luchando contra la desigualdad fuera de Europa.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la previsión social (por ejemplo, la fiscalidad y los sistemas de protección e inclusión social, las políticas del mercado de trabajo, las políticas de vivienda, la atención sanitaria, el cuidado de los niños, el nivel educativo, el nivel de las cualificaciones y el aprendizaje permanente), el transporte y la accesibilidad digital para abordar la dimensión espacial de la desigualdad, la lucha contra el fraude y la corrupción, la financiación sostenible, el multilateralismo y el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La desigualdad de oportunidades, el envejecimiento de las sociedades, los cambios en la composición de los hogares (por ejemplo, los hogares unipersonales), las brechas en materia de bienestar social, el cambio climático y la degradación del medio ambiente, la inestabilidad geopolítica y las amenazas a la seguridad, y el retorno al proteccionismo económico en todo el mundo.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: El Consenso Europeo en materia de Desarrollo promueve el principio de que no se debe dejar atrás a nadie, y se compromete a actuar en pro de la reducción de la desigualdad de resultados y a promover la igualdad de oportunidades para todos. La política de comercio e inversión de la UE tiene por objeto maximizar el potencial de las preferencias comerciales, los acuerdos comerciales y los acuerdos de inversión para crear empleo y alcanzar niveles elevados de protección laboral y de generación de inversiones en los países socios, especialmente en los países en desarrollo, contribuyendo así a la reducción de la desigualdad.

A nivel de la UE: Muchos de los veinte principios del pilar europeo de derechos socia-

les tienen por objeto garantizar la igualdad de oportunidades para todos, así como la equidad y la inclusión en el mercado de trabajo y en la sociedad. Dicho pilar va acompañado de un cuadro de indicadores sociales para el seguimiento de las tendencias y los resultados en toda la UE. El Semestre Europeo es un mecanismo clave para la aplicación del pilar, y ha sido reforzado aún más para hacer hincapié en la justicia social, las desigualdades y un crecimiento más inclusivo. La política de cohesión de la UE fomenta la inclusión social al tiempo que lucha contra la pobreza y la discriminación.

A nivel de los Estados miembros: El sistema tributario y de prestaciones sociales de Chipre se ha vuelto más eficaz en la lucha contra la desigualdad de ingresos. Sus efectos redistributivos se han multiplicado prácticamente por dos desde la crisis (es decir, entre 2009 y 2016). Por ejemplo, Chipre introdujo en 2014 un régimen de renta mínima garantizada que contribuye también a incentivar el trabajo. El régimen parece tener un impacto positivo importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y ha contribuido a reforzar la red de Seguridad Social.

A escala regional/local: El proyecto piloto «Familias primero en materia de vivienda», gestionado por el municipio de Brno (Chequia), pone de manifiesto el liderazgo del municipio a la hora de abordar el problema de las personas sin hogar junto con socios de la comunidad local. El proyecto proporciona un apartamento municipal y gestiona de manera intensiva los casos que se le encomiendan en beneficio de cincuenta familias gitanas y no gitanas, así como de personas en refugios o afectadas por otras formas de falta de hogar. Sobre la base de este proyecto piloto se ha adoptado un plan de acción para acabar con la falta de hogar entre las familias de Brno entre 2018 y 2025.

A nivel empresarial: «La Bolsa Social» es la primera plataforma de financiación participativa en España concebida para aquellos inversores y empresas que deseen lograr una incidencia social positiva. La compañía conecta a inversores con incidencia social con empresas que promueven los ODS. La Bolsa Social ha financiado a diez empresas con

incidencia social y medioambiental con 1,8 millones EUR. Cinco de ellas se centran específicamente en lograr que las personas con discapacidades tengan acceso a la información, la vida social y el espacio público.

A nivel de la sociedad civil: El proyecto sueco «Pan en Bergslagen» ofrecía cursos de elaboración de pan tradicional como medio de integración de inmigrantes recién llegados y de ofrecer formación profesional. Utilizaba la actividad física como punto de partida para el diálogo, al tiempo que voluntarios con formación facilitaban los debates entre los participantes.

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Las ciudades de Europa son fundamentales a la hora de enfrentarse a los actuales desafíos económicos, medioambientales y sociales. Más del 70 % de los ciudadanos de la UE vive en zonas urbanas, y alrededor del 85 % del PIB de la UE se genera en las ciudades. Las ciudades y las comunidades son esenciales para el bienestar de los ciudadanos europeos y su calidad de vida, ya que sirven de centro para el desarrollo y la innovación social y económica. Atraen a muchas personas gracias a la amplia gama de oportunidades de educación, trabajo, ocio y cultura que ofrecen. Sin embargo, las ciudades de la UE también se enfrentan a retos como las presiones migratorias y la exclusión social, los atascos, la falta de viviendas adecuadas, el declive de las infraestructuras y el aumento de la contaminación atmosférica, por no mencionar más que algunos. Asimismo, las ciudades son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático y de las catástrofes naturales. Se trata de un esfuerzo conjunto de la Comisión, los Estados miembros y las ciudades europeas a fin de fortalecer la dimensión urbana de las políticas europeas y nacionales. En consonancia con la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, la UE refuerza la resiliencia del medio urbano a través de la prevención de catástrofes y de riesgos relacionados

con el clima, y responde de manera más coordinada a los diferentes retos urbanos. A nivel internacional, las políticas europeas de desarrollo, exterior, de seguridad, de ampliación y de vecindad buscan mejorar las condiciones de vida en las ciudades. El Consenso Europeo en materia de Desarrollo destaca la necesidad de centrarse más en las ciudades y los entes locales en cuanto que actores importantes en la consecución de los ODS.

Principales tendencias

- La tasa de reciclado de residuos municipales aumentó en un total de un 11 puntos porcentuales entre 2007 y 2016.
- La calidad de la vivienda en la UE ha mejorado a lo largo de los últimos seis años. La proporción de habitantes de la UE que padecen carencias básicas en sus condiciones de alojamiento disminuyó en 4,8 puntos porcentuales entre 2007 y 2017, año este último en que se situó en el 13,1 %.
- Las personas residentes en ciudades disponían de un acceso más fácil al transporte público, ya que solo un 9,7 % de ellas afirmaba enfrentarse a un nivel de dificultad elevado o muy elevado; en cambio, en las zonas rurales este porcentaje asciende al 37,4 %.
- Siguen existiendo importantes zonas críticas de contaminación atmosférica, si bien la exposición a la contaminación atmosférica por partículas finas había disminuido en casi un 20 % entre 2010 y 2015.
- La superficie de suelo ocupada artificialmente per cápita en 2015 había aumentado en un 6 % desde 2009. Dado que Europa es uno de los continentes más urbanizados del mundo, se necesitan más esfuerzos para frenar la degradación del suelo.
- Los entes locales y regionales que participan en los planes de acción europeos relacionados con el Pacto de los Alcaldes lograron una reducción del 23 % de las emisiones de gases de efecto

to invernadero, redujeron el consumo final de energía en un 18 % y están trabajando para aumentar el porcentaje de energía producida localmente hasta el 19 % de la energía consumida de aquí a 2020.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, veintitrés Estados miembros de la UE tienen una puntuación de al menos 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 11. Diez Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Se prevé que el porcentaje de población urbana en Europa aumente hasta el 80 % para 2050. La UE y sus Estados miembros a todos los niveles de gobernanza colaboran con la sociedad civil, las empresas y los investigadores a fin de crear un modelo de ciudad en constante evolución para la sociedad del mañana. Las ciudades europeas seguirán siendo polos de atracción para los ciudadanos, pues ofrecen unas posibilidades de empleo, una calidad de vida y unos servicios sociales en aumento. Con el fin de garantizar una buena convivencia, las ciudades europeas colaboran de forma participativa con las partes interesadas a todos los niveles en ámbitos tales como la vivienda, la energía, la movilidad, el agua, la acción por el clima, la erradicación de la pobreza, la desigualdad, la economía circular, la resiliencia y la seguridad. Las ciudades europeas se convertirán en ciudades inteligentes en las que las redes y los servicios tradicionales serán más eficientes gracias a la utilización de tecnologías digitales y de la telecomunicación en beneficio de sus ciudadanos y empresas.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La especialización inteligente, las asociaciones entre ciudades, la participación social

y la política participativa (por ejemplo, la gobernanza urbana colaborativa y las plataformas multilaterales), los planes de movilidad urbana sostenible, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación participativa y otras formas de financiación innovadora, la digitalización, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la economía colaborativa, el transporte público de bajas emisiones, la movilidad activa (a pie y en bicicleta) y la infraestructura correspondiente, la investigación y la innovación, los edificios de bajas emisiones, la agricultura urbana y las zonas verdes urbanas.

Riesgos / Fuerzas negativas

La degradación del medio ambiente y el cambio climático, la contaminación, el envejecimiento de las sociedades, la delincuencia y las amenazas a la seguridad, el fraude y la corrupción, las desigualdades sociales y el aumento de los precios de la vivienda.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: En el ámbito del desarrollo, la Comisión ha adoptado un nuevo enfoque para la «cooperación de la Unión Europea con las ciudades y los entes locales en terceros países», que centra la ayuda exterior de la UE en la planificación, la financiación y la gobernanza de las ciudades.

A nivel de la UE: La agenda urbana para la UE se puso en marcha en mayo de 2016 con el Pacto de Ámsterdam. Se trata de un nuevo método de trabajo multinivel que fomenta la cooperación entre los Estados miembros, las ciudades, la Comisión y otras partes interesadas a fin de estimular el crecimiento, la habitabilidad y la innovación en las ciudades de Europa y de detectar y hacer frente a los retos sociales. Al centrarse en prioridades concretas dentro de asociaciones especializadas, la agenda urbana para la UE aspira a mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas.

A nivel de los Estados miembros: Las actuales presiones en materia de vivienda que experimenta Irlanda obedecen en parte al hundimiento de los niveles de construcción de viviendas. En 2016, el Gobierno irlandés puso en marcha

su plan de acción en materia de vivienda y personas sin hogar para reconstruir Irlanda, cuyo objetivo es acelerar la oferta de vivienda en todas las modalidades de tenencia. El plan de acción consta de cinco «pilares» principales para hacer frente a retos específicos: hacer frente al problema de las personas sin hogar, acelerar la construcción de viviendas sociales, construir más viviendas, mejorar el sector del alquiler y utilizar las viviendas ya existentes.

A nivel regional/municipal: «Global Nachhaltige Kommune» (Municipio global sostenible) es un proyecto ejecutado en la región alemana de Renania del Norte-Westfalia por el que se ayuda a quince entes locales —entre los que figuran tanto ciudades pequeñas, medianas y grandes como distritos rurales— a través de un apoyo sistemático en la elaboración de estrategias de sostenibilidad para hacer frente a sus problemas locales específicos basándose en el marco global de los ODS. Su planteamiento ha sido adoptado también en otras regiones alemanas.

A nivel empresarial: LIPOR, una empresa intermunicipal de gestión de residuos del área metropolitana de Oporto (Portugal), es responsable de la gestión, la recuperación y el tratamiento de los residuos urbanos generados en la mancomunidad. LIPOR invirtió y creó Adventure Park (un parque de atracciones) en un antiguo vertedero después de una rehabilitación medioambiental y paisajística. Ha creado un espacio de juegos, ocio y formación.

A nivel de la sociedad civil: El Laboratorio Urbano, una ONG estonia, se dedica al desarrollo de ciudades sostenibles e inclusivas. Laboratorio Urbano asesora a las autoridades locales, introduciendo tendencias modernas en Estonia y sensibilizando a las personas sobre el medio ambiente.

Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

El consumo y la producción sostenibles sirven para reducir la huella ambiental de Eu-

ropa cambiando nuestra manera de producir, de distribuir, y de consumir bienes y utilizar recursos. La UE ha progresado en los últimos años a la hora de convertirse en una economía eficiente en el uso de recursos, ecológica, competitiva e hipocarbónica, pero el consumo y la producción sostenibles siguen siendo el reto clave para la consecución de los ODS en la UE, y exigen esfuerzos continuados a todos los niveles. El planteamiento de la UE consiste en promover la eficiencia en el uso de los recursos al tiempo que se reducen las repercusiones medioambientales mediante la transición hacia una economía circular en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y se minimice la generación de residuos y la contaminación. Las cincuenta y cuatro acciones del Plan de Acción de la UE para la Economía Circular 2015 inciden en todas las fases de los ciclos de los productos y los materiales (producción, consumo, gestión de residuos, mercado de materias primas secundarias, innovación e inversiones y seguimiento) y en cinco ámbitos prioritarios (plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, biomasa y bioproductos). En 2018, más del 85 % de las acciones se habían ya ejecutado, mientras que las restantes se habían puesto ya en marcha. En 2017 entró en funcionamiento la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular, concebida para alentar a las empresas, las autoridades públicas y otras partes interesadas a compartir conocimientos y dar a conocer buenas prácticas; en 2016, se puso en marcha la Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicio de alimentos. Se ha creado una asociación especializada en el marco de la agenda urbana para la UE con el fin de estudiar esta cuestión y proponer varias medidas para integrar la economía circular en las ciudades. Además, la Estrategia de Bioeconomía, renovada en 2018, apoya la modernización y el fortalecimiento de la base industrial de la UE a través de la creación de nuevas cadenas de valor y de procesos industriales más ecológicos y con una mayor eficiencia en términos de costes. En la vertiente exterior, la UE promueve la gestión responsable de las cadenas de suministro y los regímenes de comercio justo y ético como parte de su agenda comercial basada en valores; también las políticas de desarrollo, ampliación y vecindad de la UE ponen

de relieve la importancia de la producción y el consumo sostenibles en sus acciones.

Principales tendencias

- La disociación entre el crecimiento económico y el consumo de recursos naturales se mide atendiendo a la productividad de los recursos y la energía en la UE. Desde 2001, la UE ha aumentado su productividad de los recursos en un 36,4 % (2017) y su productividad energética en un 29,2 % (2016), lo que significa una mayor producción (en términos de PIB) por unidad de material o de energía utilizados.
- Entre 2004 y 2016, la cantidad de residuos generados —excluyendo los grandes residuos minerales— descendió un 6,5 % en la UE. Entre 2004 y 2014, la tasa de reciclado de la Unión aumentó ligeramente del 53 % al 55 %, y la tasa de uso de material circular, que indica el porcentaje de materiales procedentes de residuos recogidos en el uso global de materiales, aumentó del 8,3 % al 11,7 %.
- La economía de la UE depende de las materias primas procedentes del resto del mundo. Más del 60 % del total de las importaciones físicas de la UE son materias primas.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, once Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 60 sobre 100 en lo que respecta al ODS 12. En su conjunto, los Estados miembros de la UE obtienen, en promedio, la segunda clasificación más baja en este ODS.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales /a igualdad de condiciones

Europa tendrá que seguir centrándose en la producción y el consumo sostenibles en un

contexto de presión sobre los suministros de materias y de recursos materiales propios relativamente limitados. Será necesario prestar una especial atención a los minerales metálicos y las materias primas fundamentales, que tienen un gran valor y respecto de cuya importación Europa es especialmente dependiente. También se deberá hacer hincapié en los materiales pesados y que consumen gran cantidad de energía, tales como el cemento, el aluminio, el acero y el plástico, habida cuenta del potencial que ofrecen a la hora de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, será preciso tener en cuenta los sectores en los que la utilización de los recursos tiene un impacto especialmente importante sobre el medio ambiente (por ejemplo, en términos de consumo de agua, contaminación, calidad del aire o nutrientes), por ejemplo los sistemas alimentarios y textiles. Gracias a la legislación revisada de la UE en materia de residuos y a su plan de acción en materia de desperdicio de alimentos, la UE reducirá los residuos alimentarios que se generan cada año para ayudar a alcanzar el objetivo mundial de reducción del desperdicio de alimentos a la mitad de aquí a 2030. La legislación sobre residuos aumentará los índices de reciclado jurídicamente vinculantes hasta el 60 % para 2030, con porcentajes más elevados para muchos de los materiales de embalaje. Deberá prestarse atención a la consecución de una mayor calidad del reciclaje, y no solo a su cantidad, a la reducción de la utilización de recursos y la generación de residuos a través de un mejor diseño de los productos, y a los planteamientos sistémicos concebidos para mantener en uso los productos y materiales, aportando valor a la economía. El contenido reciclado en los nuevos productos, en particular en los de plástico, deberá aumentar.

Oportunidades / Fuerzas positivas

El cambio comportamental, la participación social, la presión de la sociedad en pro de unas cadenas de producción sostenibles, las asociaciones y la política participativa, la educación, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación participativa y otras formas de financiación innovadoras, las políticas de anticipación para una transición justa, la inteligencia artificial, las nuevas tecnologías,

la investigación y la innovación, la economía colaborativa y circular, la bioeconomía, la digitalización, la financiación sostenible, reforma de la fiscalidad (por ejemplo, la fiscalidad de los recursos y de la contaminación), la contratación pública ecológica, las ciudades inteligentes, el internet de las cosas y el comercio abierto y justo.

Riesgos / Fuerzas negativas

Pautas de consumo y de producción tradicionales o conservadoras, la resistencia de los sectores o regiones que vayan a perder sus actividades económicas tradicionales, la lentitud del cambio en el marco regulador y la falta de incentivos financieros.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: A nivel internacional, una de las iniciativas emblemáticas de la UE es «SWITCH to green» (PÁ-SATE al verde), que reúne a los gobiernos y a las partes interesadas de la UE y los países socios y se centra en la adopción de prácticas de consumo y producción sostenibles en el sector privado.

A nivel de la UE: Las nuevas normas de la UE en materia de residuos se adoptaron en 2018 con el objetivo de que, de aquí a 2030, todos los Estados miembros tengan la obligación de reutilizar o reciclar el 60 % de los residuos municipales y el 70 % de los residuos de envases y de reducir el depósito de basuras en vertederos a menos del 10 % en 2035 a más tardar. Por primera vez, las nuevas normas sobre residuos obligan a los Estados miembros a adoptar programas específicos de prevención de los desperdicios alimentarios y a reducir y vigilar los niveles de desperdicio de alimentos e informar sobre ellos.

A nivel de los Estados miembros: Una reciente propuesta normativa en Suecia recorta el impuesto sobre el valor añadido (IVA) que grava el trabajo de reparación y establece reducciones fiscales para los costes laborales de las reparaciones. La medida reducirá el coste para los consumidores de la reparación de aparatos, animándoles así a recurrir a los servicios de reparación en lugar de desechar los aparatos y adquirir otros nuevos.

A escala regional/local: Con la ayuda de los fondos de la UE, Liubliana ha desarrollado un sistema integrado de residuos que abarca treinta y siete municipios con un centro regional de gestión de residuos. Desde la adhesión de Eslovenia a la UE, su capital ha impulsado la recogida selectiva y el reciclado y ha reducido la cantidad de residuos enviada a los vertederos en un 59 %. También ha invertido en prevención y reutilización. Liubliana genera actualmente un 41 % menos de residuos per cápita que la media europea y ha decidido no erigir dos nuevas plantas incineradoras cuya construcción estaba ya planeada.

A nivel empresarial: UMICORE se ha transformado en veinte años, pasando de ser una sociedad belga de minería no férrea a convertirse en un grupo mundial de tecnologías y reciclado de materiales, con 10 000 trabajadores, un volumen de negocios de 10 400 millones EUR e inversiones en Bélgica, Bulgaria, los Países Bajos y Francia. La empresa ha adoptado un modelo de economía circular que recupera metales valiosos y materias primas críticas a partir de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

A nivel de la sociedad civil: En 2017, la Federación Europea de Bancos de Alimentos y sus miembros suministraron a 44 700 organizaciones benéficas de primera línea 4,1 millones de comidas al día de las que se beneficiaron 8,1 millones de personas. Esto se hizo en estrecha colaboración con diversas empresas alimentarias a fin de aprovechar alimentos que, de otro modo, se habrían desperdiciado, y de ponerlos a disposición de quienes los necesitan.

[Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos](#)

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

El cambio climático es uno de los mayores retos mundiales para nuestra generación. La lucha contra el cambio climático requiere una actuación a nivel mundial para reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero. La UE ha estado en la vanguardia de

los esfuerzos internacionales por alcanzar un acuerdo global sobre el clima. La comunidad internacional —incluida la UE— se ha comprometido a detener el aumento de la temperatura mundial en niveles muy inferiores a 2°C con respecto a los niveles preindustriales y a proseguir los esfuerzos por limitar el aumento a 1,5 °C. Estos objetivos, respaldados por la investigación científica realizada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, se encuentran consagrados en el Acuerdo de París. La UE se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % para 2020 y en al menos un 40 % para 2030 (con respecto a los niveles de 1990). La UE va camino de cumplir su objetivo de reducción de emisiones para 2020 y cuenta con legislación para alcanzar su objetivo de 2030, que incluye ambiciosas normas en materia de eficiencia energética y energías renovables. Desde 2013, la Estrategia de la UE de Adaptación al Cambio Climático apoya acciones para hacer que la UE sea más resistente al cambio climático. Pero la UE necesita ir más allá para cumplir el Acuerdo de París y reducir de forma significativa su dependencia de los combustibles fósiles, que siguen estando fuertemente subvencionados. En noviembre de 2018, la Comisión presentó su visión estratégica a más largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde un punto de vista climático para 2050, que pone de relieve la manera en que todos los sectores y políticas deben contribuir a lograr esta transición. A nivel internacional, las políticas de la UE en materia exterior y de seguridad, de desarrollo, de ampliación y de vecindad integran activamente los objetivos climáticos. La lucha contra el cambio climático también se incluye en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales y de inversión de nueva generación de la UE, y es también parte integrante de las posiciones de la UE en el G-20, un destacado foro para las principales economías del mundo.

Principales tendencias

- La UE sigue disociando con éxito su crecimiento económico de las emisiones de gases de efecto invernadero: durante el periodo 1990-2017, el producto interior bruto combinado de la UE

creció un 58 %, mientras que las emisiones totales de gases de efecto invernadero disminuyeron en un 22 % con respecto a los niveles de 1990. A nivel de los Estados miembros, existen diferencias significativas en la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero desde 1990, ya que algunos Estados miembros han reducido las emisiones en cerca del 60 %, mientras que unos pocos las han aumentado.

- La intensidad de gases de efecto invernadero del consumo de energía —es decir, las emisiones por unidad de energía consumida— disminuyó un 12,1 % entre 2000 y 2016.
- La UE aspira a cumplir su objetivo de eficiencia energética del 20 % para 2020. Entre 2005 y 2016, el consumo de energía primaria de la UE disminuyó en un 9,9 %, y su consumo de energía final en un 7,1 %. Entre 1980 y 2016, las pérdidas relacionadas con las condiciones meteorológicas y con el clima ascendieron a un total de 410 000 millones EUR en pérdidas para los Estados miembros a precios de 2016.
- Las subvenciones a los combustibles fósiles siguen siendo elevadas. Se estima que, entre 2014 y 2016, los fondos asignados a la producción y el consumo de combustibles fósiles en la UE ascendieron aproximadamente a 112 000 millones EUR anuales.
- La UE se ha marcado el objetivo general de que el 20 % de sus gastos estén relacionados con el clima en el actual presupuesto europeo plurianual para el periodo 2014-2020, y ha propuesto aumentar este objetivo hasta llegar al menos al 25 % en el periodo 2021-2027.
- Entre 2013 y 2018, el número de Estados miembros con una estrategia nacional de adaptación al cambio climático pasó de 15 a 25 y, en el resto de los Estados miembros, se está trabajando en ello. Se estima que, en 2018, el 26 % de las ciudades de la UE y el 40 % de las ciudades de más de 150 000 habi-

tantes contaban con planes locales de adaptación.

- La UE y sus Estados miembros son los principales proveedores mundiales de fondos para la lucha contra el cambio climático: en 2017, la UE, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros destinaron 20 400 millones EUR a ayudar a los países en desarrollo a luchar contra el cambio climático y a adaptarse a él, más del doble de lo aportado en 2013. Esto representa aproximadamente la mitad del total mundial.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, veintidós Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 80 sobre 100 en lo que respecta al ODS 13. Cinco de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

La UE sigue decidida a liderar la lucha contra el cambio climático y, de aquí a 2030, habrá alcanzado su objetivo de reducir en al menos el 40 % sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990. La Comisión presentó, en otoño de 2018, una propuesta de visión estratégica a largo plazo de la UE conforme al Acuerdo de París que incluye vías para lograr un nivel neto de cero emisiones de gases de efecto invernadero en la UE para 2050. La Comisión ofreció una visión global para conseguir que la economía europea sea más moderna, competitiva y resiliente, así como más justa para todos los europeos desde el punto de vista social, sin dejar atrás a nadie. La UE tendrá que seguir asumiendo su liderazgo en lo que se refiere a la acción por el clima y obrando en pro de una mayor ambición

mundial por parte de los principales países contaminantes de todo el mundo a partir de 2030. En este contexto, seguirá constituyendo una prioridad reforzar aún más una respuesta mundial ambiciosa a las repercusiones del cambio climático. Asimismo, la reducción del riesgo de catástrofes, la adaptación al cambio climático y su mitigación seguirán ocupando un lugar destacado en la agenda. La UE seguirá cooperando en foros internacionales como la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La energía limpia y la movilidad con emisiones bajas o nulas, la economía circular hipocarbónica, la bioeconomía y las cadenas de producción sostenibles, el cambio comportamental, la política participativa, las políticas de anticipación para una transición justa, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación innovadora y sostenible, las asociaciones público-privadas, la contratación pública ecológica, la reforma de la fiscalidad (por ejemplo, la fiscalidad del uso de los recursos y de la contaminación), la educación, la digitalización ecológica, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, las sociedades resilientes, el multilateralismo y la aceptación y utilización de los bienes y servicios medioambientales.

Riesgos / Fuerzas negativas

La insuficiencia de la inversión pública y privada, la inestabilidad geopolítica y las amenazas para la seguridad, el retorno al proteccionismo económico a escala mundial, las desigualdades sociales, el aumento en el consumo de energía y las repercusiones medioambientales negativas causadas por la digitalización, la destrucción continuada de los ecosistemas y la biodiversidad y la lentitud de los cambios del entorno normativo.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La «Alianza Mundial contra el Cambio Climático» de la UE pretende potenciar el diálogo político y apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer frente al cambio climático.

A nivel de la UE: Las autoridades locales tienen un papel clave a la hora de impulsar la lucha contra el cambio climático en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. El Pacto de los Alcaldes de la UE para el Clima y la Energía reúne a miles de entes locales que se comprometen voluntariamente a aplicar los objetivos climáticos y energéticos de la UE. También ha contribuido de forma significativa a aumentar la concienciación a nivel local sobre la necesidad de prepararse para las repercusiones del cambio climático, con medidas locales de adaptación y resiliencia que desempeñan un papel crucial en la protección de los ciudadanos y de sus bienes.

A nivel de los Estados miembros: Francia ha hecho obligatorio para los municipios de más de 20 000 habitantes (que abarcan al 90 % de la población) la adopción de planes climáticos locales, que deberán incluir capítulos dedicados a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. En 2018, alrededor del 75 % de los municipios franceses habían desarrollado planes locales de mitigación, y en torno al 55 % habían desarrollado planes locales de adaptación. Estos porcentajes son entre dos y cinco veces superiores a los de los países donde no existe normativa nacional en la materia.

A escala regional/local: Una planta de energía geotérmica en Prelog (Croacia) podrá aprovechar plenamente el contenido energético de la salmuera geotérmica: el calor de las aguas termales y la energía contenida en los gases del acuífero, como el metano, disuelto en el agua, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero prácticamente a cero. Esto puede servir como modelo para una explotación más sostenible de los recursos geotérmicos, ya que cabe replicarlo en Europa y en todo el mundo.

A nivel empresarial: Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology (HYBRIT) es una iniciativa puesta en marcha en 2016 por tres grandes empresas suecas. Su objetivo consiste en crear un proceso de producción de hierro cuyas emisiones de gases de efecto invernadero sean prácticamente nulas y en el que el oxígeno del mineral de hierro se elimine utilizando gas de hidrógeno en lugar de coque (procedente de la hulla).

A nivel de la sociedad civil: El Cuerpo Europeo de Solidaridad es una iniciativa de la UE que, de aquí a 2020, podría llegar a dedicar más de 40 millones EUR a la creación de oportunidades de voluntariado comunitario para los jóvenes en los ámbitos de la acción por el clima y el medio ambiente. Un ejemplo es el proyecto Vänö Vänner en Finlandia, que permitió a jóvenes italianos contribuir a la sostenibilidad y a las soluciones de paisajismo cultural respetuoso con el medio ambiente en el archipiélago de Turku, contribuyendo así a la acción por el clima.

Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Veintitrés de los veintiocho Estados miembros de la UE tienen costa. El litoral de la UE tiene siete veces la longitud de la costa de los Estados Unidos y cuatro veces la de la costa rusa. Si incluimos sus regiones periféricas, la UE dispone del territorio marítimo más extenso del mundo. La UE y sus países limítrofes comparten cuatro regiones marinas principales: el mar Báltico, el mar Mediterráneo, el Mar Negro y el Atlántico nororiental, con la alteración de los hábitats, la sobreexplotación pesquera, la contaminación y la acidificación entre los factores más importantes que afectan a su situación medioambiental. Según las mediciones, las aguas costeras europeas gozan de una muy alta calidad para el baño, pero los contaminantes orgánicos y químicos generados por las actividades humanas y los desechos marinos siguen constituyendo una grave amenaza para los ecosistemas marinos de Europa: a principios de 2018, solo entre el 40 y el 58 % de las aguas costeras de la UE se encontraban en un buen estado químico. La política de medio ambiente de la UE —en particular su emblemática Directiva Marco sobre la Estrategia Marina— y su política marítima integrada ofrecen un marco para plantear estos problemas holísticamente. Se proponen nuevas normas a escala de la UE para centrarse en los diez productos de plástico desechables que se encuentran más a menudo en las playas de Eu-

ropa y en los artes de pesca perdidos o abandonados, que representan de forma conjunta el 70 % del total de los desechos marinos. La nueva normativa permitirá a Europa adelantarse en un asunto con implicaciones mundiales. La UE está apoyando la conservación de las zonas marinas y costeras de todo el mundo. La Agenda de la UE para la gobernanza internacional de los océanos para el futuro de nuestros mares estableció un marco global para reforzar la gobernanza internacional de los océanos a fin garantizar que los océanos sean seguros y estén protegidos, se mantengan limpios, y se exploten de forma legal y sostenible. Por otra parte, los acuerdos comerciales y de inversión de la UE incluyen disposiciones específicas sobre la gestión y la conservación sostenibles de los recursos naturales, como la biodiversidad marina y la pesca. El Programa de Observación de la Tierra Copernicus de la UE está dando también resultados en lo relativo a los productos de seguimiento de los océanos para mejorar la calidad del agua.

Principales tendencias

- Entre 2012 y finales de 2016, la cobertura de las zonas marinas protegidas en Europa casi se ha duplicado (pasando del 6 al 10,8 % de la superficie marina de la UE) y continúa incrementándose gracias principalmente a la red marina de la UE «Natura 2000». En 2016, tres regiones europeas superaron la meta de Aichi del 10 % en materia de diversidad biológica (el mar Báltico, el Mediterráneo y el Mar Negro); el Atlántico nororiental, por su parte, estuvo muy cerca de alcanzar la meta (9,9 %).

- Según la última evaluación disponible, el estado de conservación de la gran mayoría de especies y hábitats marinos es desfavorable. Desde 1988 se registra un aumento permanente y alarmante de la acidez oceánica. Desde 2008 se han realizado avances significativos en la definición, el seguimiento y la evaluación del buen estado medioambiental del medio marino, que constituye un prerrequisito para la medición de los progresos a la hora de conseguir unos océanos y mares limpios y sanos.

- La sostenibilidad de la pesca en el Atlántico nororiental, de donde proceden el 75 % de las capturas de la UE, ha mejorado.

El número de poblaciones de peces de importancia comercial capturadas a niveles sostenibles se ha incrementado, pasando del 34 % en 2007 al 60 % en 2015. La pesca en el Mediterráneo y en el Mar Negro no está progresando hacia la sostenibilidad al mismo ritmo. En el Mediterráneo, más del 80 % de las poblaciones de peces están siendo sobreexplotadas.

- En la UE, el volumen de la economía azul equivale a 2,5 veces el de los sectores de la defensa y la aeronáutica combinados. Genera un volumen de negocios de 566 000 millones EUR al año (un 7,2 % más que en 2009) y da trabajo a 3,5 millones de personas (un 5 % más que en 2014), lo cual representa un incremento de, respectivamente, el 7,2 % y el 2 % en relación con 2009. En varios Estados miembros de la UE, la economía azul ha crecido más rápidamente que la economía nacional. El Reino Unido, España, Italia, Francia y Grecia cuentan con las mayores economías azules de Europa.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, cuatro Estados miembros de la UE tienen una puntuación de al menos 60 sobre 100 en lo que respecta al ODS 14. Cinco de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo. En conjunto, se trata del ODS respecto del cual los Estados miembros de la UE obtienen la clasificación más baja, aunque existen grandes diferencias entre Estados miembros.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

La UE se mantendrá activa a la hora de ir dando forma a la gobernanza internacional de los océanos en todos los foros internacionales competentes y también colaborando bilateralmente con los socios clave a nivel mundial, habida cuenta de que aproximadamente el 60 % de los océanos se sitúa fuera de los límites de las jurisdicciones nacionales. Se necesitan esfuerzos adicionales

en la cooperación intersectorial y transfronteriza —especialmente a nivel regional— para hacer frente tanto a los retos ya existentes como a los emergentes. El impulso se incrementará con el comienzo del Decenio de las Ciencias Oceánicas 2021-2030 de las Naciones Unidas, en la que la UE participa activamente. La UE seguirá promoviendo la creación de zonas protegidas, así como su gestión eficaz y con base científica. Son necesarios esfuerzos adicionales para lograr una pesca sostenible, en particular en el Mediterráneo y en el Mar Negro. La contaminación marina, y en particular los plásticos, el ruido y los nutrientes procedentes de la agricultura, seguirán suponiendo un problema. La entrada de nuevos residuos plásticos en los océanos podría disminuir con el tiempo, pero el plástico ya presente en el océano seguirá causando efectos negativos. Es necesaria una acción reforzada a fin de reducir la descarga de desechos generados por buques y otras formas de contaminación, en particular los nutrientes y el ruido. La economía azul en Europa continuará prosperando. Se calcula que, para 2030, la economía azul mundial podría duplicar su tamaño. Para Europa, esto significaría 10,8 millones de puestos de trabajo y más de 1 billón de EUR de volumen de negocios. Para 2021, todas las aguas de la UE estarán cubiertas por los planes de ordenación del espacio marítimo basados en los ecosistemas.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La gobernanza internacional y regional de los océanos, el cambio comportamental, la participación social y la política participativa, los macrodatos, la observación de la tierra, la inteligencia artificial, las tecnologías submarinas y novedosas (por ejemplo, la ciencia molecular), la investigación y la innovación, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación participativa y otras formas de financiación innovadora, la financiación sostenible, las asociaciones público-privadas, la contratación pública ecológica, la reforma de la fiscalidad (por ejemplo, la fiscalidad del uso de los recursos y de la contaminación), el internet de las cosas, la educación, la digitalización y la economía circular hipocarbónica colaborativa.

Riesgos / Fuerzas negativas

La degradación del medio ambiente y el cambio climático, la contaminación, el turismo irresponsable, la sobreexplotación pesquera, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las desigualdades sociales.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La Alianza de Investigación Oceánica Panatlántica, que se puso en marcha en 2017, surge de la colaboración entre la UE, Brasil y Sudáfrica y tiene como objetivo profundizar en el conocimiento científico de los ecosistemas marinos y de las interacciones con los océanos, el cambio climático y los alimentos.

Cooperación entre los Estados miembros: La UE, sus Estados miembros y los países socios trabajan en un conjunto concreto de medidas destinadas a lograr un entorno marino saludable y productivo para el mar Báltico, el Atlántico nororiental y el mar Mediterráneo de aquí a 2020, basado en el seguimiento y en la evaluación. Además, la UE promueve ambiciosas iniciativas regionales complementarias relativas a las distintas presiones concretas como, por ejemplo, el compromiso de 2017 de reducir en un 80 % las emisiones de óxidos de nitrógeno procedentes de los buques que operan en el mar Báltico a fin de luchar contra el problema de la eutrofización en la región.

A nivel de los Estados miembros: Recientemente, Francia ha creado nuevas zonas marinas protegidas. Entre ellas, el mayor espacio marino de la red «Natura 2000», denominado «Mares Celtas — Talud del Golfo de Gascuña» que, con una extensión de más de 62 320 km², ofrecerá protección a los hábitats de arrecifes y especies marinas móviles, la marsopa y el delfín mular.

A nivel regional/local y a nivel de empresa: El proyecto «Archipiélago Limpio» es una asociación público-privada en la que participan varias partes interesadas y dirigida por la Región de Toscana (Italia) en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente italiano, Unicoop Florencia y otras asociaciones. Se puso en marcha en abril de 2018 en colaboración con diez barcos de una cofradía de pes-

cadore. El proyecto aspira a limpiar el mar de desechos. La asociación pretende ofrecer incentivos económicos a los pescadores para que recojan los restos de plástico que hayan «pescado» y los lleven a los puntos de recogida en el interior de los puertos. Los plásticos recogidos son reciclados.

A nivel de la sociedad civil: «Fish Forward», un proyecto dirigido por WWF Austria, reúne a diecisiete socios que trabajan codo con codo con los consumidores, las empresas y las instituciones públicas a fin de promover una producción y un consumo socialmente justos e inteligentes con respecto al clima. De esta manera se garantiza la gestión responsable de la pesca y la trazabilidad, contribuyendo así a la utilización sostenible de los océanos y los recursos marinos.

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La legislación medioambiental de la UE y la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2020 han propiciado avances significativos en el refuerzo de los marcos políticos y de la base de conocimientos. Después de siglos de deforestación y degradación, los bosques europeos se han recuperado, pasando a cubrir actualmente más del 40 % del territorio de la UE, si bien su estado de conservación debe mejorar. Los recursos naturales fijan los límites ecológicos de nuestros sistemas socioeconómicos (los «límites del planeta»). Los recientes informes de la plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas ponen claramente de manifiesto los efectos persistentes y devastadores de la degradación de los suelos y la pérdida de biodiversidad en las sociedades humanas. A pesar de los progresos realizados, la presión sobre el capital natural de Europa y del mundo resultante de nuestras pautas de producción y consumo sigue siendo elevada y

es probable que siga en aumento. Sobrepasar los límites del planeta conllevaría el peligro de que los avances en las condiciones de vida se vean socavados o aun revertidos. A nivel internacional, la UE utiliza su política exterior para promover estos objetivos. Asimismo, apoya activamente los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, fomenta el cambio político en los países socios, promueve la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable e integra las preocupaciones medioambientales en todas sus acciones.

Principales tendencias

- El número de lugares protegidos en virtud de la red «Natura 2000» se ha incrementado, como también lo han hecho las medidas adoptadas para su conservación, que ya se han notificado en casi un 70 % de los casos (2018). En 2017, la UE protegía más de 790 000 km² de hábitats terrestres, abarcando el 18,2 % de la superficie terrestre de la Unión. Los Estados miembros con mayor porcentaje de áreas protegidas son Eslovenia (37,9 %), Croacia (36,6 %) y Bulgaria (34,5 %).
- El informe sobre el estado de la naturaleza de la UE relativo al estado de conservación de especies y hábitats de interés europeo pone de manifiesto que el estado de conservación de muchas especies y hábitats no es favorable. En toda la UE, tan solo el 23 % de las especies y el 16 % de los hábitats evaluados fueron considerados «favorables» en 2012, mientras que solo el 52 % de las especies de aves se encontraban en una situación «segura». De manera más general, la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad para 2020 confirma que la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE continúan.
- En 2015, los bosques cubrían el 41,9 % de la superficie total de la UE. La proporción de terrenos boscosos de la UE en proporción a la superficie total aumentó ligeramente en un 2,6 % entre 2009 y 2015.

- El Informe sobre el Estado del Medio Ambiente de 2015 (Agencia Europea de Medio Ambiente) puso de relieve el mal estado de los suelos en Europa. Los esfuerzos por hacer frente a la erosión del suelo por el agua y mitigarla han arrojado algunos resultados positivos: al agregar los efectos potenciales de las medidas de la política agrícola común en materia de erosión del suelo, las áreas que se consideran en riesgo grave de erosión del suelo por la acción del agua en la UE se redujeron en un 14 % entre 2000 y 2012. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para limitar el sellado del suelo, la conversión de tierras en superficies artificiales en la UE se ha ido acelerando a lo largo de los años, registrándose entre 2012 y 2015 un crecimiento alrededor de un 6 % superior al del periodo 2009-2012. Además, el 45 % de la superficie agrícola de la UE tiene un suelo pobre en términos de contenido orgánico (lo cual afecta a la fertilidad del suelo y a la biodiversidad).

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, diecinueve Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 70 sobre 100 en lo que respecta al ODS 15. Catorce Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Las actuales evaluaciones europeas y mundiales muestran una continuación de la tendencia hacia la pérdida de biodiversidad y la degradación de la tierra y los ecosistemas, con consecuencias adversas sobre los servicios ecosistémicos (alimentos, agua, materiales, energía, etc.), poniendo así en peligro la producción económica y el bienestar en Europa. Los esfuerzos por aplicar la legislación de la UE en materia de protección de la naturaleza han de incrementarse considerablemen-

te a fin de garantizar que, para 2030, la UE haya mejorado sustancialmente el estado de conservación de especies y hábitats de interés para la Unión protegidos en virtud de las normas sobre aves y hábitats. Asimismo, es necesario aumentar el ritmo de recuperación de la biodiversidad forestal. La UE tendrá que desempeñar un papel clave en la 15.^a Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en Pekín (China) a finales de 2020, de la cual se espera que adopte el nuevo marco mundial para la biodiversidad posterior a 2020 a fin de evitar la pérdida de biodiversidad a nivel mundial.

Oportunidades / Fuerzas positivas

El cambio comportamental, la participación social y la política participativa, la presión de la sociedad en pro de unas cadenas de producción sostenibles (agroecología, agricultura ecológica), la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la financiación participativa y otras formas de financiación innovadora, la financiación sostenible, las asociaciones público-privadas, la contratación pública ecológica, la difusión de soluciones basadas en la naturaleza, la reforma de la fiscalidad (por ejemplo, la fiscalidad del uso de los recursos y de la contaminación), la educación, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, la economía circular hipocarbónica colaborativa, las sociedades resilientes, el multilateralismo, el comercio abierto y justo y el turismo sostenible.

Riesgos / Fuerzas negativas

La degradación del medio ambiente y el cambio climático, el escepticismo en materia de medio ambiente y los cambios políticos que este pueda ocasionar, el cortoplacismo, la resistencia al cambio en el sistema de producción de alimentos, la baja inversión pública y privada, la inestabilidad geopolítica y las amenazas para la seguridad y las desigualdades sociales.

Puntos destacados de las políticas

A nivel de la UE: La UE adoptó un Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía en 2017. El plan pretende

acelerar la aplicación de la legislación de la UE y progresar hacia el objetivo de la UE para 2020 de detener y corregir la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos y de prestar una mayor atención a los objetivos socioeconómicos. Se complementó mediante una iniciativa para hacer frente al declive de los polinizadores en la UE y contribuir a los esfuerzos mundiales de conservación.

A nivel de los Estados miembros: La reciente ley francesa para la «recuperación de la biodiversidad, la naturaleza y los paisajes» creó una nueva Agencia Francesa para la Biodiversidad. El plan de biodiversidad de 4 de julio de 2018 subraya la importancia de abordar conjuntamente el cambio climático y los retos de la biodiversidad e incluye nuevos objetivos en materia de ocupación cero del suelo, zonas verdes urbanas, agroecología y protección del suelo y acciones relacionadas con el pago de los servicios medioambientales, los polinizadores y la restauración de ecosistemas.

A escala regional/local: En Alemania, el estado de Baden-Württemberg incrementó la financiación para la conservación de la naturaleza, que pasó de 30 a 90 millones EUR en diez años. El establecimiento de parques nacionales y la restauración de ecosistemas ofrecen beneficios para los agricultores y la economía, incluidas las empresas emergentes que producen papel de embalaje a partir de prados y pastizales de gran biodiversidad, así como para el sector del turismo de naturaleza.

A nivel empresarial: Cincuenta y nueve agricultores austriacos, SPAR y WWF han formado una sólida alianza en torno al proyecto «Un suelo saludable para una alimentación saludable». Al garantizar la venta de las hortalizas producidas y pagar una prima de 30 EUR por tonelada de CO₂ almacenada en el suelo a los agricultores, SPAR estimula las prácticas de gestión sostenible del suelo. Para supervisar la eficacia del proyecto se emplean muestras de suelo.

A nivel de la sociedad civil: La Sociedad Ornitológica Helénica, WWF Grecia, la Asociación Búlgara para la Protección de las Aves y la Real Sociedad para la Protección de las Aves han aunado fuerzas para detener el de-

clive de la población del alimoche en los Balcanes. Han extendido su enfoque transfronterizo a otros países por los que pasa la vía migratoria de la especie.

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

La UE ha sido uno de los proyectos de paz más exitosos del mundo. Siguiendo el camino marcado por los Tratados de la Unión, firmados por primera vez en 1957, la UE ha disfrutado de 60 años de paz, democracia y solidaridad. En 2012, la UE recibió el premio Nobel de la Paz por promover las causas de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. La promoción y la defensa del Estado de Derecho y de los valores fundamentales de la UE es una de las principales prioridades de la UE, tanto a nivel interno como en sus relaciones exteriores. A este respecto, la existencia de unas administraciones de justicia eficaces reviste una importancia crucial. Estas garantizan que los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de sus derechos y que las empresas gocen de seguridad jurídica y de un entorno favorable a la inversión en el mercado único. La UE está animando a los Estados miembros a reforzar la independencia y mejorar la calidad y la eficiencia de sus administraciones de justicia, especialmente mediante un seguimiento eficaz a través del Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE. De manera más general, la Comisión garantiza el respeto del Estado de Derecho y de los demás valores fundamentales de la UE con todos los instrumentos y herramientas a su disposición. Uno de los retos para las sociedades europeas es la corrupción, que compromete la confianza en las instituciones democráticas y debilita el sentido de la responsabilidad de los líderes políticos. La Comisión tiene un mandato político para realizar un seguimiento de la lucha contra la corrupción y aplicar una política global de lucha contra la corrupción a nivel de la UE. En la vertiente ex-

terior, la UE contribuye a la paz internacional y ayuda a los países socios a hacer frente a las situaciones de fragilidad, a crear instituciones transparentes y responsables, a fomentar una toma de decisiones participativa y a velar por unos procesos electorales inclusivos y creíbles a través de su política exterior y de seguridad. Los derechos humanos, la igualdad de género, la inclusión y la no discriminación son la piedra angular del Consenso Europeo en materia de Desarrollo. A través de sus políticas de ampliación y vecindad contribuye aún más a la paz y la estabilidad. En particular, la UE promueve activamente la obtención de resultados en materia de Estado de Derecho, reforma de la justicia, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, seguridad, derechos fundamentales y unas instituciones democráticas, y asiste a los candidatos a la adhesión a la UE en todos estos ámbitos.

Principales tendencias

- La percepción del público en materia de delincuencia, violencia o vandalismo ha mejorado; en 2016, el 13,0 % de la población europea se sintió afectada por estas cuestiones, 2,9 puntos porcentuales menos que en 2007.
- El cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2018 muestra que, en comparación con 2010, la eficacia de las administraciones de justicia de los Estados miembros se ha incrementado o se ha mantenido estable en casi todos los Estados miembros, con muy contadas excepciones. Sin embargo, los procedimientos civiles y mercantiles siguen siendo muy largos en varios Estados miembros.
- El gasto público general en órganos jurisdiccionales en la UE aumentó en más del 11 % entre 2007 y 2016, alcanzando un valor ligeramente superior a los 50 000 millones EUR en 2016. Esta tasa de crecimiento fue ligeramente inferior al crecimiento del PIB.
- En 2018, el 56 % de los habitantes de la UE calificó el grado de independencia de jueces y tribunales en su país como «muy bueno» o «bastante bueno»,

lo que supone un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto a 2016.

- Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, los Estados miembros de la UE siguen figurando entre los menos corruptos del mundo en 2017, y la mitad de los veinte países menos corruptos del mundo pertenecen a la UE.
- La situación del Estado de Derecho en algunos Estados miembros causa una preocupación a la que se está dando respuesta mediante una serie de acciones a nivel de la UE.

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, diecinueve Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 70 sobre 100 en lo que respecta al ODS 16. Nueve Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

La UE sigue transitando por el camino de la paz. A través de sus políticas de ampliación y vecindad contribuye además a la paz y la estabilidad. La UE promueve activamente la obtención de resultados en materia de Estado de Derecho, reforma de la justicia, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, seguridad, derechos fundamentales y unas instituciones democráticas, y asiste a los candidatos a la adhesión a la UE en estos ámbitos. Las políticas de relaciones exteriores y de desarrollo de la UE contribuyen también a la paz en otras partes del mundo. Además, la UE continúa promoviendo y defendiendo el Estado de Derecho entre sus Estados miembros. Es necesario trabajar más para mejorar la eficacia, la calidad y la independencia de las administraciones de justicia nacionales en determinados Estados

miembros. A escala internacional, ha habido una tendencia a la adopción de sistemas autoritarios de gobierno en una serie de países. La promoción de la democracia, de los derechos humanos y del Estado de Derecho, por lo tanto, seguirá siendo una prioridad absoluta para la UE, tanto a nivel interno como en sus relaciones exteriores. La UE seguirá trabajando para mejorar el acceso a la justicia, luchar contra el fraude y la delincuencia y hacer frente a la evolución de las amenazas para la seguridad mediante la mejora de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros de la UE, y fomentará la cooperación internacional en este ámbito.

Oportunidades / Fuerzas positivas

Los valores culturales en consonancia con el respeto de los derechos fundamentales, la participación social y la política participativa, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, la educación, la digitalización, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, las infraestructuras y las sociedades resilientes, el multilateralismo, el comercio abierto y justo y la ayuda al desarrollo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La inestabilidad geopolítica y las amenazas para la seguridad, el cambio climático y la degradación del medio ambiente, la migración y el desplazamiento forzoso de poblaciones, el retorno al proteccionismo económico a escala mundial, la falta de cooperación internacional, los retos a los que se enfrenta el Estado de Derecho, el populismo, las desigualdades sociales.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La normas de la UE de 2017 sobre minerales de guerra establecen obligaciones de diligencia debida respecto de la cadena de suministro para los importadores de la UE de estaño, tántalo, wolframio y oro, con el fin de garantizar que estos se obtengan de manera responsable y sin que financien, directa o indirectamente, conflicto armado alguno, ni den lugar a vio-

laciones de los derechos humanos en zonas de conflicto o de alto riesgo.

A nivel de la UE: En 2017 se creó la Fiscalía Europea como organismo independiente europeo con competencias para investigar y perseguir los delitos que afecten a los intereses financieros de la UE. Tras una fase de preparación de tres años, se espera que la Fiscalía Europea asuma sus funciones a finales de 2020. Se trata de una mejora decisiva en la lucha contra el fraude, la corrupción y otros delitos contra el presupuesto de la UE.

A nivel de los Estados miembros: La Ley francesa de 2017 sobre el deber de vigilancia impone a las empresas la responsabilidad de aplicar medidas que garanticen que sus filiales, proveedores y subcontratistas en todo el mundo respeten las buenas prácticas sociales, medioambientales y éticas. La ley tiene por objeto sensibilizar a las empresas respecto de su papel en la prevención de tragedias en Francia y en el extranjero, y garantizar que las víctimas sean indemnizadas por cualquier daño causado por una violación de la nueva obligación de las empresas de aplicar planes de vigilancia. Se aplica a las empresas con más de 5 000 empleados cuya sede se encuentre en Francia y a las empresas con más de 10 000 empleados con sede en el extranjero.

A nivel empresarial: En 2011, la empresa de transporte marítimo de contenedores danesa Maersk Line fue una de las fundadoras de la red marítima de lucha contra la corrupción. Esta asociación intersectorial compuesta de empresas armadoras, propietarios de la carga y prestadores de servicios colabora con las principales partes interesadas, incluidos los gobiernos y las organizaciones internacionales, a fin de detectar y mitigar las causas de la corrupción en el sector marítimo.

A nivel de la sociedad civil: En Eslovaquia, el Gobierno fomenta la participación de la sociedad civil y de las ONG en la concepción, la puesta en práctica y el control de las políticas públicas en diferentes ámbitos. En el área de la política medioambiental existe un «Tripartito Verde» para canalizar las sugerencias y los comentarios de los actores no gubernamentales en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas.

Fortalecer los medios de implementación
y revitalizar la Alianza Mundial para el
Desarrollo Sostenible

La Unión Europea hoy

Breve descripción / Visión general cualitativa

Los ODS constituyen una dimensión transversal de la aplicación de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE, que presenta una visión para un compromiso integral de la UE en el mundo. El Consenso Europeo en materia de Desarrollo proporciona un marco para un enfoque común de la política de desarrollo de la UE y de los Estados miembros basado en los ODS. Sobre la base del principio de coherencia de las políticas para el desarrollo, la UE aspira a maximizar la coherencia y crear sinergias entre sus distintas políticas para ayudar a los países socios a alcanzar los ODS. En la actualidad, la UE es el mayor proveedor mundial de ayuda oficial al desarrollo. A lo largo de la última década se ha producido un cambio en el equilibrio entre ambas partes, pasándose de una relación entre donante y receptor a una asociación más igualitaria. La política de ampliación de la UE y la política europea revisada de vecindad se está centrando en los fundamentos políticos y económicos, incluyendo el Estado de Derecho, los derechos humanos, la democracia y un crecimiento económico y un desarrollo sostenibles, en plena coherencia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El compromiso humanitario de la UE incluye una estrecha colaboración con un gran número de organizaciones humanitarias y de desarrollo de las Naciones Unidas y la sociedad civil internacional en pro de la dignidad humana. La política comercial y de inversión basada en valores de la UE, tal y como se indica en la estrategia «Comercio para Todos», incide en todos los ODS, integrando la puesta en práctica del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones. La UE sigue siendo una firme defensora de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio, justo y respaldado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y está trabajando activamente para preservar y reforzar

a esta organización en todas sus funciones. La UE también colabora estrechamente con otras organizaciones internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fin de promover los derechos humanos, la responsabilidad social de las empresas, la conducta empresarial responsable y los objetivos sociales y medioambientales en su política comercial. La UE promueve activamente la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los ODS en el G-20. La UE refuerza su gobernanza presupuestaria y económica a través del Semestre Europeo para la coordinación de políticas, apoyando así la estabilidad macroeconómica mundial. A través de su Programa de Mejora de la Legislación, la Comisión contribuye a una mayor coherencia entre las políticas.

Principales tendencias

- La UE es el mayor proveedor mundial de ayuda oficial al desarrollo: en 2017, aportó 75 700 millones EUR. Además, la ratio obtenida al dividir el total de la ayuda oficial al desarrollo de la UE entre la renta nacional bruta (RNB) fue del 0,5 % en 2017, una cifra considerablemente más elevada que la de la mayoría de demás donantes de la OCDE, como Canadá, Japón o los Estados Unidos. Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y el Reino Unido han alcanzado el objetivo de destinar el 0,7 % de su RNB a la ayuda oficial al desarrollo (2017).
- Las relaciones comerciales con los países en desarrollo se han intensificado. Las exportaciones pueden crear puestos de trabajo a nivel nacional y permitir que los países en desarrollo obtengan divisas, que pueden utilizarse para la importación de otras mercancías necesarias. Las importaciones de la UE procedentes de países en desarrollo se han duplicado con holgura entre 2002 y 2017.

- El porcentaje de importaciones de la UE procedentes de los países menos desarrollados aumentó entre 2002 y 2017. No obstante, el conjunto de los casi 50 países menos desarrollados solo representaba aún el 2,0 % del total de las importaciones a la UE en 2017. En los últimos años, la UE ha reforzado su posición de principal mercado de exportación para los países menos desarrollados: el porcentaje de las exportaciones de bienes realizadas por los países menos desarrollados del mundo que absorbe la UE aumentó del 20,5 % en 2012 a casi el 25 % en 2016, con China (21 %) y Estados Unidos (8,2 %) en segundo y tercer lugar.
- Resulta crucial ayudar a los países en desarrollo a potenciar sus recursos nacionales. El planteamiento de la UE en materia de apoyo presupuestario a los países socios se ha ajustado para promocionar más eficazmente los ODS, fortalecer el enfoque centrado en los resultados de las políticas de los países y facilitar la creación de capacidades mediante un mayor apoyo a una gobernanza y una gestión de la hacienda pública mejoradas, incluyendo medidas contra la corrupción.
- El desplazamiento de la carga impositiva del trabajo al medio ambiente puede impulsar el empleo, reducir las desigualdades y limitar las presiones sobre el medio ambiente. La proporción de los impuestos medioambientales en el total de los ingresos fiscales de la UE se ha mantenido prácticamente inalterada (6,8 % en 2002 y 6,1 % en 2017).

Clasificación mundial

Según el informe mundial sobre el Índice y cuadro de indicadores de los ODS de 2018, elaborado por la Fundación Bertelsmann y la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible, seis Estados miembros de la UE tienen una puntuación superior a 70 sobre 100 en lo que respecta al ODS 17. Tres de los Estados miembros de la UE se encuentran entre los veinte primeros de todo el mundo.

La Unión Europea en 2030

La UE según las tendencias actuales / a igualdad de condiciones

Los retos a los que se enfrentan Europa y el mundo serán más complejos, interconectados y globales que nunca, por lo que serán imprescindibles las asociaciones mundiales en pro de la erradicación de la pobreza y de todos los demás ODS. Así pues, la UE continuará promoviendo a nivel internacional la preservación y el fortalecimiento del orden internacional multilateral basado en normas, con las Naciones Unidas ocupando el lugar central. Esta es una condición necesaria para garantizar los medios de ejecución. La UE seguirá valiéndose de su política comercial basada en valores para promover el desarrollo sostenible, incluidas la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, y continuará apoyando firmemente a la Organización Mundial del Comercio. Por ejemplo, con el fin de mejorar los resultados mediante una distribución del trabajo lo más eficiente posible, la UE y sus Estados miembros recurrirán a la programación y la ejecución conjuntas como medio eficaz para poner en marcha las asociaciones de cooperación al desarrollo. Esto significa que determinan conjuntamente qué donante debe trabajar en cada sector. Además, las instituciones de la UE y los Estados miembros seguirán incrementando sus esfuerzos para poner en práctica la Agenda de Acción de Adís Abeba, que constituye el marco global para la financiación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y que pone de relieve el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación. «Horizonte Europa», el próximo programa de investigación e innovación de la UE (2021-2027), pone de relieve el papel central de la cooperación científica internacional para la consecución de los ODS. La UE se encuentra en una posición favorable en lo que respecta a la mayor parte de la financiación de los compromisos en materia de desarrollo de aquí a 2030. Dentro de la UE se promoverán también las asociaciones para el desarrollo sostenible.

Oportunidades / Fuerzas positivas

La participación social y la política participativa, la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable, una mejor regulación, la educación, la digitalización, la inteligencia artificial, las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación, la transferencia eficaz de tecnología y el intercambio de conocimientos, la observación de la Tierra, la educación, el voluntariado, la financiación participativa y otras formas de financiación innovadoras, la financiación sostenible, las asociaciones público-privadas, el multilateralismo, el comercio abierto y justo y la ayuda al desarrollo.

Riesgos / Fuerzas negativas

La inestabilidad geopolítica y las amenazas para la seguridad, el proteccionismo económico, la falta de cooperación internacional y el menoscabo de las instituciones multilaterales existentes.

Puntos destacados de las políticas

La UE en el plano internacional: La UE, junto con otros socios del G-20 y otras organizaciones internacionales, ha asumido un compromiso mediante el Pacto con África del G-20, dirigido a impulsar las inversiones en los países africanos participantes. La UE apoyará también la cooperación triangular—consistente en asociaciones entre dos o más países en vías de desarrollo del sur que impulsan ellos mismos sus trabajos con el apoyo de un país desarrollado o de una organización multilateral— como una herramienta importante para llegar a los países en vías de desarrollo y a otras partes interesadas.

A nivel de la UE: El Plan Europeo de Inversiones Exteriores y su Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible presentó el presupuesto de la UE como garantía para desbloquear y potenciar las inversiones en África y en los países vecinos. Su foco de atención son los países menos desarrollados frágiles, afectados por conflictos y por la violencia y carentes de litoral que se encuentran en situación de mayor necesidad. El objetivo es desbloquear la inversión privada y movilizar 44 000 millones EUR adicionales en inversiones de aquí a 2020.

A nivel de los Estados miembros: «La Finlandia que queremos para 2050: el Compromiso de la Sociedad con el Desarrollo Sostenible» es una forma innovadora de implicar al conjunto de la sociedad en la aplicación de los ODS. Con el fin de alcanzar los ocho objetivos de su visión para 2050 se están estableciendo compromisos operativos con los sectores administrativo y otros actores sociales como, por ejemplo, las empresas, los municipios, las organizaciones, las instituciones educativas y los actores locales. Los compromisos deben ser nuevos y mensurables.

A escala regional/municipal: Las autoridades locales y ONG letonas participan activamente en proyectos de cooperación al desarrollo con los países de Asia Central y de la Asociación Oriental: Moldavia, Georgia, Ucrania, Kirguistán y otros. La Asociación de Entes Locales y Regionales de Letonia ha proporcionado asesoramiento técnico a largo plazo en materia de planificación presupuestaria de los países socios, negociación gubernamental, participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y fomento de la actividad empresarial.

A nivel empresarial: Unilever, una empresa transnacional de bienes de consumo, ha sido una firme defensora de los ODS desde la adopción de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, y su director general participa en el «UN Secretary-General's Advocacy Group for the Global Goals» (Grupo de Defensa y Promoción de los Objetivos Globales del Secretario General de las Naciones Unidas). Unilever fue cofundadora en 2016 de la «Business & Sustainable Development Commission» (Comisión para la Actividad Empresarial y el Desarrollo Sostenible), cuyo logro más notable ha sido la publicación en 2017 del influyente informe titulado «Better Business Better World» (Mejores Empresas, Mundo Mejor) sobre los argumentos que militan en favor de los ODS desde una perspectiva empresarial.

A nivel de la sociedad civil: La Alianza Italiana para el Desarrollo Sostenible (ASviS) pretende incrementar el grado de sensibilización y movilización de la sociedad italiana, de sus actores económicos interesados y de las instituciones respecto de la importancia de la

Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Reúne a más de ciento ochenta de las instituciones y redes de la sociedad civil más relevantes, así como a universidades y empresas.

ANEXO III: RESUMEN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA PLATAFORMA MULTILATERAL SOBRE LOS ODS AL DOCUMENTO DE REFLEXIÓN «HACIA UNA EUROPA SOSTENIBLE EN 2030»

Carta de los miembros de la Plataforma

Bruselas, 11 de octubre de 2018

A los dirigentes presentes y futuros de la Comisión Europea y otras instituciones de la UE,

A todos aquellos que tengan un verdadero interés en una vida sostenible para las personas y en la evolución medioambiental, social, económica y en materia de gobernanza en Europa,

A todas las personas y votantes de Europa,

A través de esta nueva Plataforma y con nuestro informe, queremos enviar una señal fuerte a los dirigentes, actores y personas dentro y fuera de la Unión Europea: ha llegado el momento, ahora más que nunca, de desarrollar y poner en práctica una Estrategia para una Europa Sostenible en 2030 visionaria y ambiciosa.

Es importante señalar que no se espera de ninguno de los miembros de la Plataforma que respalde todas las recomendaciones u opiniones expresadas en el presente informe, y cada uno de ellos tiene derecho a tener una opinión diferente sobre las cuestiones tratadas.

No obstante, en un breve periodo de tiempo, hemos procurado aprovechar y respetar al mismo tiempo la diversidad de nuestros orígenes y opiniones con el fin de remar todos en la misma dirección en aras de una Europa mejor y sostenible.

A través de poderosos valores comunes, mejoras estructurales de las políticas y pro-

puestas de actuación innovadoras, fundamos nuestras recomendaciones en la experiencia y en los esfuerzos de miles de hombres y mujeres del sector público, la sociedad civil y el sector privado con una ambición común: transformar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en soluciones prácticas para el bienestar de los ciudadanos y la protección de nuestro medio ambiente, en beneficio de las generaciones presentes y venideras.

Nuestro informe pone de relieve diferentes perspectivas y aborda las dificultades a la hora de lograr equilibrios óptimos entre las dimensiones medioambiental, económica, social y de gobernanza del desarrollo sostenible. Ya hemos conseguido salvar algunas de estas dificultades, pero otras aún requieren una mayor clarificación y la búsqueda de un consenso más amplio.

Esperamos que la confianza y el compromiso de las personas y los dirigentes con la transformación continua de Europa den sus frutos. Para ello es necesaria una cultura del diálogo y de la asociación justa y equitativa a todos los niveles, en la que cada socio pueda contribuir a concebir una Europa que se preocupe y trabaje por todos y confiar en que los demás hagan lo propio. También implica una estrategia global para una Europa sostenible que guíe todas las políticas y programas europeos y potencie nuestras capacidades individuales y colectivas a fin de generar, con carácter sostenible, seguridad, prosperidad y dignidad para todos.

Nos enorgullecemos de la labor realizada hasta la fecha, sin dejar por ello de ser plenamente conscientes de la urgencia de hacer mucho más. Así pues, ojalá que el diálogo y la colaboración en materia de sostenibilidad en el seno de esta Plataforma —tanto entre las partes interesadas como con las instituciones de la UE— se desarrollen y aumenten con rapidez.

Resumen de «Europa en movimiento hacia un futuro sostenible»:

Contribución de la Plataforma multilateral sobre los ODS al documento de reflexión «Hacia una Europa sostenible en 2030», octubre 2018

La Plataforma multilateral para la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea (la «Plataforma multilateral sobre los ODS de la UE») se creó en mayo de 2017 para apoyar y asesorar a la Comisión Europea y a todas las partes interesadas en la ejecución de los ODS a escala de la UE.

Gracias a nuestros valores comunes, nosotros, como representantes del sector público, la sociedad civil y el sector privado, hemos trabajado diligentemente para formular recomendaciones ponderadas sobre cómo transformar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en soluciones prácticas para el bienestar de las generaciones presentes y futuras en la UE y fuera de ella. Nuestras recomendaciones pretenden servir de inspiración y de guía para el documento de reflexión de la Comisión «Hacia una Europa sostenible en 2030».

Habida cuenta de lo ambicioso de la agenda y del carácter universal e indivisible de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no existe una receta única que defender y promover. La consecución de los ODS exige una revisión exhaustiva, la identificación de los ámbitos en los que se necesitan cambios y el desarrollo de políticas coherentes que produzcan beneficios sociales, económicos, medioambientales y de gobernanza duraderos y recíprocos, reconociendo las interrelaciones entre todos los objetivos y metas y actuando en consecuencia. Nuestras recomendaciones proporcionan una contribución ambiciosa y consensuada a este objetivo.

Como acciones prioritarias, recomendamos que la UE desarrolle y aplique una estrategia general visionaria y transformadora para una Europa Sostenible en 2030 que guíe todas las políticas y programas de la UE. Para ser eficaz, esta estrategia debe incluir objetivos tanto intermedios como a largo plazo y establecer la visión para una Europa sostenible más allá de la Agenda 2030.

Al aplicar la Agenda 2030, la Comisión Europea y todas las demás partes interesadas deben respetar los principios fundamentales, cumplir los compromisos asumidos en virtud de acuerdos internacionales, comprometerse a transformar nuestro modelo social y económico, priorizar y agilizar las acciones en be-

neficio de los más pobres y marginados de la sociedad («no dejar atrás a nadie»), reconocer los límites del planeta, respetar los derechos humanos y el Estado de Derecho y garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

También formulamos algunas recomendaciones transversales. Recomendamos a la UE que reinvente su sistema de gobernanza para garantizar un enfoque coherente con respecto al desarrollo sostenible. La Agenda 2030 debe confiarse al Presidente de la Comisión para que este, asistido por un equipo de proyecto especializado, garantice una coordinación efectiva e informe sobre su aplicación durante el discurso anual sobre el Estado de la Unión Europea. Necesitaremos también la colaboración de las regiones, las ciudades, los ciudadanos, las comunidades, las empresas y la sociedad civil en toda su diversidad para aplicar los ODS y el Acuerdo de París. La UE debería propugnar un planteamiento territorial para la consecución de los ODS y permitir un diálogo bidireccional en el que la estrategia europea y las estrategias nacionales asocien tanto a las autoridades regionales y locales como a la sociedad civil y las organizaciones profesionales en un planteamiento de gobernanza multinivel con la participación de múltiples partes interesadas. Asimismo, nos ofrecemos a evaluar los resultados y el valor de esta Plataforma —tanto en lo que respecta a su composición como a su misión— y a debatir sobre la mejor manera de que contribuya, de cara al futuro, a nuestra propuesta de estrategia para una Europa Sostenible en 2030 inclusiva, participativa y transparente. Por último, deben realizarse esfuerzos adicionales para garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, lo que significa que todas las políticas de la UE deberían contribuir al desarrollo sostenible dentro o fuera de Europa.

También tenemos algunas recomendaciones específicas sobre cómo reforzar el instrumental de que dispone actualmente la UE. El Programa de Mejora de la Legislación podría ser mucho más potente si incorporase plenamente los objetivos y principios del desarrollo sostenible en el proceso de elaboración de políticas. Los responsables políticos de la UE deben seguir desarrollando y hacer un mejor

uso de las directrices de evaluación de impacto para integrar transversalmente el desarrollo sostenible. Debe instituirse un ciclo de coordinación para una Europa sostenible con planes de acción de la UE para el desarrollo sostenible e informes y recomendaciones sobre desarrollo sostenible de los Estados miembros y de la Comisión Europea. El proceso del Semestre Europeo debe guiarse por la estrategia para una Europa Sostenible en 2030 e incluir un control de la sostenibilidad. Las finanzas públicas de la UE, incluido el Marco Financiero Plurianual, deben ser plenamente sostenibles y la definición de los riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza ha de incorporarse en los reglamentos financieros. Los Estados miembros deben llevar a cabo reformas presupuestarias sostenibles; asimismo, hay que dar respuesta a la elusión fiscal y el dumping fiscal y aplicar íntegramente la Agenda de Acción de Adís Abeba. A fin de proporcionar información a los futuros responsables de la toma de decisiones, la UE debería seguir desarrollando un marco integrado y participativo de seguimiento, rendición de cuentas y revisión, que incluya un conjunto de indicadores en materia de ODS europeo y un análisis cualitativo exhaustivos.

También formulamos recomendaciones sectoriales específicas. La sostenibilidad debe reflejarse de manera coherente en todas las políticas e iniciativas de la UE. No obstante, y ciñéndonos al ámbito del presente documento, hemos encontrado cinco ámbitos de actuación de la UE que revisten una importancia fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

1) El consumo y la producción sostenibles deben fomentarse, incentivarse y regularse en mayor medida, prestándose al mismo tiempo especial atención a las cadenas de suministro mundiales. Necesitamos también medidas jurídicas, políticas y de financiación que impulsen esta transición. Asimismo, hay que reducir la huella de la UE, adoptar un convenio sobre la gestión de recursos y desarrollar indicadores basados en el consumo. La sostenibilidad debe formar parte de la estrategia europea para la industria 2030.

2) La UE debe invertir en la investigación y la innovación, en las personas y en el talento humano, en la empleabilidad y en

la inclusión social. El pilar europeo de derechos sociales debe aplicarse íntegramente. Se debe promover la economía social y solidaria; incrementar la inversión en la salud y en bienestar y convertir la sostenibilidad en una ciencia interdisciplinar. Se debe garantizar una educación de calidad, dar prioridad al apoyo a niños y jóvenes e introducir un marco reglamentario que garantice la existencia de vías seguras para los solicitantes de asilo y los migrantes, reforzándose al mismo tiempo las políticas de integración y de inclusión.

3) Política climática y energética. La UE debe armonizar sus objetivos en materia de clima y de energía con el objetivo acordado de limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, incrementando al mismo tiempo la resiliencia. Los combustibles fósiles han de abandonarse progresivamente; deben aumentar las inversiones en eficiencia energética y energía limpia; y hay que promover la aceptación y utilización de soluciones basadas en la naturaleza. La congestión del tráfico debe disminuir y han de promoverse las infraestructuras sostenibles y los planes de movilidad globales. Asimismo, la UE debe apoyar a los países en desarrollo en la adaptación y la resiliencia frente al cambio climático.

4) La alimentación, la agricultura y la ordenación del territorio, incluida la política agrícola común. La UE debe garantizar que todas sus inversiones en agricultura estén en consonancia con el Tratado de la UE a fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana, la seguridad alimentaria y la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente. Deben emplearse fondos públicos para apoyar la producción alimentaria, el suministro de bienes públicos y los servicios ecosistémicos, al tiempo que se garantiza un nivel de vida justo para la comunidad agrícola y se posibilita la transición a una agricultura y unos sistemas alimentarios sostenibles. Debe concederse prioridad a las inversiones en prácticas respetuosas con el medio ambiente y económicamente viables, así como a la investigación al respecto, y lograr que las cadenas de valor mundiales sean sostenibles.

5) La política de cohesión es un impor-

tante instrumento de inversión de la UE para apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Debería reforzar la localización de los ODS mediante el apoyo directo a los gobiernos regionales y locales, apoyar la agenda urbana para la UE, seguir promoviendo los objetivos sociales y lograr un mejor fomento de las inversiones en una infraestructura más ecológica y sostenible, en particular en las zonas rurales.

Para hacer frente a la urgente necesidad de actuar, animamos encarecidamente a la Comisión a que siga nuestras recomendaciones a tiempo y sin dilación, de forma que Europa pueda aprovechar plenamente y con rapidez la oportunidad que representa el de-

sarrollo sostenible para nuestras sociedades. La aplicación de nuestros requisitos requerirá un enfoque inclusivo y participativo que nos comprometemos plenamente a apoyar. Nuestro objetivo final es garantizar que el desarrollo sostenible se convierta en un rasgo permanente de la elaboración de las políticas europeas.

La totalidad de la contribución de la Plataforma multilateral sobre los ODS al documento de reflexión titulado «Hacia una Europa sostenible en 2030» puede consultarse en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/sdg_multi-stakeholder_platform_input_to_reflection_paper_sustainable_europe2.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar*

Report of the commission to the European Parliament and the Council in relation to the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de septiembre de 2003, el Consejo adoptó la Directiva 2003/86/CE por la que se establecen normas comunes sobre el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar por parte de nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (en lo sucesivo, «la Directiva»). Es de aplicación en todos los Estados miembros, salvo en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido¹. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, de la Directiva, esta no regula la situación de los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la UE.

En los últimos treinta años, la reagrupación familiar ha sido uno de los principales motivos de inmigración a la UE. En 2017, 472 994 personas fueron admitidas en la EU-25 por motivo de reagrupación familiar, lo que representa el 28 % de todos los primeros permisos expedidos a nacionales de terceros países en la EU-25².

En muchos Estados miembros, la reagrupación familiar representa un amplio porcentaje de la inmigración legal. En 2008, la Comisión publicó su primer Informe relativo a la aplicación de la Directiva³, el cual destacaba las distintas decisiones políticas adoptadas por los Estados miembros sobre cómo gestionar eficazmente la gran afluencia de inmi-

* Comisión Europea, Bruselas, 29.3.2019

¹ En el presente informe, «Estados miembros» son los Estados miembros que estén vinculados por la Directiva, denominados alternativamente EU-25.

² Fuente: Eurostat, [migr_resfam] de 25.9.2018.

³ COM(2008) 610 final, de 8 de octubre de 2008.

grantes por motivo de reagrupación familiar. En los últimos años, muchos Estados miembros han introducido o revisado, en particular, las normas de reagrupación familiar establecidas para los refugiados (y también para los beneficiarios de protección subsidiaria, los cuales están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva). A pesar de los recientes retos migratorios y del elevado número de solicitantes de protección internacional, los beneficiarios de dicha protección han seguido beneficiándose de unas normas de reagrupación familiar más favorables en comparación con otras categorías de nacionales de terceros países, y los beneficiarios de la protección subsidiaria se benefician, en general, de un nivel de protección legalmente garantizada similar al de los refugiados⁴.

La Comisión ha realizado un seguimiento de estas decisiones políticas y legislativas, que deben quedar dentro del margen de discreción ofrecido por la Directiva y respetar el derecho a la reagrupación familiar establecido en la misma. En 2014, la Comisión publicó una Comunicación⁵ que proporciona orientación a los Estados miembros sobre la forma de aplicar la Directiva. Este documento de orientación ha ofrecido una interpretación coherente de las principales disposiciones de la Directiva que han dado lugar a cambios significativos en las legislaciones y prácticas de algunos Estados miembros⁶.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) también ha desempeñado un papel fundamental en la aplicación de la Directiva, ya que ha aportado una amplia jurisprudencia sobre la interpretación de las disposiciones más sensibles de la Directiva, principalmente resolviendo las cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales nacionales de los Estados miembros.

El presente informe ofrece una visión general de la situación actual de la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros, y hace hincapié en cuestiones clave que han surgido a partir del análisis del cumplimiento de la propia Comisión, de las quejas recibidas y de las sentencias pertinentes del TJUE. En este sentido, vale la pena destacar que la Comisión ha recibido numerosas quejas relacionadas con la reagrupación familiar de nacionales de terceros países⁷. Los principales problemas planteados hacen referencia a: la denegación de visados o permisos, las pruebas de identidad o de vínculos familiares como motivo para la denegación, los largos plazos de tramitación por parte de las administraciones, las desproporcionadas tasas de expedición de permisos, el concepto de recursos fijos y regulares, el acceso al empleo de los miembros de la familia, los periodos de espera aplicados incorrectamente y la proporcionalidad de las condiciones de preintegración.

El presente informe se basa asimismo en un estudio reciente realizado por la Red Europea de Migración (REM)⁸, que evaluó tanto los retos jurídicos como prácticos para la aplicación de la Directiva. El estudio destaca los tres grandes problemas a los que se enfrentan los solicitantes. El primero hace referencia a la obligación de comparecer personalmente ante una misión diplomática para presentar su solicitud⁹; esta obligación genera un problema práctico, en particular para los solicitantes ante los Estados miembros más pequeños que no tienen necesariamente representación diplomática en cada país. El segundo gran problema hace referencia al habitualmente larguísimo plazo de tramitación de una solicitud¹⁰. El tercer gran problema es la falta de los documentos necesarios para tramitar la solicitud¹¹, especialmente la prueba de identidad y de vínculos familiares. Desde el punto de vista de las autoridades nacionales, el estudio seña-

⁴ EMN study on Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU (Estudio de la REM sobre reunificación familiar de nacionales de terceros países en la UE), abril de 2017, p. 43.

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, COM(2014) 210 final.

⁶ Estudio de la REM (2017), p. 12.

⁷ No obstante, muchas de estas quejas quedan fuera del ámbito de la legislación de la UE aplicable, ya que hacen referencia a cuestiones relacionadas con el acceso a la ciudadanía de un Estado miembro, a los miembros de la familia de ciudadanos «no móviles» de la UE, y a las quejas generales por presunta discriminación o mala administración.

⁸ Estudio de la REM (2017), p. 37.

⁹ AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

¹⁰ AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

¹¹ AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

ló como un importante reto la detección de las parejas registradas o matrimonios forzados o de conveniencia y de las declaraciones falsas de paternidad¹², lo que requiere investigaciones exhaustivas y, a su vez, puede afectar al plazo de tramitación de las solicitudes.

II. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

Derecho a la reagrupación familiar- Artículo 1

La Directiva reconoce la existencia de un derecho a la reagrupación familiar. Impone a los Estados miembros una obligación positiva concreta al exigirles que, en los supuestos fijados por la Directiva, autoricen la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional. El objeto de la Directiva ha quedado debidamente reflejado en la legislación nacional de todos los Estados miembros, aunque la mayoría de ellos¹³ no cuentan con una disposición específica que se corresponda con el artículo 1, el cual define el objetivo de la Directiva y, por tanto, no requiere una transposición específica.

Definición de conceptos clave – Artículo 2

En general, la mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente las definiciones establecidas por la Directiva. En aquellos casos en que los Estados miembros no han transpuesto explícitamente las definiciones, en particular la definición de «reagrupante», estas pueden, no obstante, deducirse de las disposiciones que establecen los requisitos de la reagrupación familiar.

Ámbito de aplicación – Artículo 3

El reagrupante

Para que los nacionales de terceros países puedan considerarse reagrupantes a efectos

de la reagrupación familiar deben residir legalmente en un Estado miembro, ser titulares de un permiso de residencia válido durante al menos un año (con independencia del título de residencia) y tener una perspectiva fundada de obtener el derecho a la residencia permanente.

Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 3. Debe destacarse que los marcos jurídicos nacionales de algunos Estados miembros incluyen disposiciones más favorables que el artículo 3 (por ejemplo, Bulgaria, Hungría, los Países Bajos y Eslovaquia no han transpuesto el criterio de la perspectiva fundada de obtener el derecho a la residencia permanente), algo que permite la Directiva.

Miembros de la familia de ciudadanos de la UE

Para entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, tanto el reagrupante como los miembros de su familia deben ser nacionales de terceros países. Esto significa que los miembros de la familia de ciudadanos de la UE quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. No obstante, pueden estar cubiertos por la Directiva 2004/38/CE¹⁴ si son miembros de la familia de ciudadanos de la UE que se trasladan o residen en un Estado miembro distinto de aquel del que son nacionales. No obstante, la reagrupación de los ciudadanos de la UE que residen en el Estado miembro del que son nacionales no está sujeta al Derecho de la Unión y sigue siendo competencia nacional. En una sentencia reciente¹⁵, el TJUE se declaró competente, sobre la base del artículo 267 del TFUE, para interpretar las disposiciones de la Directiva de reagrupación familiar cuando el Derecho nacional haya declarado dicho precepto aplicable de manera directa e incondicional a los miembros de la familia de un ciudadano de la UE que no haya ejercido su derecho a la libre circulación.

¹⁴ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

¹⁵ Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

¹² BE, EE, IT.

¹³ A excepción de EE, ES y MT.

En la práctica, estas normas son muy similares en España, Lituania, los Países Bajos y Suecia. En los casos en que existen diferencias, las disposiciones aplicables a los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de ciudadanos no móviles de la UE suelen ser más favorables. Dichas disposiciones pueden incluir, por ejemplo¹⁶: una definición más amplia de familia¹⁷; una exención de las condiciones específicas que deben cumplir los miembros de la familia¹⁸; la ausencia de un umbral de ingresos¹⁹; un importe de referencia menor o una evaluación menos onerosa de las circunstancias financieras²⁰; la ausencia de periodos de espera o periodos más reducidos²¹; la ausencia de una cuota²²; el acceso libre al mercado laboral²³.

Solicitantes de asilo y beneficiarios de protección temporal o subsidiaria

La Directiva también excluye de su ámbito de aplicación a los reagrupantes que son beneficiarios de protección temporal o subsidiaria, así como a los solicitantes de asilo²⁴. No obstante, en su Comunicación sobre las Directrices²⁵, la Comisión hizo hincapié en que no debe interpretarse que la Directiva obliga a los Estados miembros a denegar a los beneficiarios de protección temporal o subsidiaria el derecho a la reagrupación familiar. Las Directrices también animan a los Estados miembros a adoptar normas que otorguen a dichas categorías de personas derechos de reagrupación similares a los derechos de los refugiados. En una sentencia reciente²⁶, el TJUE se declaró competente para interpretar las disposiciones de la Directiva relativas al derecho a la reagrupación familiar de los beneficiarios de protección subsidiaria cuan-

do el Derecho nacional hubiera declarado dichas disposiciones aplicables de manera directa e incondicional a dicha situación.

En muchos Estados miembros, los beneficiarios de protección subsidiaria pueden solicitar la reagrupación familiar en las mismas condiciones que los refugiados²⁷. En determinados Estados miembros, la ley dispone la reagrupación familiar con los beneficiarios de protección subsidiaria no antes de tres años (Austria) o dos años (Letonia) a partir de la fecha de obtención de la protección subsidiaria.

Cualquier matrimonio o pareja registrada con beneficiarios de protección subsidiaria o personas a las que se les haya concedido el estatuto de refugiado debe haber existido ya en el país de origen o antes de la entrada²⁸. Chipre no permite a los beneficiarios de protección subsidiaria solicitar la reagrupación familiar, mientras que otros Estados miembros como Chequia sí lo permiten con arreglo a un régimen nacional (paralelo a la Directiva de reagrupación familiar). Por último, Alemania ha limitado recientemente la reagrupación familiar de los beneficiarios de protección subsidiaria con la suspensión de la reagrupación familiar para todos aquellos a los que se les hubiera expedido un permiso de residencia con arreglo a la protección subsidiaria a partir de mediados de marzo de 2016. Desde agosto de 2018, esta suspensión se ha levantado parcialmente para una cuota mensual de mil miembros de la familia.

Miembros de la familia que pueden acogerse a la reagrupación – Artículo 4, apartado 1

Los miembros de la familia autorizados a reunirse con el reagrupante incluyen como mínimo a la «familia nuclear»: el cónyuge del reagrupante y los hijos menores de edad del reagrupante o del cónyuge.

Cónyuge

El artículo 4, apartado 1, otorga al cónyuge del reagrupante el derecho a la reagru-

¹⁶ Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 30.

¹⁷ AT, BE, HU, LV.

¹⁸ Edad mínima en LT, SK.

¹⁹ FI, FR, PL, SE.

²⁰ HR, IE, SI.

²¹ CY, DE, PL.

²² AT.

²³ CY, HR, HU, LV.

²⁴ La Directiva 2001/55/CE del Consejo recoge el derecho explícito de los beneficiarios de protección temporal a reunirse con los miembros de su familia.

²⁵ COM(2014) 210 final.

²⁶ TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, K y B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

²⁷ BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LU, NL, SI, SK – fuente: Estudio de la REM (2017), p. 20.

²⁸ AT, DE, EE, HR, NL, SI.

pación familiar. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente este requisito.

En el caso de matrimonios poligámicos²⁹, únicamente se permite la reagrupación de un cónyuge, y podrá denegarse la entrada de los hijos de otros cónyuges que pretendan reunirse con el reagrupante (artículo 4, apartado 4). Asimismo, los Estados miembros pueden establecer una edad mínima tanto para el reagrupante como para el cónyuge (artículo 4, apartado 5). La mayoría de los Estados miembros han aplicado esta cláusula optativa con el argumento de que puede ayudar a prevenir los matrimonios forzados. Cinco Estados miembros³⁰ han fijado la edad en veintiún años, el límite máximo previsto en la Directiva.

Las leyes de la mayoría de los Estados miembros permiten que las parejas del mismo sexo soliciten la reagrupación familiar³¹. Un pequeño número de Estados miembros no lo permite³². En nueve Estados miembros, las parejas del mismo sexo tienen el mismo derecho a la reagrupación familiar que los cónyuges de distintos sexos³³.

En su sentencia del asunto Marjan Noorzia³⁴, el TJUE tuvo que decidir si la edad mínima de veintiún años prevista en el artículo 4, apartado 5, de la Directiva se refiere a la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar o a la fecha en la que se resuelve la solicitud. El Tribunal dictaminó que el artículo 4, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que esta disposición no se opone a una norma según la cual los cónyuges o las parejas registradas deben haber cumplido los veintiún años en el momento de la presentación de la solicitud.

En esta sentencia el Tribunal analizó el objetivo y la proporcionalidad de la edad mí-

nima y declaró: En este sentido, debe señalarse que la edad mínima fijada por los Estados miembros con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2003/86 corresponde, en definitiva, a la edad a la que el Estado miembro de que se trate considera que una persona ha adquirido una madurez suficiente no solo para rechazar un matrimonio impuesto sino también para decidir establecerse voluntariamente en otro país con su cónyuge con el fin de llevar una vida familiar con éste en dicho país e integrarse en él. (...) Además, una medida de este tipo no cuestiona el objetivo de prevención de los matrimonios forzados dado que permite presumir que, debido a la mayor madurez, será menos fácil influir en los interesados para que celebren un matrimonio forzado y acepten la reagrupación familiar si se exige que ya hayan cumplido la edad de 21 años en el momento de la presentación de la solicitud en vez de admitir que tengan menos de 21 años en esa fecha.

Hijos menores

Los hijos menores son los que tienen una edad inferior a la de la mayoría legal establecida a nivel nacional (normalmente 18 años) y no están casados. La Directiva permite dos restricciones a la reagrupación familiar de hijos menores, siempre y cuando ya formaran parte de la legislación nacional del Estado miembro en la fecha de aplicación de la Directiva (la llamada «cláusula de statu quo»).

En primer lugar, los niños mayores de doce años que lleguen independientemente del resto de sus familias pueden tener que probar que cumplen las condiciones de integración previstas por la legislación nacional. No obstante, el TJUE dictaminó³⁵ que esta disposición debe respetar el mejor interés del menor. Solo DE aplica esta excepción.

En segundo lugar, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación familiar de menores se presenten antes de los quince años (artículo 4, apartado 6). Ningún Estado miembro ha aplicado esta limitación. Dado que esta disposición es

²⁹ Esta cuestión aún no ha dado lugar a ninguna sentencia del Tribunal de Justicia de la UE.

³⁰ BE, CY, LT, MT, NL.

³¹ AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

³² EE, LT, LV, MT, PL, SK.

³³ AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Fuente: Estudio de la REM (2017), pp. 21 -22.

³⁴ TJUE, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

³⁵ TJUE, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, apartado 75.

una cláusula de statu quo, tales limitaciones en la legislación nacional están ahora prohibidas.

En cuanto a los hijos menores, dos sentencias del TJUE son de especial interés. En los asuntos acumulados O. y S. y Maahanmuuttovirasto³⁶, el Tribunal confirmó la norma general según la cual las disposiciones sustantivas de la Directiva³⁷ deben interpretarse y aplicarse a la luz del artículo 7 y el artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y del artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva. Estas disposiciones exigen a los Estados miembros que evalúen las solicitudes de reagrupación en cuestión en beneficio del interés de los hijos afectados y con vistas a fomentar la vida familiar.

En un asunto más reciente,³⁸ A y S, el TJUE dictaminó que, en las cuestiones relativas a la reagrupación familiar de los refugiados, para evaluar si una persona se ajusta a la definición de «menor no acompañado» deberá tenerse en cuenta la fecha de llegada al territorio del Estado miembro, y no la de la solicitud de reagrupación familiar. Según la sentencia dictada en este asunto, el concepto de «menor no acompañado» debe entenderse, por tanto, referido a una persona menor de dieciocho años en el momento de su llegada, que cumpla los dieciocho años durante el procedimiento de asilo, y que tras alcanzar dicha edad ha solicitado la reagrupación familiar.

Otros miembros de la familia – Artículo 4, apartados 2 y 3

Además de la familia nuclear, los Estados miembros pueden incluir, como miembros de la familia, a los padres dependientes y los hijos mayores solteros del reagrupante o de su cónyuge, y a la pareja no casada (relación estable debidamente probada o pareja registrada) del reagrupante.

Varios Estados miembros decidieron ampliar el número de miembros de la familia que pueden solicitar la reagrupación. No obstante, muchos de ellos³⁹ han optado por no incluir a los ascendientes en línea directa y en primer grado del reagrupante o de su cónyuge, cuando estén a su cargo y carezcan del apoyo familiar adecuado en el país de origen. Italia ha aplicado parcialmente esta opción al ampliarla únicamente a los familiares en primer grado del reagrupante.

Además de los parientes en primer grado del reagrupante o su cónyuge, el artículo 4, apartado 2, también ofrece la posibilidad de reagrupación familiar a los hijos mayores solteros del reagrupante o su cónyuge, cuando no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. Quince Estados miembros aplican esta opción⁴⁰.

El artículo 4, apartado 3, permite la entrada y residencia de la pareja registrada del reagrupante y de la pareja no casada que mantenga con el reagrupante una relación estable debidamente probada. Solo ES y SE aplican plenamente esta opción.

Requisitos para ejercer el derecho a la reagrupación familiar

El artículo 7 permite a los Estados miembros imponer dos tipos distintos de requisitos. Primero, les permite requerir que el reagrupante aporte prueba de que dispone de una vivienda, un seguro de enfermedad y recursos fijos y regulares. En segundo lugar, les permite requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración.

Vivienda – Artículo 7, apartado 1, letra a)

Los Estados miembros tienen la opción de requerir prueba de que el reagrupante dispone de una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región. La mayoría de los Estados miembros han aplicado esta opción, a excepción de

³⁶ TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

³⁷ En este caso, el requisito de recursos financieros del artículo 7, apartado 1, letra c) (para más detalles véase la sección 4.3.3).

³⁸ TJUE, A y S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

³⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

⁴⁰ BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK.

Finlandia, Croacia, los Países Bajos y Eslovenia. El tamaño de la vivienda considerada adecuada varía entre los Estados miembros, si bien parece que algunos (Letonia, Suecia) no han establecido criterios específicos para evaluar dicha idoneidad⁴¹.

Seguro de enfermedad – Artículo 7, apartado 1, letra b)

La posibilidad de requerir un seguro de enfermedad se ha utilizado ampliamente, excepto en Bulgaria, Finlandia, Francia, Portugal y Suecia.

Recursos fijos y regulares –Artículo 7, apartado 1, letra c)

Todos los Estados miembros imponen el requisito de recursos fijos y regulares. No obstante, este requisito debe aplicarse de conformidad con la interpretación que hace el TJUE, que establece que las disposiciones nacionales pertinentes no deben menoscabar el objetivo y la eficacia de la Directiva.

En el asunto Chakroun⁴², el Tribunal limitó el margen de maniobra de los Estados miembros a la hora de establecer el requisito de los recursos. En particular, el Tribunal dictaminó que los Estados miembros no pueden denegar la reagrupación a un reagrupante que tenga recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero que, habida cuenta del nivel de sus recursos, tenga derecho, no obstante, a solicitar una asistencia especial para hacer frente a gastos de subsistencia excepcionales y determinados de forma individual, a la condonación de impuestos concedida por autoridades locales en función de la cuantía de sus ingresos o bien a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica. Es más, el Tribunal dictaminó que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, al aplicar el requisito de la renta establecido en el artículo 7, apartado 1, letra c), establece una distinción en función de si la relación familiar es ante-

rior o posterior a la entrada del reagrupante en el territorio del Estado miembro de acogida.

En los asuntos acumulados O. y S. y Maahanmuuttovirasto⁴³, el Tribunal dictaminó que el requisito de los recursos debe aplicarse a la luz del artículo 7 (derecho a la vida familiar) y del artículo 24 (interés superior del menor) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El TJUE subrayó que al ser la autorización de la reagrupación familiar la norma general y el objetivo de la Directiva, la facultad establecida en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse de forma estricta. Así pues, los Estados miembros no deben utilizar sus facultades discrecionales de tal forma que se menoscaben los objetivos y la eficacia de dicha Directiva.

En el asunto Khachab⁴⁴, el Tribunal confirmó que las disposiciones nacionales que prevén una evaluación prospectiva de los recursos financieros basada en la evolución anterior de los ingresos eran compatibles con la legislación de la UE. El Tribunal dictaminó que el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite a las autoridades nacionales competentes denegar una solicitud de reagrupación familiar sobre la base de una evaluación prospectiva de la probabilidad de que el reagrupante conserve, o no, los recursos fijos y regulares necesarios durante el año siguiente al de presentación de dicha solicitud. El Tribunal añadió que la evaluación debería basarse en la evolución de los ingresos del reagrupante en los seis meses previos a dicha fecha.

La mayoría de los Estados miembros⁴⁵ han establecido un umbral de ingresos de referencia para evaluar la suficiencia de los recursos financieros necesarios para ejercer el derecho a la reagrupación familiar. En muchos Esta-

⁴¹ Estudio de la REM (2017), pp. 21 -22.

⁴² TJUE, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

⁴³ TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁴⁴ TJUE, Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

⁴⁵ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

dos miembros esta suma es igual⁴⁶ o superior a⁴⁷ los ingresos mensuales mínimos básicos o a la renta mínima de subsistencia por mes de dicho país.

En otros Estados miembros, el umbral se fija en un importe concreto, aunque el importe puede variar en función del tamaño de la familia⁴⁸. La mayoría de los Estados miembros⁴⁹ aplican exenciones al umbral de ingresos, especialmente para los refugiados u otros beneficiarios de protección subsidiaria⁵⁰. Algunos Estados miembros no cuentan con un umbral de ingresos y evalúan el requisito de los recursos caso por caso⁵¹.

Medidas de integración – Artículo 7, apartado 2

Esta cláusula opcional permite a los Estados miembros requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración, que en el caso de los miembros de la familia de refugiados solo pueden aplicarse una vez que se concede la reagrupación familiar⁵². La Comisión ha seguido de cerca la aplicación de esta cláusula y ha pedido aclaraciones a algunos Estados miembros, ya que las disposiciones nacionales no deben obstaculizar el efecto útil de la Directiva y deben respetar la jurisprudencia pertinente del TJUE⁵³.

La mayoría de los Estados miembros no han aplicado esta opción, si bien en algunos casos tales medidas se están estudiando o son objeto de propuestas⁵⁴. En los casos en que existen medidas de integración previas a la admisión a efectos de la reagrupación familiar, los Estados miembros suelen requerir a

los miembros de la familia que demuestren una competencia lingüística básica; se aplican exenciones a los miembros de la familia de refugiados o (en algunos casos) a los beneficiarios de protección subsidiaria.

Normalmente, los miembros de la familia toman la iniciativa de apuntarse a clases de idiomas o a tutoriales en línea de idiomas, y son ellos los que deben sufragar sus costes⁵⁵. Las tasas dependen del país de origen, el proveedor o el formato del curso⁵⁶. Algunos Estados miembros pueden requerir además que los miembros de la familia mejoren su competencia lingüística tras la admisión (normalmente un nivel A2 o B1)⁵⁷, o que hagan un examen de integración cívica tras la admisión⁵⁸, como parte de su programa general de integración o de los requisitos para residir permanentemente en el país⁵⁹. En algunos casos puede ofrecerse formación lingüística gratuita⁶⁰.

Junto a las competencias lingüísticas, los programas de integración de los Estados miembros también pueden incluir cursos sobre la historia y los valores del país, y de orientación social o profesional⁶¹. Otras medidas de integración también pueden consistir en la visita a un centro de integración⁶², la firma de una declaración de integración⁶³ o un contrato de integración⁶⁴ que imponga la formación cívica y lingüística. En ocasiones, el incumplimiento de estas medidas puede conllevar la retirada o la no renovación de un permiso de residencia o a la denegación de permisos de larga duración⁶⁵.

El objetivo de dichas medidas es facilitar la integración de los miembros de la familia. Su admisibilidad de conformidad con la Directiva depende de si responden a este fin y de si respetan el principio de proporcionalidad.

⁴⁶ AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

⁴⁷ BE, MT, PL.

⁴⁸ CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 25.

⁴⁹ BE, BG, FI, DE, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

⁵⁰ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

⁵¹ CY, HU. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 26.

⁵² Los refugiados deben cumplir las condiciones de integración para poder constituir una familia en los Países Bajos.

⁵³ Véanse las sentencias de los asuntos C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, P. y S., ECLI:EU:C:2015:369; y C-540/03, Parlamento/Consejo, ECLI:EU:C:2006:429.

⁵⁴ FI, LU.

⁵⁵ AT, DE, NL.

⁵⁶ Estudio de la REM (2017), p. 26.

⁵⁷ AT, NL.

⁵⁸ NL.

⁵⁹ AT, DE, LV, NL.

⁶⁰ EE, LV.

⁶¹ BE, DE, EE, NL, SE.

⁶² AT.

⁶³ BE, NL.

⁶⁴ FR.

⁶⁵ Estudio de la REM (2017), pp. 26 -27.

Su admisibilidad puede cuestionarse sobre la base de la accesibilidad a tales cursos o exámenes, de cómo están concebidos u organizados (por ejemplo, material de examen, tasas, lugar de celebración) y de si tales medidas o su impacto responden a fines distintos de la integración (por ejemplo, unas tasas elevadas que excluyan a las familias con rentas bajas). Asimismo, debería respetarse la garantía procesal del derecho a recurrir legalmente.

En el asunto *Minister van Buitenlandse Zaken/Z. Y A.*⁶⁶, el Tribunal reconoció en los apartados 53 y 54 de su sentencia que: [...] no puede negarse que la adquisición de conocimientos tanto de la lengua como de la sociedad del Estado miembro de acogida facilita en gran medida la comunicación entre los nacionales de terceros países y los del propio Estado miembro, favoreciendo además la interacción y el desarrollo de relaciones sociales entre unos y otros. Tampoco puede negarse que la adquisición de conocimientos de la lengua del Estado miembro de acogida facilita el acceso de los nacionales de terceros países al mercado de trabajo y a la formación profesional. [...] En esta perspectiva, la obligación de superar un examen de integración cívica de nivel elemental permite garantizar que los nacionales de terceros países adquieran conocimientos que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado miembro de acogida.

No obstante, en la misma sentencia (apartados 56 a 58) el Tribunal también indica los límites de la discreción de los Estados miembros a la hora de imponer condiciones de integración: El principio de proporcionalidad requiere [...] que las condiciones de la aplicación de dicha obligación no excedan de lo necesario para alcanzar el objetivo mencionado. [...] El fin de las medidas de integración mencionadas en el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86 no puede ser el de seleccionar a las personas que puedan ejercitar su derecho a la reagrupación familiar, sino facilitar la integración de las mismas en los Estados miembros. Además, deben tenerse en cuenta circunstancias individuales muy específicas, como pueden ser la edad, el nivel

educativo, la situación económica o la salud de los miembros concretos de la familia del reagrupante [...].

Por tanto, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la legislación nacional que transponga el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, debe ser adecuada para alcanzar los objetivos de dicha legislación y no debe exceder lo necesario para alcanzarlos.

En dos sentencias recientes⁶⁷, el TJUE ha desarrollado su jurisprudencia sobre las condiciones de integración en el marco específico del artículo 15 (concesión de un permiso autónomo).

Periodo de espera y capacidad de acogida – Artículo 8

El artículo 8 establece la posibilidad de que los Estados miembros requieran un periodo mínimo de residencia legal antes de que los miembros de la familia puedan reunirse con el reagrupante (párrafo primero), y de prever un periodo de espera de hasta tres años para la expedición de un permiso de residencia en aquellos casos en los que la legislación anterior en materia de reagrupación familiar requiriera tener en cuenta la capacidad de acogida (párrafo segundo).

Muchos países transpusieron la opción del párrafo primero. No obstante, la Comisión identificó varias incoherencias en la aplicación que han requerido aclaraciones y modificaciones en las legislaciones nacionales a raíz de los intercambios con los Estados miembros afectados. Solo Austria y Croacia han transpuesto la opción del párrafo segundo.

Muchos Estados miembros no establecen un periodo de espera antes de que la familia del reagrupante pueda solicitar la reagrupación familiar⁶⁸. En aquellos casos en los que esta disposición resulta de aplicación, el periodo de espera puede ser de uno⁶⁹, uno y me-

⁶⁷ TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, y sentencia de 7 de noviembre de 2018, K., C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

⁶⁸ BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

⁶⁹ ES, LU, NL.

⁶⁶ TJUE, C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453.

dio⁷⁰, dos⁷¹ o tres años⁷² a partir del momento en que el reagrupante pasa a ser residente del país o recibe una resolución definitiva que le otorga protección internacional, con las exenciones que conceden cada uno de los Estados miembros⁷³.

Posibles restricciones por razones de orden público, seguridad pública o salud pública – Artículo 6

En general, la mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 6, aunque se han identificado una serie de diferencias en la utilización de la terminología, especialmente del concepto de «seguridad nacional». Los Estados miembros han utilizado diversos métodos para aplicar esta disposición, algunos se remiten a las disposiciones pertinentes del acervo de Schengen y otros a un delito penal con pena de privación de libertad.

El considerando 14 de la Directiva ofrece algunas indicaciones de qué podría constituir una amenaza para el orden público y la seguridad pública. Por lo demás, los Estados son libres para establecer sus normas de conformidad con el principio general de proporcionalidad y con el artículo 17 de la Directiva, que les obliga a tener debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia, sopesándolas con la gravedad y el tipo de delito contra el orden o la seguridad pública. El criterio de salud pública puede aplicarse siempre que la enfermedad o discapacidad no sea el único motivo para la retirada o la no renovación de un permiso de residencia. Los conceptos de «orden público», «seguridad pública» y «salud pública» del artículo 6 deben interpretarse a la luz de la jurisprudencia del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En la actualidad no existe ninguna norma general o jurisprudencia consolidada según la cual las cláusulas de orden público estableci-

das en la Directiva sobre reagrupación familiar y demás directivas sobre migración deban interpretarse siempre de la misma manera que la cláusula de orden público de la Directiva 2004/38/CE, sobre libre circulación (sobre la que existe una importante jurisprudencia del TJUE).

Esto ya se confirmó en las Directrices de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva⁷⁴, que destacaron que, si bien la jurisprudencia del TJUE sobre la Directiva de libre circulación no afecta directamente a los nacionales de terceros países, puede, mutatis mutandis, servir como referencia para definir, por analogía, los conceptos en juego. Cabe esperar nuevas orientaciones interpretativas del TJUE a raíz de dos cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-381/18 y C-382/18 (ambos pendientes) en las que por primera vez se pedía al Tribunal que interpretara directamente las cláusulas de orden público del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva.

Procedimiento de examen de la solicitud – Artículo 5

Solicitante – Artículo 5, apartado 1

De conformidad con el artículo 5, apartado 1, los Estados miembros deben decidir si la persona facultada para presentar la solicitud es el miembro de la familia o el reagrupante. Los Estados miembros están divididos en torno a la aplicación de este artículo: en algunos⁷⁵ la persona facultada es el reagrupante, mientras que en otros⁷⁶ es el miembro de la familia, o ambos⁷⁷.

Lugar de presentación de la solicitud – Artículo 5, apartado 3

La Directiva requiere que el miembro de la familia resida fuera del territorio del Estado miembro en el momento de la presentación de la solicitud y solamente permite excepciones en determinados casos. Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente

⁷⁰ FR.

⁷¹ CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

⁷² AT.

⁷³ Estudio de la REM (2017), pp. 27 - 28.

⁷⁴ COM(2014) 210.

⁷⁵ BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI.

⁷⁶ AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

⁷⁷ IT, LT, LV, NL, PT, RO.

esta disposición, y todos (salvo Rumanía y Bulgaria) han utilizado la excepción que permite a los miembros de la familia presentar su solicitud en el territorio del Estado miembro si ya residen legalmente en él⁷⁸ o en aquellos casos en los que circunstancias excepcionales lo justifiquen⁷⁹, por ejemplo, cuando exista un obstáculo para ello en el país de origen.

Documentos acreditativos – Artículo 5, apartado 2, párrafo primero

La lista de documentos requeridos varía entre los Estados miembros: algunos tienen una lista muy detallada, mientras que otros solo se refieren a requisitos generales y por ello dejan un amplio margen de apreciación a las autoridades. La Directiva establece disposiciones específicas para los refugiados: los Estados miembros deberán tener en cuenta otras pruebas cuando un refugiado no pueda facilitar un documento oficial que pruebe los vínculos familiares (artículo 11, apartado 2). En general, en ausencia de documentación (fiable) los Estados miembros adoptan un enfoque flexible⁸⁰, especialmente para los beneficiarios de protección internacional y los miembros de su familia. A menudo aceptan una serie de otros medios de prueba, siempre y cuando puedan verificar la identidad de los solicitantes y la existencia de vínculos familiares⁸¹. Estos incluyen documentos de las entrevistas del procedimiento de asilo, pruebas de una vista de apelación, declaraciones notariales o declaraciones escritas, fotos de eventos y recibos.

Los Estados miembros también pueden requerir o sugerir, normalmente como último recurso, una prueba de ADN, por ejemplo en los casos en los que persistan las dudas y sea necesaria una confirmación más fiable. A pesar de este enfoque flexible, el estudio de la REM de 2017 mostró que la falta de documen-

tos para tramitar la solicitud es uno de los problemas mencionados con más frecuencia⁸². Esto también se puso de manifiesto en algunas quejas recibidas por la Comisión, que en un caso han dado lugar a intercambios de información con el Estado miembro interesado.

Entrevistas e investigaciones – Artículo 5, apartado 2, párrafo segundo

La mayoría de los Estados miembros utilizan la posibilidad de realizar entrevistas y de efectuar cualquier otra investigación que consideren necesaria para obtener pruebas de la existencia de vínculos familiares. Solo unos pocos Estados miembros⁸³ no aplican esta opción.

Para ser admisibles de conformidad con el Derecho comunitario, las entrevistas o investigaciones deberán ser proporcionadas (es decir, no deberán convertir en inaplicable el derecho a la reagrupación familiar) y respetar los derechos fundamentales, en especial el derecho a la intimidad y la vida familiar. Hasta la fecha, la Comisión no ha identificado ningún problema relacionado con la aplicación de esta disposición.

Fraude, matrimonio, relación de pareja o adopción de conveniencia – Artículo 16, apartado 4

Esta disposición permite a los Estados miembros llevar a cabo controles e inspecciones específicos cuando existan motivos para sospechar de la existencia de fraude o de un matrimonio, relación de pareja o adopción de conveniencia. Cada sistema nacional incluye normas para impedir la reagrupación familiar si la relación tiene el único propósito de obtener un permiso de residencia. La opción se aplica en la legislación nacional de la mayoría de los Estados miembros⁸⁴. Otros⁸⁵ aplican parcialmente la disposición, circunstancia que no preocupa a la Comisión.

⁷⁸ BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

⁷⁹ AT, FI, LU. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 32.

⁸⁰ Estudio de la REM (2017), p. 33 y p. 37.

⁸¹ En sus conclusiones de 29 de noviembre de 2018 en el asunto C-635/17 (pendiente) del TJUE, ECLI:EU:C:2018:973, AG Wahl sugirió imponer una obligación de cooperación activa tanto a los solicitantes como a las autoridades para los casos en que los documentos acreditativos sean insuficientes.

⁸² AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

⁸³ BG, EE, HR, NL, SI.

⁸⁴ AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

⁸⁵ EL, FI, LT, PL, SK.

En una petición prejudicial reciente⁸⁶, se pidió al TJUE que aclarara si el artículo 16, apartado 2, letra a), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la retirada de un permiso de residencia si su obtención estuvo basada en información fraudulenta, pero el miembro de la familia desconocía la existencia de fraude.

Tasas

En la mayoría de los Estados miembros, los solicitantes tienen que pagar tasas. El importe total varía en función del Estado miembro: por término medio, la tasa se sitúa entre 50 y 150 EUR. La Directiva no dice nada sobre la cuestión de las tasas administrativas aplicables al procedimiento. No obstante, tal y como se indica en el Informe de la Comisión de 2008, los Estados miembros no deberían establecerlas a un nivel que pueda socavar el «efecto útil» de la Directiva.

En cuanto a los costes de los «exámenes de integración cívica», el TJUE dictaminó que, si bien los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países paguen distintas tasas relacionadas con las medidas de integración adoptadas en virtud del artículo 7, apartado 2, de la Directiva, así como determinar el importe de dichas tasas, de conformidad con el principio de proporcionalidad, el nivel al que se establezcan dichas tasas no debe tener por objeto, ni por efecto, imposibilitar o hacer excesivamente difícil la reagrupación familiar.

Así sucedería si el importe de las tasas exigibles para realizar el examen de integración cívica fuera excesivo a causa de su considerable incidencia económica en los nacionales de terceros países afectados⁸⁷.

Notificación por escrito y duración del procedimiento – Artículo 5, apartado 4

La autoridad nacional competente está obligada, en virtud del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, a notificar por escrito la re-

solución a los solicitantes tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, a más tardar en un plazo de nueve meses a partir de la fecha en la que se presentó la solicitud. La mayoría de los Estados miembros cumplen con esta disposición y aplican plazos por debajo de los nueve meses. Conforme al párrafo segundo, podrá ampliarse el plazo en circunstancias excepcionales relacionadas con la complejidad del examen de la solicitud. La aplicación de esta disposición no preocupa a la Comisión.

Interés superior del menor – Artículo 5, apartado 5

Conforme al artículo 5, apartado 5, al examinar la solicitud, los Estados miembros deberían tener debidamente en cuenta el interés superior del menor. El TJUE hizo hincapié en ello en los asuntos O. y S., Maahanmuuttovirasto⁸⁸, y Parlamento/Consejo⁸⁹. La mayoría de los Estados miembros han cumplido con esta obligación, pero no todos la han transpuesto explícitamente a los efectos de la revisión de una solicitud de reagrupación familiar. No obstante, la obligación de tener en cuenta el interés superior del menor parece ser un principio general del Derecho en la legislación nacional.

Cláusula horizontal relativa a la consideración pertinente – Artículo 17

La obligación de tener debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen, y por tanto la necesidad de aplicar un planteamiento en cada caso particular, ha sido recordada a menudo por el TJCE, especialmente en el asunto Parlamento/Consejo de 2006⁹⁰. En consonancia con esta sentencia, la simple referencia al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no parece constituir una aplicación adecuada del artículo 17.

⁸⁸ TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁸⁹ TJUE, C-540/03, Parlamento/Consejo., ECLI:EU:C:2006:429.

⁹⁰ Ibidem.

⁸⁶ TJUE, asunto pendiente, YZ. y otros, C-557/17.

⁸⁷ TJUE, C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453, apartados 64 y 65.

La mayoría de los Estados miembros han aplicado correctamente esta disposición. Los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica (principios generales del Derecho de la Unión) deben aplicarse en cualquier resolución sobre la denegación, retirada o denegación de renovación de un permiso. En dos asuntos pendientes⁹¹, se pidió al TJUE que evaluara la repercusión del artículo 17 en el contexto de las retiradas de permisos por motivos de orden público.

Recursos – Artículo 18

En general, todos los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 18. Todos han establecido el derecho a recurrir legalmente de conformidad con esta disposición (aunque de distintas maneras). No se ha identificado ninguna disposición nacional que sea demasiado gravosa o que obstaculice el derecho a recurrir.

Entrada y residencia – Artículo 13 y artículo 15

Expedición de visados – Artículo 13, apartado 1

Tan pronto como se acepte una solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro debe autorizar la entrada de los miembros de la familia y darles toda clase de facilidades para la obtención de los visados requeridos. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 13, apartado 1. Debe señalarse que la facilitación de la obtención del visado requerido es obligatoria para los Estados miembros.

Duración de la residencia – Artículo 13, apartados 2 y 3

El artículo 13, apartado 2, establece que los Estados miembros deben expedir a los miembros de la familia un primer permiso de residencia de una duración mínima de un año. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición; no obstante, algunos indican explícitamente

que la validez mínima del permiso de residencia es de un año.

El artículo 13, apartado 3, establece que la duración de los permisos de residencia otorgados a los miembros de la familia no superará, en principio, la fecha de caducidad del permiso de residencia que posea el reagrupante. Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición.

Permiso de residencia autónomo - Artículo 15

El artículo 15, apartado 1, párrafo primer, establece que, a más tardar a los cinco años de residencia, y siempre que al miembro de la familia no se le haya concedido un permiso de residencia por motivos distintos de la reagrupación familiar, el cónyuge o la pareja no casada, o el hijo que hubiera alcanzado la mayoría de edad, tendrán derecho (previa solicitud si así lo requiere la legislación nacional) a un permiso de residencia autónomo. Esta disposición ha sido correctamente incorporada a la legislación de la mayoría de los Estados miembros (a pesar de algunas disparidades relativas a la duración del estado civil o del cómputo del plazo de cinco años, aunque no preocupa el cumplimiento).

El artículo 15, apartado 3, establece una opción que otorga a los Estados miembros el derecho, en caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de ascendientes o descendientes en línea directa y en primer grado, a expedir un permiso de residencia autónomo (previa solicitud si así lo requiere la legislación nacional) a las personas que hubieren entrado con fines de reagrupación familiar (también incluye esta posibilidad si concurren circunstancias especialmente difíciles). Todos los Estados miembros aplicaron la opción.

En dos sentencias recientes⁹² relacionadas con el artículo 15, el TJUE ha aclarado que, si bien la expedición de un permiso de residencia autónomo es, en principio, un derecho derivado de cinco años de residencia en

⁹¹ TJUE, asuntos pendientes C-381/18 y 382/18.

⁹² TJUE, Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:2001:876, y sentencia de 7 de noviembre de 2018, K., C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

un Estado miembro con fines de reagrupación familiar, no obstante, el legislador de la UE autorizó a los Estados miembros a supeditar la concesión de dicho permiso a determinadas condiciones, cuya definición deja en manos de los Estados miembros.

En particular, el TJUE consideró la posibilidad de que un Estado miembro impusiera condiciones de integración para la obtención de un permiso de residencia autónomo de conformidad con el artículo 15 de la Directiva sobre reagrupación familiar (C-257/17 y C-484/17) y aclaró que dichas condiciones son compatibles con la Directiva, siempre que sean proporcionales: el artículo 15 [...] no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite denegar una solicitud de permiso de residencia autónomo, presentada por un nacional de un tercer país que ha residido más de cinco años en el territorio de un Estado miembro por razones de reagrupación familiar, por no justificar haber superado un examen de integración cívica sobre la lengua y la sociedad de dicho Estado miembro, siempre que las disposiciones concretas que regulan la obligación de aprobar ese examen no excedan de lo necesario para lograr el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países.

En su sentencia del asunto C-257/17, el Tribunal también aclaró otro detalle procesal relacionado con la fecha de expedición de los permisos autónomos y declaró que la Directiva no se opone a una normativa nacional que establezca que un permiso autónomo de residencia no puede expedirse antes de la fecha en la que se solicitó.

Acceso a la educación y a un empleo – Artículo 14

El artículo 14, apartado 1, establece los ámbitos en los que los miembros de la familia del reagrupante deben recibir el mismo trato que este: acceso a la educación, a un empleo, a la orientación, y a la formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales. La Directiva ofrece además a los Estados miembros la posibilidad de decidir, con arreglo a la legislación nacional, las condiciones en que los miembros de la familia ejercerán una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia (artículo 14,

apartado 2), y les permite limitar el acceso a una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia de los ascendientes en línea directa y en primer grado y de los hijos mayores solteros contemplados en el artículo 4, apartado 2 (artículo 14, apartado 3).

En general, los Estados miembros han transpuesto correctamente los requisitos de igualdad establecidos en el artículo 14, apartado 1, pero la mayoría de ellos⁹³ no han aplicado la opción contemplada en el artículo 14, apartado 2. Solo Eslovaquia ha adoptado la opción del artículo 14, apartado 3. A menudo, estas disposiciones se han incorporado a la legislación nacional junto con el principio general de no discriminación.

Reagrupación familiar de refugiados – Artículos 9 a 12

El capítulo V de la Directiva hace referencia a una serie de excepciones que establecen unas disposiciones más favorables para la reagrupación familiar de refugiados a fin de tener en cuenta su situación particular. A continuación, se destacan los aspectos clave.

El artículo 10 establece la aplicación de la definición de miembros de la familia para la reagrupación familiar de refugiados. Prevé ciertas excepciones y normas específicas para los reagrupantes que sean menores no acompañados. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente este artículo. En una petición prejudicial reciente⁹⁴ se pidió al TJUE que aclarara si los Estados miembros pueden utilizar la «disposición condicional» del artículo 10, apartado 2, de una manera más restrictiva que la prevista en la Directiva y que permita la reagrupación de un miembro «a cargo» de la familia solo en aquellos casos en los que la dependencia esté relacionada con el estado de salud.

El artículo 11 describe la presentación y el examen de la solicitud de los refugiados. Tal y como se establece en el artículo 11, apartado 1, la presentación y el examen de la solicitud

⁹³ Excepto en BE, BG, CY, EL, LU, MT.

⁹⁴ TJUE, asunto pendiente, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-519/18.

de reagrupación familiar con un reagrupante al que se le haya otorgado el estatuto de refugiado debe llevarse a cabo de conformidad con el artículo 5, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2.

De conformidad con el artículo 11, apartado 2, en aquellos casos en los que el refugiado no pueda aportar documentos justificativos de los vínculos familiares, los Estados miembros deben tener en cuenta otras pruebas de la existencia de dichos vínculos. Una resolución denegatoria de una solicitud no podrá basarse únicamente en la falta de documentos justificativos. Debe destacarse que en la aplicación práctica de esta disposición pueden fácilmente surgir problemas de cumplimiento y que los Estados miembros deben permanecer atentos a la cuestión de los documentos justificativos de los refugiados. En el asunto E.⁹⁵ (pendiente), se planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE relacionada con la obligación de los refugiados de cooperar y explicar la falta de disponibilidad de los documentos justificativos. Es probable que la inminente sentencia aclare esta importante cuestión.

El artículo 12 establece que algunas de las facilidades de reagrupación ofrecidas a los refugiados solo son aplicables si se presenta una solicitud de reagrupación familiar en un plazo de tres meses tras la concesión del estatuto de refugiado. En una sentencia reciente⁹⁶, el TJUE confirmó, en principio, el carácter absoluto de este límite temporal, aunque hizo hincapié en que esta estricta norma no puede aplicarse a aquellas situaciones en las que las circunstancias particulares hacen objetivamente excusable la presentación extemporánea de dicha solicitud.

III. CONCLUSIONES

Desde 2008, el estado de la aplicación de la Directiva de reagrupación familiar ha mejorado, también como fruto de los procedimientos de infracción incoados por la Comisión y de su

Comunicación sobre las Directrices publicada en 2014, así como de las numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los Estados miembros han realizado grandes esfuerzos para mejorar y adaptar sus legislaciones nacionales de forma que cumplan con los requisitos de la Directiva.

En su primer Informe relativo a la aplicación de la Directiva de 2008, la Comisión destacó una serie de cuestiones problemáticas en la aplicación relacionadas con la expedición de visados, los permisos autónomos, unas disposiciones más favorables para los refugiados, el interés superior del menor y los recursos. No obstante, estas cuestiones giraban principalmente alrededor de los aspectos jurídicos de la transposición, ya que los Estados miembros aún no han experimentado la aplicación práctica de estas normas durante un periodo de tiempo prolongado.

La Comunicación de la Comisión de 2014, que sirvió de orientación para la aplicación de la Directiva, destacó los problemas persistentes de las legislaciones nacionales, en particular algunos problemas transversales que se habían puesto claramente de manifiesto, como las medidas de integración, los ingresos fijos y estables, la necesidad de tener debidamente en cuenta el interés superior del menor y las disposiciones más favorables para la reagrupación familiar de los refugiados.

Cuatro años después, estas cuestiones clave siguen siendo un reto para algunos Estados miembros, que deben seguir tratando de aplicar eficazmente la Directiva, prestando una atención específica a la importancia primordial del derecho fundamental al respeto de la vida familiar, los derechos del menor y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Además, tal y como se mencionó tanto en el Informe de 2008 como en la Comunicación de 2014, la redacción de la Directiva, que deja a los Estados miembros el correspondiente margen de discrecionalidad en su aplicación, no debe dar lugar a una rebaja de las normas al aplicar las disposiciones «condicionales» sobre ciertos requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de una forma demasiado amplia o excesiva. Los principios generales del Derecho de la Unión, princi-

⁹⁵ TJUE, asunto C-635/17 (pendiente).

⁹⁶ TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, K y B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

palmente la proporcionalidad y la seguridad jurídica, deben considerarse el elemento principal para evaluar la compatibilidad de las disposiciones nacionales con la Directiva.

Como guardiana de los Tratados de la UE, la Comisión ha supervisado periódicamente la aplicación jurídica y práctica de la Directiva por parte de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las cuestiones destacadas en el presente informe. Dado

que la reagrupación familiar sigue siendo uno de los principales retos de la UE en el marco de la política de migración, la Comisión seguirá supervisando de cerca las legislaciones nacionales y las prácticas administrativas, y podrá considerar las medidas oportunas (de conformidad con los poderes que le confieren los Tratados), incluida la incoación de procedimientos de infracción en aquellos casos en que sea necesario.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea*

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Labour Authority

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Reforzar la equidad del mercado interior ha sido una de las prioridades del mandato de la Comisión Juncker¹. El 17 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron conjuntamente en la Cumbre Social en Gotemburgo el pilar europeo de derechos sociales². El pilar establece varios principios y derechos esenciales destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente. Está diseñado como brújula para un proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en toda la Unión que garantice la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral para los ciudadanos, así como condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales. Garantizar una movilidad laboral equitativa es fundamental para este objetivo.

La movilidad laboral transfronteriza en la UE beneficia a las personas, las economías y las sociedades en su conjunto. Entre las políticas y prioridades de la UE, la que cuenta con mayor apoyo de los ciudadanos es la libre circulación de los ciudadanos de la UE, que incluye la posibi-

* Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 131 final. 2018/0064 (COD) (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza) {SWD(2018)68 final} {SWD(2018)69 final} {SWD(2018)80 final}

¹ Un nuevo comienzo para Europa: Mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático, las diez prioridades de la Comisión para 2015-2019: https://ec.europa.eu/commission/priorities_es.

² En las siguiente dirección está disponible una visión general del pilar europeo de derechos sociales: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es.

lidad de que estos vivan, trabajen, estudien y hagan negocios en cualquier lugar de la UE³. La libre circulación de los trabajadores y la libre prestación de servicios en la Unión dependen de normas claras, justas y aplicadas de manera efectiva sobre la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social. A tal efecto, la UE ha elaborado un amplio corpus legislativo que regula la libre circulación de los trabajadores, el desplazamiento de trabajadores y la coordinación de la seguridad social. La Comisión Juncker ha presentado varias propuestas para mejorar este marco regulador⁴.

Sin embargo, siguen planteándose interrogantes con respecto al cumplimiento y la ejecución efectiva y eficiente de las normas de la UE, lo que puede poner en peligro la confianza en el mercado interior y su equidad. En particular, se han expresado inquietudes en relación con los trabajadores móviles, que son vulnerables a los abusos o ven negados sus derechos, así como con las empresas, que operan en un entorno empresarial incierto o poco claro y en condiciones de competencia desiguales. La movilidad laboral transfronteriza ha aumentado notablemente en los últimos años. En 2017, 17 millones de ciudadanos vivían o trabajaban en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad. Esta cifra era casi el doble a la de hace una década. Los desplazamientos han aumentado un 68 % desde 2010, pasando a 2,3 millones en 2016⁵. 1,4 millones de ciudadanos de la UE se desplazan cada día para ir a trabajar a otro Estado miembro⁶. Hay también casi 2 millones de trabajadores del sector del transporte por carretera que cruzan cada día fronteras interiores de la UE para transportar mercancías o pasajeros. Hay una necesidad de cooperación eficaz entre las autoridades nacionales y de actuación administrativa concertada para gestionar un mercado laboral cada vez más europeo.

El Parlamento Europeo ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de reforzar los controles y la coordinación por los Estados miembros y entre ellos⁷, en particular a través del refuerzo de los intercambios de información entre las inspecciones de trabajo⁸, y de apoyar activamente el ejercicio del derecho a la libre circulación⁹. El Consejo ha puesto también de relieve la necesidad de mejorar la cooperación administrativa y de desarrollar intercambios de ayuda e información en el contexto de la lucha contra el fraude relacionado con el desplazamiento de los trabajadores, haciendo al mismo tiempo hincapié en la importancia de una información clara y transparente para los prestadores de servicios y los trabajadores¹⁰.

En este contexto, en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2017¹¹, el presidente Juncker propuso la creación de una «Autoridad Laboral Europea» para garantizar que las normas de la UE sobre movilidad laboral se apliquen de forma equitativa, sencilla y eficaz. La presente propuesta tiene por objeto la creación de dicha «Autoridad Laboral Europea» (en lo sucesivo, «la Autoridad») en forma de una agencia descentralizada de la UE para abordar los siguientes desafíos más importantes:

- apoyo y orientación inadecuados a las personas y las empresas en situaciones transfronterizas, incluida la incompleta o escasa disponibilidad de información al público sobre sus derechos y obligaciones;

³ Eurobarómetro estándar n.º 88: La opinión pública en la Unión Europea, diciembre de 2017.

⁴ COM(2016) 128 final, COM(2016) 815 final, COM(2017) 278 final, COM(2017) 277 final y COM(2017) 281.

⁵ Informe anual de 2016 sobre la movilidad laboral dentro de UE, segunda edición, mayo de 2017.

⁶ Informe anual de 2017 sobre la movilidad laboral dentro de la UE.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre el dumping social en la Unión Europea [2015/2255(INI)].

⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, sobre el tema «Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa» [2013/2112(INI)].

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales [2016/2095(INI)].

¹⁰ Consejo, Orientación general sobre la propuesta de Directiva que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores, 13612/17, 24 de octubre de 2017.

¹¹ El discurso del Estado de la Unión de 2017 está disponible en: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_es

- acceso a la información e intercambio de información insuficientes entre las autoridades nacionales responsables de los diferentes ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social;
- insuficiente capacidad de las autoridades nacionales para organizar la cooperación con autoridades a través de las fronteras;
- fragilidad de los mecanismos para la realización de actividades conjuntas de aplicación transfronteriza o ausencia de dichos mecanismos;
- ausencia de un mecanismo de mediación transfronterizo específico entre los Estados miembros en todos los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social;
- organización insuficiente de la cooperación a nivel de la UE en este campo.

El objetivo global de la iniciativa es contribuir a garantizar una movilidad laboral equitativa en el mercado interior. En este contexto, la propuesta tiene por objeto:

- mejorar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, así como el acceso a los servicios pertinentes;
- reforzar la cooperación operativa entre las autoridades en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas;
- proporcionar mediación y facilitar las soluciones en casos de diferencias entre autoridades nacionales y de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo, tales como las reestructuraciones de empresas que afectan a varios Estados miembros.

En concreto, se confiarán a la Autoridad una serie de tareas operativas, a saber, proporcionar información y servicios pertinentes a las personas y los empleadores, así como apoyar a los Estados miembros en la cooperación, el intercambio de información, las inspecciones concertadas y conjuntas, la evaluación de riesgos, la creación de capacidades, la mediación y la cooperación en caso de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo. Las estructuras y herramientas de la UE existentes en el ámbito de la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social estarán integradas o complementadas por una Autoridad que ofrecerá a los Estados miembros un apoyo operativo y técnico sin precedentes.

La Autoridad beneficiará a todas las personas que están sujetas a las normas de la Unión en el ámbito de la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social, en concreto los asalariados, los trabajadores por cuenta propia y otras personas que son ciudadanos de la Unión o nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión y se encuentran en una situación transfronteriza. Esto incluye a los trabajadores desplazados, los titulares de la tarjeta azul de la UE, las personas trasladadas dentro de una misma empresa y los residentes de larga duración, siempre que estén sujetos a las normas mencionadas. También beneficiará a las empresas que desarrollan actividades transfronterizas, en particular a efectos de contratación.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La Autoridad ayudará a que los derechos de los trabajadores y los ciudadanos a la igualdad de trato y el acceso a las oportunidades de empleo y la seguridad social estén garantizados en situaciones transfronterizas. También proporcionará transparencia a las empresas sobre las normas laborales locales en todo el mercado interior. Por último, apoyará la cooperación entre

las autoridades nacionales para garantizar que se respeten los derechos de los trabajadores y los ciudadanos y prevenir el fraude y el abuso.

La Comisión ha adoptado una serie de iniciativas y propuestas para promover la movilidad laboral equitativa, en particular, las revisiones de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores¹² y de los Reglamentos sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social¹³, así como el paquete «Europa en movimiento», incluida la *lex specialis* sobre el desplazamiento de trabajadores en los transportes internacionales por carretera¹⁴ y la revisión de las normas sociales y de mercado en el transporte por carretera¹⁵. Estas iniciativas recientes siguen la vía de anteriores propuestas legislativas, como las Directivas relativas al cumplimiento de la normativa sobre desplazamiento de trabajadores¹⁶ y la libre circulación de los trabajadores¹⁷, el Reglamento sobre EURES (red europea de servicios de empleo)¹⁸ e iniciativas tales como la relativa a la creación de una plataforma europea hacer frente al trabajo no declarado¹⁹.

En el contexto de la preparación de estas propuestas y de los debates durante el procedimiento legislativo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar el marco para la aplicación y el cumplimiento de las normas vigentes. La propuesta de una Autoridad Laboral Europea tiene por objeto llenar este vacío.

La creación de la Autoridad propuesta permitirá concentrar algunas tareas que están actualmente dispersas en varios comités y organismos, e introducir un apoyo operativo en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, aumentando la coherencia de la política de la UE sobre cuestiones de movilidad transfronteriza (para más detalles véase más abajo la sección «Adecuación regulatoria y simplificación»)

La Autoridad propuesta complementará las actividades de las cuatro agencias en el ámbito del empleo y la política social y garantizará la coherencia con dichas actividades: la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Fundación Europea de Formación (ETF) y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA).

El Reglamento propuesto contribuirá a la aplicación de los principios y derechos establecidos en el pilar europeo de derechos sociales, en particular promoviendo la sensibilización sobre las oportunidades de formación y aprendizaje permanente de los ciudadanos móviles, así como el apoyo activo al empleo, y, de manera más general, mediante la aplicación efectiva y eficiente de la legislación de la Unión sobre la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, así como de los convenios colectivos que implementan dicha legislación de la Unión.

¹² COM(2016) 128 final.

¹³ COM(2016) 815 final.

¹⁴ COM(2017) 0278 final.

¹⁵ COM(2017) 277 final y COM(2017) 281.

¹⁶ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («el Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

¹⁷ Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores (DO L 128 de 30.4.2014, p. 8).

¹⁸ Reglamento (UE) 589/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES), al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 492/2011 y (UE) n.º 1296/2013 (DO L 107 de 22.4.2016, p. 1).

¹⁹ Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado (DO L 65 de 11.3.2016, p. 12).

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente iniciativa complementa el trabajo en curso para conseguir los objetivos establecidos en las orientaciones políticas: Un nuevo comienzo para Europa²⁰, en relación con la «Prioridad 4: Un mercado interior más justo y más profundo, con una base industrial fortalecida», y en particular la Estrategia para el Mercado Interior²¹. En la práctica, la movilidad laboral es un medio valioso para garantizar una asignación más eficiente de los recursos entre los sectores y dentro de ellos que reduzca el desempleo y corrija los desajustes de capacidades. La presente iniciativa complementa la prioridad n.º 1 de las orientaciones políticas («Un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión»), al crear un entorno reglamentario más favorable a un clima de emprendimiento y creación de empleo.

Además, la Autoridad es coherente con el objetivo estratégico del mercado único digital de modernizar la administración pública, conseguir la interoperabilidad transfronteriza y facilitar la interacción con los particulares. En este contexto, complementa la propuesta de la Comisión de un portal digital único²² al intentar facilitar la puesta a disposición del público de contenidos y servicios de alta calidad a través del portal, sobre la base del portal existente «Tu Europa». La presente iniciativa se basará también en la red informal de solución de problemas SOLVIT²³. En particular, la iniciativa alimentará y complementará, cuando proceda, la información y los servicios prestados a través del portal digital único. También fomentará el acceso a SOLVIT de las personas y los empleadores para resolver sus diferencias y se basará en las pruebas recogidas en esa fuente para identificar los problemas recurrentes en los ámbitos de su competencia.

Además, la presente iniciativa se basará en las buenas prácticas en el ámbito de la cooperación transfronteriza identificadas por el «Centro de Cuestiones Fronterizas»²⁴ para ayudar a desarrollar plenamente el potencial económico de las regiones fronterizas de la UE.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en los artículos 46, 48, 53, apartado 1, 62 y 91, apartado 1, del TFUE, que se centran en la libre circulación de los trabajadores, la coordinación de los sistemas de seguridad social, el acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio, la libre prestación de servicios y las normas comunes aplicables a los transportes internacionales.

- **Subsidiariedad**

Se aplica el principio de subsidiariedad, puesto que la propuesta no es competencia exclusiva de la UE. Los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los

²⁰ «Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático - Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», disponible en: http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junc-kers-political-guidelines_es

²¹ Puede consultarse una descripción general de las prioridades del mercado único en: http://ec.europa.eu/priorities/inter-nal-market_es

²² Propuesta COM(2017) 256 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012.

²³ Recomendación 2013/461/UE de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT (DO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

²⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM(2017) 534.

Estados miembros a nivel nacional, regional o local y pueden lograrse mejor a nivel de la Unión por las siguientes razones:

- El suministro de información y servicios de alta calidad y actualizados al público sobre sus derechos y obligaciones en situaciones transfronterizas debe coordinarse a nivel de la Unión para garantizar un enfoque coherente, claro y eficiente.
- La aplicación de la legislación de la Unión en los ámbitos de la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de los sistemas de seguridad social se basa en la cooperación entre los Estados miembros, lo que significa que ningún Estado miembro puede actuar solo.
- A fin de aumentar las sinergias y apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, garantizar la seguridad jurídica para las administraciones y las personas por igual, y llegar a un entendimiento común de las necesidades de ejecución, es también necesario desarrollar un enfoque coordinado y conjunto a nivel de la Unión, en lugar de depender de lo que puede ser una red compleja de acuerdos bilaterales o multilaterales.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta es una respuesta proporcionada a la necesidad de apoyo operativo y no va más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo. No impone nuevas obligaciones a los Estados miembros, las personas o los empleadores, sino que se centra en apoyar la movilidad transfronteriza y crear nuevas oportunidades. No incide en la toma de decisiones, la legislación o las medidas de ejecución nacionales, que siguen siendo competencia de los Estados miembros. Además, deja en gran medida a la discreción de los Estados miembros el modo de aprovechar las posibilidades establecidas por la iniciativa.

El informe de evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta de Reglamento²⁵ expone cómo consigue la propuesta el mejor equilibrio para conseguir los objetivos establecidos en la iniciativa, garantizando los beneficios (impactos positivos) para las autoridades nacionales, las personas y los empleadores sin aumentar significativamente los costes. También informa sobre el apoyo general de las partes interesadas consultadas en las actividades preparatorias previas a la presente propuesta

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es un Reglamento sobre la creación y el funcionamiento de la Autoridad laboral Europea. El Reglamento se basará en el enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE, aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2012²⁶. Un Reglamento proporciona la seguridad jurídica necesaria para la creación de la Autoridad, una seguridad que no podría conseguirse mediante otros instrumentos jurídicos.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / control de calidad de la legislación existente**

²⁵ SWD(2018)68.

²⁶ Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_es.pdf.

La propuesta para la creación de la Autoridad Laboral Europea se elaboró en sinergia con las propuestas legislativas en curso en los ámbitos conexos del desplazamiento de trabajadores, la coordinación de la seguridad social y la creación de un portal digital único. A este respecto, la propuesta se basa en las pruebas recogidas en el proceso preparatorio asociado con dichas propuestas, incluidas las evaluaciones de impacto, así como los debates durante el proceso legislativo. Un aspecto importante que surgió de dichos procesos fue la necesidad de apoyo operativo en términos de mejora de la cooperación transfronteriza y aumento de la transparencia y la sensibilización, a fin de mejorar la aplicación de estas normas del ámbito de la movilidad laboral.

De manera similar, la propuesta ha tomado nota de la evaluación en curso de las cuatro agencias de la UE en el ámbito de la política de empleo mencionadas anteriormente. Dicha evaluación consiste en una valoración individual de cada agencia, una perspectiva comparativa y una valoración prospectiva con respecto al futuro funcionamiento de las cuatro agencias. Las cuatro agencias tienen funciones bastante diferentes de las de la Autoridad propuesta, ya que se centran predominantemente en la investigación y no tienen un enfoque transfronterizo. Sin embargo, algunos elementos preliminares de la evaluación han contribuido a la presente propuesta, muy en particular con respecto a la organización de las tareas y la gobernanza de la Autoridad. El informe de evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta examina la posible interacción entre la Autoridad propuesta y las cuatro agencias existentes. La evaluación periódica de la Autoridad permitirá explorar nuevas sinergias y racionalizar las oportunidades con las Agencias activas en el ámbito del empleo y la política social.

En su informe especial sobre la libre circulación de los trabajadores, el Tribunal de Cuentas Europeo²⁷ incluyó recomendaciones para aumentar la sensibilización sobre los instrumentos de la Comisión destinados a apoyar a las personas que trabajan en el extranjero, seguir mejorando el portal EURES y hacer un mejor uso de los datos en el diseño de las iniciativas y la financiación en este ámbito. Estos aspectos se han tenido en cuenta en la preparación de la propuesta actual.

- **Consultas con las partes interesadas**

A fin de explorar los puntos de vista de las partes interesadas (incluidos los ciudadanos, las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil), la Comisión organizó una consulta pública abierta en internet sobre sus principales parámetros desde el 27 de noviembre de 2017 al 7 de enero de 2018. En la consulta pública se recibieron un total de 8 809 respuestas, 8 420 de las cuales eran idénticas (procedentes de una campaña iniciada por la Confederación Europea de Sindicatos), y 389 respuestas singulares.

En general, las respuestas a la consulta pública manifestaron un gran apoyo a la nueva Autoridad, incluidas las respuestas singulares. Los resultados respaldaban ampliamente el análisis de la Comisión sobre los principales desafíos. La gran mayoría de las respuestas (más del setenta por cien) consideraban que la cooperación existente entre las autoridades nacionales es insuficiente para garantizar la aplicación eficaz de las normas de la UE en el ámbito de la movilidad transfronteriza. Una proporción de respuestas similar consideraba que el acceso insuficiente a la información y la falta de transparencia sobre las normas de la movilidad transfronteriza suponen un problema para los ciudadanos y las empresas. Las posibles funciones propuestas para la nueva Autoridad también tuvieron un amplio respaldo, en particular el apoyo de la cooperación e intercambio de información sistemáticos entre autoridades nacionales.

²⁷ Informe especial n.º 6/2018: «Libre circulación de trabajadores: la libertad fundamental está asegurada, pero una mejor orientación de los fondos de la UE contribuiría a la movilidad de los trabajadores», disponible en el sitio web del TCE: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=44964>

La Comisión también realizó una serie de consultas específicas de los organismos de la UE en el ámbito de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social. El 11 de diciembre de 2017, se organizó una audiencia dedicada al tema con los interlocutores sociales a nivel de la UE y el 15 de diciembre de 2017 se celebró una reunión de diálogo estratégica con las organizaciones de la sociedad civil a nivel de la UE. Además de las contribuciones orales durante las reuniones temáticas, las organizaciones y los representantes que participaron en dichas consultas específicas presentaron documentos de posición.

Las consultas específicas dieron resultados variables. En general, los encuestados se congratularon de la creación de una nueva Autoridad que se centraría en la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales facilitando el intercambio de información y buenas prácticas. Al mismo tiempo, los encuestados subrayaron que la nueva Autoridad debería respetar plenamente las competencias nacionales basadas en el Tratado, no debería imponer requisitos adicionales de presentación de informes a los Estados miembros y no debería complicar o duplicar las estructuras administrativas existentes. Muchos de los interesados que participaron en la consulta específica creían que era necesario especificar el mandato y los objetivos de la futura Autoridad, junto con su relación con las estructuras e instrumentos existentes.

Los pormenores de los puntos de vista de las partes interesadas pueden encontrarse en el anexo 2 del informe de evaluación de impacto. Los resultados de estas consultas, incluidas las discusiones con la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado, el Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores, el Comité Técnico sobre la Libre Circulación de los Trabajadores, la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo y los intercambios informales con los ministros durante el almuerzo de trabajo de la reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPS-CO) de octubre de 2017, se tuvieron debidamente en cuenta cuando se preparó la presente propuesta.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Al preparar la presente iniciativa y el informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento, la Comisión utilizó un amplio conjunto de datos secundarios publicados por las instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Comisión y Tribunal de Cuentas), los servicios específicos de la Comisión («Tu Europa - Asesoramiento», SOLVIT), otras organizaciones europeas (OCDE), la investigación académica pertinente y estudios elaborados por grupos de reflexión. También hizo uso de su experiencia en materia de política interna y capacidad de análisis, incluso para la evaluación del impacto presupuestario.

La Comisión se basó también en datos primarios recogidos a efectos de la presente iniciativa. Para reunir pruebas, utilizó los contratos marco existentes. Esto incluyó una solicitud *ad hoc* a la Red de expertos juristas en movilidad dentro de la UE (FreSsco) sobre la capacidad de las inspecciones de trabajo para tratar casos transfronterizos. También incluyó una solicitud a un servicio de consultoría para elaborar estudios de casos basados en entrevistas cualitativas sobre los recursos de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la ejecución.

- **Evaluación de impacto**

En consonancia con su política «Legislar mejor», la Comisión realizó una evaluación de impacto de las posibles opciones estratégicas y de aplicación en preparación de la presente iniciativa. Esta labor ha contado con el apoyo de una consulta estructurada dentro de la Comisión a través de un Grupo Director Interservicios.

La evaluación de impacto se presentó al Comité de Control Reglamentario (CCR), para debate²⁸. Las recomendaciones del CCR en su dictamen negativo de 9 de febrero de 2018 se abordaron explicando en detalle el alcance y la justificación de la iniciativa y los puntos de vista de las partes interesadas, y desarrollando más el análisis relativo a las opciones evaluadas y la manera en que la iniciativa puede encajar en la estructura de gobernanza existente sobre la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, al tiempo que favorece las sinergias y la simplificación. Para responder a las reservas del CCR en su dictamen (positivo) de 21 de febrero de 2018, el informe de evaluación de impacto ha aclarado en mayor medida de qué manera la creación de la nueva Autoridad reorganizaría el panorama de los comités y estructuras existentes con el objetivo de reducir la complejidad y evitar duplicaciones, ha abordado la posible relación de la nueva Autoridad con las Agencias de la Unión existentes en el ámbito del empleo y ha reforzado la explicación de las previsiones presupuestarias asociadas con la opción preferida²⁹.

Se consideraron tres opciones estratégicas para la Autoridad propuesta, a saber, 1) una opción de apoyo, 2) una opción operativa y 3) una opción de supervisión. Cada opción propuso el mismo conjunto de tareas para la Autoridad; sin embargo, diferían en el grado de competencias que se le atribuían. Las tareas propuestas para la Autoridad eran las siguientes: i) servicios de movilidad laboral para las personas y las empresas; ii) cooperación e intercambio de información entre las autoridades nacionales; iii) apoyo a las inspecciones conjuntas; iv) análisis del mercado laboral y evaluación de riesgos; v) apoyo a la creación de capacidades; vi) mediación entre autoridades nacionales; vii) facilitación de la cooperación entre las partes interesadas pertinentes en caso de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo. Asimismo, se consideraron tres opciones de aplicación: 1) la Comisión asume algunas tareas operativas y se crea una Red europea que coordine los organismos de movilidad laboral de la UE existentes; 2) se crea una Autoridad sobre la base de los organismos de movilidad de la UE existentes; 3) se crea una nueva Autoridad sobre la base de la Agencia de la UE existente en el ámbito del empleo y la política social

Como parte de la evaluación de impacto, las opciones estratégicas y de aplicación se evaluaron en función de los criterios de eficacia, eficiencia y coherencia. Como consecuencia de este análisis, una combinación de la opción operativa (opción estratégica 2) implementada mediante la nueva Autoridad, que se basa en los organismos de movilidad laboral de la UE existentes (opción de aplicación 2), resultó ser la forma más eficiente y eficaz para cumplir los objetivos de la presente iniciativa. Permite garantizar efectos positivos para las autoridades nacionales, las personas y los empleadores sin aumentar significativamente los costes, al tiempo que supera la falta de apoyo operativo en el marco de cooperación de la UE existente, que fueron dos importantes preocupaciones planteadas por las partes interesadas.

• **Adecuación regulatoria y simplificación**

La propuesta de creación de la Autoridad reforzará el panorama institucional de la UE en el ámbito de la movilidad transfronteriza, con objeto de mejorar y simplificar las formas de cooperación actuales y, finalmente, facilitar el trabajo de los Estados miembros y la Comisión.

Actualmente, este panorama institucional incluye varias estructuras de la UE («organismos de la UE») en los que las administraciones nacionales cooperan e intercambian las mejores prácticas. Estos organismos de la UE incluyen: la Oficina Europea de Coordinación EURES, el Comité Técnico y el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores, el Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores, la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad

²⁸ SEC(2018) 144.

²⁹ Véase el anexo 1 del informe de evaluación de impacto SWD(2018) 68 para los pormenores de la consulta al Comité de Control Reglamentario.

Social (incluidas la Comisión Técnica y la Comisión de Cuentas creadas por la legislación, y un Comité de Conciliación creado por la propia Comisión Administrativa) y el Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

La nueva Autoridad pondrá en común tareas técnicas y operativas de los organismos de la UE mencionados en una estructura permanente, con objeto de conseguir resultados mejores y más eficientes sobre la base de un foro reforzado para la cooperación y las actividades conjuntas de investigación. En este contexto, la Autoridad:

- asumirá la gestión de la Oficina Europea de Coordinación EURES, de la que se encarga actualmente la Comisión;
- sustituirá al Comité Técnico de Libre Circulación de los Trabajadores;
- sustituirá al Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores;
- sustituirá a la Comisión Técnica, la Comisión de Cuentas y el Comité de Conciliación de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social;
- sustituirá a la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado.

En ámbitos de coordinación de la seguridad social, la Autoridad colaborará estrechamente con la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social con respecto a la tarea reglamentaria que sigue siendo competencia de dicha Comisión. Además, la Autoridad se beneficiará de cualquier contribución que los representantes de los interlocutores sociales y las administraciones a nivel nacional realicen en el marco del Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social y el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores.

Esta nueva organización simplificará el panorama institucional y favorecerá las sinergias entre los diversos aspectos de la movilidad transfronteriza en el ámbito de competencia de la Autoridad. Esto apoyará además la aplicación coherente y eficaz de la legislación de la Unión, mejorará la eficiencia y ofrecerá resultados de mayor y mejor calidad en comparación con la organización institucional actual, en la que los organismos de la UE operan en gran medida en compartimentos estancos, se centran en un acto o ámbito jurídico específico bajo su responsabilidad, carecen de una dimensión operativa, se reúnen normalmente un par de veces al año y realizan algunas actividades que se solapan.

La iniciativa tiene también por objeto racionalizar la manera en que se proporciona al público la información y los servicios sobre los derechos, las obligaciones y las oportunidades relacionados con la movilidad laboral transfronteriza, simplificando de este modo el acceso de las personas y los empleadores a dicha información y servicios.

La propuesta pretende mejorar la digitalización de los procedimientos y es complementaria de las iniciativas existentes y previstas en ese ámbito, como el intercambio electrónico de datos entre las autoridades nacionales en el ámbito de la coordinación de la seguridad social, en fase de ejecución por el sistema de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI), el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), el portal «Tu Europa» y el portal digital único propuesto por la Comisión.

• **Derechos fundamentales**

Dado que la Autoridad debe contribuir a una aplicación clara, justa y eficaz de las normas de la Unión sobre la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social, apo-

vará la protección y el cumplimiento de los derechos fundamentales cubiertos por dichas normas, tales como la libre circulación de las personas y los trabajadores (artículos 15 y 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea —en lo sucesivo, «la Carta»), el derecho de acceso a los servicios de colocación (artículo 29 de la Carta) y la libre prestación de servicios (artículo 16 de la Carta). También apoyará el ejercicio de los derechos a escala transfronteriza en materia de condiciones de trabajo justas y equitativas, seguridad social y protección de la salud (artículos 31, 34 y 35 de la Carta) y no discriminación (artículo 21 de la Carta).

Con respecto a la protección de datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta), las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 679/2016³⁰ (Reglamento general de protección de datos) y el Reglamento (CE) n.º 45/2001³¹ se aplican al procedimiento de protección de datos personales con arreglo a la presente propuesta. En cumplimiento de estas normas, todo tratamiento de datos personales se limitará a lo que sea necesario y proporcionado. Los datos se recogerán con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines.

Junto con otras iniciativas propuestas por la Comisión con arreglo a este mandato, la presente propuesta ayuda también a la Comisión y los Estados miembros a aplicar los derechos y los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales que apoyan unos mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Con arreglo a la opción combinada preferida identificada en la evaluación de impacto, los costes presupuestarios totales de la Autoridad se estiman en 50,9 millones al año a una velocidad de crucero que se espera conseguir a más tardar en 2023. Los costes en el marco del presente Marco Financiero Plurianual (2019-2020) se cubrirán en parte mediante redistribución de recursos de actividades existentes implementadas actualmente con arreglo Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y de líneas autónomas del ámbito del empleo y el transporte (70 %), en parte a través de la movilización del margen de la rúbrica 1a (30 %). Las actividades existentes transferidas a la Autoridad no se interrumpirán; su implementación se transferirá de la Comisión a la Autoridad tan pronto como esta sea operativa. Por lo que se refiere al personal, la Autoridad requerirá 69 puestos de plantilla, 60 expertos nacionales en comisión de servicios y 15 agentes contractuales. Puede encontrarse información detallada sobre las necesidades financieras y de personal en las fichas financieras legislativas adjuntas. Los requisitos para los presupuestos nacionales por el impacto de la propuesta en el presupuesto de la UE serán mínimos. No es posible cuantificar exactamente el impacto en las administraciones, pero los estudios de casos indican que dicho impacto será positivo, ya que la mejor aplicación de las normas permitirá a los organismos de ejecución nacionales recaudar cotizaciones sociales no abonadas anteriormente y beneficiarse del apoyo operativo de la Autoridad.

La propuesta incluye una cláusula de evaluación para evaluar el mandato y las tareas de la Autoridad cada 5 años con la posibilidad de ampliar progresivamente el alcance de sus actividades y de reforzar la Autoridad.

³⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

³¹ Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001, p. 1).

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Un marco de seguimiento específico descrito en el informe de evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta informará, sobre la base de una serie de indicadores, acerca de los progresos realizados para conseguir los objetivos del Reglamento. Lo requisitos y el plazo del marco de seguimiento estarán sujetos a un nuevo ajuste en el transcurso del proceso legislativo y de aplicación.

La Comisión evaluará el Reglamento cinco años después de su entrada en vigor de conformidad con los requisitos del Reglamento Financiero³² y las directrices para la mejora de la legislación³³. La evaluación se centrará en particular en los criterios establecidos en las directrices para la mejora de la legislación, es decir, eficacia, eficiencia, coherencia, valor añadido de la UE y pertinencia, en vista de cualquier revisión o actualización del Reglamento.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El capítulo I presenta los principios fundamentales que regulan la creación y el funcionamiento de la futura Autoridad.

El artículo 1 establece el objeto y las ámbitos de actuación de su competencia.

El artículo 2 contiene los principales objetivos de la Autoridad. Su letra a) explica los objetivos con respecto al público, es decir, las personas y los empleadores, la letra b) explica el papel con respecto a los Estados miembros y la letra c) se refiere a su papel para mediar y facilitar la solución de los litigios transfronterizos entre las autoridades nacionales o las perturbaciones del mercado laboral.

El artículo 3 prevé el estatuto jurídico de la Autoridad.

El artículo 4 indicará la sede de la futura Autoridad una vez que los Estados miembros la hayan decidido antes de finalizar el procedimiento legislativo para la adopción de la presente propuesta.

El capítulo II indica las tareas de la futura Autoridad, que se enumeran en el artículo 5 y se describen cada una de ellas con mayor detalle en los artículos específicos.

El artículo 6 ofrece información detallada sobre cómo mejorará la Autoridad la calidad de la información sobre los derechos y obligaciones en el ámbito de la movilidad laboral ofrecida a las personas y los empleadores, y el acceso a dicha información.

El artículo 7 expone de qué manera facilitará la Autoridad el acceso de las personas y los empleadores a las iniciativas y servicios de movilidad laboral, definiendo sus tareas específicas a este respecto. También establece el papel de la Autoridad en la gestión de la Oficina Europea de Coordinación EURES.

El artículo 8 sobre la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros prevé facilitar la cooperación y agilizar los intercambios entre las autoridades nacionales en

³² Reglamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2013, relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 208 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328 de 7.12.2013, p. 42).

³³ Directrices para la mejora de la legislación, SWD(2017) 350.

asuntos transfronterizos (descritos en el apartado 1), describe la función que desempeñará la Autoridad para apoyar a la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social establecida por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 en asuntos financieros relacionados con la aplicación de dicho Reglamento (apartado 2) y subraya el papel de la Autoridad para fomentar la utilización de herramientas electrónicas y digitalizar los procedimientos (apartados 3 y 4).

Los artículos 9 y 10 explican de qué manera coordinará la Autoridad las inspecciones transfronterizas concertadas y conjuntas. El artículo 9 expone en detalle cómo se establecerán las inspecciones concertadas y conjuntas. Explica que dichas inspecciones solo tendrán lugar con el acuerdo de los Estados miembros afectados, bien a petición de las autoridades nacionales o por iniciativa de la Autoridad (apartado 1), y requiere que los Estados miembros que decidan no realizar una inspección concertada o conjunta expliquen las razones de su decisión (apartado 2), permitiendo a los Estados miembros llevar a cabo inspecciones conjuntas también en casos en los que no todos los Estados miembros afectados por la inspección concertada o conjunta hayan decidido participar (apartado 3). El artículo 10 establece las disposiciones prácticas para realizar una inspección concertada o conjunta bajo la coordinación de la Autoridad.

El artículo 11 describe la función de análisis y evaluación de riesgos de la Autoridad con respecto a aspectos transfronterizos de la movilidad laboral, estableciendo los detalles de las actividades y el contexto en el que se llevará a cabo dicho trabajo.

El artículo 12 encomienda a la Autoridad que ayude a los Estados miembros a reforzar su capacidad para fomentar la aplicación y el cumplimiento coherentes, equitativos y eficaces de la legislación pertinente de la Unión, y establece actividades específicas para la Autoridad a fin de que cumpla esta tarea.

El artículo 13 sobre mediación describe la tarea de la Autoridad para resolver los litigios entre los Estados miembros.

El artículo 14 establece el papel de la Autoridad para fomentar la cooperación en casos de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo.

El artículo 15 prevé la cooperación de la Autoridad con otras agencias descentralizadas de la Unión.

El artículo 16 garantiza que todo el trabajo de la Autoridad centrado en la digitalización de los procedimientos utilizados en el transcurso del intercambio de información entre los Estados miembros se ajustará a los principios del marco de interoperabilidad y la arquitectura de referencia pertinentes.

El capítulo III describe la organización de la Autoridad, estableciendo los pormenores de su estructura.

El artículo 17 prevé la estructura administrativa y de gestión de la Autoridad, que incluye un Consejo de Administración, un director ejecutivo y un Grupo de partes interesadas. También establece la posibilidad de que la Autoridad cree grupos de trabajo y paneles específicos para abordar tareas concretas.

Los artículos 18 a 22 establecen normas detalladas sobre el funcionamiento del Consejo de Administración. Esta sección prevé la composición, las funciones, las normas relativas a la presidencia, las reuniones y las normas de votación del Consejo de Administración.

El artículo 23 describe las responsabilidades del director ejecutivo.

El artículo 24 prevé la creación de un Grupo de partes interesadas adjunto a la Autoridad para ofrecer un foro de consulta con las partes interesadas sobre temas relacionados con las tareas de la Autoridad.

El capítulo IV incluye disposiciones sobre el establecimiento y la estructura del presupuesto de la Autoridad.

El capítulo V establece las disposiciones que regulan la dotación de personal de la Autoridad, incluidas normas generales sobre el personal, el director ejecutivo, los funcionarios de enlace nacionales, los expertos nacionales en comisión de servicios y otros agentes.

El capítulo VI contiene las disposiciones generales y finales, incluidos los privilegios e inmunidades aplicables al personal de la Autoridad, el régimen lingüístico, las normas sobre transparencia y comunicación, la lucha contra el fraude, la garantía de la seguridad y la protección de la información, así como la responsabilidad. Establece que la Comisión evaluará periódicamente la actuación de la Autoridad. Este capítulo incluye también disposiciones sobre las investigaciones administrativas del Defensor del Pueblo Europeo, así como sobre la cooperación con terceros países. En ese capítulo se definen los acuerdos de sede y las condiciones de funcionamiento, así como el comienzo de las actividades de la Autoridad

El artículo 46 prevé modificaciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

El artículo 47 prevé modificaciones del Reglamento (CE) n.º 987/2009.

El artículo 48 prevé modificaciones del Reglamento (UE) n.º 492/2011.

El artículo 49 prevé modificaciones del Reglamento (UE) 2016/589.

El artículo 50 prevé la derogación de la Decisión 2009/17/CE y la Decisión (UE) 2016/344.

El artículo 51 establece la entrada en vigor del presente Reglamento.

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 46, su artículo 48, su artículo 53, apartado 1, su artículo 62 y su artículo 91, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo³⁴,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones³⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

³⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

³⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

Considerando lo siguiente:

(1) La libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior de la Unión que están consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

(2) Con arreglo al artículo 3 del TUE, la Unión obrará en pro de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y fomentará la justicia y la protección sociales. De conformidad con el artículo 9 del TFUE, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión debe tener en cuenta las exigencias relacionadas, entre otras cosas, con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con la promoción de un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

(3) El pilar europeo de derechos sociales fue proclamado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre Social de Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. Dicha Cumbre Social recordó la necesidad de dar prioridad a la dimensión humana, a fin de seguir desarrollando la dimensión social de la Unión y de promover la convergencia mediante esfuerzos en todos los niveles, como se confirmó en las Conclusiones del Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2017.

(4) Como indicaron en su Declaración conjunta sobre las prioridades legislativas para 2018-2019, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se comprometen a tomar medidas para reforzar la dimensión social de la Unión, trabajando para mejorar la coordinación de los sistemas de seguridad social³⁶, protegiendo a los trabajadores de los riesgos para la salud en el lugar de trabajo³⁷, garantizando un trato equitativo para todas las personas en el mercado laboral de la Unión mediante la modernización de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores³⁸, y mejorando la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión.

(5) Debe crearse una Autoridad Laboral Europea («la Autoridad») para ayudar a reforzar la equidad y la confianza en el mercado único. A tal efecto, la Autoridad debe apoyar a los Estados miembros y a la Comisión para reforzar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones en situaciones de movilidad laboral transfronteriza, así como el acceso a los servicios pertinentes, apoyar el cumplimiento y la cooperación entre los Estados miembros para garantizar la aplicación eficaz de la legislación de la Unión en estos ámbitos, y mediar y facilitar una solución en caso de litigios transfronterizos o perturbaciones del mercado laboral.

(6) La Autoridad debe realizar sus actividades en los ámbitos de la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social, incluida la libre circulación de los trabajadores, el desplazamiento de trabajadores y los servicios muy móviles. También debe mejorar la cooperación entre los Estados miembros para hacer frente al trabajo no declarado. En casos en los que la Autoridad, en el transcurso de la realización de sus actividades, tenga conocimiento

³⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 [COM(2016) 815 final].

³⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo [COM(2017) 11 final].

³⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios [COM (2016) 128 final].

de presuntas irregularidades, incluso en ámbitos de la legislación de la Unión más allá de su alcance, como violaciones de condiciones de trabajo, de normas de salud y seguridad, o el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular, debe estar, en su caso, en condiciones de informar a la Comisión, los organismos competentes de la Unión y las autoridades nacionales y de cooperar con ellos sobre estas cuestiones.

(7) La Autoridad debe contribuir a facilitar la libre circulación de los trabajadores regulada por el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁹, la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁰ y el Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴¹. Debe facilitar el desplazamiento de trabajadores regulado por la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴² y la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴³, incluso apoyando la ejecución de las disposiciones implementadas mediante convenios colectivos universalmente aplicables de conformidad con las prácticas de los Estados miembros. También debe contribuir a la coordinación de los sistemas de seguridad social regulados por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁴, el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁵ y el Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁶, así como el Reglamento (CE) n.º 1408/71 del Consejo⁴⁷ y el Reglamento (CE) n.º 574/72 del Consejo⁴⁸.

(8) En algunos casos, se ha adoptado legislación sectorial de la Unión para responder a necesidades específicas de un sector, como por ejemplo el ámbito del transporte internacional. La Autoridad debe abordar también los aspectos transfronterizos de la aplicación de esa legislación sectorial de la Unión, en particular el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y

³⁹ Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141 de 27.5.2011, p. 1).

⁴⁰ Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores (DO L 128 de 30.4.2014, p. 8).

⁴¹ Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES), al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 492/2011 y (UE) n.º 1296/2013 (DO L 107 de 22.4.2016, p. 1).

⁴² Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

⁴³ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («el Reglamento IML») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

⁴⁴ Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1; corrección de errores en el DO L 200 de 7.6.2004).

⁴⁵ Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 284 de 30.10.2009, p. 1).

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

⁴⁷ Reglamento (CE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149 de 5.7.1971, p. 2).

⁴⁸ Reglamento (CE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad (DO L 74 de 27.3.1972, p. 1).

del Consejo⁴⁹, la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁰, el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵¹ y la Directiva por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE – COM(2017) 278⁵².

(9) Las personas cubiertas por las actividades de la Autoridad deben ser personas sujetas a la legislación de la Unión en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, incluidos los asalariados, las personas que trabajan por cuenta propia, los solicitantes de empleo y las personas económicamente inactivas. Se incluyen tanto ciudadanos de la Unión como nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión, como los trabajadores desplazados, los titulares de la tarjeta azul de la UE, las personas trasladadas dentro de una empresa o los residentes de larga duración, así como los miembros de su familia.

(10) La creación de la Autoridad no debe crear nuevos derechos o nuevas obligaciones para las personas y los empleadores, incluidos los operadores económicos o las organizaciones sin ánimo de lucro, ya que las actividades de la Autoridad deben cubrirlos en la medida en que están cubiertos por la legislación de la Unión en el ámbito de aplicación del presente Reglamento.

(11) Para garantizar que puedan beneficiarse de un mercado interior equitativo y efectivo, la Autoridad debe promover oportunidades para que las personas y los empleadores sean móviles u ofrezcan servicios o contratación en cualquier lugar de la Unión. Esto incluye el apoyo a la movilidad transfronteriza de las personas facilitando el acceso a servicios de movilidad transfronteriza, como la puesta en correspondencia transfronteriza de los puestos de trabajo, las prácticas y los aprendizajes, y promoviendo planes de movilidad como «Tu primer empleo EURES» o «ErasmusPRO». La Autoridad debe contribuir también a mejorar la transparencia de la información, incluida la relativa a los derechos y obligaciones derivados de la legislación de la Unión, y el acceso de las personas y los empleadores a los servicios, en colaboración con otros servicios de información de la Unión, como «Tu Europa – Asesoramiento», y a aprovechar al máximo y garantizar la coherencia con el portal «Tu Europa», que constituirá la columna vertebral del futuro portal digital único⁵³.

(12) A estos efectos, la Autoridad debe cooperar con otras iniciativas y redes pertinentes de la Unión, en particular la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (SPE)⁵⁴, la Red Europea para las Empresas⁵⁵, el Centro de Cuestiones Fronterizas⁵⁶ y SOLVIT⁵⁷, así como con servicios

⁴⁹ Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

⁵⁰ Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 35).

⁵¹ Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo (DO L 300 de 14.11.2009, p. 51).

⁵² COM(2017) 278: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera.

⁵³ Propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital único [COM(2017) 256]

⁵⁴ Decisión n.º 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) (DO L 159 de 28.5.2014, p. 32).

⁵⁵ Red Europea para las Empresas, <https://een.ec.europa.eu/>

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM(2017) 534.

⁵⁷ Recomendación de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT (DO L 249 de 19.9.2011, p. 10).

nacionales pertinentes como los organismos para promover la igualdad de trato y apoyar a los trabajadores de la Unión y a los miembros de su familia, designados por los Estados miembros con arreglo a la Directiva 2014/54/UE, y los puntos nacionales de contacto designados con arreglo a la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁸ para proporcionar información sobre la asistencia sanitaria. La Autoridad debe también explorar sinergias con la tarjeta electrónica europea de servicios⁵⁹ propuesta, en particular con respecto a los casos en los que los Estados miembros optan por presentar las declaraciones relativas a los trabajadores desplazados a través de la plataforma de la tarjeta electrónica. La Autoridad debe sustituir a la Comisión en la gestión de la Oficina Europea de Coordinación de la red europea de servicios de empleo («EURES») creada con arreglo al Reglamento (UE) n.º 2016/589, incluida la definición de las necesidades de los usuarios y los requisitos operativos para la eficacia del portal EURES y los servicios de TI conexos, pero excluido el suministro de TI y el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura de TI, que seguirán estando a cargo de la Comisión.

(13) Con vistas a una aplicación equitativa, sencilla y eficaz de la legislación de la Unión, la Autoridad debe apoyar la cooperación y el intercambio oportuno de información entre los Estados miembros. Junto con otro personal, los funcionarios de enlace nacionales que trabajen en la Autoridad deben apoyar el cumplimiento de las obligaciones de cooperación por parte de los Estados miembros, agilizar los intercambios entre ellos mediante procedimientos específicos para reducir los retrasos, y garantizar las relaciones con otras oficinas de enlace, organismos y puntos de contacto nacionales creados con arreglo a la legislación de la Unión. La Autoridad debe fomentar la utilización de enfoques innovadores para una cooperación transfronteriza efectiva y eficiente, incluidas herramientas electrónicas de intercambio de datos como el sistema de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI) y el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), y deben contribuir a digitalizar en mayor medida los procedimientos y mejorar las herramientas de TI utilizadas para el intercambio de mensajes entre las autoridades nacionales.

(14) A fin de aumentar la capacidad de los Estados miembros para hacer frente a las irregularidades con una dimensión transfronteriza relacionadas con la legislación de la Unión en el ámbito de competencia de la Autoridad, esta debe ayudar a las autoridades nacionales a realizar inspecciones concertadas y conjuntas, incluido mediante la facilitación de la realización de las inspecciones, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2014/67/UE. Dichas inspecciones deben llevarse a cabo a petición de los Estados miembros o después de que estos manifiesten su acuerdo con la propuesta de la Autoridad. La Autoridad debe prestar apoyo estratégico, logístico y técnico a los Estados miembros que participen en inspecciones concertadas o conjuntas, respetando plenamente los requisitos de confidencialidad. Las inspecciones deben realizarse de acuerdo con los Estados miembros en cuestión y completamente dentro del marco jurídico de la legislación nacional de dichos Estados miembros, que deben efectuar un seguimiento de los resultados de las inspecciones concertadas y conjuntas conforme a la legislación nacional.

(15) Para seguir la pista de las tendencias emergentes, los desafíos y las lagunas en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, la Autoridad debe desarrollar una capacidad de análisis y evaluación de riesgos. Esto implica la realización de análisis y estudios del mercado laboral, así como revisiones inter pares. La Autoridad debe controlar los posibles desequilibrios en cuanto a capacidades y flujos transfronterizos del trabajo, incluido su posible impacto en la cohesión territorial. La Autoridad debe apoyar la evaluación de riesgos mencionada en el artículo 10 de la Directiva 2014/67/UE. La Autoridad debe garantizar las sinergias y la complementariedad con otras agencias o servicios o redes de la Unión. Esto debe

⁵⁸ Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO L 88 de 4.4.2011, p. 45).

⁵⁹ COM(2016) 824 final y COM(2016) 823 final.

incluir la solicitud de la contribución de SOLVIT y servicios similares sobre problemas recurrentes encontrados por las personas y las empresas en el ejercicio de sus derechos en los ámbitos de los que es competente la Autoridad. La Autoridad debe también facilitar y racionalizar las actividades de recogida de datos previstas por la legislación de la Unión pertinente en su ámbito de competencia. Esto no supone la creación de nuevas obligaciones de presentación de informes para los Estados miembros

(16) A fin de reforzar la capacidad de las autoridades nacionales y mejorar la coherencia de la legislación de la Unión en su ámbito de competencia, la Autoridad debe proporcionar asistencia operativa a las autoridades nacionales, incluida la elaboración de orientaciones prácticas, la elaboración de programas de formación y de aprendizaje entre iguales, la promoción de proyectos de asistencia mutua, la facilitación de intercambios de personal, tales como los mencionados en el artículo 8 de la Directiva 2014/67/UE, y el apoyo a los Estados miembros en la organización de campañas de sensibilización para informar a las personas y los empleadores sobre sus derechos y obligaciones. La Autoridad debe fomentar el intercambio, la difusión y la adopción de buenas prácticas.

(17) La Autoridad debe crear una plataforma para resolver los litigios entre Estados miembros relacionados con la aplicación de la legislación de la Unión en el ámbito de su competencia. Dicha plataforma debe basarse en mecanismos de diálogo y conciliación que estén actualmente en vigor en el ámbito de la coordinación de la seguridad social, que sean apreciados por los Estados miembros⁶⁰ y cuya importancia haya sido reconocida por el Tribunal de Justicia⁶¹. Los Estados miembros deben poder remitir los asuntos a la Autoridad para mediación de acuerdo con los procedimientos normalizados establecidos al efecto. La Autoridad solo debe intervenir en los litigios entre Estados miembros, mientras que las personas y los empleadores que encuentran dificultades para ejercer sus derechos de la Unión deben seguir teniendo a su disposición los servicios nacionales y de la Unión destinados a resolver dichos asuntos, como la red SOLVIT, a la que la Autoridad debe remitir esos asuntos. La red SOLVIT debe poder remitir a la Autoridad para su consideración asuntos en los que el problema no puede resolverse debido a diferencias entre las administraciones nacionales.

(18) Para facilitar la gestión de los ajustes del mercado laboral, la Autoridad debe facilitar la cooperación entre las partes interesadas pertinentes a fin de abordar las perturbaciones del mercado laboral que afectan a más de un Estado miembro, tal como los casos de reestructuración o proyectos importantes que inciden en el empleo en regiones fronterizas.

(19) El Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF)⁶² ofrece principios y recomendaciones sobre cómo mejorar la gobernanza de las actividades de interoperabilidad y la prestación de servicios públicos, establecer relaciones entre organizaciones y transfronterizas, racionalizar los procesos que dan soporte a los intercambios digitales de extremo a extremo, y garantizar que tanto la legislación vigente como la nueva legislación apoyen los principios de interoperabilidad. La Arquitectura de Referencia Europea de Interoperabilidad (EIRA) es una estructura genérica, que comprende principios y directrices aplicables a la implantación de las soluciones de interope-

⁶⁰ Consejo, Orientación general parcial 13645/1/17, de 26 de octubre de 2017, sobre la Propuesta de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

⁶¹ Asunto C-236/88 EU:C:1990:303, apartado 17; Asunto C-202/97 EU:C:2000:75, apartados 57 y 58; Asunto C-178/97 EU:C:2000:169, apartados 44 y 45; Asunto C-2/05 EU:C:2006:69, apartados 28 y 29; Asunto C-12/14 EU:C:2016:135, apartados 39 a 41; Asunto C-359/16 EU:C:2018:63, apartados 44 y 45.

⁶² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación [COM(2017) 134 final].

rabilidad⁶³. Tanto la EIF como la EIRA deben orientar y apoyar a la Autoridad cuando considere cuestiones de interoperabilidad.

(20) La Autoridad debe registrarse y funcionar de conformidad con los principios de la Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, de 19 de julio de 2012, sobre las agencias descentralizadas.

(21) Los Estados miembros y la Comisión deben estar representados en el Consejo de Administración a fin de garantizar el funcionamiento efectivo de la Autoridad. La composición del Consejo de Administración, incluida la selección de su presidente y su vicepresidente, debe respetar los principios de equilibrio de género, experiencia y cualificación. Con vistas al funcionamiento efectivo y eficiente de la Autoridad, el Consejo de Administración, en particular, debe adoptar una programa anual de trabajo, desempeñar sus funciones relacionadas con el presupuesto de la Autoridad, adoptar las normas financieras aplicables a la Autoridad, nombrar un director ejecutivo y establecer procedimientos para la adopción de decisiones relacionadas con las tareas operativas de la Autoridad por el director ejecutivo. Pueden participar en las reuniones del Consejo de Administración, en calidad de observadores, representantes de países distintos de los Estados miembros de la Unión que apliquen las normas de la Unión en el ámbito de competencia de la Autoridad,

(22) Sin perjuicio de las competencias de la Comisión, el Consejo de Administración y el director ejecutivo deben ser independientes en el ejercicio de sus funciones y actuar en interés público.

(23) La Autoridad debe basarse directamente en la experiencia de las partes interesadas pertinentes en los ámbitos de su competencia a través de un Grupo de partes interesadas específico. Sus miembros deben ser representantes de los interlocutores sociales a nivel de la Unión. Al realizar sus actividades, el Grupo de partes interesadas tendrá debidamente en cuenta los dictámenes, y se basará en la experiencia, del Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, establecido por el Reglamento (CE) n.º 883/2004, y el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores, establecido con arreglo al Reglamento (UE) n.º 492/2011.

(24) A fin de garantizar su plena autonomía e independencia, debe concederse a la Autoridad un presupuesto autónomo, con ingresos procedentes del presupuesto general de la Unión, contribuciones financieras voluntarias de los Estados miembros y contribuciones de los terceros países que participen en el trabajo de la Autoridad. En casos excepcionales y debidamente justificados, debe estar también en condiciones de recibir convenios de delegación o subvenciones ad hoc, y de cobrar por publicaciones y cualquier servicio prestado por la Autoridad.

(25) El tratamiento de datos personales efectuado en el contexto del presente Reglamento debe realizarse de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁴, o del Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento y del Consejo⁶⁵, según proceda. Esto incluye establecer medidas organizativas y técnicas apropiadas para cumplir las obligaciones

⁶³ Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público (DO L 318 de 4.12.2015, p. 1).

⁶⁴ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁶⁵ Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001, p. 1) actualmente en proceso de revisión por el COM(2017) 8 final.

impuestas por dichos Reglamentos, en particular las relativas a la licitud del tratamiento, la seguridad de las actividades de tratamiento, la provisión de información y los derechos de los interesados.

(26) A fin de garantizar la transparencia en el funcionamiento de la Autoridad, debe aplicarse a esta el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁶. Las actividades de la Autoridad deben estar sometidas al control del Defensor del Pueblo Europeo de acuerdo con el artículo 228 del TFUE.

(27) El Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁷ debe aplicarse a la Autoridad, que debe suscribir el Acuerdo Interinstitucional de 25 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF.

(28) El Estado miembro que acoja a la Autoridad debe ofrecer las mejores condiciones posibles para garantizar el funcionamiento adecuado de la Autoridad.

(29) Con el fin de garantizar unas condiciones de empleo abiertas y transparentes, así como la igualdad de trato al personal, el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea («Estatuto de los funcionarios») y el Régimen aplicable a otros agentes de la Unión Europea («Régimen aplicable a otros agentes») establecidos en el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 (denominados conjuntamente «Estatuto del personal») deben aplicarse al personal y al director ejecutivo de la Agencia, incluidas las normas sobre secreto profesional u otras obligaciones de confidencialidad equivalentes.

(30) En el marco de sus respectivas competencias, la Autoridad debe cooperar con otras agencias de la Unión establecidas en el ámbito del empleo y la política social, aprovechando su experiencia y maximizando las sinergias: la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) y la Fundación Europea de Formación (ETF), así como, en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, con la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust).

(31) A fin de aportar una dimensión operativa a las actividades de los organismos existentes en los ámbitos de la movilidad laboral transfronteriza, la Autoridad debe asumir la realización de las tareas llevadas a cabo por el Comité Técnico sobre Libre Circulación de Trabajadores, establecido por el Reglamento (UE) n.º 492/2011, el Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores, establecido por la Decisión 2009/17/CE de la Comisión⁶⁸ y la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado, establecida por la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁹. Con la creación de la Autoridad, esos organismos deben dejar de existir.

⁶⁶ Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145 de 31.5.2001, p. 43).

⁶⁷ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

⁶⁸ Decisión 2009/17/CE de la Comisión, de 19 de diciembre de 2008, por la que se crea el Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores (DO L 8 de 13.1.2009, p. 26).

⁶⁹ Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado (DO L 65 de 11.3.2016, p. 12).

(32) La Autoridad debe complementar las actividades de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, establecida por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 («la Comisión Administrativa») en la medida en que ejerce funciones reglamentarias relacionadas con la aplicación de los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009. No obstante, la Autoridad debe asumir tareas operativas realizadas actualmente en el marco de la Comisión Administrativa, tales como desempeñar una función de mediación entre los Estados miembros, y hacerse cargo de un foro para tratar las cuestiones financieras relacionadas con la aplicación de los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009, en sustitución de la función ejercida por la Comisión de Cuentas establecida por dichos Reglamentos, así como las cuestiones relacionadas con el intercambio electrónico de datos y las herramientas de TI para facilitar la aplicación de dichos Reglamentos, en sustitución de la función ejercida por la Comisión Técnica de Tratamiento de la Información establecida por dichos Reglamentos.

(33) El Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, establecido por el Reglamento (CE) n.º 883/2004, y el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de Trabajadores, establecido con arreglo al Reglamento (UE) n.º 492/2011, ofrecen un foro para consultar a los representantes de los interlocutores sociales y las administraciones a nivel nacional. La Autoridad debe contribuir a su trabajo y puede participar en sus reuniones.

(34) A fin de reflejar esta nueva organización institucional deben modificarse los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (CE) n.º 987/2009, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589, y debe derogarse la Decisión 2009/17/CE y la Decisión (UE) 2016/344.

(35) El TFUE reconoce explícitamente el respeto de la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales y la autonomía de los interlocutores sociales. La participación en las actividades de la Autoridad se entiende sin perjuicio de las competencias, obligaciones y responsabilidades de los Estados miembros con arreglo, entre otras cosas, a los convenios pertinentes y aplicables de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como el Convenio n.º 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, ni de las competencias de los Estados miembros para regular las relaciones laborales nacionales, mediar en ellas o supervisarlas, en particular por lo que respecta al ejercicio del derecho a la negociación colectiva y a emprender acciones colectivas.

(36) Habida cuenta de que los Estados miembros, actuando de forma no coordinada, no pueden lograr de manera suficiente los objetivos del presente Reglamento de apoyar la libre circulación de trabajadores y servicios, y contribuir a reforzar la equidad en el mercado interior, sino que, más bien, debido a la naturaleza transfronteriza de esas actividades y a la necesidad de aumentar la cooperación entre los Estados miembros, dichos objetivos pueden lograrse mejor a escala de la Unión, la Unión puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

(37) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como menciona el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Capítulo I

Principios

Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

1. Por el presente Reglamento se crea la Autoridad Laboral Europea (en lo sucesivo, «la Autoridad»).

2. La Autoridad ayudará a los Estados miembros y a la Comisión en cuestiones relacionadas con la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de los sistemas de seguridad social dentro de la Unión.

Artículo 2

Objetivos

El objetivo de la Autoridad será contribuir a garantizar una movilidad laboral equitativa en el mercado interior. Con este fin, la Comisión:

- a) facilitará el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones, así como a los servicios pertinentes;
- b) reforzará la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación pertinente de la Unión, incluida la facilitación de las inspecciones conjuntas;
- c) mediará y facilitará una solución en caso de litigios transfronterizos entre las autoridades nacionales o de perturbaciones del mercado laboral.

Artículo 3

Estatuto jurídico

- 1. La Autoridad será un organismo de la Unión con personalidad jurídica.
- 2. La Autoridad gozará en cada Estado miembro de la capacidad jurídica más amplia que su ordenamiento interno reconozca a las personas jurídicas. En particular, podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales.

Artículo 4

Sede

La Autoridad tendrá su sede en [x].

Capítulo II

Tareas de la Autoridad

Artículo 5

Tareas de la Autoridad

A fin de alcanzar sus objetivos, la Autoridad realizará las tareas siguientes:

- a) facilitar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre los derechos y las obligaciones en situaciones transfronterizas, así como el acceso a los servicios de movilidad transfronteriza, de conformidad con los artículos 6 y 7;
- b) facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales con vistas a la aplicación efectiva de la legislación de la Unión pertinente, de conformidad con el artículo 8;
- c) coordinar y apoyar inspecciones concertadas y conjuntas, de conformidad con los artículos 9 y 10;
- d) realizar análisis y evaluaciones de riesgos sobre cuestiones de movilidad laboral transfronteriza, de conformidad con el artículo 11;
- e) apoyar a los Estados miembros en la creación de capacidades para la aplicación efectiva de la legislación de la Unión pertinente, de conformidad con el artículo 12;
- f) mediar en los litigios entre los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión pertinente, de conformidad con el artículo 13;
- g) facilitar la cooperación entre las partes interesadas pertinentes en caso de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo, de conformidad con el artículo 14.

Artículo 6

Información sobre la movilidad laboral transfronteriza

La Autoridad mejorará la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad de la información ofrecida a las personas y los empleadores para facilitar la movilidad laboral en toda la Unión, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/589, relativo a EURES, y la propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital [(COM(2017) 256)]. Con este fin, la Autoridad:

- a) proporcionará información pertinente sobre los derechos y las obligaciones de las personas en situaciones de movilidad laboral transfronteriza;
- b) fomentará las oportunidades de apoyo a la movilidad laboral de las personas, incluida la orientación sobre el acceso al aprendizaje y la formación lingüística;
- c) proporcionará información pertinente a los empleadores sobre las normas laborales, y las condiciones de vida y de trabajo aplicables a los trabajadores en situaciones de movilidad laboral transfronteriza, incluidos los trabajadores desplazados;
- d) ayudará a los Estados miembros a cumplir las obligaciones sobre la divulgación y el

acceso a la información relacionada con la libre circulación de los trabajadores, tal como establece el artículo 6 de la Directiva 2014/54/UE, y con el desplazamiento de trabajadores, tal como establece el artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE;

e) ayudará a los Estados miembros a mejorar la exactitud, la exhaustividad y la facilidad de uso de los servicios de información nacionales pertinentes, de conformidad con los criterios de calidad establecidos en la propuesta de Reglamento relativa al portal digital único [COM(2017 256)];

f) apoyará a los Estados miembros a la hora de racionalizar el suministro de información y servicios relativos a la movilidad transfronteriza a los empleadores y las personas de manera voluntaria, respetando plenamente las competencias de los Estados miembros.

Artículo 7

Acceso a servicios de movilidad laboral transfronteriza

1. La Autoridad ofrecerá servicios a las personas y los empleadores para facilitar la movilidad laboral en toda la Unión. Con este fin, la Autoridad:

a) fomentará el desarrollo de iniciativas que apoyen la movilidad transfronteriza de las personas, incluidos programas de movilidad específicos;

b) hará posible la puesta en correspondencia transfronteriza de ofertas de puestos de trabajo, prácticas y aprendizajes con currículum vitae y solicitudes en beneficio de las personas y los empleadores, especialmente a través de EURES;

c) cooperará con otras iniciativas y redes de la Unión, tales como la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, la Red Europea para las Empresas y el Centro de Cuestiones Fronterizas, en particular para identificar y superar los obstáculos transfronterizos a la movilidad laboral;

d) facilitará la cooperación entre los servicios competentes a nivel nacional designados de conformidad con la Directiva 2014/54/UE para ofrecer información, orientación y ayuda a las personas y los empleadores sobre la movilidad transfronteriza, y los puntos nacionales de contacto designados de conformidad con la directiva 2011/24/UE para ofrecer información sobre la asistencia sanitaria.

2. La Autoridad gestionará la Oficina Europea de Coordinación de EURES y garantizará que cumpla sus responsabilidades de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (UE) 2016/589, excepto con respecto al funcionamiento técnico y el desarrollo del portal EURES y los servicios de TI conexos, que continuará gestionando la Comisión. La Autoridad, bajo la responsabilidad del director ejecutivo, tal como establece el artículo 23, apartado, 4, letra k), garantizará que esta actividad cumpla plenamente los requisitos de la legislación sobre protección de datos aplicable, incluido el requisito de nombrar un responsable de la protección de datos, de conformidad con el artículo 37.

Artículo 8

Cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros

1. La Autoridad facilitará la cooperación entre los Estados miembros y apoyará su cumplimiento efectivo de las obligaciones de cooperación, incluido el intercambio de información, tal como se define en la legislación de la Unión, en el ámbito de las competencias de la Autoridad.

A tal efecto, la Autoridad, a petición de las autoridades nacionales y para acelerar los intercambios entre ellas, en particular,

- a) ayudará a las autoridades nacionales a identificar los puntos de contacto pertinentes de las autoridades nacionales en otros Estados miembros;
- b) facilitará el seguimiento de las solicitudes y los intercambios de información entre autoridades nacionales, prestando apoyo logístico y técnico, incluidos servicios de traducción e interpretación, y mediante intercambios sobre la situación de los asuntos;
- c) promoverá y compartirá las mejores prácticas;
- d) facilitará los procedimientos transfronterizos de ejecución de sanciones y multas;
- e) informará trimestralmente a la Comisión sobre las solicitudes no resueltas entre Estados miembros y, si lo considera necesario, las someterá a mediación de conformidad con el artículo 13.

2. La Autoridad apoyará el trabajo de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social ocupándose de los asuntos financieros relacionados con la coordinación de la seguridad social, de conformidad con el artículo 74 del Reglamento(CE) n.º 883/2004 y los artículos 65, 67 y 69 del Reglamento (CE) n.º 987/2009.

3. La Autoridad fomentará la utilización de herramientas y procedimientos electrónicos para el intercambio de mensajes entre las autoridades nacionales, incluidos el sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y el sistema de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI).

4. La Autoridad fomentará la utilización de enfoques innovadores para una cooperación transfronteriza efectiva y eficiente, y explorará la posible utilización de mecanismos de intercambio electrónicos entre los Estados miembros para facilitar la detección del fraude, presentando informes a la Comisión con vistas a su mayor desarrollo.

Artículo 9

Coordinación de inspecciones concertadas y conjuntas

1. A petición de uno o varios Estados miembros, la Autoridad coordinará inspecciones concertadas o conjuntas en los ámbitos que son competencia de la Autoridad. La solicitud podrá ser presentada por uno o varios Estados miembros. La Autoridad podrá también proponer a las autoridades de los Estados miembros en cuestión que lleven a cabo una inspección concertada o conjunta.

2. Cuando la autoridad de un Estado miembro decida no participar en la inspección concertada o conjunta mencionada en el apartado 1 o no llevarla a cabo, informará a la Autoridad por escrito con suficiente antelación sobre las razones de su decisión. En tales casos, la Autoridad informará a las demás autoridades nacionales afectadas.

3. La organización de una inspección concertada o conjunta estará sujeta a un acuerdo previo de todos los Estados miembros participantes a través de sus funcionarios de enlace nacionales. En caso de que uno o varios Estados miembros se nieguen a participar en la inspección concertada o conjunta, las demás autoridades nacionales podrán, en su caso, realizar la inspección concertada o conjunta prevista solo en los Estados miembros participantes. Los Estados miembros que se nieguen a participar en la inspección mantendrán la confidencialidad de la

información sobre la inspección prevista.

Artículo 10

Disposiciones sobre la inspecciones concertadas y conjuntas

1. Un acuerdo para la puesta en marcha de una inspección conjunta («el acuerdo de inspección conjunta») entre los Estados miembros participantes y la Autoridad establecerá las condiciones de realización de dicho ejercicio. El acuerdo de inspección conjunta podrá incluir disposiciones que permitan que las inspecciones conjuntas, una vez acordadas y planificadas, se realicen en breve plazo. La Autoridad establecerá un modelo de acuerdo.
2. Las inspecciones concertadas y conjuntas y su seguimiento se llevarán a cabo de conformidad con la legislación nacional de los Estados miembros en cuestión.
3. La Autoridad proporcionará apoyo logístico y técnico, que podrá incluir servicios de traducción e interpretación, a los Estados miembros que lleven a cabo inspecciones concertadas o conjuntas.
4. El personal de la Autoridad podrá participar en una inspección concertada o conjunta con el acuerdo previo del Estado miembro en cuyo territorio presten su ayuda a la inspección.
5. Las autoridades nacionales que efectúen una inspección concertada o conjunta informarán a la Autoridad sobre los resultados en sus respectivos Estados miembros y sobre el funcionamiento operativo general de la inspección concertada o conjunta.
6. La información sobre las inspecciones concertadas y conjuntas se incluirá en los informes trimestrales presentados al Consejo de Administración. El informe anual sobre las inspecciones apoyadas por la Autoridad se incluirá en el informe anual de actividades de la Autoridad.
7. En caso de que la Autoridad, en el transcurso de inspecciones concertadas o conjuntas, o en el transcurso de cualquiera de sus actividades, tenga conocimiento de presuntas irregularidades en la aplicación de la legislación de la Unión, incluso más allá del ámbito de sus competencias, informará, en su caso, sobre dichas presuntas irregularidades a la Comisión y a las autoridades del Estado miembro en cuestión.

Artículo 11

Análisis y evaluación de riesgos de la movilidad laboral transfronteriza

1. La Autoridad evaluará los riesgos y realizará análisis de los flujos laborales transfronterizos, tales como los desequilibrios del mercado laboral, las amenazas sectoriales y los problemas recurrentes encontrados por las personas y los empleadores en relación con la movilidad transfronteriza. A tal efecto, la Autoridad garantizará la complementariedad con la experiencia de otras agencias o servicios de la Unión, y se basará en ella, incluso en los ámbitos de la previsión de capacidades y de la salud y la seguridad en el trabajo. A petición de la Comisión, la Autoridad podrá realizar análisis y estudios en profundidad para investigar cuestiones específicas de la movilidad laboral.
2. La Autoridad organizará revisiones inter pares entre las autoridades y los servicios nacionales a fin de:
 - a) examinar las cuestiones, las dificultades y los problemas específicos que puedan surgir en relación con la implementación y aplicación práctica de la legislación de la Unión en el ámbito

de las competencias de la Autoridad, así como con su cumplimiento en la práctica;

- b) reforzar la coherencia de la prestación de servicios a las personas y los empleadores;
- c) mejorar el conocimiento y la comprensión mutua de los diferentes sistemas y prácticas, así como evaluar la eficacia de las diferentes medidas políticas, incluidas las medidas de prevención y disuasión.

3. La Autoridad informará periódicamente sobre sus constataciones a la Comisión, así como directamente a los Estados miembros en cuestión, indicando posibles medidas para abordar las deficiencias detectadas.

4. La Autoridad reunirá los datos estadísticos recopilados y presentados por los Estados miembros en los ámbitos de la legislación de la Unión que son competencia de la Autoridad. Al hacerlo, la Autoridad intentará racionalizar las actividades actuales de recogida de datos en dichos ámbitos. Cuando proceda, se aplicará el artículo 16. La Autoridad será el punto de enlace con la Comisión (Eurostat) y compartirá, en su caso, los resultados de sus actividades de recogida de datos.

Artículo 12

Apoyo a la creación de capacidades

La Autoridad apoyará a los Estados miembros en la creación de capacidades para promover la aplicación coherente de la legislación de la Unión en todos los ámbitos cubiertos por el presente Reglamento. La Autoridad realizará, en particular, las siguientes actividades:

- a) elaborará orientaciones comunes para uso de los Estados miembros, incluida orientación para las inspecciones en casos de dimensión transfronteriza, así como definiciones compartidas y conceptos comunes, sobre la base del trabajo pertinente a nivel de la Unión;
- b) fomentará y apoyará la ayuda mutua, bien en forma de actividades de grupo o entre iguales, así como los intercambios de personal y los programas de comisión de servicios entre las autoridades nacionales;
- c) fomentará el intercambio y la difusión de experiencias y buenas prácticas, incluidos ejemplos de cooperación entre autoridades nacionales pertinentes;
- d) elaborará programas de formación sectoriales e intersectoriales y material de formación específico;
- e) promoverá campañas de sensibilización para informar a las personas y los empleadores, especialmente las pequeñas y medianas empresas («pymes»), sobre sus derechos y obligaciones y sobre las oportunidades que tienen a su disposición.

Artículo 13

Mediación entre Estados miembros

1. En caso de litigios entre los Estados miembros sobre la aplicación o interpretación de la legislación de la Unión en ámbitos cubiertos por el presente Reglamento, la Autoridad podrá desempeñar un papel de mediación.

2. A petición de uno de los Estados miembros afectados por un litigio, la Autoridad pondrá en marcha un procedimiento de mediación ante su Consejo de Mediación establecido a tal efecto de conformidad con el artículo 17, apartado 2. La Autoridad podrá también poner en marcha un procedimiento de mediación por iniciativa propia ante el Consejo de Mediación, incluso sobre la base de una consulta de SOLVIT, con el acuerdo de todos los Estados miembros afectados por dicho litigio.

3. Cuando se presente un asunto para mediación de la Autoridad, los Estados miembros se asegurarán de que todos los datos personales relacionados con dicho asunto están anonimizados, y la Autoridad no procesará los datos personales de las personas afectadas por el asunto en ningún momento del procedimiento de mediación.

4. Los procedimientos que son objeto de procedimientos judiciales en curso a nivel nacional o de la Unión no serán admisibles para la mediación de la Autoridad.

5. En un plazo de tres meses tras la conclusión de la mediación de la Autoridad, los Estados miembros en cuestión informarán a la Autoridad sobre las medidas que hayan adoptado para realizar su seguimiento o de las razones para no adoptar medidas en caso de que no hayan efectuado un seguimiento.

6. La Autoridad informará trimestralmente a la Comisión sobre los resultados de los asuntos de mediación de los que se ocupa.

Artículo 14

Cooperación en caso de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo

A petición de las autoridades nacionales, la Autoridad podrá facilitar la cooperación entre las partes interesadas pertinentes a fin de abordar las perturbaciones del mercado laboral que afectan a más de un Estado miembro, tal como los casos de reestructuración a gran escala o proyectos importantes que inciden en el empleo en regiones fronterizas.

Artículo 15

Cooperación con otras agencias

La Autoridad establecerá, en su caso, acuerdos de cooperación con otras agencias descentralizadas de la Unión.

Artículo 16

Interoperabilidad e intercambio de información

La Autoridad coordinará, desarrollará y aplicará marcos de interoperabilidad para garantizar el intercambio de información entre los Estados miembros y también con la Autoridad. Dichos marcos de interoperabilidad se basarán en el Marco Europeo de Interoperabilidad⁷⁰ y la Arquitectura de Referencia Europea de Interoperabilidad mencionada en la Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷¹, y estará apoyada por ellos.

⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación [COM(2017) 134 final].

⁷¹ Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a las soluciones de

Capítulo III

Organización de la Autoridad

Artículo 17

Estructura administrativa y de gestión

1. La estructura administrativa y de gestión de la Autoridad estará compuesta por:
 - a) un Consejo de Administración, que ejercerá las funciones establecidas en el artículo 19;
 - b) un director ejecutivo, que ejercerá las responsabilidades establecidas en el artículo 23;
 - c) un Grupo de partes interesadas, que ejercerá las funciones establecidas en el artículo 24.
2. La Autoridad podrá crear grupos de trabajo y paneles de expertos con representantes de los Estados miembros y/o la Comisión, o expertos externos después de procedimientos de selección, para el cumplimiento de sus tareas específicas o para ámbitos políticos específicos, incluidos un Consejo de Mediación para cumplir sus tareas de conformidad con el artículo 13 del presente Reglamento, y un grupo específico para ocuparse de asuntos financieros relacionados con la aplicación de los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009, tal como se contempla en el artículo 8, apartado 2, del presente Reglamento.

La Autoridad establecerá el reglamento interno de dichos grupos de trabajo y paneles previa consulta con la Comisión. En asuntos relacionados con la coordinación de la seguridad social, se consultará también a la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

SECCIÓN 1

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Artículo 18

Composición del Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración estará compuesto por un representante de alto nivel de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión, todos con derecho a voto.
2. Cada miembro del Consejo de Administración tendrá un suplente. El suplente representará al miembro titular en ausencia de este.
3. Los miembros del Consejo de Administración que representen a sus Estados miembros y sus suplentes serán nombrados por sus respectivos Estados miembros en función de sus conocimientos en los ámbitos mencionados en el artículo 1, apartado 2, teniendo en cuenta las pertinentes cualificaciones presupuestarias, administrativas y de gestión.

interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público (DO L 318 de 4.12.2015, p. 1).

La Comisión nombrará a los miembros que hayan de representarla.

Los Estados miembros y la Comisión procurarán limitar la rotación de sus representantes en el Consejo de Administración con el fin de garantizar la continuidad en la labor de este órgano. Todas las partes procurarán lograr una representación equilibrada entre hombres y mujeres en el Consejo de Administración.

4. La duración del mandato de los miembros titulares y de los miembros suplentes será de cuatro años. El mandato será prorrogable.

5. Podrán participar en las reuniones del Consejo de Administración, en calidad de observadores, representantes de terceros países que aplican la legislación de la Unión en los ámbitos cubiertos por el presente Reglamento.

Artículo 19

Funciones del Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración, en particular,

- a) supervisará las actividades de la Autoridad;
- b) adoptará, por mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho de voto, el presupuesto anual de la Autoridad y ejercerá otras funciones relacionadas con el presupuesto de la Autoridad con arreglo al capítulo IV;
- c) evaluará y adoptará el informe anual consolidado sobre las actividades de la Autoridad, incluida una visión de conjunto del cumplimiento de sus tareas, y lo remitirá al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas. El informe anual de actividades consolidado se hará público;
- d) adoptará las normas financieras aplicables a la Autoridad de conformidad con el artículo 30;
- e) adoptará una estrategia de lucha contra el fraude proporcional al riesgo de fraude, teniendo en cuenta los costes y beneficios de las medidas que vayan a aplicarse;
- f) adoptará normas para la prevención y la gestión de conflictos de intereses con respecto a sus miembros y a los miembros del Grupo de partes interesadas y los grupos de trabajo y paneles de la Autoridad establecidos de conformidad con el artículo 17, apartado 2, y publicará anualmente en su sitio web las declaraciones de intereses de los miembros del Consejo de Administración;
- g) adoptará y actualizará periódicamente los planes de comunicación y difusión a que se refiere el artículo 37, apartado 3, basándose en un análisis de las necesidades;
- h) adoptará su reglamento interno;
- i) adoptará los reglamentos internos de los grupos de trabajo y paneles de la Autoridad establecidos de conformidad con el artículo 17, apartado 2;
- j) de conformidad con el apartado 2, ejercerá, respecto del personal de la Autoridad, las competencias atribuidas por el Estatuto de los funcionarios a la Autoridad facultada para proce-

der a los nombramientos y las atribuidas por el Régimen aplicable a los otros agentes a la Autoridad facultada para proceder a las contrataciones⁷² («las competencias de la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos»);

k) adoptará normas de desarrollo para dar efecto al Estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes, de conformidad con el artículo 110 del Estatuto de los funcionarios;

l) establecerá, en su caso, una estructura de auditoría interna;

m) designará al director ejecutivo y, cuando sea necesario, ampliará su mandato o lo cesará de conformidad con el artículo 32;

n) nombrará a un contable, sujeto al Estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes, que será completamente independiente en el ejercicio de sus funciones;

o) determinará el procedimiento para seleccionar a los miembros y los suplentes del Grupo de partes interesadas establecido de conformidad con el artículo 24 y nombrará a dichos miembros y suplentes;

p) asegurará un seguimiento adecuado de las conclusiones y recomendaciones resultantes de los informes de auditoría y evaluaciones internos o externos, así como de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF);

q) adoptará todas las decisiones relativas al establecimiento de comités internos de la Autoridad u otros organismos y, cuando sea necesario, a su modificación, teniendo en cuenta las necesidades de la actividad de la Autoridad, así como la buena gestión financiera;

r) aprobará el proyecto de documento único de programación de la Autoridad a que se refiere el artículo 25 antes de someterlo al dictamen de la Comisión;

s) adoptará, una vez recibido el dictamen de la Comisión, el documento único de programación de la Autoridad por una mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho a voto y de conformidad con el artículo 25.

2. El Consejo de Administración adoptará, de conformidad con el artículo 110 del Estatuto de los funcionarios, una decisión basada en el artículo 2, apartado 1, de dicho Estatuto y en el artículo 6 del Régimen aplicable a los otros agentes por la que se deleguen en el director ejecutivo las competencias correspondientes de la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos y se determinen las condiciones de suspensión de dicha delegación. El director ejecutivo estará autorizado a subdelegar esas competencias.

3. Cuando así lo exijan circunstancias excepcionales, el Consejo de Administración podrá, mediante resolución, suspender temporalmente la delegación de las competencias de la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el director ejecutivo y la subdelegación de competencias por parte de este último, y ejercer él mismo las competencias o delegarlas en uno de sus miembros o en un miembro del personal distinto del director ejecutivo.

⁷² Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión, DO L 56 de 4.3.1968, p. 1.

Artículo 20

Presidente del Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración elegirá un presidente y un vicepresidente entre los miembros con derecho a voto y se esforzará por lograr el equilibrio de género. El presidente y el vicepresidente serán elegidos por mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Administración con derecho de voto.

En caso de que en una primera votación no se alcance la mayoría de dos tercios, se organizará una segunda votación en la que el presidente y el vicepresidente serán elegidos por mayoría simple de los miembros del Consejo de Administración con derecho a voto.

El vicepresidente sustituirá automáticamente al presidente cuando este no pueda desempeñar sus funciones.

2. La duración del mandato del presidente y del vicepresidente será de cuatro años. Su mandato podrá ser renovado una sola vez. Sin embargo, cuando su calidad de miembro del Consejo de Administración termine en cualquier momento de su mandato, este expirará automáticamente en esa fecha.

Artículo 21

Reuniones del Consejo de Administración

1. El presidente convocará las reuniones del Consejo de Administración.

2. El director ejecutivo de la Autoridad participará en las deliberaciones, pero sin derecho a voto.

3. El Consejo de Administración se reunirá al menos dos veces al año en sesión ordinaria. Además, se reunirá a petición del Presidente, a petición de la Comisión o a petición de, como mínimo, un tercio de sus miembros.

4. El Consejo de Administración convocará reuniones con el Grupo de partes interesadas al menos una vez al año.

5. El Consejo de Administración podrá invitar a cualquier persona cuya opinión pueda ser de interés a que asista a sus reuniones en calidad de observador.

6. Los miembros del Consejo de Administración y sus suplentes podrán estar asistidos en las reuniones por asesores o expertos, con sujeción a su reglamento interno.

7. La Autoridad se encargará de la secretaría del Consejo de Administración.

Artículo 22

Normas de votación del Consejo de Administración

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, letra b), y en el artículo 32, apartado 8, el Consejo de Administración tomará sus decisiones por mayoría de sus miembros con derecho a voto.

2. Cada miembro con derecho a voto dispondrá de un voto. En ausencia de un miembro con derecho de voto, su suplente podrá ejercer su derecho de voto.
3. El presidente participará en las votaciones.
4. El director ejecutivo no participará en las votaciones.
5. El reglamento interno del Consejo de Administración establecerá de manera más pormenorizada el régimen de votación, en particular las circunstancias en las que un miembro puede actuar por cuenta de otro y las circunstancias en las que deben utilizarse procedimientos de votación por escrito.

SECCIÓN 2

DIRECTOR EJECUTIVO

Artículo 23

Responsabilidades del director ejecutivo

1. El director ejecutivo gestionará la Autoridad. El director ejecutivo dará cuenta de su gestión al Consejo de Administración.
2. El director ejecutivo informará al Parlamento Europeo sobre el ejercicio de sus funciones cuando se le invite a hacerlo. El Consejo podrá convocar al director ejecutivo para que le informe del ejercicio de sus funciones.
3. El director ejecutivo será el representante legal de la Autoridad.
4. El director ejecutivo será responsable de la ejecución de las tareas asignadas a la Autoridad por el presente Reglamento. El director ejecutivo será, en particular, responsable de:
 - a) la administración cotidiana de la Autoridad;
 - b) la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración;
 - c) la preparación del proyecto de documento único de programación y su presentación al Consejo de Administración para su aprobación;
 - d) la ejecución del documento único de programación y la notificación al Consejo de Administración sobre su ejecución;
 - e) la preparación del informe anual consolidado sobre las actividades de la Autoridad y su presentación al Consejo de Administración para su evaluación y aprobación;
 - f) la elaboración de un plan de acción sobre la base de las conclusiones de las evaluaciones y los informes de auditoría internos o externos, así como de las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF, y la presentación de informes de evolución dos veces al año a la Comisión y regularmente al Consejo de Administración;
 - g) la protección de los intereses financieros de la Unión mediante la aplicación de medidas preventivas contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, sin perjuicio de las

competencias de investigación de la OLAF, mediante la realización de controles efectivos y, si se detectan irregularidades, mediante la recuperación de los importes indebidamente abonados, y, en su caso, mediante sanciones administrativas efectivas, proporcionales y disuasorias, incluidas sanciones financieras;

h) la preparación de una estrategia antifraude para la Autoridad y su presentación al Consejo de Administración para su aprobación;

i) la preparación de las normas financieras aplicables a la Autoridad y su presentación al Consejo de Administración;

j) la preparación del proyecto de estado de previsiones de ingresos y gastos de la Autoridad y la ejecución de su presupuesto;

k) la aplicación de las medidas establecidas por el Consejo de Administración para cumplir las obligaciones en materia de protección de datos impuestas por el Reglamento (CE) n.º 45/2001.

5. El director ejecutivo decidirá si es necesario ubicar a uno o varios miembros del personal en uno o varios Estados miembros. Antes de tomar la decisión de establecer una oficina local, el director ejecutivo habrá de obtener el consentimiento previo de la Comisión, el Consejo de Administración y el Estado o Estados miembros de que se trate. Esta decisión especificará el alcance de las actividades que se llevarán a cabo en la oficina local, de manera que se eviten costes innecesarios y la duplicación de funciones administrativas de la Autoridad. Podrá requerirse un acuerdo de sede con el Estado o los Estados miembros de que se trate.

SECCIÓN 3

GRUPO DE PARTES INTERESADAS

Artículo 24

Creación y composición del Grupo de partes interesadas

1. Con el fin de facilitar la consulta con las partes interesadas pertinentes y de aprovechar su experiencia en los ámbitos cubiertos por el presente Reglamento, se creará un Grupo de partes interesadas con funciones consultivas adjunto a la Autoridad.

2. Este Grupo de partes interesadas podrá, en particular, presentar dictámenes y asesorar a la Autoridad sobre asuntos relacionados con la aplicación y la ejecución de la legislación de la Unión en los ámbitos cubiertos por el presente Reglamento.

3. El Grupo de partes interesadas estará presidido por el director ejecutivo y se reunirá al menos dos veces al año, a iniciativa del director ejecutivo o a petición de la Comisión.

4. El Grupo de partes interesadas estará compuesto por seis representantes de los interlocutores sociales a nivel de la Unión que representen por igual a los sindicatos y las organizaciones patronales, y dos representantes de la Comisión.

5. Los miembros del Grupo de partes interesadas serán nombrados por sus organizaciones respectivas y designados por el Consejo de Administración. El Consejo de Administración designará también a miembros suplentes, en las mismas condiciones que los miembros, que sustituirán automáticamente a cualquier miembro en caso de ausencia o impedimento. En la medida

de lo posible, deberá respetarse un equilibrio de género adecuado, así como una representación adecuada de las pymes.

6. La Autoridad se encargará de la secretaría del Grupo de partes interesadas. El Grupo de partes interesadas adoptará su reglamento interno por mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho a voto. El reglamento interno se someterá a la aprobación del Consejo de Administración.

7. La Autoridad hará públicos los dictámenes y el asesoramiento del Grupo de partes interesadas y los resultados de sus consultas, excepto en el caso de que haya requisitos de confidencialidad.

Capítulo IV

Establecimiento y estructura del presupuesto de la Autoridad

SECCIÓN 1

DOCUMENTO ÚNICO DE PROGRAMACIÓN DE LA AUTORIDAD

Artículo 25

Programación anual y plurianual

1. Cada año, el director ejecutivo elaborará un proyecto de documento único de programación que contendrá, en particular, la programación anual y plurianual, de conformidad con el Reglamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 de la Comisión⁷³, y que tendrá en cuenta las directrices establecidas por la Comisión.

2. A más tardar el 30 de noviembre de cada año, el Consejo de Administración adoptará el documento único de programación a que se refiere el apartado 1, y lo transmitirá al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a más tardar el 31 de enero del año siguiente, así como cualquier versión posterior actualizada de dicho documento

El documento de programación será definitivo tras la adopción definitiva del presupuesto general de la Unión y, si fuese necesario, se adaptará en consecuencia.

3. El programa de trabajo anual establecerá objetivos detallados y los resultados esperados, incluidos indicadores de rendimiento. Deberá incluir, asimismo, una descripción de las acciones que deban financiarse y una indicación de los recursos financieros y humanos asignados a cada acción. El programa de trabajo anual será coherente con el programa de trabajo plurianual a que se refiere el apartado 4. Indicará claramente qué tareas se han añadido, modificado o suprimido en comparación con el ejercicio presupuestario anterior. El Consejo de Administración modificará el programa de trabajo anual adoptado cuando se encomiende una nueva tarea a la Autoridad.

⁷³ Reglamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2013, relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 208 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328 de 7.12.2013, p. 42).

Cualquier modificación sustancial del programa de trabajo anual se adoptará con arreglo al mismo procedimiento que el programa de trabajo anual inicial. El Consejo de Administración podrá delegar en el director ejecutivo la facultad de adoptar modificaciones no sustanciales del programa de trabajo anual.

4. El programa de trabajo plurianual fijará la programación estratégica general, incluidos los objetivos, los resultados esperados y los indicadores de rendimiento. También deberá presentar, para cada actividad, los recursos financieros y humanos considerados necesarios para alcanzar los objetivos fijados.

La programación estratégica se actualizará cuando proceda y, en particular, para estudiar los resultados de la evaluación a que se hace referencia en el artículo 41.

Artículo 26

Establecimiento del presupuesto

1. Cada año, el director ejecutivo elaborará un proyecto provisional de previsiones de ingresos y gastos de la Autoridad para el ejercicio presupuestario siguiente, que incluirá la plantilla de personal, y lo remitirá al Consejo de Administración.

2. El Consejo de Administración, sobre la base del proyecto provisional de previsiones mencionado en el apartado 1, adoptará un proyecto de previsiones de ingresos y gastos de la Autoridad para el siguiente ejercicio presupuestario.

3. El proyecto de previsiones de ingresos y gastos de la Autoridad se remitirá a la Comisión a más tardar el 31 de enero de cada año.

4. La Comisión remitirá el proyecto de previsiones a la Autoridad Presupuestaria junto con el proyecto de presupuesto general de la Unión Europea.

5. Sobre la base del proyecto de previsiones, la Comisión inscribirá en el proyecto de presupuesto general de la Unión las previsiones que considere necesarias por lo que respecta a la plantilla de personal y al importe de la contribución con cargo al presupuesto general, y lo presentará a la Autoridad Presupuestaria de conformidad con los artículos 313 y 314 del TFUE.

6. La Autoridad Presupuestaria autorizará los créditos correspondientes a la contribución destinada a la Autoridad.

7. La Autoridad Presupuestaria aprobará la plantilla de personal de la Autoridad.

8. El Consejo de Administración aprobará el presupuesto de la Autoridad. Este presupuesto pasará a ser definitivo tras la aprobación definitiva del presupuesto general de la Unión. Si fuese necesario, se adaptará en consecuencia.

9. En cualquier proyecto inmobiliario que pueda tener repercusiones importantes para el presupuesto de la Autoridad, se aplicarán las disposiciones del Reglamento Delegado (UE) n.º 1271/2013.

SECCIÓN 2

PRESENTACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA AUTORIDAD*Artículo 27**Estructura del presupuesto*

1. Se prepararán previsiones de todos los ingresos y gastos de la Autoridad para cada ejercicio presupuestario, que coincidirá con el año civil, y se consignarán en el presupuesto de la Autoridad.
2. El presupuesto de la Autoridad será equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.
3. Sin perjuicio de otros recursos, los ingresos de la Autoridad incluirán:
 - a) una contribución de la Unión;
 - b) cualquier contribución financiera voluntaria de los Estados miembros;
 - c) cualquier contribución de terceros países que participen en los trabajos de la Autoridad, tal como prevé el artículo 43;
 - d) una posible financiación de la Unión en forma de convenios de delegación o subvenciones *ad hoc* de conformidad con las normas financieras de la Autoridad contempladas en el artículo 30 y con las disposiciones de los instrumentos pertinentes que apoyan las políticas de la Unión;
 - e) las tarifas de publicaciones y cualesquiera servicios prestados por la Autoridad.
4. Los gastos de la Autoridad comprenderán los gastos de retribución del personal, los gastos administrativos y de infraestructura, así como los gastos de funcionamiento.

*Artículo 28**Ejecución del presupuesto*

1. El director ejecutivo será el responsable de la ejecución del presupuesto de la Autoridad.
2. El director ejecutivo remitirá anualmente a la Autoridad Presupuestaria toda la información pertinente sobre las conclusiones de los procedimientos de evaluación.

*Artículo 29**Rendición de cuentas y aprobación de la gestión*

1. A más tardar el 1 de marzo del ejercicio presupuestario siguiente, el contable de la Autoridad remitirá las cuentas provisionales al contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas.
2. A más tardar el 1 de marzo del ejercicio presupuestario siguiente, el contable de la Autoridad deberá presentar también la información requerida a efectos de consolidación al contable de la Comisión, de la manera y en el formato exigido por este último.

3. A más tardar el 31 de marzo del ejercicio presupuestario siguiente, la Autoridad remitirá el informe sobre la gestión presupuestaria y financiera al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas.

4. Tras recibir las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas provisionales de la Autoridad, el contable de esta elaborará las cuentas definitivas de la Autoridad bajo su responsabilidad. El director ejecutivo presentará las cuentas definitivas al Consejo de Administración para que este emita un dictamen.

5. El Consejo de Administración emitirá un dictamen sobre las cuentas definitivas de la Autoridad.

6. A más tardar el 1 de julio siguiente a cada ejercicio presupuestario, el director ejecutivo remitirá las cuentas definitivas, junto con el dictamen del Consejo de Administración, al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas.

7. Se publicará un enlace a las páginas del sitio web que contengan las cuentas definitivas de la Autoridad en el Diario Oficial de la Unión Europea a más tardar el 15 de noviembre del ejercicio presupuestario siguiente.

8. A más tardar el 30 de septiembre, el director ejecutivo remitirá al Tribunal de Cuentas una respuesta a sus observaciones. El director ejecutivo enviará asimismo esta respuesta al Consejo de Administración y a la Comisión.

9. El director ejecutivo presentará al Parlamento Europeo, a instancia de este, de conformidad con el artículo 165, apartado 3, del Reglamento financiero, cualquier información necesaria para el correcto desarrollo del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria del ejercicio presupuestario de que se trate.

10. El Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo por mayoría cualificada, aprobará, antes del 15 de mayo del año N + 2, la gestión del director ejecutivo con respecto a la ejecución del presupuesto del ejercicio N.

Artículo 30

Normas financieras

El Consejo de Administración adoptará las normas financieras aplicables a la Autoridad, previa consulta a la Comisión. Dichas normas no podrán desviarse del Reglamento Delegado (UE) n.º 1271/2013, salvo si las exigencias específicas de funcionamiento de la Autoridad lo requieren y la Comisión lo autoriza previamente.

Capítulo V

Personal

Artículo 31

Disposición general

Serán aplicables al personal de la Autoridad el Estatuto de los funcionarios y el Régimen

aplicable a los otros agentes⁷⁴ y las normas adoptadas de común acuerdo entre las instituciones de la Unión para dar efecto al Estatuto de los funcionarios y el Régimen aplicable a los otros agentes.

Artículo 32

Director ejecutivo

1. El director ejecutivo será contratado como agente temporal de la Autoridad según lo dispuesto en el artículo 2, letra a), del Régimen aplicable a los otros agentes.
2. El Consejo de Administración designará al director ejecutivo a partir de una lista de candidatos propuesta por la Comisión en el marco de un procedimiento de selección abierto y transparente.
3. A efectos de la celebración del contrato con el director ejecutivo, la Autoridad estará representada por el presidente del Consejo de Administración.
4. El mandato del director ejecutivo tendrá una duración de cinco años. Antes de que concluya ese periodo, la Comisión procederá a una evaluación en la que se analizarán la actuación del director ejecutivo y los cometidos y retos futuros de la Autoridad.
5. El Consejo de Administración, a propuesta de la Comisión que tendrá en cuenta la evaluación contemplada en el apartado 4, podrá prorrogar el mandato del director ejecutivo una sola vez por un máximo de cinco años.
6. Un director ejecutivo cuyo mandato haya sido prorrogado no podrá, al término de dicho periodo acumulado, participar en otro procedimiento de selección para el mismo puesto.
7. El director ejecutivo solo podrá ser destituido previa decisión del Consejo de Administración, a propuesta de la Comisión.
8. El Consejo de Administración se pronunciará sobre la designación, la prórroga del mandato o el cese del director ejecutivo por mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho de voto.

Artículo 33

Funcionarios de enlace nacionales

1. Cada Estado miembro designará un funcionario de enlace nacional para ser enviado en comisión de servicios a la Autoridad y trabajar en su sede, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 34.
2. Los funcionarios de enlace nacionales contribuirán a la ejecución de las tareas de la Autoridad, en particular facilitando la cooperación y el intercambio de información previstos en el artículo 8, apartado 1, y actuando como puntos de contacto de la Autoridad para las preguntas planteadas por sus Estados miembros y en relación con sus Estados miembros, bien respondiendo a estas preguntas de manera directa o poniéndose en contacto con sus administraciones nacionales.

⁷⁴ DO L 56 de 4.3.1968, p. 1.

3. Los funcionarios de enlace nacionales tendrán competencias, en virtud de la legislación nacional de sus Estados miembros, para solicitar información a las autoridades de que se trate.

Artículo 34

Expertos nacionales en comisión de servicios y otros agentes

1. Además de los funcionarios de enlace nacionales, la Autoridad podrá recurrir en cualquier ámbito de su trabajo a otros expertos nacionales en comisión de servicios o a otros agentes no contratados por la Autoridad.

2. El Consejo de Administración adoptará las disposiciones de aplicación necesarias para los expertos nacionales en comisión de servicios, incluidos los funcionarios de enlace nacionales.

Capítulo VI

Disposiciones generales y finales

Artículo 35

Privilegios e inmunidades

Se aplicará a la Autoridad y a su personal el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

Artículo 36

Régimen lingüístico

1. Se aplicarán a la Autoridad las disposiciones establecidas en el Reglamento n.º 1 del Consejo⁷⁵.

2. El Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea proporcionará los servicios de traducción necesarios para el funcionamiento de la Autoridad.

Artículo 37

Transparencia, protección de datos personales y comunicación

1. El Reglamento (CE) n.º 1049/2001 se aplicará a los documentos en poder de la Autoridad. El Consejo de Administración adoptará las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 en un plazo de seis meses a partir de su primera reunión.

2. El Consejo de Administración adoptará medidas para cumplir las obligaciones establecidas en el Reglamento (CE) n.º 45/2001, en particular las relativas al nombramiento de un responsable de la protección de datos de la Autoridad, y las relativas a la legalidad del tratamiento de los datos, la seguridad de las actividades de tratamiento, el suministro de información y los

⁷⁵ Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385).

derechos de los interesados.

3. La Autoridad podrá emprender actividades de comunicación por iniciativa propia dentro de su ámbito de competencias. La asignación de recursos a las actividades de comunicación no deberá ir en detrimento del ejercicio efectivo de las tareas a que se hace referencia en el artículo 5. Las actividades de comunicación se llevarán a cabo de conformidad con los planes de comunicación y difusión pertinentes adoptados por el Consejo de Administración.

Artículo 38

Lucha contra el fraude

1. Con el fin de facilitar la lucha contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilícitas con arreglo al Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, en un plazo de seis meses a partir de la fecha de su entrada en funcionamiento, la Autoridad se adherirá al Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF, y adoptará las disposiciones oportunas aplicables a todos los empleados de la Autoridad utilizando el modelo que figura en el anexo de dicho Acuerdo.

2. El Tribunal de Cuentas tendrá la facultad de auditar, sobre la base de documentos y de controles sobre el terreno, a todos los beneficiarios de subvenciones, contratistas y subcontratistas que hayan recibido fondos de la Unión a través de la Autoridad.

3. La OLAF podrá realizar investigaciones, incluidos controles e inspecciones sobre el terreno, con el fin de establecer si ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad contraria a Derecho que afecte a los intereses financieros de la Unión en el marco de una subvención o de un contrato financiados por la Autoridad, de conformidad con las disposiciones y procedimientos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 y en el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, los acuerdos de cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, los contratos, los convenios de subvención y las decisiones de subvención de la Autoridad contendrán disposiciones que faculen expresamente al Tribunal de Cuentas Europeo y a la OLAF a realizar dichas auditorías e investigaciones, con arreglo a sus respectivas competencias.

Artículo 39

Normas de seguridad aplicables a la protección de la información clasificada y de la información sensible no clasificada

La Autoridad adoptará sus propias normas de seguridad, equivalentes a las de la Comisión, para la protección de la información clasificada de la Unión Europea (ICUE) y de la información sensible no clasificada, entre otras, las disposiciones para el intercambio, el tratamiento y el almacenamiento de dicha información, con arreglo a lo dispuesto en las Decisiones (UE, Euratom) 2015/443⁷⁶ y (UE, Euratom) 2015/444⁷⁷ de la Comisión.

⁷⁶ Decisión (UE, Euratom) 2015/443 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre la seguridad en la Comisión (DO L 72 de 17.3.2015, p. 41).

⁷⁷ Decisión (UE, Euratom) 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (DO L 72 de 17.3.2015, p. 53).

Artículo 40

Responsabilidad

1. La responsabilidad contractual de la Autoridad se regirá por el Derecho aplicable al contrato en cuestión.
2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse en virtud de cualquier cláusula arbitral contenida en un contrato firmado por la Autoridad.
3. En caso de responsabilidad extracontractual, la Autoridad deberá reparar los daños y perjuicios causados por sus servicios o su personal en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros.
4. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente en los litigios respecto de la indemnización por daños a que se refiere el apartado 3.
5. La responsabilidad personal de los agentes ante la Autoridad se regirá por lo dispuesto en el Estatuto o en el régimen que les sea aplicable.

Artículo 41

Evaluación

1. A más tardar cinco años después de la fecha a la que se hace referencia en el artículo 51 y, a continuación, cada cinco años, la Comisión evaluará la actuación de la Autoridad en relación con sus objetivos, su mandato y sus tareas. La evaluación examinará, en particular, la posible necesidad de modificar el mandato de la Autoridad, así como las implicaciones financieras de tal modificación, incluido mediante mayores sinergias y una racionalización con las agencias activas en el ámbito del empleo y la política social.
2. Si la Comisión considerara que la continuidad de la Autoridad ha dejado de estar justificada con respecto a los objetivos, mandato y tareas que le fueron atribuidos, podrá proponer que se modifique en consecuencia o se derogue el presente Reglamento.
3. La Comisión comunicará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo de Administración los resultados de la evaluación. El resultado de la evaluación se hará público.

Artículo 42

Investigaciones administrativas

Las actividades de la Autoridad estarán sujetas a las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 del TFUE.

Artículo 43

Cooperación con terceros países

1. En la medida en que sea necesario para la consecución de los objetivos fijados en el presente Reglamento, y sin perjuicio de las competencias respectivas de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión, la Autoridad podrá cooperar con las autoridades nacionales de los

terceros países a los que se aplique la legislación pertinente de la Unión sobre movilidad laboral y coordinación de la seguridad social.

Para ello, la Autoridad podrá, previa aprobación de la Comisión, establecer acuerdos de trabajo con las autoridades de terceros países. Dichos acuerdos no impondrán obligaciones jurídicas que incumban a la Unión y sus Estados miembros.

2. La Autoridad estará abierta a la participación de terceros países que hayan celebrado acuerdos con la Unión en este sentido.

Con arreglo a las disposiciones pertinentes de los acuerdos a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, se irán estableciendo normas en las que se precisen, en particular, el carácter, el alcance y las modalidades de participación de los terceros países en cuestión en las labores de la Autoridad, incluidas disposiciones sobre la participación en las iniciativas emprendidas por la Autoridad, las contribuciones financieras y el personal. Por lo que se refiere al personal, dichos mecanismos serán, en cualquier caso, conformes con el Estatuto de los funcionarios.

3. La Comisión velará por que la Autoridad opere dentro de su mandato y del marco institucional existente mediante la celebración de un convenio de trabajo adecuado con el director ejecutivo de la Autoridad.

Artículo 44

Acuerdo de sede y condiciones de funcionamiento

1. Las disposiciones necesarias relativas a la instalación que se habilitará para la Autoridad en el Estado miembro de acogida, así como las normas específicas aplicables en el Estado miembro de acogida al director ejecutivo, a los miembros del Consejo de Administración, al personal de la Autoridad y a los miembros de sus familias se fijarán en un acuerdo de sede celebrado entre la Autoridad y el Estado miembro de acogida concluido, previa aprobación del Consejo de Administración, a más tardar dos años después de la entrada en vigor del presente Reglamento.

2. El Estado miembro que acoja a la Autoridad ofrecerá las mejores condiciones posibles para garantizar un funcionamiento fluido y eficaz de la Autoridad, incluida una escolarización multilingüe y de vocación europea y unas conexiones de transporte adecuadas.

Artículo 45

Comienzo de las actividades de la Autoridad

1. La Autoridad deberá ser operativa en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento.

2. La Comisión será responsable de la creación y el funcionamiento inicial de la Autoridad hasta que esta disponga de la capacidad operativa necesaria para ejecutar su propio presupuesto. A dicho efecto:

a) hasta que el director ejecutivo asuma sus funciones tras su nombramiento por el Consejo de Administración con arreglo al artículo 32, la Comisión podrá designar a un funcionario de la Comisión para que actúe como director ejecutivo interino y desempeñe las funciones correspondientes al director ejecutivo;

b) no obstante lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, letra j), y hasta la adopción de la decisión a que se hace referencia en el artículo 19, apartado 2, el director ejecutivo interino ejercerá las competencias de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos;

c) la Comisión podrá prestar asistencia a la Autoridad, en particular enviando a funcionarios de la Comisión en comisión de servicios para llevar a cabo las actividades de la Autoridad, bajo la responsabilidad del director ejecutivo interino o del director ejecutivo;

d) el director ejecutivo interino podrá autorizar todos los pagos cubiertos por los créditos consignados en el presupuesto de la Autoridad tras la aprobación por el Consejo de Administración, y podrá celebrar contratos, incluido para la contratación de personal, una vez aprobada la plantilla de personal de la Autoridad.

Artículo 46

Modificaciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004 [en lo que respecta a las disposiciones que se están revisando en la actualidad, la Comisión adaptará su propuesta tras la adopción del Reglamento revisado]

El Reglamento (CE) n.º 883/2004 se modifica como sigue:

1) en el artículo 1, se inserta el punto n bis) siguiente:

«n bis) "Autoridad Laboral Europea": el organismo establecido por el [Reglamento por el que se crea la Autoridad] y mencionado en el artículo 74.»;

2) en el artículo 72, la letra g) se sustituye por el texto siguiente:

«g) determinar los elementos necesarios para definir las cuentas relativas a las cargas que han de asumir las instituciones de los Estados miembros como consecuencia de lo dispuesto en el presente Reglamento y aprobar las cuentas anuales entre las mencionadas instituciones a partir del informe de la Autoridad Laboral Europea contemplada en el artículo 74.»;

3) se suprime el artículo 73;

4) el artículo 74 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 74

La Autoridad Laboral Europea

1. La Autoridad Laboral Europea apoyará la aplicación del presente Reglamento de conformidad con las funciones que le corresponden tal como se establece en el [Reglamento por el que se crea la Autoridad].

2. Con el fin de apoyar el trabajo de la Comisión Administrativa relacionado con los asuntos financieros, la Autoridad Laboral Europea se encargará de:

a) comprobar el método de determinación y de cálculo de los costes medios anuales presentados por los Estados miembros;

b) reunir los datos pertinentes y proceder a los cálculos necesarios para determinar el estado anual de los créditos correspondientes a cada Estado miembro;

c) informar periódicamente a la Comisión Administrativa de los resultados de la aplicación del presente Reglamento y del Reglamento de aplicación, en particular en su aspecto financiero;

d) facilitar los datos y los informes necesarios para la toma de decisiones por parte de la Comisión Administrativa, con arreglo al artículo 72, letra g);

e) dirigir a la Comisión Administrativa cualquier sugerencia oportuna, incluso en lo que se refiere al presente Reglamento, de conformidad con las letras a), b) y c);

f) realizar todos los trabajos, estudios o misiones sobre los asuntos que le remita la Comisión Administrativa.

3. Con el fin de apoyar el trabajo de la Comisión Administrativa relacionado con los asuntos técnicos, la Autoridad Laboral Europea propondrá a la Comisión administrativa normas comunes de arquitectura para la gestión de los servicios de tratamiento de la información, en particular en materia de seguridad y de uso de normas. La Autoridad Laboral Europea elaborará informes y emitirá un dictamen motivado antes de que la Comisión Administrativa adopte una decisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 72, letra d).

4. En caso de litigio entre las instituciones o las autoridades en lo que respecta a la aplicación del presente Reglamento y del Reglamento de Ejecución, la Autoridad Laboral Europea deberá actuar de mediador de conformidad con el [artículo 13 sobre la mediación del Reglamento por el que se crea la Autoridad].»;

5) en el artículo 76, apartado 6, la segunda frase se sustituye por el texto siguiente:

«Si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas podrán acudir a la Autoridad Laboral Europea para que intervenga.».

Artículo 47

Modificaciones del Reglamento (CE) n.º 987/2009 [en lo que respecta a las disposiciones que se están revisando en la actualidad, la Comisión adaptará su propuesta tras la adopción del Reglamento revisado]

El Reglamento (CE) n.º 987/2009 se modifica como sigue:

1) en el artículo 1, apartado 2, la letra f) se sustituye por el texto siguiente:

«f) "Autoridad Laboral Europea", el organismo contemplado en el artículo 74 del Reglamento de base.»;

2) en el artículo 5, el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

«4. A falta de acuerdo entre las instituciones afectadas, podrá elevarse el asunto a la Autoridad Laboral Europea, por conducto de las autoridades competentes, una vez transcurrido al menos un mes desde la fecha en que la institución que recibió el documento haya presentado su solicitud. La Autoridad Laboral Europea tratará de conciliar las posturas de las instituciones de conformidad con los procedimientos establecidos en el [Reglamento por el que se crea la Autoridad – artículo 13 sobre la mediación].»;

3) en el artículo 6, el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. A falta de acuerdo entre las instituciones o autoridades afectadas, podrá elevarse el asunto a la Autoridad Laboral Europea, por conducto de las autoridades competentes, una vez transcurrido al menos un mes desde la fecha en que haya surgido la incertidumbre o discrepancia a

que se refieren los apartados 1 o 2. La Autoridad Laboral Europea tratará de conciliar las posturas de las instituciones conformidad con los procedimientos establecidos en el [Reglamento por el que se crea la Autoridad – artículo 13 sobre la mediación].»;

- 4) el artículo 65 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 65

Notificación de los costes medios anuales

1. El coste medio anual por persona de cada categoría de edad correspondiente a un año determinado se notificará a la Autoridad Laboral Europea a más tardar al final del segundo año siguiente al año en cuestión.

2. Los costes medios anuales, notificados según lo dispuesto en el apartado 1, se publicarán cada año en el Diario Oficial de la Unión Europea una vez que hayan sido aprobados por la Comisión Administrativa.

3. En caso de que un Estado miembro no pueda comunicar los costes medios correspondientes a un año determinado antes de que finalice el plazo contemplado en el apartado 1, deberá pedir permiso, dentro de ese mismo plazo, a la Comisión Administrativa y a la Autoridad Laboral Europea para utilizar los costes medios anuales correspondientes a dicho Estado miembro publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea durante el año anterior al año concreto en que la notificación está pendiente. Cuando solicite tal permiso, el Estado miembro deberá explicar las razones por las que no puede notificar los costes medios anuales correspondientes al año en cuestión. Si la Comisión Administrativa, tras haber considerado el dictamen de la Autoridad Laboral Europea, aprueba la solicitud del Estado miembro, los citados costes medios anuales se publicarán de nuevo en el Diario Oficial de la Unión Europea.

4. La excepción contemplada en el apartado 3 no se concederá para años consecutivos.»;

- 5) en el artículo 67, el apartado 7 se sustituye por el texto siguiente:

«7. La Autoridad Laboral Europea facilitará el cierre final de las cuentas en los casos en que no pueda llegarse a una solución en el plazo a que se refiere el apartado 6 y, previa solicitud motivada de una de las partes, se pronunciará sobre las impugnaciones dentro de los seis meses siguientes al mes en que se le remitió el asunto.»;

- 6) el artículo 69 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 69

Extracto de la contabilidad anual

1. La Comisión Administrativa determinará la situación de los créditos para cada año civil, con arreglo al artículo 72, letra g), del Reglamento de base, y atendiendo al informe de la Autoridad Laboral Europea. Para ello, los organismos de enlace notificarán a la Autoridad Laboral Europea, en los plazos y conforme a las normas que esta fije, el importe de los créditos presentados, liquidados o impugnados (por parte de los acreedores) y el de los créditos recibidos, pagados o impugnados (por parte de los deudores).

2. La Comisión Administrativa podrá proceder a cualquier clase de comprobación de utilidad para controlar los datos estadísticos y contables que sirvan para determinar la situación anual de los créditos prevista en el apartado 1, a fin de cerciorarse, entre otras cosas, de la conformidad de esos datos con las normas fijadas en el presente título.».

Artículo 48

Modificaciones del Reglamento (UE) n.º 492/2011

El Reglamento (UE) n.º 492/2011 se modifica como sigue:

- 1) en el artículo 26 se añade el apartado siguiente:

«La Autoridad Laboral Europea, establecida por el [Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea] participará en las reuniones del Comité consultivo en calidad de observador, aportando los conocimientos y las experiencias de tipo técnico que sean pertinentes.»;

- 2) se suprimen los artículos 29 a 34;
- 3) el artículo 35 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 35

El reglamento interno del Comité consultivo, aplicable el 8 de noviembre de 1968, continuará siendo aplicable.»;

- 4) el artículo 39 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 39

Los gastos administrativos del Comité consultivo se incluirán en el presupuesto general de la Unión Europea en la sección relativa a la Comisión.».

Artículo 49

Modificaciones del Reglamento (UE) 2016/589

El Reglamento (UE) 2016/589 se modifica como sigue:

- 1) el artículo 1 se modifica como sigue:
 - a) la letra a) se sustituye por el texto siguiente:

«a) la organización de la red EURES entre la Comisión, la Autoridad Laboral Europea y los Estados miembros;»;

- b) la letra b) se sustituye por el texto siguiente:

«b) la cooperación entre la Comisión, la Autoridad Laboral Europea y los Estados miembros en lo que respecta a la puesta en común de los datos disponibles pertinentes sobre las ofertas de empleo, las demandas de empleo y los currículum vitae (CV);»;

- c) la letra f) se sustituye por el texto siguiente:

«f) la promoción de la red EURES a escala de la Unión a través de medidas de comunicación eficaces adoptadas por la Comisión, la Autoridad Laboral Europea y los Estados miembros.»;

- 2) en el artículo 3 se añade el punto 8 siguiente:

«8) "Autoridad Laboral Europea": el organismo establecido de conformidad con el [Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea].»;

3) en el artículo 4, apartado 2, la segunda frase se sustituye por el texto siguiente:

«La Comisión, la Autoridad Laboral Europea y los miembros y socios de EURES determinarán los medios para garantizar dicha accesibilidad en relación con sus respectivas obligaciones.»;

4) el artículo 7, apartado 1, se modifica como sigue:

a) la letra a) se sustituye por el texto siguiente:

«a) la Oficina Europea de Coordinación, establecida dentro de la Autoridad Laboral Europea, que será responsable de asistir a la red EURES en el desempeño de sus actividades.»;

b) se añade la letra e) siguiente:

«e) la Comisión.»;

5) el artículo 8 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se modifica como sigue:

i) la frase introductoria se sustituye por el texto siguiente:

«La Oficina Europea de Coordinación asistirá a la red EURES en el desempeño de sus actividades, en particular definiendo y llevando a cabo, en estrecha cooperación con las ONC y la Comisión, las siguientes actividades:»;

ii) en la letra a), el inciso i) se sustituye por el texto siguiente:

«i) en tanto que propietario del sistema para el portal EURES, y los correspondientes servicios informáticos, la definición de las necesidades de los usuarios y los requisitos empresariales que han de transmitirse a la Comisión para el funcionamiento y el desarrollo del portal, incluidos sus sistemas y procedimientos para el intercambio de ofertas de empleo, demandas de empleo, CV y documentos justificativos, y otra información, en cooperación con otros servicios o redes e iniciativas de información y asesoramiento pertinentes de la Unión.»;

b) el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«2. La Oficina Europea de Coordinación será gestionada por la Autoridad Laboral Europea. La Oficina Europea de Coordinación mantendrá un diálogo periódico con los representantes de los interlocutores sociales a escala de la Unión.»;

c) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. La Oficina Europea de Coordinación elaborará sus programas de trabajo plurianuales en consulta con el Grupo de Coordinación a que se refiere el artículo 14 y con la Comisión.»;

6) en el artículo 9, apartado 2, la letra b) se sustituye por el texto siguiente:

«b) la cooperación con la Comisión, la Autoridad Laboral Europea y los Estados miembros en lo que respecta a la compensación dentro del marco establecido en el capítulo III.»;

7) en el artículo 14, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. El Grupo de Coordinación estará compuesto por representantes del nivel adecuado de la Oficina Europea de Coordinación, de la Comisión y de las ONC.»;

8) el artículo 29 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 29

Intercambio de información sobre los flujos y las tendencias

La Comisión y los Estados miembros supervisarán y harán públicos los flujos y las tendencias de movilidad laboral en la Unión sobre la base de los informes de la Autoridad Laboral Europea, utilizando las estadísticas de Eurostat y los datos nacionales disponibles».

Artículo 50

Derogación

Quedan derogadas la Decisión 2009/17/CE y la Decisión (UE) 2016/344.

Las referencias a la Decisión 2009/17/CE y a la Decisión (UE) 2016/344 se entenderán hechas al presente Reglamento.

Artículo 51

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

ANEXO - FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA «AGENCIAS»

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s)

1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

1.4. Objetivo(s)

1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.6. Duración e incidencia financiera

1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

2.2. Sistema de gestión y de control

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de [organismo]

3.2.3. Incidencia estimada en los recursos humanos de [organismo]

3.2.4. Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente

3.2.5. Contribución de terceros

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea

1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s)

04: Empleo, asuntos sociales e inclusión

04 03: Empleo, asuntos sociales e inclusión

04 03 15: Autoridad Laboral Europea

1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

☒ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva**

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria**⁷⁸

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **la prolongación de una acción existente**

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción reorientada hacia una nueva acción**

1.4. Objetivo(s)

1.4.1. Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplado(s) en la propuesta/iniciativa

El objetivo de la Autoridad Laboral Europea es contribuir a garantizar una movilidad laboral equitativa en el mercado interior, centrándose en las normas de la Unión en los ámbitos de la movilidad transfronteriza de los trabajadores y la coordinación de los sistemas de seguridad social dentro de la Unión.

Esto contribuye directamente a la prioridad política de la Comisión sobre «Un mercado interior más justo y más profundo, con una base industrial fortalecida» (prioridad 4 de las orientaciones políticas «Un nuevo comienzo para Europa»⁷⁹), y complementa la prioridad sobre «Un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión» (prioridad 4) al crear un entorno reglamentario más propicio al apoyo a un clima de emprendimiento y creación de empleo.

Mediante la promoción de un mercado interior que funcione mejor también facilitará el aprovechamiento de las oportunidades de empleo transfronterizo y la prestación de servicios, en consonancia con la estrategia «Europa 2020», que hace hincapié en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador como medio para superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible.

⁷⁸ Tal como se contempla en el artículo 54, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento Financiero.

⁷⁹ http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_en

1.4.2. Objetivo(s) específico(s)

Objetivo específico n.º 1

a) Facilitar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones, así como a los servicios pertinentes.

Objetivo específico n.º 2

b) Apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas.

Objetivo específico n.º 3

c) Mediar y facilitar una solución en casos de litigios transfronterizos entre autoridades nacionales o de perturbaciones del mercado laboral.

1.4.3. Resultado(s) e incidencia esperados

Las personas y los empleadores deberían beneficiarse de un aumento de la transparencia y del acceso a la información sobre sus derechos y obligaciones, una mayor sensibilización acerca de las oportunidades que se encuentran a su disposición, una prestación de servicios más coherente en toda la Unión y una aplicación reforzada de sus derechos.

Se espera que las autoridades nacionales se beneficien especialmente de una cooperación más fácil y de un mayor intercambio de información, de sinergias en el trabajo de los comités y de una recogida de datos, un apoyo analítico y técnico, y un acceso a un procedimiento de mediación racionalizados en los ámbitos en los que la Autoridad tiene competencias.

1.4.4. Indicadores de resultados e incidencia

Los objetivos detallados y los resultados esperados, incluidos los indicadores de rendimiento, se establecerán en el programa de trabajo anual, mientras que el programa de trabajo plurianual establecerá los objetivos estratégicos generales, los resultados esperados y los indicadores de rendimiento. Deberán respetarse los indicadores clave de rendimiento para las Agencias elaborados por la Comisión.

Además, en el informe de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta se describe un marco de seguimiento específico, que incluye una serie de indicadores. El marco se someterá a un nuevo ajuste con arreglo a los requisitos legales y de aplicación y el calendario finales.

1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.5.1. Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo

La propuesta se basa en los artículos 46, 48, 53, apartado 1, 62 y 91, apartado 1, del TFUE, que se centran en la libre circulación de los trabajadores, la coordinación de los sistemas de seguridad social, el acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio, la libre prestación de servicios y las normas comunes aplicables a los transportes internacionales.

La elección de la base jurídica refleja los principales objetivos y el alcance de la iniciativa, centrándose en la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social, incluido el desplazamiento de trabajadores. La base jurídica de la presente propuesta está tam-

bién en consonancia con la de los actos de la Unión que entren en el ámbito de aplicación de las actividades de la Autoridad. El resultado inmediato es la creación de una Autoridad Laboral Europea, que fomentará el suministro de información y servicios a las personas y los empleadores, y apoyará a los Estados miembros en la cooperación y el intercambio de información, las inspecciones conjuntas, las evaluaciones de riesgo, el desarrollo de capacidades, la mediación entre autoridades nacionales y la cooperación en casos de perturbaciones del mercado laboral. A más largo plazo, podrá modificarse el ámbito de aplicación de la Agencia, en función de una evaluación que deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de 5 años a partir de la entrada en vigor del reglamento de base.

1.5.2. Valor añadido de la intervención de la Unión (puede derivarse de distintos factores, como una mejor coordinación, la seguridad jurídica, la mejora de la eficacia o las complementariedades). A efectos del presente punto, se entenderá por «valor añadido de la intervención de la Unión» el valor resultante de una intervención de la Unión que viene a sumarse al valor que se habría generado de haber actuado los Estados miembros de forma aislada.

Motivos para actuar a nivel europeo (ex ante)

Los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros a nivel nacional, regional o local y pueden lograrse mejor a nivel de la Unión por las siguientes razones:

a) el suministro de información y servicios de alta calidad y actualizados al público sobre sus derechos y obligaciones en situaciones transfronterizas debe coordinarse a nivel de la Unión para garantizar un enfoque coherente, claro y eficiente,

b) la aplicación de la legislación de la Unión en los ámbitos de la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de los sistemas de seguridad social se basa en la cooperación entre los Estados miembros, lo que significa que ningún Estado miembro puede actuar solo,

c) a fin de aumentar las sinergias y apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, garantizar la seguridad jurídica para las administraciones y las personas por igual, y llegar a un entendimiento común de las necesidades de ejecución, es necesario desarrollar un enfoque coordinado y conjunto a nivel de la Unión, en lugar de depender de una red compleja de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Valor añadido de la Unión que se prevé generar (ex post)

La creación de la Autoridad facilitará una aplicación justa, sencilla y efectiva de la legislación de la Unión en el conjunto de la Unión. Mejorará la cooperación y el intercambio de información en el momento oportuno entre los Estados miembros e incrementará la transparencia y el acceso a la información y a los servicios para las personas y los empleadores. Se prestará apoyo a las inspecciones conjuntas con la participación de las autoridades competentes de distintos Estados miembros. Asimismo, se ofrecerán a los Estados miembros análisis del mercado laboral específicos y servicios de desarrollo de las capacidades.

1.5.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores

La iniciativa hace balance de las propuestas legislativas recientes y en curso en los ámbitos relacionados de la movilidad laboral, el desplazamiento de trabajadores y la coordinación de la seguridad social, así como la creación de un portal digital único. La evaluación de impacto y la propuesta se apoyan en los avances realizados y las enseñanzas extraídas de estas iniciativas

en curso, en la que se destacaba la necesidad de apoyo operativo, en términos de una mayor cooperación transfronteriza y una mayor transparencia y sensibilización, a fin de mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación pertinente de la Unión.

La propuesta también ha tomado nota de la evaluación en curso de cuatro agencias de la UE en el ámbito de la política de empleo⁸⁰. Esta evaluación incluye una valoración individual de cada agencia, una perspectiva comparativa y una valoración prospectiva con respecto al futuro funcionamiento de las cuatro agencias. La naturaleza de las cuatro agencias es bastante diferente a la de la Autoridad propuesta, ya que se centran predominantemente en la investigación y no tienen un enfoque transfronterizo. Sin embargo, algunos elementos preliminares pertinentes de la evaluación han contribuido a la presente propuesta, en particular con respecto a la organización de las tareas y la gobernanza. El informe de evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta examina la posible interacción entre la nueva Autoridad Laboral Europea y las cuatro agencias existentes.

1.5.4. Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos adecuados

La Autoridad deberá cooperar y fomentar las sinergias con otros servicios de información de la Unión, como «Tu Europa - Asesoramiento», y aprovechar plenamente y garantizar la coherencia con el portal «Tu Europa», que formarán el pilar fundamental del futuro portal digital único⁸¹. La Autoridad deberá cooperar también con otras iniciativas y redes de la Unión pertinentes, en particular la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (SPE)⁸², la Red Europea para las Empresas⁸³, el Centro de Cuestiones Fronterizas⁸⁴ y SOLVIT⁸⁵, así como con los servicios nacionales correspondientes, como los organismos para fomentar la igualdad de trato y apoyar a los trabajadores de la Unión y los miembros de sus familias designados por los Estados miembros en virtud de la Directiva 2014/54/UE, y los puntos nacionales de contacto designados con arreglo a la Directiva 2011/24/UE para facilitar información sobre asistencia sanitaria.

La Autoridad asumirá algunas de las tareas actualmente desempeñadas por la Comisión en el marco del programa EaSI, en particular las tareas técnicas y operativas. Los programas de trabajo respectivos tanto de EaSI como de la Autoridad deberán asegurarse de que sean complementarios y no se solapan.

La Autoridad cooperará con otras agencias de la UE que trabajan en ámbitos relacionados, en particular la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND).

1.6. Duración e incidencia financiera

☐ Propuesta/iniciativa de duración limitada

– ☐ Propuesta/iniciativa en vigor desde [el] [DD.MM]AAAA hasta [el] [DD.MM]AAAA

⁸⁰ [Se añadirá una referencia a la evaluación cuando esté disponible]

⁸¹ Reglamento [Portal Digital Único - COM(2017) 256].

⁸² Decisión n.º 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) (DO L 159 de 28.5.2014, p. 32).

⁸³ Puede consultarse una visión general sobre la Red Europea para las Empresas en: <https://een.ec.europa.eu/>

⁸⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM(2017) 534.

⁸⁵ Recomendación 2013/461/UE de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT (DO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

– ☐ Incidencia financiera desde AAAA hasta AAAA

☒ Propuesta/iniciativa de duración ilimitada⁸⁶

– Ejecución: fase de puesta en marcha desde 2019 hasta 2023,

– seguida de su pleno funcionamiento a partir de 2023.

1.7. *Modo(s) de gestión previsto(s)*

☐ **Gestión directa** a cargo de la Comisión mediante

– ☐ agencias ejecutivas

☐ **Gestión compartida** con los Estados miembros

☒ **Gestión indirecta** mediante delegación de tareas de ejecución presupuestaria en:

☐ organizaciones internacionales y sus agencias (especifíquense);

☐ el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones;

☒ los organismos a que se hace referencia en los artículos 208 y 209;

☐ organismos de Derecho público;

☐ organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes;

☐ organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes;

☐ personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESCE, de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base correspondiente.

Observaciones

Para financiar esta nueva iniciativa se necesitan tanto la redistribución de fondos como nuevos fondos. Las actividades existentes, ejecutadas actualmente en el marco del Reglamento EaSI, así como en virtud de la prerrogativa de la Comisión «Libre Circulación de los Trabajadores», se desplazarán con sus recursos financieros. La contribución financiera de las prerrogativas «Actividades de apoyo a la política europea de transportes y de derechos de los pasajeros, incluidas las actividades de comunicación» y «Seguridad del transporte» complementará los esfuerzos de redistribución de la Comisión para financiar esta nueva iniciativa. El resto procederá del margen disponible de la rúbrica 1A.

⁸⁶ Los aspectos financieros de la presente propuesta no prejuzgan la propuesta de la Comisión sobre el próximo Marco Financiero Plurianual.

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

Todas las agencias de la Unión trabajan bajo un sistema de control estricto que incluye un coordinador de control interno, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, el Consejo de Administración, la Comisión, el Tribunal de Cuentas y la Autoridad Presupuestaria. Este sistema queda reflejado y establecido en el reglamento de base de la Autoridad Laboral Europea.

De conformidad con la Declaración conjunta sobre las agencias descentralizadas de la UE, el programa de trabajo anual de la Autoridad incluirá objetivos detallados y los resultados esperados, incluidos los indicadores de rendimiento. La Autoridad acompañará las actividades incluidas en su programa de trabajo con indicadores clave de rendimiento. A continuación, las actividades de la Autoridad se medirán con arreglo a estos indicadores en el informe anual de actividades. El programa de trabajo anual será coherente con el programa de trabajo plurianual y ambos se incluirán en un documento único de programación anual que se presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

El Consejo de Administración de la Autoridad será responsable de la supervisión de la gestión administrativa, operativa y presupuestaria eficiente de la Autoridad.

A más tardar cinco años después de la entrada en vigor del reglamento de base y, a continuación, cada cinco años, la Comisión evaluará el rendimiento de la Autoridad en relación con sus objetivos, su mandato y sus tareas. La evaluación examinará, en particular, la posible necesidad de modificar el mandato de la Autoridad, y las repercusiones financieras de cualquiera de esas modificaciones. La Comisión comunicará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo de Administración los resultados de la evaluación. El resultado de la evaluación se hará público.

2.2. Sistema de gestión y de control

2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

Debido a que la Autoridad es una agencia totalmente nueva, si el proceso de contratación se retrasara, podría tener consecuencias en la capacidad operativa de la Autoridad. El apoyo de la Dirección General matriz será fundamental para desempeñar las funciones de ordenador de pagos y de AFPN hasta que se conceda autonomía administrativa a la Autoridad.

Se necesitarán reuniones frecuentes y contactos periódicos entre la Dirección General matriz y la Autoridad durante la fase de puesta en marcha, con el fin de garantizar que la Autoridad pueda ser autónoma y estar operativa lo antes posible.

2.2.2. Método(s) de control previsto(s)

La Autoridad estará sujeta a controles administrativos, lo que incluirá controles presupuestarios, auditorías internas, informes anuales del Tribunal de Cuentas Europeo, la aprobación anual de la ejecución del presupuesto de la UE y posibles investigaciones realizadas por la OLAF para garantizar, en particular, la utilización adecuada de los recursos asignados a las agencias. Las actividades de la Autoridad serán objeto de supervisión por parte del Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con el artículo 228 del Tratado. Estos controles administrativos ofrecen una serie de garantías procedimentales para asegurar que se tienen en cuenta los intereses de las partes interesadas.

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

En el artículo 38 de la propuesta de reglamento de base de la Autoridad Laboral Europea se prevén medidas antifraude y el director ejecutivo y el Consejo de Administración tomarán las medidas apropiadas de conformidad con las normas de control interno aplicadas en todas las instituciones de la UE. De conformidad con el enfoque común, la Autoridad elaborará una estrategia de lucha contra el fraude.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA /INICIATIVA

LA INCIDENCIA ESTIMADA EN LOS GASTOS Y EL PERSONAL PARA LOS AÑOS 2021 Y POSTERIORES EN LA PRESENTE FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA SE AÑADE A EFECTOS ILUSTRATIVOS Y NO PREJUZGA EL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- Nuevas líneas presupuestarias solicitadas

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Rúbrica 1A – Competitividad para el crecimiento y el empleo	CD/CND	de países de la AELC	de países candidatos	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero
1a	04 03 15	CD/CND	SÍ	NO	SÍ	NO

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

Todos los cálculos se han realizado a partir del supuesto de que la institución se encuentre en Bruselas, ya que no se ha determinado la sede de la Autoridad. El periodo de puesta en marcha se ha calculado en cinco años, con una capacidad operativa plena en 2023. A partir de ese momento, el presupuesto global de la Autoridad se incrementará en un 2 % cada año con el fin de cubrir la inflación. Los pagos se alinean con los compromisos, ya que, en esta fase, todavía no se ha decidido si el título 3 serán créditos disociados o no disociados.

En los años 2019 y 2020, las actividades que realiza actualmente la Comisión en el marco del programa EaSI se trasladarán a la Autoridad. El portal EURES no se trasladará hasta 2020. Los importes correspondientes que se pondrán a disposición de la Autoridad desde el programa EaSI ascienden a 6,300 millones de euros en 2019 y 10,187 millones de euros en 2020, o un importe total de 16,487 millones de euros hasta el final del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. El importe que se pondrá a disposición de la Autoridad procedente de Libre Circulación de los Trabajadores, tanto en 2019 como en 2020, será de 1,287 millones de euros al año, o un importe total de 2,574 millones de euros hasta el final del Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual	1A		Autoridad Laboral Europea (la Autoridad)						
Autoridad Laboral Europea (la Autoridad)			Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Etc.
Título 1:- Costes de personal	Compromisos	(1)	2,416	6,658	11,071	15,125	17,349	17,696	
	Pagos	(2)	2,416	6,658	11,071	15,125	17,349	17,696	
Título 2:- Costes administrativos	Compromisos	(1a)	0,568	1,115	6,470	5,160	5,650	5,763	
	Pagos	(2a)	0,568	1,115	6,470	5,160	5,650	5,763	
Título 3:- Costes operativos	Compromisos	(3a)	8,088	14,172	21,390	24,695	28,000	28,560	
	Pagos	(3b)	8,088	14,172	21,390	24,695	28,000	28,560	
TOTAL de los créditos para la Autoridad	Compromisos	=1+1a+3a	11,072	21,945	38,930	44,980	50,999	52,019	
	Pagos	=2+2a+3b	11,072	21,945	38,930	44,980	50,999	52,019	

Además, con el fin de financiar las actividades relacionadas con el transporte que aplicará la Autoridad, los importes que se pondrán a disposición de la Autoridad desde la DG MOVE ascenderán a 1,360 millones de euros en 2019 y 2,720 millones de euros en 2020, o un importe total de 4,080 millones de euros hasta el final del Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

Información detallada sobre las fuentes de reasignación de fondos

En millones EUR (al tercer decimal)

Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)			Año 2019	Año 2020	Total del MFP 2014-2020
04.010402 – Gastos de apoyo al Programa para el Empleo y la Innovación Social	Compromisos = Pagos	(1)	0,450	0,450	0,900
04.030201 – Progress – Apoyar el desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación del empleo y la política social en la Unión, así como la legislación sobre las condiciones de trabajo	Compromisos	(2)	1,500	1,500	3,000
04.030202 – EURES – Promover la movilidad geográfica voluntaria de los trabajadores y potenciar las oportunidades de empleo	Compromisos	(3)	4,350	8,237	12,587
TOTAL EaSI	Compromisos	(1) + (2) + (3)	6,300	10,187	16,487

DG EMPL - líneas presupuestarias autónomas			Año 2019	Año 2020	Total del MFP 2014-2020
04.030103 – Libre circulación de los trabajadores, coordinación de los sistemas de seguridad social y medidas en beneficio de los migrantes, incluidos los procedentes de terceros países	Compromisos	(1)	1,287	1,287	2,574

DG MOVE - líneas presupuestarias autónomas			Año 2019	Año 2020	Total del MFP 2014-2020
06 02 05- Actividades de apoyo a la política europea de transportes y de derechos de los pasajeros, incluidas las actividades de comunicación	Compromisos	(1)	1,360	2,576	3,936
06 02 06- Seguridad del transporte	Compromisos	(2)	-	0,144	0,144
TOTAL de las líneas de transporte autónomas	Compromisos	(1) + (2)	1,360	2,720	4,080

Margen rúbrica 1.a	Compromisos	(1)	Año 2019	Año 2020	Total del MFP 2014-2020
			2,125	7,750	9,875

Rúbrica del marco financiero plurianual	5	«Gastos administrativos» En millones EUR (al tercer decimal)						
		Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Etc.
DG: EMPL								
• Recursos humanos		3,289	2,860	2,860	2,860	2,860	2,860	
• Otros gastos administrativos		0,400	0,400	1,420	1,420	1,420	1,420	
TOTAL DG EMPL	Créditos	3,689	3,260	4,280	4,280	4,280	4,280	
TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	(Total de los compromisos = total de los pagos)	3,689	3,260	4,280	4,280	4,280	4,280	
TOTAL de los créditos para las RÚBRICAS 1 a 5 del marco financiero plurianual	Compromisos	14,761	25,205	43,210	49,260	55,279	56,299	
	Pagos	14,761	25,205	43,210	49,260	55,279	56,299	

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de compromiso de la Autoridad

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de operaciones
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos de operaciones, tal como se explica a continuación:

Créditos de compromiso en millones EUR (al tercer decimal)

Indíquense los objetivos y los resultados			2019		2020		2021		2022		2023	
- Resultado	Tipo[1]	Coste medio	Número	Coste	Número	Coste	Número	Coste	Número	Coste	Número	Coste
Objetivo específico n.º 1 - Facilitar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones, así como a los servicios pertinentes.												
- Resultado	Servicios a las personas y los empleadores			1,267		2,220		3,351		3,869		4,387
- Resultado	Actividades de comunicación			0,679		1,189		1,795		2,073		2,350
Subtotal del objetivo específico n.º 2				1,946		3,410		5,146		5,942		6,737
Objetivos específicos n.º 2 y 3 - Apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas, y Mediar y facilitar una solución en casos de litigios transfronterizos entre autoridades nacionales o de perturbaciones del mercado laboral.												
- Resultado	Marco para el intercambio de información entre EM			0,404		0,709		1,069		1,235		1,400
- Resultado	Reuniones (de cooperación) prácticas			1,357		2,378		3,589		4,144		4,699
- Resultado	Apoyo analítico/transmisión de conocimientos especializados a los EM y la Comisión			1,026		1,798		2,714		3,134		3,553
- Resultado	Formación e intercambios de personal			1,733		3,037		4,583		5,292		6,000
- Resultado	Apoyo técnico y logístico a la cooperación, incluida la orientación			1,621		2,840		4,287		4,949		5,612
Subtotal del objetivo específico n.º 1				6,142		10,762		16,243		18,753		21,263
Total				8,088		14,172		21,390		24,695		28,000

La futura Autoridad tiene tres objetivos clave: a) facilitar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones, así como a los servicios pertinentes, b) apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas, y c) mediar y facilitar una solución en casos de litigios transfronterizos entre autoridades nacionales o de perturbaciones del mercado laboral.

Para fines operativos y financieros, estos objetivos se agrupan en dos categorías:

- **Objetivo específico n.º 1** - Facilitar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones, así como a los servicios pertinentes.
- **Objetivos específicos n.º 2 y 3:** Apoyar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas, y mediar y facilitar una solución en casos de litigios transfronterizos entre autoridades nacionales o de perturbaciones del mercado laboral.

3.2.3. Incidencia estimada en los recursos humanos de la Autoridad

3.2.3.1. Resumen

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Etc.
Funcionarios (categoría AD)							
Funcionarios (categoría AST)							
Agentes contractuales	0,259	0,814	1,110	1,110	1,110	1,138	
Agentes temporales	1,144	3,504	5,935	8,509	9,867	10,114	
Expertos nacionales en comisión de servicios	0,615	1,845	3,075	4,305	4,920	5,043	
TOTAL	2,018	6,1625	10,1195	13,9235	15,897	16,294	
Puestos							
Funcionarios (categoría AD)							
Funcionarios (categoría AST)							
Agentes contractuales	7	15	15	15	15	15	
Agentes temporales	16	33	50	69	69	69	
Expertos nacionales en comisión de servicios	15	30	45	60	60	60	
TOTAL	38	78	110	144	144	144	

Debe tenerse en cuenta que la transferencia a la Autoridad de las actividades existentes que ejecuta la Comisión en la actualidad podría probablemente comportar la transferencia de unos diez puestos a la Autoridad. Sin embargo, no puede determinarse en esta fase la fecha de la transferencia ni la categoría de personal. El número de personal se reduciría en consecuencia, respetando la categoría de personal.

Los costes de personal se han ajustado de manera que el personal recién contratado se contabiliza 6 meses durante el año de contratación. La velocidad de cruce está prevista para 2023, con un 100 % de personal contabilizado a partir del 1 de enero de 2023.

Incidencia estimada en el personal (ETC adicionales), plantilla de personal

Categoría y grado	2019	2020	2021	2022	2023
AD16					
AD15					
AD14					
AD13					
AD12					
AD11					
AD10					
AD9					
AD8					
AD7					
AD6					
AD5					
Total AD	12	24	36	52	52
AST11					
AST10					
AST9					
AST8					
AST7					
AST6					
AST5					
AST4					
AST3					
AST2					
AST1					
Total AST	4	9	14	17	17
AST/SC 6					
AST/SC 5					
AST/SC 4					
AST/SC 3					
AST/SC 2					
AST/SC 1					
Total AST/SC	0	0	0	0	0
TOTAL GENERAL	16	33	50	69	69

Incidencia estimada en el personal (adicional), personal externo

Agentes contractuales	2019	2020	2021	2022	2023
Grupo de funciones IV					
Grupo de funciones III					
Grupo de funciones II					
Grupo de funciones I					
Total	7	15	15	15	15

Expertos nacionales en comisión de servicios	2019	2020	2021	2022	2023
Total	15	30	45	60	60

La planificación de la contratación es diferente según la categoría del personal:

- **Para los agentes temporales**, se considera que la contratación de 69 personas necesitará cuatro años, a partir de 2019.
- **Para los agentes contractuales**, se considera que la contratación de 15 personas concluirá en dos años, a partir de 2019.
- **Para los expertos nacionales en comisión de servicios**, se considera que la contratación de 60 expertos comenzará en 2019 y concluirá en un plazo de 4 años.

3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos para la DG matriz

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos.
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

Estimación que debe expresarse en valores enteros (o, a lo sumo, con un decimal)

	2019	2020	2021	2022	2023
• Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)					
04 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	23	20	20	20	20
XX 01 01 02 (Delegaciones)	n.a.	n.a.		n.a.	
XX 01 05 01 (Investigación indirecta)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
10 01 05 01 (Investigación directa)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC) ⁸⁷	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
XX 01 02 01 (AC, ENCS, INT de la dotación global)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
XX 01 02 02 (AC, LA, ENCS, INT y JED en las Delegaciones)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
XX 01 04 yy		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
XX 01 05 02 (AC, ENCS, INT; investigación indirecta)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
10 01 05 02 (AC, INT, ENCS; investigación directa)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Otras líneas presupuestarias (especifíquense)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
TOTAL	23	20	20	20	20

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

⁸⁷ AC = agente contractual; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios; INT = personal de empresas de trabajo temporal («intérimaires»); JED = joven experto en delegación.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales:

Representar a la Comisión en el Consejo de Administración de la Autoridad. Elaborar el dictamen de la Comisión sobre el programa de trabajo anual y supervisar su aplicación. Supervisar la preparación del presupuesto de la Autoridad y controlar la ejecución del presupuesto. Prestar asistencia a la Autoridad en el desarrollo de sus actividades en consonancia con las políticas de la UE, en particular mediante la participación en reuniones de expertos.

Personal externo N/A

En el anexo V, sección 3, debe incluirse una descripción del cálculo del coste de las unidades EJC.

3.2.4. Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente

- ☒ La propuesta es compatible con el marco financiero plurianual vigente y puede implicar el uso de instrumentos especiales definidos en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo⁸⁸.
- ☐ La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del marco financiero plurianual.

Explíquese la reprogramación requerida, precisando las líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes. [...]

- ☐ La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del marco financiero plurianual⁸⁹.

Explíquese qué es lo que se requiere, precisando las rúbricas y líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes. [...]

3.2.5. Contribución de terceros

- La propuesta/iniciativa prevé la cofinanciación que se estima a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Etc.
Los países EEE/AELC (NO, LI, IC)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Suiza	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAL de los créditos cofinanciados	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

⁸⁸ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

⁸⁹ Véanse los artículos 11 y 17 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- ☒ La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- ☐ La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
 - ☐ en los recursos propios
 - ☐ en ingresos diversos

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa ⁹⁰					
		Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)	
Artículo							

En el caso de los ingresos diversos «asignados», especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercutan.

[...]

Especifíquese el método de cálculo de la incidencia en los ingresos.

[...]

⁹⁰ Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 25 % de los gastos de recaudación.

III. Bibliografía



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



Sobre «Políticas activas de empleo»

On «Active employment policies»

- AGUILAR GONZÁLEZ, María Cristina. El principio de "condizionalità" y la aplicación efectiva de la coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo en derecho italiano y español. Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales. N. 51 (marzo 2019), p. 29-47.
- ALFARO PERAL, Yolanda. Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, [2004]. 318 p.
- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. La formación ocupacional: principal medida del eje de formación de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Boletín económico. Información comercial española. N. 2825 (2004), p. 15-26.
- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. La política de fomento del empleo: eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 51 (2004), p. 15-29.
- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo. Madrid: CES, Departamento de Publicaciones, 2003. 329 p.
- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 61 (2006), p. 77-92.
- ÁLVAREZ ALEDO, Carlos. Nuevos retos para las políticas activas de empleo. Economistas. N. 77 (1998), p. 286-295.
- ÁLVAREZ ALEDO, Carlos. Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados. Economistas. N. 70 (1996), p. 23-32.
- ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada. El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos. [Murcia]: Laborum, 2016. p. 81-130.
- ANXO, Dominique. Políticas activas del mercado de trabajo. Boletín de información sociolaboral internacional. N. 144 (2007), p. 19-23.
- ARRANZ, José María. Evaluación macroeconómica de las políticas activas de mercado de trabajo en España: ¿mucho ruido y pocas nueces? Revista internacional del trabajo. Vol. 132, n. 2 (2013), p. 367-390.
- BAZ TEJEDOR, José Antonio. Reflexiones acerca de la edad en las políticas activas de empleo. Relaciones laborales. Vol. 23, n. 22 (2007), p. 13-34.
- BEN-GALIM, Dalia. Políticas activas de empleo para los jóvenes: ¿hacia dónde nos dirigimos ahora? Madrid: Fundación IDEAS, [2012], 45 p.
- BERNAL BLAY, Miguel Ángel. El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. Contratación pública estratégica. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. P. 161-186.
- BLÁZQUEZ CUESTA, Maite. Desempleo de larga duración y políticas activas de empleo. Economistas. N. 151/152 extra (marzo 2017), p. 110-117.

- BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén. Las políticas activa de empleo en el ámbito penitenciario con perspectiva de género: un estudio del caso: Andalucía. Políticas activas de empleo: una mirada desde Andalucía. Granada: Comares, 2013. P. [245]-266.
- BOLTAÍNA BOSCH, Xavier. El empleo público temporal en las corporaciones locales vinculado a subvenciones y planes de fomento de la ocupabilidad y a las políticas activas de empleo: ¿está afectado por las limitaciones presupuestarias de la Ley 22/2013 para el año 2014? La administración práctica. Año 126, n. 4 (2014), p. 45-52.
- BURGOS GOYE, María del Carmen. Monitorización deficiente en la búsqueda de empleo: las políticas activas de empleo en Melilla. La diversidad cultural. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2017. P. 125-150.
- CABERO MORÁN, Enrique. El difícil encaje de los planes de recualificación para desempleados de larga duración entre las políticas activas y pasivas de empleo. Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales. N. 34 (oct. 2017), p. 88-94.
- CALVO GALLEGÓ, Francisco Javier. Políticas activas de empleo, subvenciones y contratación: el caso de los agentes de empleo y desarrollo local. Temas laborales. N. 83 (2006), p. 193-208.
- CALVO, Ricard (Calvo Palomares). Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: un estudio de caso. Revista de Relaciones Laborales = Lan Harremanak. N. 20-21 (2009), p. 227-250.
- CANDELA, Asunción. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. [Madrid: Fundación Ideas, 2010]. 65 p.
- CARIDAD Y OGERÍN, José María. Eficacia de las políticas activas de empleo en el ámbito estatal. Temas laborales. N. 86 (2006), p. 133-169.
- CARIDAD Y OGERÍN, José María. Modelización de las políticas activas de empleo femenino: I. Dirigir personas. N. 45 (2007), p. 6-16.
- CARIDAD Y OGERÍN, José María. Modelización de las políticas activas de empleo femenino. Estudios financieros. Revista de trabajo y Seguridad Social. N. 287 (2007), p. 235-264.
- CASA QUESADA, Susana de la. Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica. Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo. Albacete: Bomarzo, 2011. P. 181-221.
- CASTELLANA AREGALL, Francesc. Las políticas activas de empleo ante la crisis. Herramientas. N. 104 (2010), p. 4-19.
- CHAVES ÁVILA, Rafael. La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo. Revista valenciana d estudis autonòmics. N. 26 (1999), p. 57-81.
- CHOZAS PEDRERO, Juan. Presupuesto para la protección frente al desempleo: el esfuerzo en políticas activas. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. Extraordinario (1998), p. 91-98.
- COCKX, Bart. Diseño de políticas laborales activas dotadas de unos incentivos eficaces. Revista internacional del trabajo. Vol. 119 n. 4 (2000), p. 501-526.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ESPAÑA). Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo: sesión ordinaria del Pleno de 26 de enero de 2005. Madrid: CES, 2005. 122 p.
- CRISTÓBAL RONCERO, Rosario. Políticas activas de empleo de los inmigrantes. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 63 (2006), p. 229-248.
- CUETO IGLESIAS, Begoña. Desempleo, políticas activas de empleo y servicios públicos de empleo: retos y propuestas. Gaceta sindical: reflexión y debate. Nueva etapa, n. 28 (jun. 2017), p. [283]-298.
- CUETO IGLESIAS, Begoña. El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas. Ekonomiaz. N. 87 (2015), p. 282-309.
- DARMON, Isabelle. La "caja negra" de las políticas activas de empleo en España. Políticas sociales en Europa. N. 11 (2002), p. 93-112.
- DELGADO MORALES, Francisco. Abordar las políticas activas de empleo de forma integral en la administración local: el sistema de

- formación y empleo del Ayuntamiento de Alcalá la Real. Herramientas. N. 112 (2011), p. 18-23.
- DITCH, John. Enfoques integrados de las políticas activas de bienestar y empleo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, [2002]. 132 p.
- EFICACIA del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español. Documento de trabajo. N. 53 (2004), p. 1-37.
- Es un error no invertir en políticas activas de empleo. Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica. Año 26, n. 4 (feb. 2010), p. 85-94.
- ESPINA, Álvaro. Estrategias de creación de empleo y competitividad salarios, contratación laboral y políticas activas en España (1976-1994). Hacienda Pública Española. N. 132 (1995), p. 7-34.
- ESPINA, Álvaro. Protección del desempleo y políticas activas de mercado de trabajo. Revista de economía y sociología del trabajo. N. 3 (1989), p. 85-97.
- Estudio sobre políticas activas de empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados. [Sevilla]: Junta de Andalucía, Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, [2004]. 113 p.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. Aspectos de la intervención de las Administraciones Públicas locales en las políticas activas de empleo en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2005. 205 p.
- FELGUEROSO FERNÁNDEZ, Florentino. Retos para una nueva etapa en las políticas activas del mercado de trabajo. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. N. extraordinario (2016), p. 33-48.
- FERNÁNDEZ COLLADOS, Belén. Las políticas activas de empleo durante la crisis actual y su aplicación a los inmigrantes como colectivo prioritario. Revista de trabajo y Seguridad Social. N. 377-378 (2014), p. 59-98.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. Cambios en protección social y políticas activas de empleo nacidas del Acuerdo y RDley 5/2006, de 9 de junio. Aranzadi social. N. 14 (2006), p. 43-64.
- FINA, Lluís. Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea: los planes nacionales de acción para el empleo. Cuadernos de información económica. N. 150 (1999), p. 67-81.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel. "Modernización" del Sistema público estatal de empleo, "mejora" de la intermediación y "evaluación" de las políticas activas de empleo: una reforma "otoñal". Temas laborales. N. 85 (2006), p. 165-194.
- GARCÍA PIÑEIRO, Nuria P. El nuevo modelo de políticas activas de empleo = The new model of active employment policies. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. N. Extraordinario (2018), p. 295-337.
- GARCÍA QUIÑONES, Juan Carlos. Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015). Madrid: Reus, 2015. 655 p.
- GARCÍA-PÉREZ, J. Ignacio. Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. [Madrid]: Fedea, [2017]. 42 p.
- GARMENDÍA AGIRRE, Fermín. Políticas activas de empleo orientadas al ámbito empresarial. Políticas de empleo en la Unión Europea. Vitoria-Gasteiz: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, 1999. P. 203-221.
- EL GASTO propio de las administraciones locales españolas en políticas activas de empleo: cuarta edición 2003-2004: versión 1, diciembre de 2005. [S. l.]: [s. n.], 2005. 57 p.
- GAVIRA ÁLVAREZ, Lina. La participación de los "jóvenes con especiales dificultades" en la aplicación de políticas activas para el empleo: limitaciones y potencialidades. Revista estudios de juventud. N. 45 (1999), p. 125-141.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Valeriano. El diseño de las políticas activas de empleo en un nuevo contexto de crisis: una reflexión. Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica. Año 26, n. 10 (mayo 2010), p. 113-124.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Adrián. El fondo social eu-

- ropeo y las políticas activas de empleo en España: normativa, evaluación y control. Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social. N. 229 (2002), p. 93-156.
- GONZÁLEZ-POSADA, Elías. Políticas activas de fomento del empleo juvenil en España. Documentación laboral. Vol. 2, n. 98 (2013), p. 75-97.
- HERNÁNDEZ BEJARANO, Macarena. La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo. Políticas de empleo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. P. 281-298.
- HOANG-NGOC, Liêm. Las políticas activas de empleo en Francia: objetivos y resultados. Políticas de empleo en la Unión Europea. Vitoria-Gasteiz: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, 1999. P. 113-133.
- HORTAL, Pau. Recolocación: una herramienta para las políticas activas de empleo. Herramientas. N. 87 (2006), p. 23-27.
- HUERTA QUINTANILLA, Rogelio. Evaluación de las políticas laborales activas en México 1988-2006. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. N. 86 (2010), p. 199-228.
- IMPACTO de políticas activas de empleo en los universitarios. [Madrid]: Instituto Nacional de Empleo, Servicio de Observatorio Ocupacional, [2000], 134 p.
- INFORME de recomendaciones para reforzar el enfoque de género en las políticas activas de empleo y las medidas de reactivación económica= Report on recommendations for the strengthening of gender mainstreaming in active employment and economic recovery policies and measures. [Madrid]: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, [2012]. 60 p.
- LOPE PEÑA, Andreu. La lejanía de la acción local sobre el empleo respecto a las premisas de la activación: dos ejemplos locales de políticas activas de empleo. Anuario IET de trabajo y relaciones laborales. Vol. 1 (2013), p. 65-76.
- LOPE PEÑA, Andreu. Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos. Sociología del trabajo. N. 77 (2013), p. 92-116.
- LOPE PEÑA, Andreu. La relegación de la formación en el nuevo modelo de políticas activas de empleo = Training shunted aside in the new model of active employment policy. Anuario IET de trabajo y relaciones laborales. Vol. 3 (2016), p. 56-73.
- LÓPEZ ÁNDREU, Martí. El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario. Cuadernos de relaciones laborales. Vol. 25, n. 2 (2007), p. 151-178.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan. Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo. Cuadernos del mercado de trabajo. N. 6 (2011), p. 61-47.
- LUENGO LAZARO, Rafael. Políticas activas de empleo. Revista del Instituto de Estudios Económicos. N. 1 (1999), p. 587-597.
- LUQUE CASTILLO, Francisco Javier. La formación para el empleo: reparto de competencias entre niveles de gobierno y otros actores involucrados. Políticas activas de empleo: una mirada desde Andalucía. Granada: Comares, 2013. P. [99]-110.
- MALO OCAÑA, Miguel Ángel. El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Documentación social. N. 178 (2015), p. 105-120.
- MALO OCAÑA, Miguel Ángel. Las políticas activas de mercado de trabajo en España en medio de la gran recesión. Relaciones laborales en la crisis: España 2011. Madrid: Cinca, 2012. P. [103]-112.
- MANUAL de buenas prácticas de políticas activas de empleo para las mujeres desde el ámbito local. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Área de Igualdad: Instituto de la Mujer, Subdirección General de Estudios y Cooperación, 2011.
- MARTÍN PUEBLA, Eduardo. Derechos formativos y políticas activas de empleo. La regulación del mercado laboral: un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales de Real decreto-ley 20/2012. Valladolid: Lex Nova, 2012. P. 231-261.
- MARTÍN PUEBLA, Eduardo. Experiencias en materia de derechos formativos y políticas

- activas de empleo. La aplicación práctica de la reforma laboral. Valladolid: Lex Nova, 2013. P. 97-137.
- MARTÍN PUEBLA, Eduardo. La reforma de la formación profesional y de las políticas activas de empleo. Reforma laboral 2012: análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. [Valladolid]: Lex Nova, 2012. P. 197-221.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Antonio. Políticas activas de empleo y orientación laboral: medidas paradójicas para transitar de la sociedad salarial a la sociedad del riesgo laboral. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. N. 96 (2012), p. 109-124.
- MIGUEL Y GARCÍA, Carmen Lucía de. Las políticas activas del mercado de trabajo en los presupuestos de 2004. Presupuesto y gasto público. N. 34, (2004), p. 269-286.
- MINGUELA RECOVER, María Ángeles. Yacimientos de empleo y políticas sociales: los servicios relacionados con la atención a personas en situación de dependencia en Andalucía. Políticas activas de empleo: una mirada desde Andalucía. Granada: Comares, 2013. P. [179]-200.
- NIETO ROJAS, Patricia. La dimensión local de las políticas activas de empleo: una revisión competencial tras la aprobación de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social. N. 113 (2012), p. 119-146.
- OLARTE ENCABO, Sofía. Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la "subjetivación" de las políticas activas de empleo. Pamplona: Aranzadi, 2008. 255 p.
- OLARTE ENCABO, Sofía. El problema de la inserción ocupacional de colectivos con especiales dificultades: balance, perspectivas y propuestas en el contexto de la reforma de las políticas activas de empleo 2011. Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo. Albacete: Bomarzo, 2011. P. 151-180.
- ORTEGA PÉREZ, Nieves. Las políticas activas de empleo dirigidas a la población inmigrante en Andalucía: aproximación a sus arenas de acción y actores participantes. Políticas activas de empleo: una mirada desde Andalucía. Granada: Comares, 2013. P. [217]-243.
- ORTIZ LALLANA, María Carmen. La Unión Europea y las políticas activas de empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, (1999), p. 13-52.
- PEÑA, Marcos. Políticas activas y protección al desempleo. Presupuesto y gasto público. N. 14 (1994), p. 133-143.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel. Las políticas activas de empleo en España: una visión cuantitativa. Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración. Valencia: Tirant lo Blanch, D.L. 2017. P. [215]-239.
- PIMENTEL SILES, Manuel (1961). Las políticas activas de empleo para 1998. Presupuesto y gasto público. N. 21 (1997), p. 103-114.
- Las POLÍTICAS activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2016. 1086 p.
- POLÍTICAS activas de empleo: crónica de una reforma anunciada. Cauces. N. 16 (2011), p. 20-43.
- POLÍTICAS activas de empleo: una mirada desde Andalucía. Granada: Comares, 2013. 270 p.
- Las POLÍTICAS activas de empleo en Andalucía. Herramientas. N. 100 (2009), p. 38-50.
- Las POLÍTICAS activas de empleo en la C.A.V. y la U.E. Bilbao: Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazaotetarako Batzordea = Consejo Económico y Social Vasco, [2004]. 210 p.
- QUINTERO LIMA, María Gema. La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo. Políticas de empleo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. P. 177-193.
- RAMOS, Raúl. ¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Papeles de economía española. N. 124 (2010), p. 281-305.
- RIVERO RECUENCO, Ángel. Evaluación de políticas activas de empleo: el caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España. Madrid:

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2003. 214 p.
- RODRÍGUEZ CRESPO, María José. Políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral de las mujeres: políticas públicas en retroceso y derechos indisponibles en tiempos de crisis. Igualdad de género en el trabajo: estrategias y propuestas. Murcia: Laborum, 2016. P. 13-55.
- RODRÍGUEZ CRESPO, María José. Políticas activas de empleo y estrategia española: las innovaciones. Nueva revista española de derecho del trabajo. N. 178 (2015), p. 167-190.
- RUEDA SAGASETA, Francisco. Un año sin políticas activas de empleo. Anuario de relaciones laborales, 2013. P. 299-301.
- SAN BARTOLOMÉ BERBIL, María Ana. Políticas activas de empleo desde la perspectiva de género: la formación ocupacional como canal de inserción laboral para la mujer: un estudio en Cantabria. Berbil [Santander]: CEARC, [2007]. 144 p.
- SOLER ARREBOLA, José A. El contrato de inserción laboral en el contexto de las políticas activas de empleo. Murcia: Laborum, 2004. 194 p.
- SOLUCIONES eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT, 2016. 200 p.
- TABIN, Jean-Pierre. Las políticas activas del mercado de trabajo. Políticas sociales en Europa. N. 11 (2002), p. 29-56.
- TABOADELA ÁLVAREZ, Obdulia. Mujer, trabajo y políticas activas de empleo en España: el caso de la reforma laboral de 1997. Santiago de Compostela: Centro de Estudios de Población y Análisis de las Migraciones, [2001]. 25 p.
- TERRADILLOS ORMAETXEA, Edurne. La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea: el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 62 (2006), p. 59-78.
- TOBES PORTILLO, Paloma. El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 36 (2002), p. 15-43.

Selección bibliográfica sobre **Políticas activas de empleo**, elaborada por la Biblioteca del Departamento, dependiente de la Subdirección General de Informes Socioeconómicos y Documentación.

Sobre «Protección por desempleo»

On «Unemployment protection»

AGUT GARCÍA, Carmen. Protección por desempleo de los trabajadores eventuales del régimen especial agrario de la Seguridad Social. *Tribuna social*. N. 150 (2003), p. 35-43.

ALCÁZAR ORTIZ, Sara. La protección por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial: cálculo de la prestación y porcentaje de parcialidad: Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) de 20 de mayo de 2015, RCUd 2382/2014. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. extraordinario (2016), p. 231-238.

ALFÉREZ DEL MORAL, Donato. La ejecución laboral: comentarios, esquemas procesales, formularios y legislación ajustados a la nueva Ley de enjuiciamiento civil y Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Barcelona: Bosch, [2003]. 390 p.

ALFONSO MELLADO, Carlos L. Protección por desempleo parcial del funcionario interino: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2015. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. extraordinario (2016), p. 247-257.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. La condición de residencia como causa de suspensión o extinción de la protección por desempleo: la influencia de la doctrina judicial en el legislador: comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2013, 17 de septiembre de 2013 y 23 de octubre de 2013. *Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N. 124 (2014), p. 245-258.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Incompatibilidad, absoluta o relativa, entre protección por desempleo y rentas del trabajo: comentarios a las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de mayo de 2015 (RCUD Núms. 2683/2014 y 2785/2014). *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. extraordinario (2016), p. 219-230.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Nuevas reglas en la protección por desempleo para facilitar el emprendimiento. La Estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil. Albacete: Bomarzo, 2013. P. 131-151.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo: a propósito de las SSTs de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001. *Temas laborales*. N. 63 (2002), p. 203-215.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Reducción de jornada por cuidado de hijos y protección por desempleo y maternidad: o de cómo hacer más difícil aún si cabe la conciliación de la vida laboral y familiar. *Temas laborales*. N. 80 (2005), p. 229-244.

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos. Sobre la imposibilidad de acceder a la protección por desempleo por los trabajadores inmigrantes en situación irregular. *Temas laborales*. N. 97 (2008), p. 223-238.

ANGOITIA GRIJALBA, Miguel. La protección por desempleo en España en tiempos de crisis: retos a la luz de la experiencia en la Unión Europea. *Presupuesto y gasto público*. N. 71, 2 (2013), p. 205-222.

- BALLESTER LAGUNA, Fernando. La extensión de la protección por desempleo a los cargos sindicales. *Estudios financieros. Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 289 (2007), p. 51-64.
- BLASCO LAHOZ, José Francisco. Protección de las personas en situación de desempleo: las prestaciones por desempleo de los regímenes general y especiales de la Seguridad Social: (doctrina, legislación y jurisprudencia). Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. 701 p.
- BLASCO LAHOZ, José Francisco. Protocolos sobre desempleo: guía sobre el régimen jurídico de la protección por desempleo, tanto en el régimen general como en los regímenes especiales de la Seguridad Social. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. 199 p.
- BLASCO PELLICER, Ángel. La reforma del sistema de protección por desempleo y de los salarios de tramitación. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. 100 p.
- BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María. Disfunciones aplicativas de la protección por cese de actividad: una asistencia limitada frente al desempleo de los trabajadores por cuenta ajena. *Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 358 (en. 2013), p. 127-164.
- BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María. La parcialidad como factor disfuncional de la protección por desempleo. *Nueva revista española de derecho del trabajo*. N. 180 (2015), p. 99-129.
- BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María. Protección por desempleo: los distintos niveles complementarios y sucesivos. Lisboa: Juruá, 2016. 171 p.
- BORRAJO DACRUZ, Efrén. Maternidad: trabajo a tiempo parcial, protección por desempleo y cambios de criterios judiciales. *Actualidad laboral*. N. 9 (2005), p. 1070-1076.
- BORRAJO DACRUZ, Efrén. Protección por desempleo, reducción de jornada por guarda legal e inconstitucionalidad por insuficiencia normativa (1). *Actualidad laboral*. N. 8 (2009), p. 914-923.
- CABERO MORÁN, Enrique. El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección a los parados de larga duración. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N. 47 (nov. 2018), p. 112-116.
- CABEZA PEREIRO, Jaime. La carencia para el acceso a la protección por desempleo en el contrato a tiempo parcial. *Aranzadi social. Revista doctrinal*. N. 20 (feb. 2011), p. 127-132.
- CALLEJERO LÓPEZ, Ángel. El Programa temporal de protección por desempleo e inserción. *Cuadernos del mercado de trabajo*. N. 4 (2010), p. 145-149.
- CARDENAL CARRO, Miguel. El acuerdo para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios. *Aranzadi social*. N. 20 (2006), p. 9-24.
- CASA QUESADA, Susana de la. La compatibilización de la protección por desempleo y el trabajo a tiempo parcial: ¿una nueva línea jurisprudencial restrictiva?: (a propósito de la STS de 14 de junio de 2016) = The compatibilization of protection for unemployment and part-time job: a new restrictive jurisprudential line?: (for the purpose of the STS of June 14, 2016). *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. 11 (2º trim. 2017), p. 215-223.
- CASA QUESADA, Susana de la. Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica. Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo. Albacete: Bomarzo, 2011. P. 181-221.
- CASA QUESADA, Susana de la. La protección por desempleo en España: configuración y régimen jurídico. Granada: Comares, 2008. 457 p.
- CAVAS MARTÍNEZ, Faustino. La nueva protección del desempleo de los trabajadores eventuales agrarios. *Aranzadi social*. N. 16 (2002), p. 9-30.
- CAVAS MARTÍNEZ, Faustino. Compatibilidad entre protección por desempleo y trabajos agrícolas por cuenta propia orientados al autoconsumo familiar. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. 5 (2015), p. 119-128.
- CAVAS MARTÍNEZ, Faustino. Protección por desempleo e inserción laboral: balance provi-

- sional de los programas de renta activa de inserción 2000-2003. *Aranzadi social*. N. 11 (2003), p. 9-19.
- COMENTARIOS de urgencia a la reforma del sistema de protección por desempleo: (nuevo régimen jurídico del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo). Valladolid: Lex Nova, 2002. 269 p.
- CONTELL, Carlos. Algunas reflexiones en torno a la protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos. Fijos discontinuos. Palma de Mallorca: Monograma, 2002. p. 79-84.
- ESTEBAN LEGARRETA, Ricard. Propuestas de mejora en la protección por desempleo durante la permanencia en prisión y tras la excarcelación: un análisis de conjunto. *Nueva revista española de derecho del trabajo*. N. 167 (2014), p. 149-175.
- ESTEVE SEGARRA, Amparo. La competencia de los órdenes jurisdiccionales en materia de la impugnación de las cuestiones relativas a la protección por desempleo. *Revista de información laboral*. N. 8 (2016), p. 57-75.
- ESTEVE SEGARRA, Amparo. La impugnación judicial de la protección por desempleo. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [533]-626.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, José Antonio. Los renglones torcidos de la política jurídica de protección por desempleo del trabajador extranjero inmigrante. *Revista de derecho migratorio y extranjería*. N. 31 (2012), p. 11-34.
- FERNÁNDEZ COLLADOS, Belén. Los trabajadores extracomunitarios ante el sistema español de protección por desempleo. *Aranzadi social*. N. 10 (2003), p. 71-80.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José. Protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios. *Documentación laboral*. Vol. 1, n. 67 (2003), p. 104-125.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. Inicativas establecidas en la protección por desempleo durante la crisis: comentario y propuestas. *Revista de derecho social*. N. 60 (2012), p. 59-82.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. Una homóloga protección por desempleo para trabajadores autónomos: Ley 32/2010 de 5 de agosto. *Revista de Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N. 94 (2011), p. 69-104.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. Una primera respuesta a la "crisis laboral" mediante medidas de fomento y mantenimiento del empleo y de protección por desempleo. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N. 84 (2009), p. 141-171.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier. El programa temporal de protección por desempleo e inserción y su prórroga (Ley 14/2009, de 11 de noviembre). *Estudios financieros*. *Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 324 (2010), p. 5-30.
- FERNÁNDEZ PRATS, Celia. Protección por desempleo en el nivel contributivo de Seguridad Social: contenido de la protección, duración y obligaciones de los beneficiarios. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [81]-104.
- FERRANDO GARCÍA, Francisca. La protección por desempleo de la gente del mar. *Civitas*. *Revista española de derecho del trabajo*. N. 123 (2004), p. 449-470.
- GALLARDO MOYA, Rosario. El acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo: un paso adelante en la protección por desempleo de los fijos discontinuos. *Revista de derecho social*. N. 35 (2006), p. 35-55.
- GARCÍA MURCIA, Joaquín. La protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos. *Relaciones laborales*. Vol. 19, n. 4 (2003), p. 141-160.
- GARCÍA ORTEGA, Jesús. Incidencia de la excedencia voluntaria en la protección por desempleo. *Estudios sobre Seguridad Social*. Barcelona: Atelier, D.L. 2017. P. 639-654.
- GARCÍA ROMERO, María Belén. Protección por desempleo y medidas de inserción de desempleados de larga duración. *Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 401-402 (ag.-sept. 2016), p. 101-136.
- GARCÍA TESTAL, Elena. La necesidad de una protección por desempleo para los traba-

- jadores domésticos en España. *Revista de derecho social*. N. 79 (jul.-sept. 2017), p. 93-112.
- GARCÍA TESTAL, Elena. Protección por desempleo y trabajo doméstico en España. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [495]-532.
- GARCÍA VIÑA, Jordi. Estudio de la renta activa de inserción en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Tribuna social*. N. 150 (2003), p. 72-79.
- GARCÍA VIÑA, Jordi. La protección por desempleo en España: (aspectos cuantitativos y cualitativos). *Derecho de las relaciones laborales*. N. 5 (mayo 2016), p. 425-443.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Valeriano. Las políticas de empleo y protección por desempleo en el nuevo contexto de la crisis. *Gaceta sindical: reflexión y debate*. N. 12 (2009), p. 239-255.
- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago. La reforma del subsidio agrario y la ampliación de la protección por desempleo a todos los trabajadores eventuales del campo. *Relaciones laborales*. Vol. 19, n. 4 (2003), p. 53-78.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, José Juan. Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad: Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo. *Tribuna social*. N. 139 (2002), p. 26-31.
- GUTIÉRREZ PÉREZ, Miguel. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios. *Tratado de derecho de la Seguridad Social*. Murcia: Laborum, 2017. T. 2, p. 241-261.
- HIERRO HIERRO, Francisco Javier. La plasmación de las políticas de empleo de la Unión Europea en la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios: la nueva renta agraria. *La Constitución europea y las Relaciones laborales*. Sevilla: Mergablum, [2004]. P. [301]-308.
- LANZADERA ARENCIBIA, Eugenio. Las razones para la reforma de la protección por desempleo a través del Real Decreto-Ley 5-2002. *CEF Gestión*. N. 46 (2002), p. 53-72.
- LANZADERA ARENCIBIA, Eugenio. Las razones para la reforma de la protección por desempleo a través del Real Decreto-Ley 5/2002. *Estudios financieros. Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 231 (2002), p. 3-26.
- LE COURT, Alexandre de. Protección por desempleo y derechos fundamentales: el caso español en contexto. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016. 271 p.
- La LEY 45/2002 de reforma de la protección por desempleo: (la "reforma" de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo). Valladolid: Lex Nova, 2003. 374 p.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [445]-494.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan. La protección por desempleo de los trabajadores del régimen especial agrario. *Actualidad laboral*. N. 14 (2003), p. 237-260.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan. La protección por desempleo de los trabajadores del régimen especial agrario. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. 172 p.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando. La protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos. *Actualidad laboral*. N. 6 (2009), p. 634-649.
- LUJÁN ALCARAZ, José. La extraña e insuficiente reforma del Reglamento de protección por desempleo ordenada por RD 200/2006, de 17 de febrero. *Aranzadi social*. N. 1 (2006), p. 9-30.
- LUJÁN ALCARAZ, José. La noción de "colocación adecuada" ante la reforma de la protección por desempleo. *Aranzadi social. Revista doctrinal*. N. 5 (2002), p. 9-26.
- LUJÁN ALCARAZ, José. El programa temporal de protección por desempleo e inserción. *Aranzadi social. Revista doctrinal*. N. 10 octubre (2009), p. 11-27.
- MARÍN CORREA, José María. Desempleo: de-

- mora en la inscripción como desempleado: pérdida de días de protección: comentario a la STSJ Región de Murcia de 2 de julio de 2012. *Actualidad laboral*. N. 4 (abr. 2013), p. 565-567.
- MARTÍNEZ ABASCAL, Vicente. La protección por desempleo en el estado de las autonomías. *Temas laborales*. Nº 71 (2003), p. 9-64.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Paz. Protección por desempleo en el régimen agrario: el arte de la eterna diferencia. *Tribuna social*. N. 204 (2007), p. 16-25.
- MERCADER UGUINA, Jesús R. "Reformas" y "contrarreformas" en el sistema de protección por desempleo: la ley 45/2002 de 12 de diciembre, como telón de fondo. *Temas laborales*. N. 66 (2002), p. 153-206.
- MIÑARRO YANINI, Marga. El carácter periférico de la protección por desempleo respecto del derecho fundamental de libertad sindical y sus consecuencias: a propósito de la STC 234/2005, de 26 de septiembre. *Tribuna social*. N. 184 (2006), p. 35-44.
- MIRANDA BOTO, José María. El sistema español de protección por desempleo en la jurisprudencia comunitaria. *Actualidad laboral*. N. 19 (2005), p. 2258-2268.
- MODIFICACIONES que se introducen en el sistema de protección por desempleo. *Documentación laboral*. Vol. 1, n. 67 (2003), p. 27-86.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. Bromas y veras en las nuevas medidas de protección por desempleo: (estudio del Real decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, BOE 15 de agosto, y del Real decreto 1300/2009, de 31 de julio, BOE 19 de agosto. *Estudios financieros*. *Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 319 (2009), p. 49-78.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. La contrarreforma del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la ley 45/2002, de 12 de diciembre. *Estudios financieros*. *Revista de trabajo y Seguridad Social*. N. 238 (2003), p. 53-122.
- MONEREO PÉREZ, José Luis. La (des)protección social del trabajador extranjero en situación irregular: la incidencia de las autorizaciones administrativas previas respecto al reconocimiento de la prestación por desempleo. *Derecho de las relaciones laborales*. N. 11 (dic. 2017), p. 1073-1089.
- MONEREO PÉREZ, José Luis. Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. 115 p.
- MONEREO PÉREZ, José Luis. La protección legal por desempleo y sus niveles de protección. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. 6 (2016), p. 29-67.
- MORENO DE VEGA Y LOMO, Fernando. La promoción del autoempleo a través de la protección por desempleo = Promoting self-employment through unemployment protection. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. 11 (2º trim. 2017), p. 61-81.
- MORENO I GENÉ, Josep. La protección por desempleo de los trabajadores maduros como mecanismo de transición hacia la jubilación. Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad social. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2017. P. 361-398.
- MORENO VIDA, María Nieves. Idas y vueltas en la incidencia en la protección por desempleo de la ausencia del territorio nacional durante un periodo inferior a 90 días: interpretaciones jurisprudenciales y reformas legales sobre el traslado de residencia o estancia y sobre la comunicación a la entidad gestora. *Estudios sobre Seguridad Social*. Barcelona: Atelier, D.L. 2017. P. 723-744.
- MORENO VIDA, María Nieves. Incidencia en la protección por desempleo de la ausencia del territorio nacional durante un periodo inferior a 90 días sin comunicación a la entidad gestora: prevalencia de la perspectiva prestacional frente a la sancionadora en caso de desempleo: comentario a la STS de 21 de abril de 2015 y de 26 de mayo de 2015. *Revista de derecho de la Seguridad Social*. N. extraordinario (2016), p. 289-304.
- MORÓN PRIETO, Ricardo. Las rentas básicas y la protección por desempleo. Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración. Valencia: Tirant lo Blanch, D.L. 2017. P. [159]-213.

- ORCARAY REVIRIEGO, José Javier. El objeto de la protección por desempleo tras el Real Decreto-Ley 5/2002: la involuntariedad en la situación de desempleo. *Justicia laboral*. N. 12 (2002), p. 37-45.
- PARO de larga duración y protección por desempleo: ¿algo más que prestaciones? *Cauces*. N. 21 (2012), p. 44-67.
- PEDRAJAS MORENO, Abdón. Comentario sobre los aspectos básicos de la propuesta de medidas de reforma de la protección por desempleo y de la Ley Básica de Empleo. *Relaciones laborales*. Vol. 18 n. 10 (2002), p. 117-122.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel. La compatibilidad del trabajo con la protección por desempleo. *Valencia: Tirant lo Blanch*, 2015. 141 p.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel. Prestación por desempleo: intensidad, duración y control: los efectos económicos de la protección frente al paro. *Valladolid: Lex Nova*, 2014. 545 p.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel. La reforma de la protección por desempleo. Las reformas laborales y de Seguridad Social. *Valladolid: Lex Nova*, 2014. p. 473-521.
- PÉREZ INFANTE, José Ignacio. La (des)protección por desempleo: análisis de la cobertura por colectivos desde una perspectiva económica. Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración. *Valencia: Tirant lo Blanch, D.L.* 2017. P. [11]-34.
- PIÑERO DE LA FUENTE, Antonio José. Medidas de protección por desempleo en la reforma, en el ámbito de la crisis y de su replanteamiento general. La reforma del mercado de trabajo de 2010. *Madrid: Reus*, 2011. p. 603-635.
- POQUET CATALÁ, Raquel. Protección por desempleo: el sistema tras las últimas reformas. *Valencia: Tirant lo Blanch*, 2008. 174 p.
- PROPUESTA de medidas de reforma de la protección por desempleo y de la Ley Básica de Empleo. *Relaciones laborales*. Vol. 18 n. 9 (2002), p. 95-106.
- La PROTECCIÓN por desempleo en España. *Murcia: Laborum*, 2015. 926 p.
- PUEBLA PINILLA, Ana de la. Últimas reformas en la gestión de la protección por desempleo: comentario al Real decreto 200/2006, de 17 de febrero. *Relaciones laborales*. Vol. 22, n. 9 (2006), p. 51-72.
- PUNTOS críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma. *Cizur Menor, Navarra: Aranzadi*, 2015. 208 p.
- QUESADA SEGURA, R. Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo. *Sevilla: Mergablum*, [2004]. 199 p.
- QUINTERO LIMA, María Gema. La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo. Políticas de empleo. *Cizur Menor (Navarra): Aranzadi*, 2013. P. 177-193.
- QUINTERO LIMA, María Gema. La protección por desempleo: ¿la ocupabilidad como contrapartida? *Aranzadi social. Revista doctrinal*. N. 7 (nov. 2012), p. 123-151.
- RIVAS VALLEJO, María Pilar. Dinámica de la protección por desempleo: suspensión y extinción de las prestaciones. *Tribuna social*. N. 150 (2003), p. 49-60.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. Hijos del empresario menores de 30 años y protección por desempleo: la lucha contra el fraude como origen a un trato discriminatorio. *Derecho de las relaciones laborales*. N. 7 (jul. 2016), p. 639-654.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio. La protección por desempleo en el Real Decreto-ley 3/2012. *Actualidad laboral*. N. 12 (2012), p. 1420-1430.
- RODRÍGUEZ PASTOR, Guillermo. Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Crisis económica y medidas ante el desempleo. *Valencia: Tirant lo Blanch*, 2015. p. [319]-354.
- RODRÍGUEZ SANTOS, Estefanía. La necesaria reordenación del marco de protección asistencial por desempleo: una reflexión acerca de la regulación de las rentas y ayudas subsidiarias = The necessary reorganization of the field of unemployment's assistance protection: a reflection about the benefits and subsidiary helps' regulation.

- Revista de trabajo y Seguridad Social. N. 410 (mayo 2017), p. 23-53.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Miguel C. Los elementos asistenciales en la protección por desempleo. Relaciones laborales. Vol. 18 n. 14 (2002), p. 1-17.
- RON LATAS, Ricardo Pedro. Suspensión y extinción de prestaciones por desempleo y de infracciones y sanciones administrativas en la protección por desempleo. Actualidad laboral. N. 33 (2002), p. 733-742.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Especialidades en la protección por desempleo por razón del contrato de trabajo. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [287]-360.
- ROQUETA BUJ, Remedios. La protección por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial. Nueva revista española de derecho del trabajo. N. 174 (2015), p. 49-71.
- ROQUETA BUJ, Remedios. La protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos y fijos periódicos. Revista de trabajo y Seguridad Social. N. 398 (2016), p. 17-44.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Protección por desempleo de los trabajadores temporales = Unemployment benefits for part-time workers. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. N. 124 (2016), p. 185-201.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Trabajo a tiempo parcial y protección por desempleo. Revista del poder judicial. N. 71, (2003), p. 69-97.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Trabajo fijo discontinuo y protección asistencial por desempleo. Relaciones laborales. Vol. 21, n. 7 (2005), p. 13-27.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Trabajo fijo discontinuo y protección por desempleo. Justicia Laboral. N. 17 (2004), p. 55-79.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Yolanda. El desempleo de los trabajadores autónomos: (un estudio de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos). Cizur Menor, Navarra: Civitas, 2010. 279 p.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente. Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Documentación laboral. Vol. 1 n. 67 (2003), p. 9-26.
- El SISTEMA de protección por desempleo y la salida del paro. Papeles de economía española. N. 124 (2010), p. 231-246.
- SOSA MANCHA, María Teresa. La reforma de la protección por desempleo: breve análisis del RDley 5/2002, de 24 de mayo. Aranzadi social. Revista doctrinal. N. 11 (2002), p. 35-66.
- SUÁREZ CORUJO, Borja. El colapso de la protección por desempleo en tiempos de crisis. Derecho de las Relaciones laborales. N. 7 (jul. 2016), p. 655-673.
- SUÁREZ CORUJO, Borja. La (des)protección por desempleo: análisis de los problemas e [sic] cobertura desde una perspectiva subjetiva. Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración. Valencia: Tirant lo Blanch, D.L. 2017. P. [71]-115.
- SUÁREZ CORUJO, Borja. La dimensión de género de la (des)protección por desempleo = The gender issue of unemployment benefits. Revista de derecho de la Seguridad Social. N. 14 (1er trim. 2018), p. 131-140.
- SUÁREZ CORUJO, Borja. Público y privado en la protección por desempleo: la controversia jurisprudencial en torno a la (in) compatibilidad del "rescate" de un plan de pensiones con el subsidio para mayores de 55 años. Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales. N. 19-20 (jul.-ag. 2016), p. 75-82.
- TALAY PUCHADES, Carmen. Salidas al extranjero y realización de trabajos: ¿suspensión, extinción, delito o compatibilidad con la protección por desempleo? Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015. P. 73-102.
- TATAY PUCHADES, Carmen. Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica. Crisis económica y medidas ante el desempleo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. p. [241]-294.

- TATAY PUCHADES, Carmen. La suspensión de la protección por desempleo: reglas sobre la realización de trabajos. Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. P. [217]-249.
- TOBES PORTILLO, Paloma. Inmigración: crisis económica y protección por desempleo. Revista de Ministerio de Trabajo e Inmigración. N. 91 (2011), p. 15-28.
- TOBES PORTILLO, Paloma. La protección por desempleo de los inmigrantes en España. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. N. 61 (2006), p. 41-60.
- TOSCANI GIMÉNEZ, Daniel. El nivel asistencial de protección por desempleo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004. 132 p.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, Luis Ángel. La construcción del nuevo paradigma del derecho a la protección por desempleo de los trabajadores extranjeros irregulares: las SSTs de 18 de marzo, de 12 de noviembre de 2008 y el anteproyecto de Ley de reforma de la LO 4/2000, de 19 de noviembre de 2008. Aranzadi social. Revista doctrinal. N. 21 (2009), p. 73-104.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, Luis Ángel. La Seguridad Social y la protección por desempleo de los trabajadores extranjeros irregulares: a propósito de la STSJ del País Vasco de 13 de febrero de 2007, Sala de lo Social, sección 1. Aranzadi social. N. 13 (2007), p. 87-104.
- VALDÉS DAL-RÉ, Fernando. Reforma de la protección por desempleo, concertación social y legislación de urgencia: I. Relaciones laborales. Vol. 18 n. 15-16 (2002), p. 1-13.
- VALDÉS DAL-RÉ, Fernando. Reforma de la protección por desempleo, concertación social y legislación de urgencia: y II. Relaciones laborales. Vol. 18 n. 17 (2002), p. 1-15.
- VILLA RODRÍGUEZ, Felipe. Pareja de hecho y responsabilidades familiares a efectos de la protección por desempleo: STSJ Andalucía/Granada 19 marzo 2015. Nueva revista española de derecho del trabajo. N. 177 (2015), p. 329-339.
- VIQUEIRA PÉREZ, Carmen. La protección por desempleo en los convenios de la OIT. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. N. 117 (2015), p. 137-154.
- VIQUEIRA PÉREZ, Carmen. Regulación temporal de empleo y protección por desempleo. Cuadernos del mercado de trabajo. N. 7 (2011), p. 134-139.

Selección bibliográfica sobre **Protección por desempleo**, elaborada por la Biblioteca del Departamento, dependiente de la Subdirección General de Informes Socioeconómicos y Documentación.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



Normas y procedimiento para la presentación de colaboraciones a la Revista del MTMSS

La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS) tiene carácter bimestral y pretende dar a conocer trabajos originales e inéditos en las materias propias de las funciones asignadas al Departamento. Además, publica números extraordinarios cuando surge un tema de actualidad que se considera importante y urgente su difusión.

La responsabilidad de las opiniones emitidas corresponde exclusivamente a sus autores.

Los autores ceden al MTMSS el derecho de explotación de las obras publicadas, que conlleva los derechos de edición, reproducción, distribución, traducción y comunicación pública de sus trabajos, por cualquier medio o soporte.

- **Título.** Deberá ser claro y conciso en castellano y en inglés. En caso necesario podrá ir acompañado de un subtítulo.
- **Nombre y apellidos de los autores.** Estos deberán figurar junto a la actividad, entidad o empresa donde el autor desarrolle su actividad laboral.
- **Texto.** La extensión aconsejable máxima es de 40 páginas tamaño DIN A4, en formato Word, con un tamaño de letra de 12. En esta extensión deberán estar incluidos los gráficos, cuadros y demás elementos gráficos que se incluyan.
- **Bibliografía.** Se aportarán las citas bibliográficas correspondientes, que se colocarán al final del texto.
- **Resumen.** Al texto del artículo o colaboración se acompañará un resumen, en castellano y en inglés, de al menos mil palabras, que describa en detalle la metodología, resultados y conclusiones del mismo; así como una relación de palabras clave en ambos idiomas.
- **Evaluación.** Los artículos serán evaluados por dos expertos externos al Departamento, mediante procedimiento abierto. Una vez realizada dicha evaluación se comunicará su resultado al autor del artículo enviado.
- **Normas éticas de publicación.** La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social declara su compromiso por el respeto e integridad de los trabajos publicados y tiene como referencia el Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics). El plagio está estrictamente prohibido y los textos en los que se detecte plagio serán rechazados. Los autores deben asegurarse de que los trabajos presentados son completamente originales. Cuando los autores utilicen el trabajo y/o palabras de otros, deben ser debidamente citados.
- **Forma de envío y contacto.** El artículo o colaboración se enviará por correo electrónico a la siguiente dirección: proproeditorial@mitramiss.es

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
Tf: 913632305 Fax: 913632349 Internet: <http://www.mitramiss.gob.es>



SUMARIO CONTENTS



Guidelines for submitting collaborations to the MTMSS magazine

The magazine of the Ministry of Labour, Migration and Social Security (MTMSS) is published every two months and aims to present original and unpublished works in the areas of the functions assigned to the Department. In addition, it publishes special editions for emerging issues that are considered important and urgent so as to be widely known.

The opinions expressed in this magazine are the sole responsibility of the authors.

The authors grant MTMSS the operating right of the published works, which entails the rights of editing, reproduction, distribution, translation and public communication of their works, by any means or format.

- **Title.** It must be clear and concise in Spanish and English. If necessary, it may be accompanied by a subtitle.
- **Name and surname of the authors.** These must appear next to the activity, entity or company where the author develops his/her labour activity.
- **Text.** The maximum recommended length is 40 pages size DIN A4, in Word format, with a font size of 12. This length includes graphics, tables and other graphic elements.
- **Bibliography.** The corresponding references will be provided and will be placed at the end of the article.
- **Abstract.** The text of the article or collaboration will include a summary, in Spanish and English of, at least, a thousand words, describing in detail the methodology, results and conclusions thereof, as well as a list of keywords in both languages.
- **Assessment.** The articles will be evaluated by two external experts to the Department, through an open procedure. Once this evaluation is done, the result will be communicated to the author of the submitted article.
- **Ethical standards of publication.** The magazine of the Ministry of Labour, Migration and Social Security is committed to the respect and integrity of the published works and has as reference the Code of Conduct and Good Practices for editors of scientific journals that are defined by the Committee of Publication Ethics (COPE: Committee on Publication Ethics). Plagiarism is strictly prohibited and texts in which plagiarism is detected will be rejected. Authors must make sure that the submitted papers are completely original. When authors use the work and /or words of other authors, they should be duly quoted.
- **How to send the articles and contact.** The article or collaboration will be sent to the following email address: proproeditorial@mitramiss.es

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
Phone number: 913632305 Fax number: 913632349 Internet: <http://www.mitramiss.gob.es>



SUMARIO CONTENTS



Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

10 números
configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC ☐	10 Números (Todas las series)	165
RTD ☐	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	35
RTS ☐	2 Números (Serie Seguridad Social)	35
RTL ☐	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	35
RTE ☐	2 Números (Serie Economía y Sociología)	35
RMI ☐	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	35
N. ... ☐	1 Número suelto o extraordinario	20
Importe Total		

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre..... Apellidos.....

Domicilio..... C.P. y Población

Provincia Teléfono Fax

RTC ☐ RTD ☐ RTS ☐ RTL ☐ RTE ☐ RMI ☐ N.º ... ☐

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total

..... €

FORMA DE PAGO:

☐ Giro postal

☐ Transferencia a Banco BBVA

c/c: ES75-0182-4828-6702-0001-3172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:



SUMARIO

CONTENTS



Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones

Librería
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17

Fax: 91 363 23 49

Correo electrónico: sgpublic@mitramiss.es

Librería Virtual

<https://expinterweb.empleo.gob.es/libreriavirtual>



SUMARIO

CONTENTS



MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL



SUMARIO CONTENTS



SUMARIO

EDITORIAL: *Gerardo Meil Landwerlin* • I. ESTUDIOS: El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España. *Gerardo Meil, Jesús Rogero-García, Pedro Romero-Balsas y Concepción Castrillo-Bustamante* • Análisis de la evolución de la política de permisos parentales en México. *Cándido Pérez-Hernández* • Maternidad y trabajo: Una aproximación al análisis de decisiones de las mujeres españolas. *Consuelo León Llorente y Francesco Marcaletti* • Instituciones del mercado de trabajo y crisis en la UE15. *Laura Pérez Ortiz, Ana I. Viñas Apaolaza, Julimar da Silva Bichara y M^a Isabel Heredero* • Los perceptores de subsidios por desempleo: un análisis longitudinal. *Carlos García-Serrano y José María Arranz* • Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia. *José María de Luxán Meléndez* • La respuesta de las políticas activas de empleo al ciclo económico en la Unión Europea. *Juan Antonio Alujas Ruiz* • Wage discrimination by gender in Europe: Is there any regional pattern? *César Rodríguez Gutiérrez y Juan Francisco Canal Domínguez* • Evaluación de las consecuencias económicas de la segregación ocupacional por edad en España. *Bárbara Montero González y José Antonio Camacho Ballesta* • II. DOCUMENTOS: Documento de reflexión "Hacia una Europa sostenible en 2030" • Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar • Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea • III. BIBLIOGRAFÍA: Sobre «Políticas activas de empleo» • Sobre «Protección por desempleo».



SUMARIO

CONTENTS