

CAUCES

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

25 AÑOS
CES

37 / 2018

LA LABOR CONSULTIVA DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

ECONOMÍA

POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL

POLÍTICA INDUSTRIAL

POLÍTICA REGIONAL

EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

LAS PERSONAS Y EL EMPLEO

POLÍTICA DE EMPLEO Y DE MERCADO DE TRABAJO

RELACIONES LABORALES

PROTECCIÓN SOCIAL, CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PROTECCIÓN SOCIAL

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INCLUSIÓN SOCIAL

CALIDAD DE VIDA, COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL CES

CAUCES 37 / 2018

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CES
C/ Huertas, 73
28014 Madrid
Teléfono: 91 429 00 18
Web: www.ces.es

PRESIDENTE

Marcos Peña Pinto

SECRETARIA GENERAL

Soledad Córdova Garrido

CONSEJO EDITORIAL

Jorge Aragón Medina
Ana Esperanza Beltrán Blázquez
Jerónima Bonafé Ramis
Teresa Díaz de Terán López
Juan García Blasco
Dionís Oña i Martín

DIRECTOR

Luis Sauto

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO

Luis Sauto
Reyes de Blas
Myriam Benyakhlef
Inmaculada Ordiales
Marta Galiano
Fernando Martínez
Nuria Moreno-Manzanaro
Manuel Núñez
Natalia Fernández
Emma Cerviño
Magdalena del Llano
M.ª Victoria Mestre
Juan Moscoso del Prado

COORDINACIÓN EDITORIAL

Julia Collado
Edición
Irene Nieto
Infografía
José Luis Manzanares
Diseño
Juan Antonio Moreno
Maquetación
Gonzalo Serrano
Fotografías
Alfonso Esteban

**25 AÑOS DE LABOR CONSULTIVA
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

**005] PALABRAS DE S.M. EL REY EN EL PLENO
EXTRAORDINARIO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

011] PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CES

016] ECONOMÍA

- POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL
- POLÍTICA INDUSTRIAL
- POLÍTICA REGIONAL

046] EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

- LAS PERSONAS Y EL EMPLEO
- POLÍTICA DE EMPLEO Y DE MERCADO DE TRABAJO
- RELACIONES LABORALES

**092] PROTECCIÓN SOCIAL, CALIDAD DE VIDA
Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

- PROTECCIÓN SOCIAL
- IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INCLUSIÓN SOCIAL
- CALIDAD DE VIDA, COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

130] LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL CES



25
AÑOS
CES



PRESENTACIONES





Palabras de Su Majestad el Rey en el 25 aniversario del Consejo Económico y Social

Sede del Consejo Económico y Social. Madrid, 21.02.2018

Señoras y señores, muy buenos días a todos, y gracias por el honor de presidir este pleno extraordinario.

Durante años he tenido el honor de participar en actividades del CES, así como de compartir acontecimientos, momentos y reflexiones sobre nuestro presente y nuestro futuro con líderes sindicales y empresariales, entre ellos muchos de vosotros que estáis aquí presentes. Por ello me alegra especialmente volver hoy para esta celebración de su 25 aniversario. Una institución contemplada en el artículo 131 de nuestra Constitución, que integra en su seno ámbitos tan relevantes de la sociedad española como los sindicatos y las diferentes organizaciones profesionales, empresariales y económicas.

Y tratándose de un aniversario tan significado, quiero dedicar un sentido y merecido recuerdo de reconocimiento, de gratitud, a personas muy destacadas del ámbito sindical y empresarial de España que marcaron de manera especial la historia de nuestros 40 años de vida democrática: a Carlos Ferrer Salat, primer presidente de la CEOE; así como a Marcelino Camacho y a Nicolás Redondo, secretarios generales de CCOO y de UGT.

Y con ese mismo espíritu, felicito a todos los que han jalonado la trayectoria del Consejo Económico y Social y a los que hoy le dedican sus esfuerzos, desvelos y capacidad para seguir siendo una institución viva y eficaz para nuestra convivencia y nuestro desarrollo equilibrado.

En el Consejo están representados los intereses de trabajadores, de empresarios, de la economía social, de consumidores y usuarios, del sector agrario, del sector marítimo y pesquero, y de expertos. Esta es, como he dicho, una gran representación de la España que se asienta en el esfuerzo, el sacrificio, la solidaridad y el espíritu emprendedor. También en el compromiso democrático, el diálogo y la creación de riqueza; valores que caracterizan a esta institución que busca siempre con responsabilidad y generosidad el consenso en beneficio de todos. Permittedme, por ello, que me refiera a algunos aspectos que son seña de identidad de este Consejo:

En primer lugar, representáis una España consciente y orgullosa de lo que juntos hemos conseguido en los últimos decenios. No solo habéis contribuido a afirmar nuestra democracia,

sino también a crear un Estado del bienestar que debemos preservar, fortalecer y mejorar. Buena prueba de ello es el significativo aumento del gasto en educación y su generalización, la ampliación y la mejora de la asistencia médica y su universalización, el incremento del número trabajadores, la extensión de las coberturas sociales, la incorporación de la mujer al mundo laboral...

Y aunque siempre resulte insuficiente y las demandas de la sociedad crecen cada día, todo ello ha supuesto una verdadera transformación social, que —además— hemos vivido en un tiempo particularmente breve. Nuestro país es hoy un país sin duda mejor, más próspero y más abierto; y lo que hemos alcanzado se lo debemos en una buena medida a las organizaciones aquí representadas. Me parece —por tanto— de justicia reconocerlo y agradecerlo en nombre de todos.

Por otra parte, este progreso no se podría entender sin la Constitución de 1978, cuyo 40 aniversario celebraremos este año, así como a los pactos y acuerdos económicos y sociales alcanzados a lo largo de todo este tiempo. Recuerdo muy bien —hace ya quince años en Santa Cruz de Tenerife— el acto conmemorativo del 25 aniversario de nuestra Constitución que organizaron las confederaciones sindicales de la UGT y de CCOO, al que tuvisteis la amabilidad de invitarme; una conmemoración donde se puso de relieve la vigencia de los pilares de nuestro progreso.

El elemento humano es el factor estratégico e incluso central. Las personas —su dignidad, su desarrollo, su bienestar— son la razón de ser y están en la base de nuestras actuaciones. Nuestro verdadero capital son, efectivamente, las personas, y el capital de las personas es en gran medida su conocimiento. Y aquí es precisamente donde se encuentra una parte sustancial de la riqueza de los pueblos: en la formación de sus hombres y mujeres.

En segundo lugar, creo conocer cómo se trabaja en esta casa y su manera de hacer las cosas. Ciertamente aquí están representados intereses muy distintos; y que con frecuencia son intereses contrapuestos, como es natural y propio en cualquier sociedad.

De hecho, este salón de plenos —como se ha dicho— está acostumbrado a acoger debates y a tomar decisiones que a menudo se acercan a la unanimidad porque, a través de la colaboración y un auténtico espíritu constructivo y de consenso, no os limitáis a realizar diagnósticos compartidos —lo cual no es poco— sino que también hacéis propuestas concertadas. En este

sentido, en el CES elaboráis trabajos sobre asuntos esenciales para nuestra sociedad —como Europa, sanidad, educación, investigación, mujer—, que preparáis a partir del entendimiento y el acuerdo.

Por ello, se puede afirmar que esa voluntad y esa práctica cotidiana de entendimiento definen verdaderamente la labor de este Consejo. Hablamos de entendimiento en lo concreto; de un entendimiento que registra la realidad de la economía, el trabajo y la sociedad, justamente los tres factores que dan título a la Memoria que anualmente elabora y aprueba el CES.

En tercer lugar, en esta casa es preceptivo subrayar la importancia y la centralidad que tiene y debe tener en nuestra sociedad el “valor trabajo”. A través del trabajo, los ciudadanos participan y se integran plenamente en el cuerpo social, y de ahí que el primer derecho de ciudadanía sea justamente el derecho al trabajo.

Pero, como se ha dicho hoy aquí, el elemento humano es el factor estratégico e incluso central. Las personas —su dignidad, su desarrollo, su bienestar— son la razón de ser y están en la base de nuestras actuaciones. Nuestro verdadero capital son, efectivamente, las personas, y el capital de las personas es en gran medida su conocimiento. Y aquí es precisamente donde se encuentra una parte sustancial de la riqueza de los pueblos: en la formación de sus hombres y mujeres. Estoy seguro de que para avanzar en este ámbito y lograr el mayor compromiso de todos en favor del conocimiento, la labor y la experiencia de este Consejo serán siempre esenciales.

Por último, debemos también mirar al futuro porque ahora tenemos, además, otros retos —nuevos y complejos— que no son fáciles de abordar. Hablo de la digitalización y la creciente automatización de los procesos productivos y de prestación de servicios, que suponen un desafío innegable para el trabajo y para el empleo de las nuevas y futuras generaciones. Aunque en otras fases de las históricas revoluciones industriales la destrucción de empleo se vio a menudo compensada con la creación de nuevos puestos de trabajo asociados a nuevas funciones, la actual revolución digital conlleva características propias que habrá que estudiar y afrontar con inteligencia, conocimiento y espíritu constructivo.

Pero, sobre todo, hacerlo con una visión clara de cuál es el centro de nuestros intereses y cuáles son las prioridades. Me refiero, de nuevo y naturalmente, a la persona como centro —y al interés común de la sociedad como eje— de nuestras actuaciones. Estoy seguro de que el

reciente informe del CES sobre “La digitalización de la economía española” es fiel reflejo de estas preocupaciones.

Y termino ya. Nuevamente felicidades al CES por este 25 aniversario; por vuestra contribución decisiva a la consolidación de nuestra democracia y a nuestro avance económico y social; por la búsqueda del consenso y la conciliación de los intereses aquí representados y por la consideración de las personas como eje central de vuestras actividades.

Estoy seguro de que estos rasgos que os definen, permitirán afrontar el futuro y seguir desarrollando vuestra labor, tan necesaria y fructífera, en beneficio del progreso y el bienestar de todos los españoles.

Muchas gracias.

S.M. el Rey Felipe VI





25 AÑOS
CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL

MARCOS PEÑA PINTO

Presidente del Consejo Económico y Social

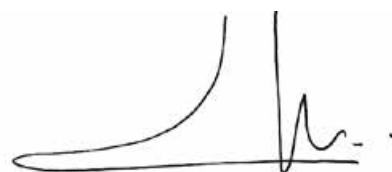
La revisión de la actividad del CES, a los 25 años de su comienzo, es una buena oportunidad para conocer mejor y, con ello, valorar la aportación del dialogo social institucionalizado a ese objetivo, del que cada vez más se habla, y que solemos identificar con el término calidad institucional.

La actividad del CES se inició en 1993, un mal año desde la perspectiva socioeconómica, y cumplió 25 años en 2018, un año de recuperación tras la más dura de las crisis vividas en este período de democracia constitucional. Entre 1993 y 2018, crisis y recuperaciones, de la economía y del empleo, los dos grandes ejes que, cuando confluyen en la calidad de vida y la cohesión social, estructuran el análisis socioeconómico que anualmente se recoge en la Memoria del CES. Y este es también el telón de fondo de los dictámenes, que han ido configurando eso que en esta casa solemos llamar la “doctrina CES”.

En los trabajos de los primeros años del CES, las referencias a la economía digital, la globalización, el futuro del trabajo, la gobernanza europea, la desigualdad o la igualdad de género, sin duda que no eran tan frecuentes como lo son en estos últimos años. Esto nos habla de cómo las cosas han cambiado en estos 25 años, y también de cómo el CES ha sido sensible a estos cambios. Y si quisiéramos resaltar alguno de los temas transversales, que han recorrido el análisis del CES a lo largo de este período, entre ellos estarían, además de los muy obvios de la evolución del empleo y el papel del dialogo social, los de la situación de la mujer, la evolución de la Unión Europea o la convergencia y la cohesión territorial en nuestro país.

Me interesa destacar esta continuidad en el análisis y esta consistencia y coherencia en los criterios del CES, porque su principal explicación está en la valoración por los miembros de este Consejo del consenso, del dialogo, como técnica de trabajo y como objetivo de este trabajo. Los artículos que podrán leer en este número de CAUCES, no solo nos hablan de en qué ha trabajado el CES, nos hablan también de cómo ha trabajado el CES. Cómo han trabajado los consejeros del CES y también cómo el personal de este Consejo ha sabido articular su trabajo con el de los consejeros.

Para categorizar la actividad del CES se suele utilizar el término dialogo social institucionalizado y, afortunadamente, en este caso la realidad se corresponde con el modelo teórico. Esperamos que la lectura de este número especial de CAUCES sea un instrumento para que, desde el relato de la actividad del CES, se llegue a un mejor conocimiento y, como se dijo al principio, a un mayor reconocimiento del papel del dialogo social, en este caso en su dimensión institucionalizada.



Marcos Peña Pinto



**CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL**

La labor consultiva del Consejo

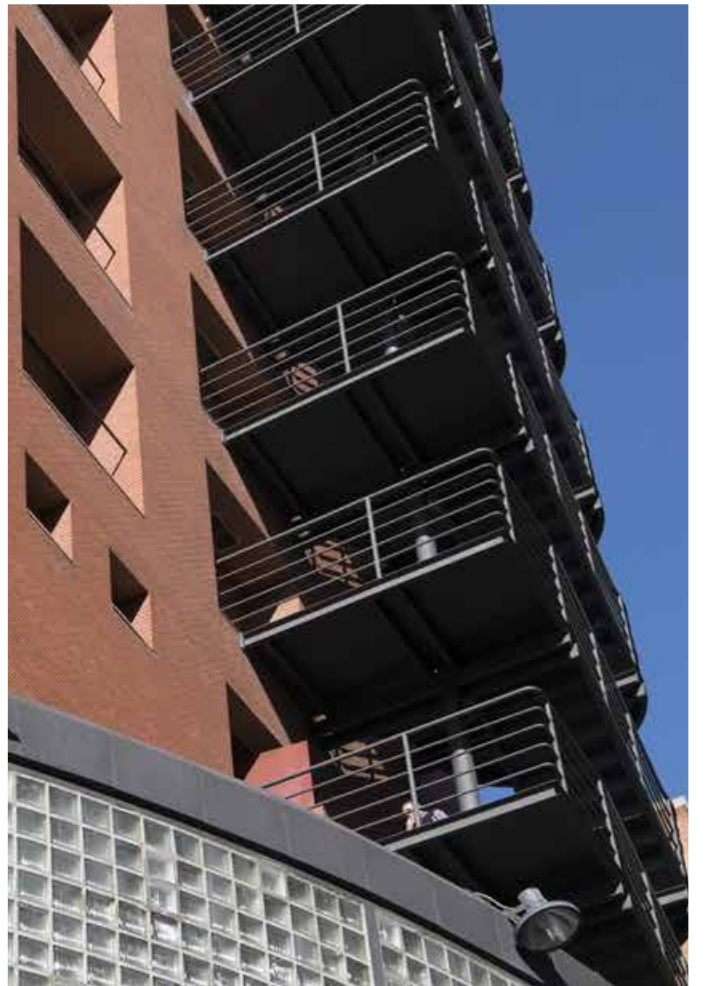
«El Consejo Económico y Social responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios. En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

Esta participación se materializa, fundamentalmente, en la emisión de informes y dictámenes con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa.

El Consejo elaborará y elevará anualmente al Gobierno una Memoria en la que se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.»

Ley 21/1991, de 17 de junio,
de Creación del Consejo Económico y Social

BOE de 18 de junio de 1991

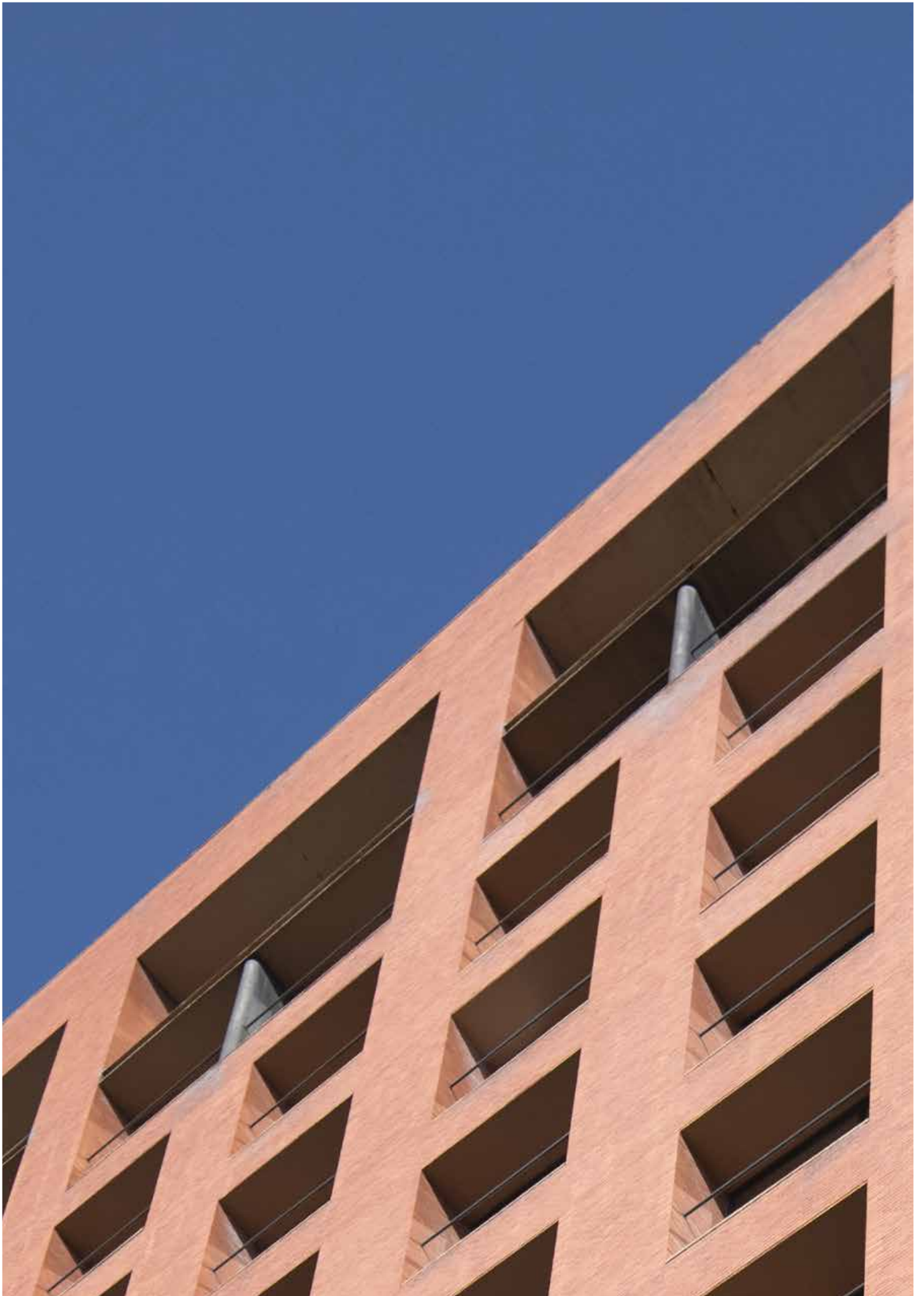


ECONOMÍA

EMPLEO
Y RELACIONES
LABORALES

PROTECCIÓN SOCIAL,
CALIDAD DE VIDA
Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

LA PROYECCIÓN
INTERNACIONAL
DEL CES



ECONOMÍA

1. POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL

2. POLÍTICA INDUSTRIAL

3. POLÍTICA REGIONAL

1



POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL

Cuando el CES comenzó su andadura, allá por 1993, este órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral calificaba en su Memoria anual a dicho año como el peor en términos de crecimiento y empleo desde el Plan de Estabilización. Desde entonces, en veinticinco años, la economía española ha experimentado profundos cambios y conocido períodos de fuerte expansión, de desaceleración e incluso de crisis.

El CES, desde una visión conjunta, de consenso de los interlocutores económicos y sociales que lo conforman, ha reflejado, expuesto y valorado en sus sucesivas Memorias lo sucedido en la economía española en todos estos años, a la vez que ha apuntado posibles alternativas o escenarios de evolución que pudiesen servir para orientar líneas de actuación.

15 años de crecimiento ininterrumpido

Así, el CES en sus primeras Memorias manifestaba que desde mediados de la década de los noventa, el proceso de crecimiento ininterrumpido de la economía española tras la mencionada crisis de 1993, había sido comparativamente más intenso que el registrado en las principales economías europeas, al estar fuertemente ligado al escenario de estabilidad macroeconómica resultante del proceso de convergencia con las economías europeas, más estables y de mayor nivel de renta, de la integración en la Unión Económica y Monetaria, y de la consiguiente generación de un clima de confianza entre los agentes económicos. Los avances logrados en materia de consolidación presupuestaria, la importancia económica de las transferencias de fondos comunitarios y, sobre todo, la reducción y persistencia de los tipos de interés en

niveles históricamente bajos, operaron como factores expansivos de la demanda. Mientras que por el lado de la oferta, el proceso de crecimiento fue alentado por factores como la credibilidad alcanzada en materia de control de la inflación, el diálogo entre los agentes sociales sensible a la moderación de los costes laborales orientado a la creación de empleo, así como el notable incremento de la población asociado a la llegada de inmigrantes.

Desequilibrios acumulados durante la fase expansiva

Sin embargo, antes del inicio de la crisis en el segundo trimestre del año 2008, el CES en su Memoria de 2005 ya advirtió de los desequilibrios acumulados por la economía española durante la larga etapa expansiva y mostraba su preocupación por el patrón de crecimiento de la economía española que se estaba produciendo, en un contexto no obstante todavía de estabilidad presupuestaria y de superávit de las cuentas de las Administraciones públicas, y ponía de manifiesto algunas de las debilidades de dicho modelo de crecimiento.

En las sucesivas Memorias se incidió en esta opinión. En la de 2007, profundizando en anteriores análisis sobre el modelo productivo, se

El CES en su Memoria de 2005 ya advirtió de los desequilibrios acumulados por la economía española durante la larga etapa expansiva y mostraba su preocupación por el patrón de crecimiento de la economía española que se estaba produciendo.

destacaba la necesidad de desarrollar políticas estructurales estables en el tiempo que potenciasen la productividad y la competitividad a través de la mejora del capital físico, humano y tecnológico. Y, en concreto, para que España tuviera un patrón de crecimiento económico sólido y sostenible en el tiempo era necesario reforzar todavía más el compromiso en educación/formación y en investigación, desarrollo e innovación.

En la Memoria de 2008 se volvía a reiterar la idea de cómo la larga fase expansiva de la economía española había venido acompañada de una serie de desequilibrios.

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

Así, la economía española vivió una importante recesión en 2009, tras quince años de crecimiento consecutivo, inmersa en una profunda crisis con orígenes tanto internos, derivados de los mencionados desequilibrios acumulados

durante la última fase expansiva, como externos, por la crisis económica y financiera internacional.

Entre los factores externos, en la Memoria de 2007 el CES manifestaba que la crisis financiera tuvo su origen en el comportamiento del mercado inmobiliario estadounidense, que se propagó por la existencia a escala mundial de nuevos agentes e instrumentos de inversión cada vez más opacos y escasamente sometidos a regulaciones prudenciales. Se produjo una insuficiente vigilancia de los riesgos, lo que llevaría a la necesidad de implementar reglas específicas de supervisión financiera internacional que hagan más transparente el sistema financiero, incrementar la cautela y la vigilancia de los reguladores sobre el desarrollo de nuevos instrumentos financieros, aumentar la información sobre las posiciones de los inversores, especialmente de aquellos que operan con elevado apalancamiento, establecer un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa y alcanzar una mayor coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea con Estados Unidos para evitar que los costes de la financiación en ambas regiones sean muy diferentes.

El distinto grado de respuesta de las autoridades monetarias europeas y estadounidenses ante la situación abrió de nuevo el debate sobre el papel que estaba desempeñando el Banco Central Europeo (BCE) en relación con las toma de decisiones de política monetaria y su énfasis en el control de la inflación, así como la posición que debían adoptar tanto la Unión Europea en su conjunto como los Estados miembros, para minimizar el impacto asimétrico sobre las distintas economías de las decisiones en el ámbito de la política monetaria. Manifestando el CES que El BCE debería ser más flexible en el proceso de toma de decisiones y prestar atención también, de forma especial, al crecimiento.

Entre los factores internos, la Memoria de 2009 mencionaba, además del patrón de especialización industrial español, con un papel relevante de las producciones de bajo contenido

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

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

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

En este contexto, una vez que se empezó a vislumbrar el cambio de ciclo de la economía española en 2007, el deterioro de las expectativas de crecimiento, y el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito desembocaron en un ajuste de las decisiones de consumo y de inversión de los agentes privados, así como en un freno de la actividad constructora.

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

Recesión de la economía española

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

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

La crisis económica afectó a todos los países industrializados en mayor o menor medida. En un principio, la magnitud de la contracción de la economía española fue incluso menor que la de las principales economías europeas y que de la media de la Unión Europea, pero desde entonces España se encontró entre las economías que más fuertemente se vieron afectadas por la crisis mundial y entre las que más les ha costado comenzar a superarla.

Así, el Producto Interior Bruto (PIB) de la economía española acumuló, desde el inicio de la crisis en el segundo trimestre del año 2008 hasta el inicio de la recuperación del PIB en términos intertrimestrales en el tercero de 2013, una caída en volumen del 8,0 por 100, frente a una caída de la media de la Unión Europea durante el mismo período del 1,8 por 100. En Alemania, la caída del producto fue más intensa inicialmente, de hasta del 5,6 por 100 en 2009, para recuperarse desde entonces y registrar un crecimiento acumulado

en las mismas fechas del 2,0 por 100. Y en el país en donde comenzara la crisis financiera internacional, Estados Unidos, su economía experimentó un crecimiento acumulado del 3,6 por 100.

La amplitud y gravedad de la crisis de la economía española tuvo quizás su principal reflejo en el mercado laboral, que registró en el período 2008-2013 una caída de la tasa de empleo de 11,2 puntos porcentuales y un aumento de 18,2 puntos en la tasa de paro que llegó a situarse cercana al 27,0 por 100 de la población activa, tal y como se manifiesta en estas páginas más adelante.

La caída de la actividad se consiguió frenar en el año 2010 y se inició la recuperación en la mayoría de las economías industrializadas gracias a la implementación decididamente expansiva de políticas de impulso de la actividad a nivel mundial en los años iniciales de la crisis, tal y como aconsejaban los organismos e instituciones económicas internacionales. Sin embargo, cuando la recuperación era todavía frágil y desigual, la Unión Europea optó por abandonar las medidas de expansión para adoptar una política de austeridad lo que, junto con la crisis de la deuda soberana europea y, en el ámbito español, la debilidad del sistema financiero en reestructuración, la prolongación de la restricción del crédito, el desarrollo de medidas adicionales de consolidación fiscal y la persistencia de una elevada incertidumbre hicieron que la economía española, al contrario que el resto de las mayores economías avanzadas, volviese a entrar en recesión en 2011.

Segunda entrada en recesión

El CES, en las Memorias de 2008 y 2009 ya había manifestado su preocupación de que la anunciada retirada progresiva de las medidas de estímulo en el ámbito internacional fuese demasiado rápida en determinados países y llevase a un nuevo repliegue de la actividad económica mundial. El CES apuntó que la necesaria corrección de los elevados niveles de déficit y de deuda pública requerían definir bien el momento y la cuantía de las estrategias

de salida que se decidiesen. Y llegó a preguntarse si el momento elegido para retirar los estímulos en muchos países había sido el oportuno.

La economía española continuó en recesión en 2012, la segunda desde que, cinco años atrás, comenzara la crisis financiera internacional en Estados Unidos. Según la Memoria de dicho año, la caída de la actividad dificultó aún más la tarea de seguir reabsorbiendo los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva, en un contexto de continuo deterioro del mercado laboral; de destrucción del tejido empresarial, con la consiguiente caída de la inversión productiva y pérdida de crecimiento potencial; de falta de operatividad del sistema financiero y de nuevas medidas de ajuste presupuestario dirigidas al cumplimiento del objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento.

Y todo ello, además, condicionado por la persistencia de unas condiciones de financiación extremadamente restrictivas y un clima de elevada incertidumbre, tanto en España como en el ámbito de la Unión Europea. En el ámbito comunitario, la cuestionable gestión de la crisis por parte de las instituciones europeas, con una política económica centrada fundamentalmente en la consolidación fiscal, y una pérdida de confianza por parte de los inversores, que llegó incluso a poner en duda la viabilidad del proyecto europeo y, sobre todo, de la Unión Económica y Monetaria, volvió a dar lugar durante buena parte del año a tensiones en los mercados de deuda soberana, especialmente en los países del sur.

En el caso de España, dichas tensiones respondían fundamentalmente a las dudas sobre el cumplimiento, en un contexto económico recesivo, de unos objetivos de consolidación fiscal excesivamente estrictos. De hecho, el Fondo Monetario Internacional acabó reconociendo errores en los pronósticos realizados por este organismo a la hora de recomendar recortes a los gobiernos europeos, al subestimar significativamente el impacto de la consolidación fiscal sobre el incremento del desempleo y la caída de la demanda interna.

Por otra parte, el anuncio de petición de ayuda financiera por parte de España en junio de 2012 para la recapitalización de las entidades de crédito, derivó en un primer momento en un fuerte aumento de la prima de riesgo, que se mantendría hasta comienzos del mes de septiembre, cuando el BCE anunciara la puesta en marcha de un programa de compra ilimitada de deuda soberana de los países más vulnerables, cuyo efecto sobre los mercados fue inmediato, atenuándose las tensiones financieras, y recuperando la prima de riesgo española niveles más moderados durante el resto del año.

En cualquier caso, persistía la desconfianza de los inversores internacionales sobre la economía española, en gran medida por la constatación de que buena parte de los bancos españoles utilizaron las inyecciones de liquidez del BCE para comprar deuda pública española, incrementando con ello la correlación entre el riesgo bancario y el riesgo soberano. De hecho, el sistema financiero español, inmerso en un proceso de saneamiento, recapitalización y reestructuración, se convirtió en el principal tenedor de la deuda soberana, lo que, unido al aumento de la morosidad de empresas y familias, dada la falta de crecimiento económico y de empleo, comprometía su participación activa en la recuperación económica a través de la financiación crediticia.

Como rasgo positivo, el CES llamaba la atención sobre el buen comportamiento del sector exterior, que, un año más, contribuyó positivamente a la evolución del PIB, permitiendo amortiguar en cierta medida la caída de la demanda interna y, favoreciendo, en última instancia, la corrección del déficit exterior, uno de los principales desequilibrios acumulados por la economía española durante la etapa de expansión.

En la Memoria de 2013, el CES volvía a hablar, ahora en el caso de la Unión Europea, de la necesidad de políticas de fortalecimiento de la demanda interna y lo hacía constatando las importantes diferencias entre economías con y sin superávit exterior; por lo que reclamaba que, tras

el serio ajuste fiscal en las economías sin superávit, se produjese un ajuste por vía del fortalecimiento de su demanda interna de las economías con superávit.

Salida de la recesión

La economía española salió en 2013 de la segunda recesión que atravesaba desde que, seis años atrás, comenzara la crisis económica y financiera. La relajación de las tensiones financieras en la Eurozona, la suavización de la senda de consolidación fiscal y el buen comportamiento del sector exterior, favorecieron un tono menos contractivo tanto de la actividad económica como del empleo a medida que avanzaba el año. No obstante, el PIB volvió a caer en 2013, ante el intenso ajuste que continuaron realizando hogares, empresas y Administraciones públicas.

La desaparición de las tensiones en los mercados financieros como consecuencia de la política monetaria llevada a cabo por el BCE, a través del mencionado anuncio de un programa de compra ilimitada de deuda soberana de los países más vulnerables, redundó en una progresiva

El CES llamaba la atención sobre el buen comportamiento del sector exterior, que, un año más, contribuyó positivamente a la evolución del PIB, permitiendo amortiguar en cierta medida la caída de la demanda interna y, favoreciendo, en última instancia, la corrección del déficit exterior.

normalización de los flujos de financiación externa y, con ello, en una mejora de la confianza en la zona euro. En el caso de España, varias agencias de calificación crediticia revisaron al alza la perspectiva sobre calificación de la deuda soberana, lo que supuso la reducción de su tipo de interés y de su diferencial respecto a la referencia alemana, situándose el plazo de diez años en niveles inferiores a los 200 puntos básicos, durante buena parte de 2013 y comienzos de 2014.

Este contexto propició la suavización del ritmo de consolidación fiscal, una vez constatados, además, los adversos efectos que sobre la actividad económica y el empleo provocaron las medidas de ajuste llevadas a cabo por las Administraciones públicas en 2012.

Según la Memoria de 2014, persistían una serie de factores de riesgo e incertidumbres de cara a la consolidación del crecimiento económico y el empleo. Así, aunque se había avanzado de manera significativa en buena parte de los desequilibrios registrados durante la última fase expansiva de la economía española, la evolución de la actividad seguía estando condicionada por una tasa de desempleo excesivamente elevada, por el proceso de consolidación fiscal y por el desapalancamiento financiero de hogares y empresas no financieras. En el ámbito exterior, el elevado nivel de deuda hacía especialmente vulnerable a la economía española frente a posibles cambios en la confianza de los mercados. Además, persistían una serie de incertidumbres en torno a la evolución de determinados conflictos en el ámbito de la geopolítica, o sobre la evolución del precio del petróleo.

Nueva senda expansiva

No obstante, desde entonces, la economía española continuó en la senda expansiva, enlazando tres años consecutivos de crecimiento superior al 3,0 por 100, y superando las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales.

La buena evolución de la economía internacional y, especialmente, de la Unión Europea, donde se concentran la mayor parte de las transacciones comerciales españolas, unido a las favorables condiciones financieras, por la continuidad del carácter expansivo de la política monetaria, han constituido los principales factores explicativos de la evolución de la economía española, en un contexto, además, de aumento de la confianza de los inversores, tras la mejora de la calificación de la deuda soberana y la consiguiente reducción de la prima de riesgo.

A lo largo de todos estos años ha quedado patente que el entorno internacional, especialmente el contexto de la Unión Europea, es el ámbito ineludible para entender el comportamiento de los principales parámetros de la evolución de la economía española.

Por ello, el CES ha querido desde siempre contribuir con sus reflexiones al análisis de la economía internacional. Así, por ejemplo, ya en la lejana Memoria de 1997, se dedicó un extenso apartado a las crisis financieras y la evidencia de las carencias a la hora de prevenirlas y reconducirlas, señalando las razones de su origen y avanzando los posibles efectos que sobre el crecimiento económico mundial podrían deparar.

Y, en el ámbito del comercio mundial, ahora que se está produciendo un incremento considerable de las medidas proteccionistas de carácter unilateral, cobra un especial valor el compromiso manifestado por el CES desde sus inicios con la importancia del enfoque multilateral para el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales en un marco de reglas pactadas, transparentes y estables.

Compromiso del CES con la construcción de la Unión Europea

En efecto, desde el comienzo de su labor consultiva, el CES ha mostrado un interés creciente por el proceso de construcción europea en su vertiente económica, tanto considerada en sí

RECUADRO 1 INFORMES SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME 1/2004, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*

INFORME 1/2008, *Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España*

misma desde una perspectiva europeísta, como desde el punto de vista de sus implicaciones concretas para la economía española. El interés y compromiso del CES con la profundización de la integración de la economía europea ha quedado plasmado tanto en la emisión de dictámenes sobre importantes instrumentos legislativos de transposición de Directivas comunitarias tendentes a armonizar la regulación de aspectos nucleares del sistema económico, como en sucesivos informes de iniciativa propia dirigidos a evaluar críticamente el estado y la orientación del proceso de integración económica. Además, el CES dedica cada año un apartado específico a la Unión Europea en el capítulo económico de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

En este ámbito, destacan en primer lugar dos informes de iniciativa propia, emitidos con un lapso temporal de cuatro años, sobre los efectos de la ampliación de la Unión Europea que tuvo lugar en 2004, cuando diez países, mayoritariamente del este de Europa, se integraron en la Unión Europea, ampliación que fue completada en 2007 con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. En estos trabajos el CES analizó la estructura económica y social de los nuevos Estados miembros, las implicaciones económicas y sociales de su adhesión en el marco del proceso de construcción europea y, en particular, los efectos potenciales de la misma para la economía española, con especial preocupación en relación con la eventual desviación del comercio y la inversión hacia estos países, así como con la reorientación de los fondos estructurales hacia los nuevos Estados miembros. Entre las conclusiones de estos informes destacan dos: por un lado, que las

ampliaciones deben ir acompañadas de un fortalecimiento de la política comunitaria de cohesión económica y social, una de las principales señas de identidad del proceso de integración europeo; por otro lado, que para que el mercado común ampliado genere un mayor crecimiento de la actividad y el empleo en España, es preciso aumentar la competitividad de la economía española, reforzando la inversión en I+D y educación, reorientando la producción, particularmente la industrial, hacia segmentos de mayor valor añadido y fomentando la internacionalización de las empresas.

En segundo lugar, el CES ha generado abundante opinión en relación con la construcción del mercado interior europeo, destacando en este ámbito, por su exhaustividad, el Informe 2/2009, *Los retos del mercado interior europeo*, donde realizaba un análisis pormenorizado y crítico de la situación del mismo en relación con las cuatro libertades básicas: libertad de circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales. En este trabajo el CES adopta un posicionamiento marcadamente europeísta defendiendo el mercado interior como pieza fundamental del proceso de integración europea. No obstante, argumenta que el mercado único debe ir más allá de la simple idea de mercado común, lo que exige el respeto de la libre competencia, un ordenamiento normativo capaz de velar por las reglas de la competencia y la regulación armonizada de numerosos aspectos socioeconómicos donde persiste una elevada fragmentación regulatoria, particularmente en relación con la dimensión social, la fiscalidad, el fomento de la actividad empresarial, la innovación e investigación, la energía, los servicios financieros o la protección de los consumidores

y usuarios. El CES analizaba en este informe los diferentes obstáculos que persistían en relación con las cuatro libertades fundamentales, destacando, en relación con la libre circulación de personas, las barreras administrativas en el acceso al sistema de salud y la Seguridad Social, las trabas a la transferibilidad de las pensiones, los problemas relacionados con el coste y accesibilidad a la vivienda, el idioma, la obtención de residencia o de permisos de trabajo, o el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, entre otras.

Precisamente, a lo largo de los años el CES ha tenido oportunidad de emitir dictamen sobre algunos importantes anteproyectos legislativos de transposición de directivas directamente relacionadas con el fortalecimiento del mercado

interior y la eliminación de barreras a la libre movilidad de personas, de capital, de bienes y de servicios, entre las que destacan las concernientes al reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales, a la transferibilidad de derechos de pensión, a la homogeneización y liberalización de los procedimientos de contratación pública o a la liberalización de las actividades de servicios. Los dictámenes más importantes se relacionan en el cuadro siguiente por orden cronológico.

Por último, la profunda crisis económica que asoló Europa a partir de 2008 y la incapacidad de las instancias europeas para articular una respuesta coordinada y eficaz que frenara las convulsiones financieras y el desplome de la actividad y el empleo, particularmente en las

RECUADRO 2 DICTÁMENES RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DEL MERCADO INTERIOR EUROPEO

DICTAMEN 8/2002, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre incorporación al Derecho español de la Directiva 1999/42/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias; y por el que se modifica el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre; y el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto

DICTAMEN 4/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público

DICTAMEN 6/2006, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/17/CE y la Directiva 92/13/CEE

DICTAMEN 8/2007, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, modificada por la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006

DICTAMEN 2/2008, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios

DICTAMEN 2/2009, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

DICTAMEN 10/2013, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del

Consejo, de 20 de noviembre, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado

DICTAMEN 8/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público

DICTAMEN 9/2015, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales

DICTAMEN 2/2016, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, para la incorporación de la Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre de 2013

DICTAMEN 1/2018, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión

economías periféricas como España, abrieron un profundo debate en Europa sobre las disfunciones inherentes al diseño de la zona euro y, en general, de la gobernanza económica de la Unión Europea. A este ejercicio de reflexión colectiva se ha sumado el CES a partir de 2012 con la publicación de una serie de informes de iniciativa propia donde, además de valorar las políticas y reformas que desde entonces se han producido para gestionar la crisis y reforzar estructuralmente el

marco de gobernanza económica europea, ha ido ofreciendo una serie de propuestas consensuadas para contribuir al desarrollo del proyecto económico europeo y a corregir las deficiencias estructurales que aún persisten, a pesar de la incipiente recuperación económica.

En concreto, en esta serie de informes el CES realiza un diagnóstico y evalúa la situación y los avances que se van produciendo en los cuatro ámbitos fundamentales que precisan de un

RECUADRO 3 INFORMES SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*

INFORME 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*

INFORME 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*

INFORME 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*

INFORME 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*

desarrollo profundo: la integración financiera, la integración presupuestaria, la integración de las políticas económicas y el aumento de la legitimidad democrática de la Unión. A continuación se ofrece un resumen del posicionamiento seminal del CES en relación con estos cuatro vectores que ha servido de orientación para realizar las sucesivas evaluaciones.

En relación con la integración financiera o unión bancaria, el CES dejó sentado en el primer informe que la zona euro debía dar los pasos necesarios para lograr un entramado regulatorio e institucional federal que garantizara la estabilidad financiera, evitara o minimizara el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos, e implicara un mayor control democrático sobre los fondos especulativos y los paraísos fiscales. Para ello se debía considerar la oportunidad de fortalecer el papel del BCE para permitirle realizar inyecciones de liquidez que frenaran los procesos especulativos y estabilizaran los mercados financieros y, en última instancia, convertirlo en prestamista de último recurso de los Gobiernos o del futuro gobierno federal llegado el caso. Además, debía avanzarse en la creación de una autoridad

común de supervisión bancaria que se encargara de controlar los procesos de expansión del crédito en los Estados miembros y estableciera requisitos diferenciales a los bancos en función de su situación, en relación con las reservas, las provisiones, las exigencias de liquidez o las ratios de capital anticíclicas. En este ámbito también se sumaba el CES a la idea de crear un fondo de garantía de depósitos europeo y un mecanismo europeo de gestión de crisis o quiebras bancarias financiado por el propio sector, además de una agencia pública europea de calificación de riesgos para sortear el oligopolio de las agencias americanas. En todo caso, se debía avanzar en el fortalecimiento del marco común de regulación financiera y en la implantación a escala europea de un impuesto sobre las transacciones financieras en las condiciones más adecuadas.

En cuanto a la integración presupuestaria, el CES ha planteado desde el primer informe la necesidad de articular instrumentos presupuestarios federales de nivelación y estabilización que permitan absorber los *shocks* macroeconómicos asimétricos, amortiguar los ciclos económicos en el conjunto de la eurozona y articular políticas redistributivas que reduzcan las disparidades de renta y de competitividad entre los Estados miembros. En el medio plazo, se trataría de configurar una hacienda pública europea con un tesoro con capacidad para emitir deuda europea respaldada en última instancia por el BCE y un presupuesto al servicio de la Unión Económica y Monetaria de entidad suficiente para garantizar la eficacia de las políticas en esos ámbitos. El incremento del presupuesto comunitario debería nutrirse de la recaudación de impuestos genuinamente europeos creando nuevas figuras tributarias como el impuesto sobre las transacciones financieras los gravámenes medioambientales. Como correlato necesario de la centralización de la política fiscal en el nivel comunitario, sería preciso reforzar el marco de reglas fiscales para garantizar la disciplina presupuestaria en el nivel estatal. En este sentido, el CES entiende que el endurecimiento

El CES tiene vocación de proseguir con la emisión de informes sobre la gobernanza económica europea, con idea de analizar y evaluar las reformas que van produciéndose porque a pesar del contexto actual de recuperación económica, persisten enormes divergencias económicas y sociales entre los Estados miembros.

de la vertiente preventiva y sancionadora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la inclusión del equilibrio presupuestario como principio constitucional de los Estados solo cobran sentido si van acompañadas de un verdadero fortalecimiento del nivel presupuestario comunitario.

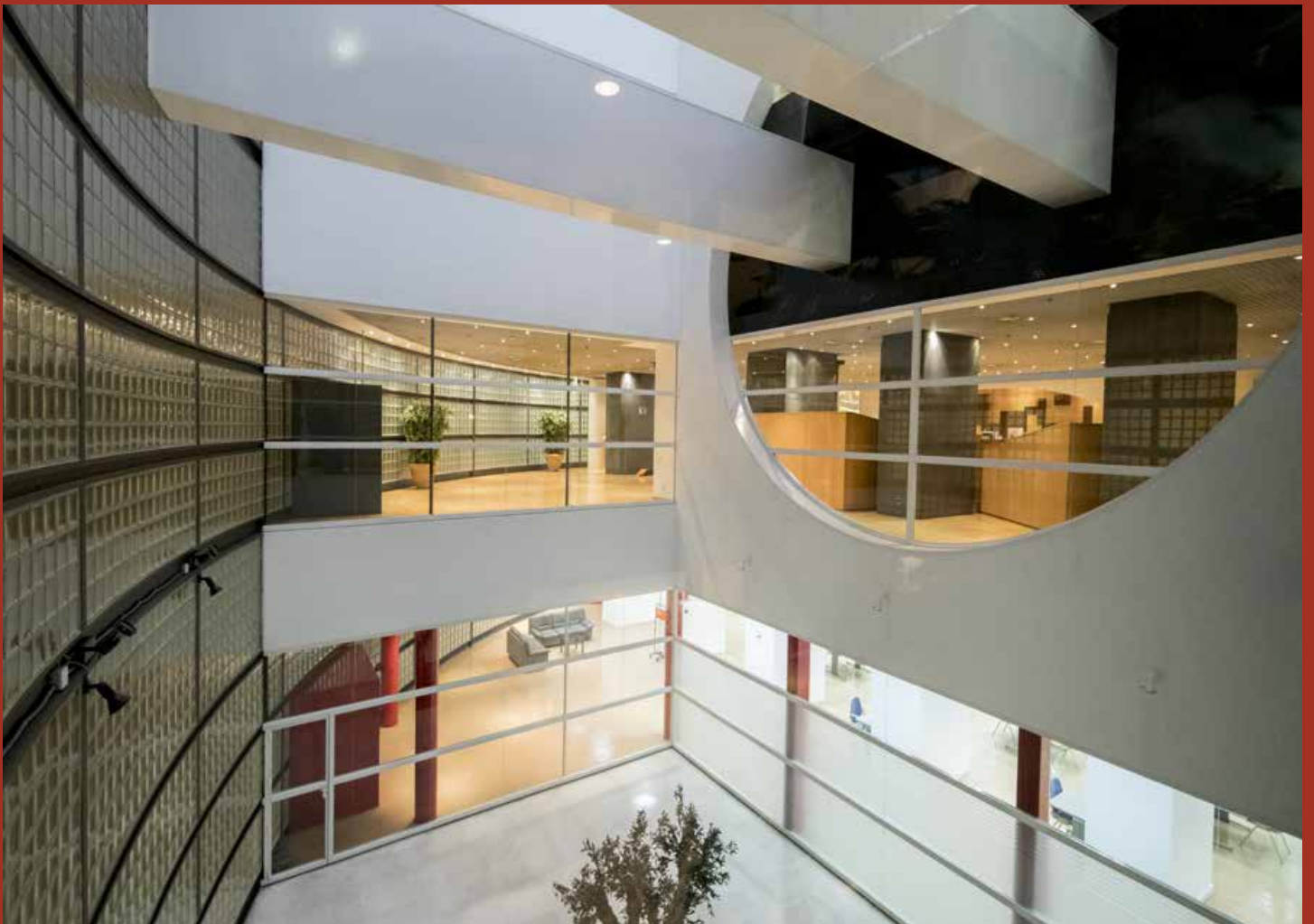
Respecto a la unión económica, el CES considera que, en términos generales, es preciso lograr un mayor grado de coordinación y de convergencia en el ámbito de la política económica para evitar grandes disparidades en términos de competitividad y cohesión social en el seno de la Unión e impulsar procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos. En esta línea, la federalización de aspectos relevantes de la política económica debe estar orientada en una triple dirección: profundizar en el mercado único, impulsar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y preservar el modelo social europeo. En concreto, es preciso que se avance en la armonización fiscal de los principales tributos, particularmente el de sociedades, para evitar la competencia fiscal a la baja, así como en el intercambio de información y en la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales. Además, se debe fortalecer el diálogo social a escala europea para consensuar estándares mínimos en el sistema de protección social, educación y sanidad, con el fin de mantener niveles altos de productividad e impedir el deterioro general de las condiciones laborales de los trabajadores europeos. Adicionalmente, deben establecerse normas comunes e instrumentos de gestión ambiental en el nivel comunitario para eliminar trabas innecesarias a las empresas, evitar el *dumping* medioambiental de Estados o regiones y corregir tendencias y prácticas de producción y consumo insostenibles.

Por último, en relación con la profundización de la democracia en la Unión Europea, el CES opina que debe acometerse un amplio rediseño de su arquitectura política e institucional para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía desde los Estados miembros a la Unión Europea en los principales

ámbitos de actuación económica y financiera vaya acompañada de un aumento de la legitimidad democrática de las distintas instituciones europeas, lo que contribuiría a mitigar la actual desafección ciudadana fruto, principalmente, de la ineficaz gestión comunitaria de la salida de la crisis. En este terreno se plantea clarificar y simplificar los procesos de toma de decisiones y diseñar nuevas y potentes formas de colaboración entre los Estados miembros y las instituciones europeas que aseguren un proceso decisorio conjunto, legítimo y responsable, lo que supone, entre otros extremos, ir sustituyendo progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada y fomentar la cooperación reforzada para evitar bloqueos minoritarios de que lastren o ralenticen el avance de la construcción europea. Asimismo, se deben reforzar las instituciones genuinamente comunitarias, evitando o restando peso a la intergubernamentalidad decisoria, dando más protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y las decisiones comunitarias, reforzando el poder y protagonismo al Parlamento Europeo, trasladando a los ciudadanos la facultad de elegir directamente a los miembros de la Comisión Europea y fortaleciendo el papel de los interlocutores sociales en el desarrollo de nuevas estructuras de gobernanza económica.

El CES tiene vocación de proseguir con la emisión de informes anuales sobre esta materia, con idea de analizar y evaluar las reformas que van produciéndose porque, como se apunta en el último de ellos emitido en 2017, a pesar del contexto actual de recuperación económica, persisten enormes divergencias económicas y sociales entre los Estados miembros, y no han desaparecido las fuentes de inestabilidad financiera, particularmente los elevados niveles de deuda pública y privada, por lo que sigue siendo acuciante actuar para incrementar la capacidad europea de estabilización macroeconómica, y, en general, la eficacia y la transparencia de la gobernanza económica europea. ■

2



POLÍTICA INDUSTRIAL

Políticas sectoriales

La estructura productiva de la economía española ha sido objeto de análisis por parte de este Consejo desde su creación en 1993 a través de la elaboración de diversos informes a iniciativa propia y de un tratamiento específico en el capítulo I de la Memoria socioeconómica y laboral que realiza el CES anualmente.

El carácter estratégico del sector primario

El estudio y análisis del sector primario cobra especial relevancia en los trabajos del CES, como muestra el hecho de que exista una comisión de carácter permanente para su tratamiento. Así, durante todos estos años se han elaborado diversos informes relacionados con el sector primario en su conjunto, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario y, más recientemente, sobre el medio rural y su vertebración social y territorial.

En la mayor parte de estos informes, el CES ha pretendido poner de relieve la importancia estratégica que mantiene el sector primario dentro de la economía española y de la comunitaria, analizando sus principales características, los retos a los que se ha ido enfrentando y las recomendaciones y orientaciones que ha considerado oportuno plantear. Todo ello en un contexto caracterizado por la progresiva liberalización del comercio mundial, las diferentes ampliaciones de la Unión Europea, la reforma de las políticas comunitarias,

RECUADRO 4 INFORMES SECTORIALES

INFORME CES 1/1994, *Situación y perspectivas de la industria española*

INFORME CES 7/1996, *Análisis socioeconómico del sector pesquero*

INFORME CES 2/2002, *La problemática de la investigación pesquera en la Unión Europea*

INFORME CES 2/2005, *Análisis y perspectivas del sector primario en la Unión Europea*

INFORME CES 1/2007, *Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario*

INFORME CES 1/2013, *La reforma de la política pesquera común*

INFORME CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*

INFORME CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*

INFORME CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

El CES consideró oportuno realizar un informe sobre el sector eléctrico español enmarcado en una estrategia general de sostenibilidad climática y energética que implica modernizar la economía e impulsar las inversiones en los sectores relacionados con la energía limpia.

el desarrollo tecnológico, el aumento de las exigencias medioambientales o las nuevas demandas de calidad y seguridad alimentaria por parte de los consumidores.

Respecto del medio rural, el interés del CES se ha centrado en la necesidad de garantizar el bienestar de la población rural en España, lo que a su juicio requiere reforzar las medidas públicas y privadas en este ámbito, desde una perspectiva integral de modernización, planificación y actuaciones de desarrollo integral que favorezcan el crecimiento económico, del empleo, adecuación y mejora de las estructuras agrarias e infraestructuras rurales, de los planes educativos y formativos y de los servicios sociales y sanitarios, entre otros.

Además, el CES ha contribuido activamente, tanto en sus informes como en sus Memorias socioeconómicas y laborales, al debate y reflexión sobre el marco comunitario en el que se desarrolla la actividad del sector primario, esto es, la política agrícola común, en sus dos pilares: pagos directos y mecanismos de gestión del mercado y desarrollo rural, y la política pesquera común. A modo de ejemplo, cabe destacar el informe que realizó el CES en 2013 sobre la reforma de

la política pesquera común, con el propósito de contribuir al debate y reflexión sobre el marco en el que se iba a desenvolver el sector de la pesca, analizando las propuestas legislativas que habían sido presentadas y aportando sugerencias e iniciativas propias en ámbitos de especial sensibilidad para el conjunto de actividades relacionadas con la pesca en España.

Necesidad de incrementar el peso de la industria

A comienzos de los años 90, la industria española se encontraba inmersa en una crisis derivada de la confluencia de tres fenómenos: la situación de crisis generalizada, que afectaba a buena parte de los países más desarrollados; una serie de causas estructurales, que explicaban la particular intensidad de la crisis en la industria española, y el efecto de una política económica contraria a las necesidades de la industria. En este contexto, el CES decidió dedicar el primero de sus informes a la situación y perspectivas de la industria española, en el que proponía que, a fin de lograr la adaptación de la misma, tanto al avance tecnológico como a las pautas cambiantes de la oferta y la demanda, era preciso desplegar un conjunto de medidas de carácter positivo, en el plano macroeconómico y en el microeconómico, que crearan un entorno adecuado para que la industria española pudiera desarrollar todo su potencial. En este sentido, remarcaba la necesidad de un marco de actuación claro, que estimulara y no penalizar su actividad, permitiendo al mismo tiempo ahorro de costes. A su juicio, el sector requería de una nueva política industrial beligerante que se fundamentara en el fomento de la productividad como fuente primordial de competitividad, centrada en la oferta y que flexibilizara los mercados y mejorara la calidad del capital humano y su adecuación a las necesidades de la producción.

Desde entonces, a lo largo de las sucesivas Memorias anuales que elabora el CES, se ha seguido analizando la situación de la actividad industrial y de las diferentes medidas y actuaciones de

política de fomento de la industria. Concretamente, en la última, correspondiente al año 2017, se incide en la necesidad, de cara a la consolidación de la recuperación de la producción industrial, de contar con una política industrial sostenida en el tiempo que contribuya a alcanzar el objetivo marcado por la Unión Europea de incrementar, al menos hasta el 20 por 100, el peso de la industria en el conjunto del PIB español para el año 2020.

La importancia del sector eléctrico para el desarrollo social y económico

Recientemente el CES consideró oportuno realizar un informe sobre el sector eléctrico español, en tanto que actualmente este afronta un proceso de transición de amplio calado, enmarcado en una estrategia general de sostenibilidad climática y energética que implica modernizar la economía e impulsar las inversiones en los sectores relacionados con la energía limpia. Tal y como se desprende del informe, el marco regulatorio del sector eléctrico requiere reformas para solucionar problemas actuales, pero también para dar respuesta a los retos que se dibujan para el futuro, y, a juicio del CES, dichas reformas deberían hacerse de manera que puedan aprovecharse las oportunidades que se perfilan en el proceso de transición. El CES plantea una serie de propuestas partiendo del hecho de que el sector eléctrico es clave en la transición a un modelo de producción y consumo bajo en carbono. Así, a su juicio, se trataría de articular estrategias para facilitar la ejecución de procesos inversores de medio y largo plazo y para garantizar una elevada coherencia en las medidas públicas que se adopten para impulsar todas estas transiciones, en un marco de gobernanza con amplia participación de los agentes económicos y sociales.

Crisis y recuperación del sector de la construcción

La construcción ha sido uno de los sectores de actividad que mayor protagonismo ha alcanzado en las últimas décadas en España, por la existencia

de la burbuja inmobiliaria, cuyo estallido supuso el hundimiento de esta actividad, con consecuencias muy negativas para el empleo y para el conjunto de la economía española. En este contexto, en 2016 el CES consideró conveniente realizar un informe a iniciativa propia sobre la construcción, en el que se pretendían estudiar los ámbitos donde podría configurarse su reactivación, de una manera sostenible, basándose en dos premisas: su importancia cuantitativa, directa e indirecta, en la economía y en el empleo, y su aporte en el desarrollo de redes, infraestructuras y equipamientos para la mejora de la calidad de vida y la cohesión territorial y social. El CES, con su informe, apoyaba la recuperación del sector, en el sentido de que con ello se pudiera contribuir de manera satisfactoria y sostenible al crecimiento económico, a la competitividad del tejido productivo, a la cohesión social y territorial, y a la calidad de vida en España.

Los servicios

Finalmente, en todas las Memorias socioeconómicas y laborales elaboradas anualmente por este Consejo se ha venido realizando un análisis pormenorizado de la evolución y características de la actividad de servicios en España, con especial atención a determinadas ramas del sector de mayor relevancia dentro de la estructura productiva española, como el turismo, el comercio, el transporte o las telecomunicaciones. Y desde la Memoria de 2011, en el contexto de la crisis económica y financiera, se introdujo un epígrafe específico sobre el sector financiero, en donde se han ido analizando los cambios que afectaban a los servicios financieros, su papel en la crisis, los cambios normativos de carácter prudencial o el redimensionamiento del sector.

Asimismo, cabe señalar que actualmente han comenzado los trabajos para la elaboración, en el seno de la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, del informe a iniciativa propia sobre las exportaciones de servicios en España, a tenor del favorable impacto que están teniendo

determinadas ramas de servicios en la evolución del sector exterior español.

Políticas horizontales

Desde su creación el CES ha venido prestando especial atención al marco general en el que se desenvuelve la actividad productiva y empresarial. Los informes elaborados y los dictámenes emitidos han respondido a la realidad empresarial y a la evolución de la actividad durante estos últimos 25 años, y han venido marcados por el ciclo económico.

Sobre el dinamismo empresarial y la competitividad

Durante el período de crecimiento previo a la crisis de 2008, el Consejo manifestó su interés por identificar los posibles factores que parecían

entorpecer en España la dinámica empresarial en términos comparados, máxime teniendo en cuenta el fuerte crecimiento de la actividad económica en esos ejercicios. Este fue el objeto de análisis del Informe 5/2005, *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial* y que recogería la necesidad de priorizar las actividades de las empresas de base tecnológica y de alto valor añadido, así como las generadoras de empleo, innovación y progreso tecnológico.

Con la irrupción de la crisis, el panorama empresarial cambió sustancialmente. El período de crisis se saldó en España con una caída del número de empresas de casi 235.000, de modo que a finales de 2014, no llegaban al millón y medio. Durante ese período el CES tuvo la oportunidad de dictaminar la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización (Dictamen 6/2013), norma que, si

RECUADRO 5 PRINCIPALES OPINIONES DEL CES SOBRE MEDIDAS HORIZONTALES PARA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL

DICTAMEN 8/1999, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia

DICTAMEN 7/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia

DICTAMEN 1/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal

DICTAMEN 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización

DICTAMEN 5/2014, sobre el Anteproyecto de Ley del Código Mercantil

INFORME 2/1995, *El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*

INFORME 5/2005, *El Proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*

INFORME 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*

INFORME 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico*

INFORME 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*

INFORME 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*

INFORME 3/2017, *La digitalización de la economía*

bien trató de dar por primera vez una visión completa del emprendimiento, perdió, en opinión del Consejo, la oportunidad de ofrecer visión más completa y estructurada del emprendimiento y de innovar en cuanto a las medidas, de acuerdo a los retos a los que, tras la crisis, se enfrentaba el tejido empresarial español. Por otra parte, en 2014, el CES se pronunció sobre el Anteproyecto de Ley del Código Mercantil en su Dictamen 5/2014, indicando lo oportuna que resultaba la norma para responder a nuevas realidades empresariales, adecuarla a cambios normativos comunitarios

La recuperación de la tasa neta de creación de empresas a partir de 2015, fue considerado el momento apropiado para que el CES decidiera contribuir nuevamente al análisis de los factores y determinantes del emprendimiento, aportando sus propuestas para enriquecer las estrategias favorecedoras del mismo.

En 2016, se aprobaría el Informe 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*, cuyo objetivo era analizar la dinámica de la creación de empresas y cómo esta podría influir en la recuperación económica y en la creación de puestos de trabajo. El informe señalaba los cambios experimentados por el marco en el que se desarrolla la actividad empresarial —relacionado con aspectos tan diversos como el financiero, el fiscal, el administrativo o el diálogo social— muchos de los cuales se habían transformado durante los años de crisis. Además, el nuevo contexto de globalización y cambio tecnológico habría modificado igualmente la realidad empresarial, de modo que las empresas tratarían de mejorar su capacidad competitiva a través de la innovación, la internacionalización o, incluso, de la colaboración entre empresas.

Sobre la economía social

Asimismo, el CES se ha pronunciado en varias ocasiones en relación con la economía social y a las distintas entidades que la conforman a través de sus dictámenes, siendo quizás el más

significativo el Dictamen 5/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía social.

En este sentido, el Dictamen 4/2000, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre Organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social hizo una mención específica al conjunto de este sector, valorándose positivamente puesto que respondía a la importancia creciente de la economía social.

Igualmente, el CES ha emitido otros dictámenes en los que se hacía referencia a entidades vinculadas a este sector. Así, en el Dictamen 2/1998, sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperativas, el CES valoró positivamente la intención de flexibilizar el marco jurídico de la actividad cooperativa para adecuarse a las exigencias de competitividad y eficacia del contexto económico. Posteriormente, se emitieron de forma consecutiva dos dictámenes relacionados con las fundaciones y entidades sin fines de lucro. En el Dictamen 2/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, donde el Consejo se mostró en términos generales a favor del establecimiento de un marco regulador que respondiera a las necesidades de flexibilidad y aumento de autonomía por parte de las fundaciones, reduciendo en las mismas la intervención de los poderes públicos. Mientras, en el Dictamen 3/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, el CES valoró a grandes rasgos, de forma positiva, el incremento de los incentivos fiscales a la iniciativa privada dirigida a la consecución de fines de interés general. Por último, en el Dictamen 4/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprobó el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, que desarrollaba la Ley de Fundaciones, el Consejo estimó que resultaba conveniente puesto que se articulaban distintas previsiones llamadas a asegurar el adecuado funcionamiento y la eficacia en la gestión de estas entidades. Más tarde, en 2014, se dictaminó un nuevo Anteproyecto de Ley de Fundaciones, en esta ocasión, con el

objetivo reforzar la transparencia de la actividad fundacional.

Pero como se ha señalado, probablemente, el Dictamen más relevante en este ámbito fue el 5/2010, sobre Anteproyecto de Ley de Economía social, donde el Consejo valoró positivamente el impulso que se daba al conocimiento y la visibilidad de la economía social en España, dotándola de un marco jurídico común pero, al mismo tiempo, respetando la normativa específica de las entidades que la componen.

Sobre el marco normativo de la actividad productiva: defensa de la competencia y Ley Concursal

Además el CES ha expresado su opinión sobre el marco en el que se desarrolla la actividad empresarial. En concreto, sobre los mercados, el CES ha subrayado que la Administración debe garantizar que garantice el marco adecuado para que la competencia sea real en la práctica, potenciando los mecanismos e instituciones necesarios para preservar la competencia, sin deterioro de la competitividad, en un entorno productivo cada vez más dinámico y complejo.

En 2016, se aprobó el Informe 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*, cuyo objetivo era analizar la dinámica de la creación de empresas y cómo ésta podría influir en la recuperación económica y en la creación de puestos de trabajo.

Así lo manifestó en su primer dictamen al respecto —Dictamen 8/1999, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia— atendiendo a los procesos de liberalización, desregulación y privatización de la actividad económica y la mayor concentración empresarial que a finales de los noventa se produjeron en un entorno de creciente internacionalización de la actividad productiva y de mayor integración económica en la Unión Europea, con la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria.

En 2006, se modificó nuevamente la legislación española sobre competencia para adecuarla a los cambios en los desarrollos normativos producidos en el ámbito de la Unión Europea, así como a las atribuciones de las comunidades autónomas. Se pondría en marcha la Comisión Nacional de la Competencia como autoridad independiente única, que integraría a los actuales Tribunal y Servicio de Defensa de la Competencia. En su Dictamen 7/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia, el Consejo, con la salvedad de las observaciones generales y particulares, valoró positivamente dicho Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia tanto en su oportunidad como en su alcance.

En años posteriores el marco normativo estuvo marcado por la crisis y su impacto sobre el tejido empresarial, La adversa situación económica generó un notable aumento en el número de concursos, llegando a superar los 6.000 en 2009, lo que supuso una sobrecarga judicial y una mayor dilación en los procedimientos concursales elevando el riesgo de deterioro de los activos que conforman el patrimonio concursado.

El Consejo en su Dictamen 1/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, compartía la necesidad de evitar la liquidación de las empresas en situación concursal y lograr su supervivencia y continuidad, entendiendo positiva la agilización de los procedimientos y la implantación de nuevas tecnologías para ello; aunque instaba a que la

La transición hacia una economía más innovadora y tecnológica es un proceso de largo plazo al que el CES ha venido prestando especial atención, expresando su opinión.

política legislativa fuera sensible a los distintos intereses en estos casos —créditos laborales, financieros, de proveedores, o de las Administraciones públicas— a los que, en su opinión, debería ofrecer soluciones ponderadas y equilibradas.

Esta no era la primera vez que el CES se había pronunciado de manera específica sobre la normativa concursal, también lo hizo en el Dictamen 4/2001, sobre el Anteproyecto de Ley Concursal y el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Reforma concursal —donde valoró favorablemente la iniciativa porque superaba la dispersión normativa que existía hasta aquel momento— o en el Dictamen 9/2006, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Concurrencia y prelación de créditos en caso de ejecuciones singulares.

Refuerzo de la competitividad: la importancia de las infraestructuras...

En sus primeros años el Consejo elaboró un informe sobre el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (Informe 2/1995), donde se valoraba positivamente que el Plan planteara, por primera vez, un conjunto de medidas y proyectos con un horizonte de largo plazo, para resolver el

déficit secular que presentaba España en este ámbito.

El CES recordaba, entonces, y ha venido recordando posteriormente en muchos trabajos, entre otros en su Memoria socioeconómica y laboral, que unas infraestructuras adecuadas potencian el crecimiento de la productividad, estimulan la inversión privada y la acumulación de capital, y fomenta y facilitan el desarrollo y el crecimiento de las regiones menos favorecidas.

Para lograr un desarrollo socioeconómico más equilibrado a nivel territorial, sostiene que se debería considerar el concepto amplio de infraestructura y que además se deben desarrollar en un marco de respeto hacia los condicionamientos medioambientales y teniendo en cuenta la rentabilidad social de los proyectos.

...Y del fomento de la I+D+i, la digitalización y la internacionalización

Junto a la necesidad de contar con unas infraestructuras adecuadas, modernas y seguras, el CES, se ha interesado en los últimos años, en otros factores que afectan igualmente a la competitividad de la actividad productiva, concretamente en la innovación, la transformación digital y la internacionalización.

La generación y el desarrollo de nuevas tecnologías hacen posible reducir los costes de producción, mejorar los procesos productivos y aumentar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios resultantes. El progreso tecnológico genera efectos positivos que pueden alcanzar al conjunto de la economía, propiciando aumentos en la productividad, en la competitividad y en la creación de empleo, resultando, por tanto, un factor clave del crecimiento económico a largo plazo.

La transición hacia una economía más innovadora y tecnológica es un proceso de largo plazo al que el CES ha venido prestando especial atención, expresando, previa solicitud del Gobierno, su opinión y valoraciones de distintos planes nacionales de I+D+i, así como a través de un

En el informe sobre la digitalización de la economía el CES consideró necesario que España cuente con una estrategia país que abarque medidas de impulso y promoción de la transformación digital y de adaptación al cambio y limitación de los impactos no deseados del proceso.

En sus informes sobre la internacionalización de la actividad productiva el CES manifiesta que la internacionalización debe interpretarse como una fuente de posibilidades de impulso de la competitividad y del empleo y, en definitiva, como vector de crecimiento a largo plazo.

apartado específico en su Memoria socioeconómica y laboral, y sobre todo, en su Informe 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo* y, más recientemente, el Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.

Todos esos trabajos vienen a subrayar la persistencia de problemas como el descenso del gasto en I+D en España, la caída en el gasto total de innovación tecnológica y la menor presencia

de empresas innovadoras, lo que pone de relieve que los factores explicativos de esta tendencia continúan presentes, como la falta de financiación pública, los problemas de transferencia de conocimiento, los pobres resultados de la innovación o el retraso en el desarrollo del nuevo marco institucional.

El sistema de innovación sigue afectado por una excesiva dependencia exterior de tecnología, una escasa coordinación de las actuaciones llevadas a cabo tanto por diferentes ministerios o agencias, como por distintos niveles de la administración, una débil articulación entre lo público y lo privado o la falta de evaluación de las medidas y, por consiguiente, muchas de las recomendaciones que al respecto realizó entonces el CES siguen aún vigentes.

En cuanto a la digitalización, el CES ha subrayado que a pesar de los avances en infraestructuras y despliegue de fibra y en el desarrollo digital de la Administración pública, la situación frente a sus socios comunitarios en otros ámbitos es todavía rezagada. En su mencionado Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*, el CES consideró necesario que España cuente con una estrategia país que abarque medidas de impulso y promoción de la transformación digital y de adaptación al cambio y limitación de los impactos no deseados del proceso, sobre la base de una gestión y gobernanza del proceso cuyo objetivo debe ser una transición tecnológica inclusiva, sostenible y enriquecedora.

La internacionalización de la actividad productiva

La internacionalización debe interpretarse como una fuente de posibilidades de impulso de la competitividad y del empleo y, en definitiva, como vector de crecimiento a largo plazo. El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse específicamente sobre la internacionalización de la actividad de las empresas españolas en el actual marco de mayor competencia internacional en dos ocasiones: mediante la realización del

RECUADRO 6 OPINIONES DEL CES SOBRE LA I+D+i

DICTAMEN 5/1995, sobre el III Plan Nacional de Investigación y Desarrollo

DICTAMEN 12/1999, sobre el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003)

DICTAMEN 8/2003, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la emisión por el MCYT de informes motivados relativos al cumplimiento de los requisitos científicos y tecnológicos a efectos de la aplicación e interpretación de deducciones fiscales por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica

DICTAMEN 9/2003, sobre el Borrador del V Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el período 2004-2007

DICTAMEN 2/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Patentes

INFORME 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*

Informe 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*, y la aprobación en 2015, del Informe 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico*.

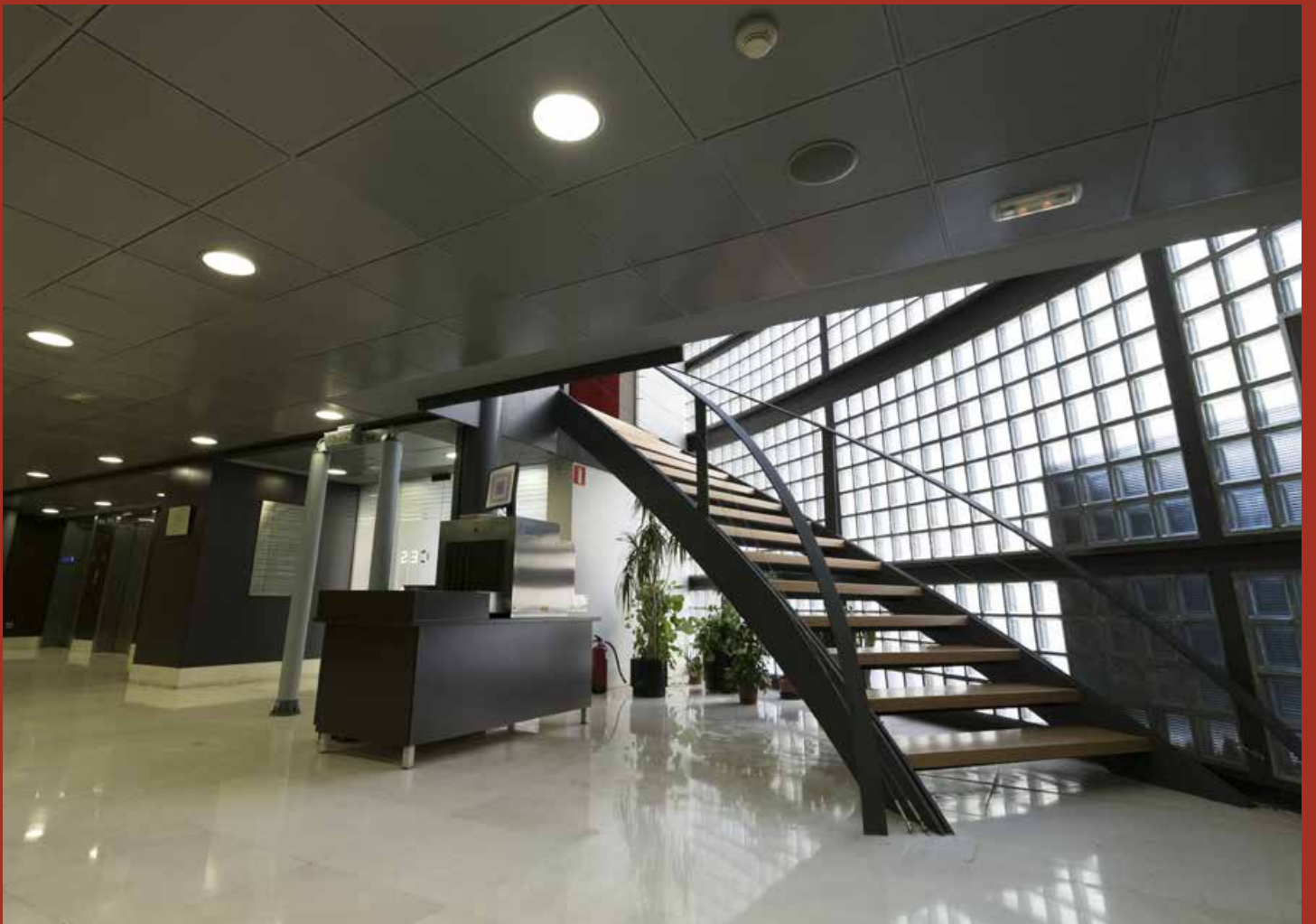
En ambos informes se subrayaba que la mayor competencia en un entorno globalizado obliga a las empresas españolas a modernizarse, a introducir mejoras y a dotarse de factores productivos de mayor calidad, tanto para afrontar con éxito el acceso a nuevos mercados exteriores, como para no perder capacidad competitiva en el medio y largo plazo en su mercado doméstico. El Consejo entiende que la internacionalización de la empresa debe interpretarse como una oportunidad para ampliar y reforzar sus ventajas comparativas en sus mercados locales y asegurar su integración en el escenario mundial.

Además, el comercio internacional ha experimentado importantes modificaciones, como la reducción de las barreras arancelarias y el incremento del cambio tecnológico, que han favorecido la internacionalización de los procesos de producción. Para aprovechar al máximo las oportunidades de crecimiento de la economía y del

empleo, que proporciona la participación en las cadenas de valor mundiales, no es solo importante el aumento de las exportaciones sino también el de la producción local de una parte de dicha cadena de valor.

En efecto, las empresas internacionalizadas son en general más competitivas y generan más empleos que aquellas que no lo están. Estos empleos suelen ser además de mayor calidad, con un alto grado de formación y cualificación, lo que redundará a su vez en la competitividad de las empresas en su gestión internacional y su expansión exterior. ■

3



POLÍTICA REGIONAL

Desarrollo regional y convergencia

Desde sus inicios, el CES ha mostrado un interés especial por la promoción de la cohesión económica y social que persigue la política de cohesión de la Unión Europea, que se ha materializado en la emisión de dictámenes solicitados por el Gobierno y en la elaboración de informes por iniciativa propia en relación con los planes de desarrollo regional, así como en otros muchos dictámenes, informes y Memorias del CES que hacen referencia a temas interrelacionados con los retos de la política de cohesión.

La Constitución de 1978 establecía un Fondo de Compensación Interterritorial que imponía a las comunidades autónomas la obligación de elaborar un Plan de Desarrollo Regional (PDR) con una metodología común inspirada en la comunitaria. El primer PDR que España presentó ante la Comunidad Europea para poder optar al Fondo Europeo de Desarrollo Regional abarcaría el período 1986-1989. Posteriormente, presentó un nuevo PDR y un Plan de Reversión Regional y Social para el período 1989-1993, a partir de los cuales se negociarían los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) respectivos, además de un Plan de Desarrollo para las zonas rurales.

Pero no sería hasta el MAC 1994-1999 cuando comenzara la labor consultiva del Consejo Económico y Social, creado en 1993, en el ámbito de la política regional comunitaria, a través de la emisión de diversos dictámenes.

Posteriormente, durante el período 2000-2006, en el que España se convirtió en el principal beneficiario de la política de cohesión, este Consejo dictaminó el Plan de Desarrollo Regional para las regiones españolas incluidas en los Objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales Europeos, así como las pertenecientes al Objetivo 3 para España del Fondo Social Europeo.

El principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos

Asimismo, el CES realizó a iniciativa propia el Informe 4/1995, *El principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria*, al objeto de aclarar y desarrollar el significado e implicaciones del artículo 4 del Reglamento (CEE) núm. 2081/93, del Consejo, orientado a lograr una mayor y mejor participación de los interlocutores sociales en las etapas de aplicación de las políticas estructurales europeas, y por tanto una mejor coordinación y eficacia de las políticas regionales. En particular, el CES señalaba que el alcance de la participación debía superar la mera información unidireccional, para alcanzar la búsqueda mutua de decisiones por consenso, proceso que, a su juicio, no limitaba ni reducía la exclusiva responsabilidad del Estado en la adopción de las mismas. Además, consideraba que el principio de cooperación debía abarcar todo el proceso temporal y funcional de la política estructural, es decir, todos los fondos y objetivos y en todas sus fases (programación, financiación, seguimiento y evaluación).

En el período de programación 2007-2013, en el que desaparecieron los PDR y los MAC, estableciéndose los Programas Operativos como la

RECUADRO 7 OPINIONES DEL CES SOBRE DESARROLLO REGIONAL Y CONVERGENCIA

DICTAMEN 4/1993, sobre el Proyecto del Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 para las regiones incluidas en el Objetivo 1

DICTAMEN 8/1993, sobre el Plan del Objetivo 3 para España fuera de las regiones del Objetivo 1, correspondiente al período 1994-1999

DICTAMEN 3/1994, sobre el Plan del Objetivo 4 para España fuera de las regiones del Objetivo 1 correspondiente al período 1994-1999

DICTAMEN 6/1994, sobre la Actualización del programa de convergencia

INFORME 6/1996, *El Plan de Reconversión Regional y Social (2.ª fase 1997-1999) para las regiones incluidas en el Objetivo 2*

DICTAMEN 14/1999, sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo número 1 de los Fondos Estructurales Europeos

DICTAMEN 15/1999, sobre el Plan del Objetivo 3 para España del Fondo Social Europeo, 2000-2006

DICTAMEN 3/2000, sobre el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos

INFORME 2/2013, *El Acuerdo de Asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020*

única herramienta de programación y gestión, no tuvo lugar la remisión al CES por parte del Gobierno de los proyectos de los planes relativos a los fondos estructurales, incumpléndose, en consecuencia, el principio de cooperación establecido en la legislación comunitaria.

Sin embargo, la función consultiva de este Consejo en el ámbito de la política regional se retomaría en el proceso de diseño de la política de cohesión para el período 2014-2020, para la que se estableció un Marco Estratégico Común para todos los Fondos Estructurales. En base a dicho Marco se celebró con cada Estado miembro un Acuerdo de Asociación, consistente en un documento estratégico elaborado por cada Estado con la participación de los agentes principales (autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes; interlocutores económicos y sociales; y organismos que representen a la sociedad civil), y en cuya elaboración

participó este Consejo. Así, a petición de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el CES elaboró el Informe 02/2013 sobre el Acuerdo de Asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020, en el que manifestaba su satisfacción con la mayor relevancia adquirida por el principio de participación o de cooperación, entendiéndose por tal la participación de todos los agentes o partes implicadas, incluidos los interlocutores económicos y sociales, en la política de cohesión en todas las fases de la programación, incluyendo la planificación, la aplicación y la evaluación de las acciones realizadas.

No obstante, cabe señalar que hasta el momento su participación se ha limitado únicamente a la fase de planificación, no habiendo recibido este Consejo ninguna solicitud adicional relacionada con la aplicación de las acciones realizadas en este ámbito.

Desarrollo de las comunidades autónomas

Durante todos estos años, la política de cohesión de la Unión Europea ha sido un elemento de suma importancia para el crecimiento económico de las comunidades autónomas y para la reducción de las disparidades regionales (tanto respecto de la media española, como de la comunitaria), aspectos que han sido analizados por este Consejo de manera continuada en todas y cada una de las Memorias anuales sobre la situación económica y laboral. Así, a lo largo de los años se ha ido analizando la evolución de la actividad económica de las comunidades autónomas y las diferencias en sus niveles de desarrollo económico, medidas en términos de PIB per cápita, en base principalmente a las especificidades de sus estructuras productivas, los niveles de productividad, o las características demográficas de la población. Durante la larga etapa expansiva que precedió a la última crisis, se pudo observar un notable aumento de los niveles de PIB per cápita en todos los territorios y una tendencia convergente de los mismos que, sin embargo, no se vio reflejado en la posición relativa de las comunidades autónomas respecto de la media, que apenas se vio modificada. Durante el período de crisis se detuvo dicho proceso de convergencia, aumentando, de hecho, la disparidad regional. Y desde que se iniciara la actual fase de recuperación de la economía española, aunque se ha detenido el proceso de divergencia, todavía no se aprecian mejoras significativas de la convergencia regional, manteniéndose importantes diferencias entre las economías de las comunidades autónomas.

En este contexto, y ante el riesgo de que la próxima política de cohesión para el período 2021-2027 suponga una reducción de fondos para España, el CES ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de abordar en el ámbito nacional políticas específicas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las

regiones menos favorecidas. Asimismo, ha manifestado su preocupación por el hecho de que siga pendiente la reforma del actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre¹, debería haber sido objeto de revisión en 2015, y cuya finalidad, a su juicio, debería ser la de asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica.

Unidad de mercado y cohesión social

A lo largo de sus 25 años de existencia, el Consejo Económico y Social ha hecho patente su interés por la unidad de mercado y la cohesión social, a través de diferentes dictámenes e informes a iniciativa propia.

Así, el CES se ha pronunciado sobre la regulación económica y sus efectos sobre la competitividad empresarial y la cohesión social, abogando en todo momento, en el marco de la descentralización de competencias resultante del desarrollo del Estado autonómico español, por la eliminación de las distorsiones en el mercado interior que entrañen costes diferenciales para las empresas en función de su localización empresarial y que supongan un freno al crecimiento económico.

En su Informe 3/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*, el CES señalaba que el principio de unidad de mercado, de carácter estructural, debe servir para garantizar que la integración alcanzada por el mercado español no se vea perturbada en ningún caso por acciones en sentido contrario, tanto de las entidades territoriales dotadas de autonomía como por las propias autoridades estatales. Y a su juicio, dicho principio

¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

El Informe 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*, partía de la premisa de que la salud de las personas y la calidad de los sistemas sanitarios son indicadores esenciales del nivel de bienestar y protección social alcanzado por la sociedad.

Y el Informe 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el medio ambiente*, pretendía contribuir a la mejora y perfeccionamiento de las políticas medioambientales en un entorno descentralizado como el español.

descansa sobre dos presupuestos irreductibles, como son la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y trabajadores y la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica.

En el año 2008 este Consejo consideró oportuno incidir sobre ello, en el contexto del proceso de reforma que habían sufrido varios Estatutos de Autonomía, la revisión del modelo de

financiación autonómica y el creciente papel desempeñado por las entidades locales, no solo en la ejecución, sino también en el diseño de políticas públicas. Además, la existencia de políticas europeas en ámbitos de competencia compartida con los Estados miembros de la Unión, que recaen sobre materias que en España están transferidas a las comunidades autónomas, reforzaba esa necesidad.

Propuestas del CES para mejorar la coordinación del modelo territorial español

Así, el CES consideró necesario aportar, desde una visión sosegada y de consenso, propuestas concretas para mejorar los mecanismos de coordinación y articulación de las distintas piezas que conforman el modelo territorial español en dos ejes básicos: el de las principales políticas públicas sobre las que descansa el bienestar de la población y el de las regulaciones de algunos mercados que son determinantes en la composición de la competitividad de la economía española. Finalmente, con esos objetivos, el CES realizó dos informes sobre desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social, uno en el ámbito del sistema sanitario y otro en el del medio ambiente.

En concreto, el Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*, partía de la premisa de que la salud de las personas y la calidad de los sistemas sanitarios son indicadores esenciales del nivel de bienestar y protección social alcanzado por la sociedad. En este sentido, a su juicio, el acceso a una asistencia sanitaria de calidad, basada en los principios de universalidad, equidad y solidaridad contribuye a reforzar la cohesión social. Al mismo tiempo, a raíz de las transferencias sanitarias, el propio desarrollo autonómico se ha visto reforzado con la gestión de los servicios y prestaciones sanitarias de la Seguridad Social por parte de los servicios de salud autonómicos, integrados en el Sistema Nacional de Salud. Unido a lo anterior,

RECUADRO 8 OPINIONES DEL CES SOBRE UNIDAD DE MERCADO Y COHESIÓN SOCIAL

DICTAMEN 5/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la unidad de mercado

INFORME 3/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*

INFORME 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*

INFORME 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio ambiente*

el informe señalaba que el papel estratégico del sistema sanitario como vector de competitividad y crecimiento sostenible en una economía enfocada al conocimiento, justificaban el interés de la reflexión sobre las mejoras a abordar a través de la coordinación y la cooperación.

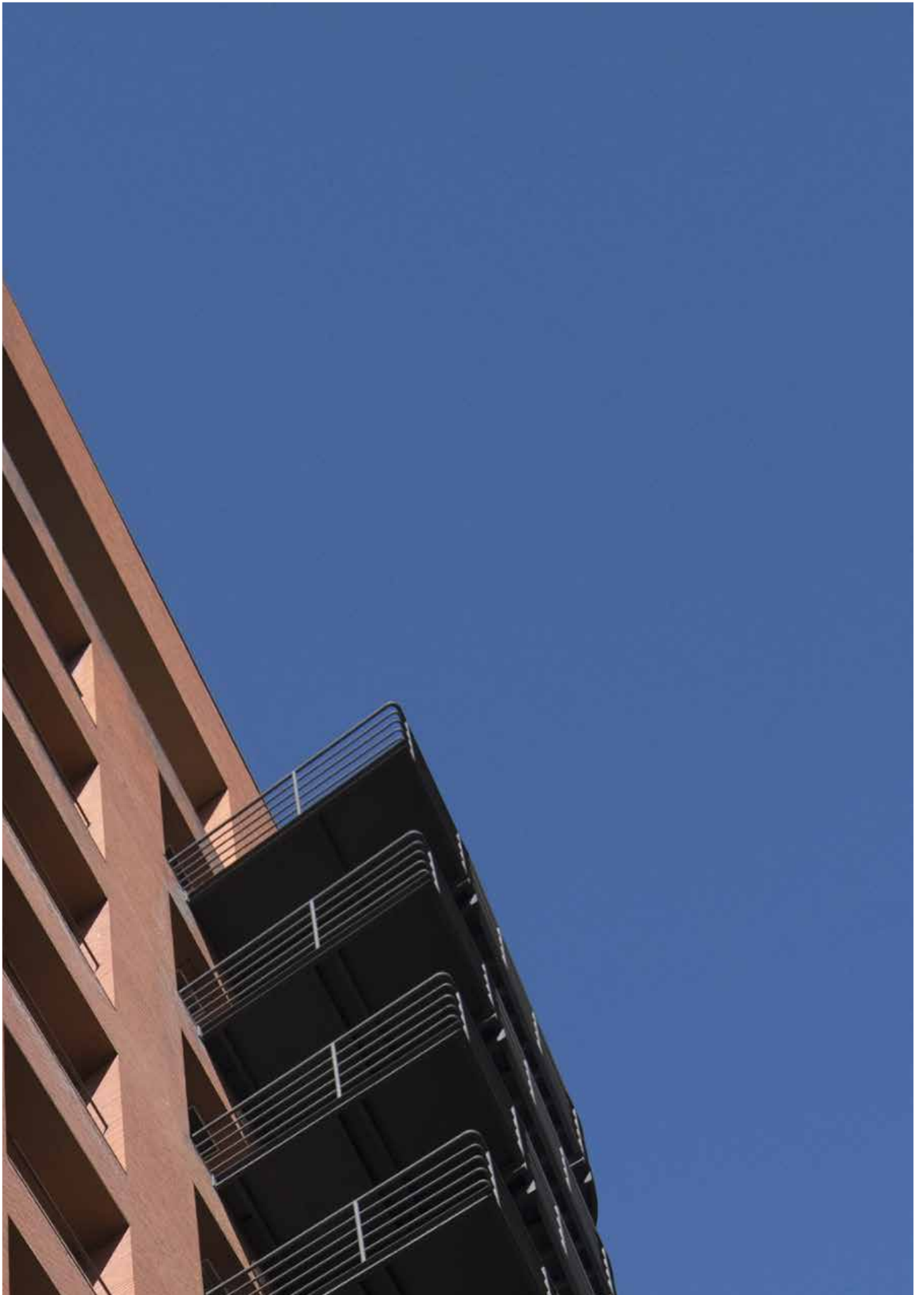
Por su parte, el Informe 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el medio ambiente*, pretendía contribuir a la mejora y perfeccionamiento de las políticas medioambientales en un entorno descentralizado como el español. El informe señalaba que la incorporación coherente y eficaz de la dimensión medioambiental en las actuaciones públicas reviste una elevada complejidad, tanto por constituir un elemento intrínseco al propio modelo de desarrollo económico, lo que condiciona todas las políticas ligadas al mismo, como por la naturaleza transfronteriza de la mayor parte de los problemas ambientales, lo que implica la interdependencia y necesaria coordinación de las decisiones de todos los niveles de gobierno, desde el local hasta el internacional. Además, la confluencia en España de la construcción de la política ambiental desde instancias europeas e internacionales con el desarrollo del Estado autonómico introducía aun mayor complejidad a la tarea de articular de manera coherente e integrada las políticas ligadas con la protección del medio ambiente. Por todo ello, señalaba la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la intervención pública en materia medioambiental a través de la fijación de objetivos comunes, de la vertebración de las políticas desplegadas por las distintas

Administraciones y del perfeccionamiento y la armonización de los instrumentos de gestión ambiental.

En el año 2013, el Consejo Económico y Social dictaminó el Anteproyecto de Ley de Garantía de la unidad de mercado, el cual se enmarcaba dentro del proceso de reformas estructurales que se estaban llevando a cabo en España en el contexto de la crisis, dirigidas a recuperar la “credibilidad” de la economía española, y a mejorar la competitividad y la capacidad de ajuste continuo de la misma.

Al margen de las diferentes observaciones realizadas por este Consejo, el CES compartía en su dictamen los propósitos que animaban a la futura ley² y, en concreto, el objetivo principal de garantizar la unidad de mercado, mediante la eliminación de las distorsiones y duplicidades que en la práctica desincentivan de manera injustificada la iniciativa empresarial y la generación de empleo y que, en definitiva, dificultan y encarecen el desarrollo de la actividad económica. Asimismo, consideraba relevante crear un entorno más eficiente para las actividades económicas y abordar el problema que provoca la existencia de una compleja y dispersa normativa que da lugar a una excesiva fragmentación del mercado. ■

² A finales de ese mismo año se aprobaría la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.



EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. LAS PERSONAS Y EL EMPLEO

2. POLÍTICA DE EMPLEO Y DE MERCADO DE TRABAJO

3. RELACIONES LABORALES

1



LAS PERSONAS Y EL EMPLEO

El trazado de las características personales de quienes trabajan o buscan empleo es parte sustancial del estudio del mercado de trabajo. De ahí que —máxime estando este elemento entre los que dan mayor sentido a la institución— las personas, y en concreto las personas en relación al empleo, se encuentren de una u otra forma en todos los trabajos del CES.

Pero hay además, a lo largo de estos 25 años desde la puesta en marcha del Consejo, algunos trabajos que marcaron hitos en el estudio de las personas y el empleo. Estos trabajos deben, por otra parte, situarse en el gran contexto económico en el que se llevaron a cabo, fácilmente divisible en tres etapas: la de los primeros años, marcados por la recesión de 1992-93, la reforma laboral de 1994 y los grandes acuerdos de concertación de 1996-1997; una segunda etapa, de aceleración del ritmo de crecimiento económico, caracterizada por la afluencia de crecientes flujos de población extranjera con un contenido marcadamente laboral, en un marco europeo ya presidido por estrategias para el empleo comunes y de medio plazo y con un tramo final de exacerbación de desequilibrios y problemas derivados de un modelo de crecimiento poco sostenible; y una tercera etapa, la actual, que comenzó con la irrupción de una fuerte, y larga, crisis económica a la que ha seguido una recuperación ya bastante consolidada pero en la que la apuesta es acertar con líneas y políticas que permitan asegurar una senda estable de crecimiento económico y creación de empleo en el horizonte de grandes cambios, empezando por los tecnológicos, que hacen más difícil prever el futuro pero también hacen imprescindible formular esas apuestas.

Estos trabajos sobre las personas y el empleo, con sus diferentes planteamientos y enfoques, se

fueron plasmando en informes y en dictámenes del CES, de los que se han escogido solo los que se consideran principales ejemplos para estos 25 años. Casi todos los escogidos son, por otra parte, informes, dado que los dictámenes se citarán después al hilo del relato sobre la actividad del Consejo en lo relativo a la política de empleo. En todo caso, la continuidad en el tratamiento de todas estas cuestiones se encuentra en las ediciones anuales de la Memoria socioeconómica y laboral del CES, en concreto en su capítulo II, donde cada año desde 1993 se estudia la evolución del empleo y el paro en relación con los grandes rasgos personales que permiten clasificar a la población. Estas características son el sexo, la edad, la nacionalidad y, aunque menos sistemáticamente, la discapacidad. Y su estudio en la Memoria, aun concentrándose en apartados concretos cuando se atiende a las grandes cifras del mercado laboral, también se tienen en cuenta al estudiar otros aspectos, como la temporalidad, la dinámica territorial del mercado de trabajo, o la distribución del empleo por ocupaciones y actividades económicas.

Los primeros años del CES: informes sobre el empleo centrados en las personas

El contexto en el que se inició la andadura del CES vino marcado, por lo que hace al empleo, por

los efectos de una aguda recesión de la economía en confluencia con dos circunstancias, que explican la gravedad con que se valoró la situación en los años siguientes: la elevada temporalidad y el paro persistente. El auge de la temporalidad en la contratación laboral, entonces un fenómeno relativamente reciente, aceleró la destrucción de empleo en la recesión de 1993, que supuso un total cercano a 900.000 pérdidas en el trienio 1992-94. Y la persistencia del paro tradujo esa rápida destrucción de empleo en una elevación de la tasa de paro a cifras récord, ya siempre por encima del promedio europeo.

Este volumen de paro fue el peor efecto del largo declive que produjeron las crisis del petróleo y el proceso de reconversión industrial (se perdieron 1,8 millones de empleos entre 1977 y 1985), pero en su elevación también influyó la mayor incorporación y permanencia de las mujeres en la población activa y, más aún, la llegada de generaciones más numerosas de personas al mercado laboral. La generación del *baby boom*, los nacidos entre 1963 y 1968, cumplió 20 años entre 1983 y 1988. Ello condicionó, junto a otros factores, una tasa de paro especialmente alta entre los jóvenes y entre las mujeres, rasgo que aún caracteriza nuestro mercado laboral.

A su vez, la tasa de temporalidad superó el 30 por 100 ya al final de 1990, y en la crisis apenas se redujo en 1 punto, retomando enseguida su senda ascendente. La razón fue el continuo descenso del empleo asalariado de carácter indefinido, que no dejó de bajar hasta bien entrado el año 1995, y el casi continuo ascenso (salvo en dos trimestres de 1993) del empleo temporal. El primero se concentró en sectores industriales, más masculinizados, y en personas de edades relativamente más mayores, con una alta frecuencia de salidas definitivas del mercado de trabajo. Así, el paro y la temporalidad, utilizada como vía principal de contratación para nuevos efectivos, tendieron a concentrarse en los jóvenes y en las mujeres.

De ahí la preocupación del CES por estos fenómenos y el interés que, desde el inicio de sus

trabajos, mostró por ahondar en los problemas y en las posibles mejoras de la situación laboral de las mujeres y en las relaciones entre el paro joven, la formación y los mecanismos de primer acceso e inserción en el empleo.

El problema del paro juvenil en las primeras Memorias anuales del CES

El estudio del empleo en los primeros años del Consejo vino, así, marcado por una progresiva mayor profundidad en el estudio de la actividad, la ocupación y el paro según distintos grupos de personas, extendiéndose este detalle al estudio de la temporalidad y también al analizar la dinámica territorial del mercado de trabajo y la evolución de las ocupaciones laborales y las actividades productivas. Buena cuenta de ello se obtiene al atender a la rápida cristalización, en las primeras ediciones anuales de la Memoria socioeconómica y laboral del CES, de una estructura analítica dominada por los rasgos de las personas que componen el mercado de trabajo, y por una clara insistencia en tratar el problema del paro juvenil y el de la estabilidad en el empleo.

En la Memoria del año 1996, por ejemplo, se dedicó un apartado del capítulo II al paro juvenil, cuantificándolo y atendiendo a la notablemente larga duración de los periodos de desempleo entre los jóvenes, así como a la presencia de un alto número de jóvenes que habían pasado por varios empleos de corta duración como poca conexión entre sí y apenas relacionados con su nivel y ámbito educativo. Estas trayectorias, que se denominaron “caóticas” en el texto para subrayar la baja coherencia entre los distintos puestos desempeñados de cara a construir una pequeña carrera laboral, e incluso el carácter ajeno a las cualificaciones formales adquiridas por los jóvenes en el sistema educativo, tenían por esta misma razón escaso potencial para favorecer una mejor inserción en el empleo de los jóvenes, porque no proporcionaban una efectiva acumulación de capital humano.

Y los primeros informes centrados en el empleo: mujer y personas con discapacidad

En esos mismos momentos iniciales el impulso de las consejeras presenten en el CES llevó a que las organizaciones representadas aprobaran en el pleno celebrado el 23 de junio de 1993 la constitución de una comisión de trabajo específica dedicada a estudiar la situación de la mujer en la realidad socio laboral española. Su primera fase, según el propio texto de su presentación, culminó con la aprobación en octubre de 1994 de un primer informe que recogía básicamente toda la estadística existente sobre la situación de la mujer, así como una evaluación de esa información, valorando la calidad de las fuentes, su suficiencia, sus carencias y sus lagunas, sobre las que se realizaban recomendaciones para subsanarlas en el futuro.

Todavía no era habitual adoptar, aunque sí teorizar, un enfoque de *mainstreaming*, esto es, de tratamiento transversal del género. Recuérdese que este enfoque se adoptó por la ONU, para la elaboración de las políticas públicas, en la Plataforma de Acción de la Conferencia sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995. En esos años se fue incorporando a la generalidad de estudios sociales y laborales y, algunos años más tarde, a la agenda política europea y española. En consonancia con la época, y con el escaso desarrollo de los estudios de género en España en esos momentos, el CES elaboró un primer informe sobre las mujeres con un planteamiento clásico y modesto, todavía ajeno al sentido pleno de la transversalidad: el repaso de la situación de mujeres y hombres en distintos aspectos de la vida social y laboral, con un marcado carácter cuantitativo, centrado en los datos, renunciado a abarcar en un primer momento, por su complejidad, un análisis profundo y valorativo de la cuestión de género en sus distintas vertientes.

Pero no fueron estos rasgos: edad y género los únicos que marcaron la trayectoria de estudio del empleo de las personas en los primeros años

del CES. En abril de 1994, el Consejo Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) presentó ante el Pleno del CES su Plan de Reactivación del Empleo de las Personas con Discapacidad, solicitando al CES que informase dicho plan y propusiera medidas para mejorarlo. A raíz de esta solicitud se elaboró un informe, aprobado en octubre del año 1995, titulado *Situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, en el que se abordó, de manera más amplia que en el planteamiento inicial del CERMI, esta problemática.

El informe del CES recogió por un lado (pese a la subrayada carencia de datos estadísticos, que se recomendó subsanar) el estudio comparado de la situación laboral de estas personas, y procedió por otro lado a una revisión crítica del panorama normativo en España. Tras ello, formuló una amplia batería de recomendaciones para una política integral de empleo las personas con discapacidad, repasando las actuaciones necesarias, por parte de los poderes públicos, para mejorar una serie de aspectos relacionados con el empleo (en la estadística, en la educación y la formación profesional, la colocación y la promoción

En las primeras Memorias se estableció una estructura analítica dominada por los rasgos de las personas que componen el mercado de trabajo, y por una clara insistencia en tratar el problema del paro juvenil y el de la estabilidad en el empleo.

El CES realizó sucesivos informes sobre las personas y el empleo centrados en el género: trabajo a tiempo parcial y protección social de las mujeres.

del empleo de estas personas, su inserción en el empleo por vía ordinaria o a través de los centros especiales de empleo), así como las actuaciones a realizar por parte de los agentes sociales, en especial a través de la negociación colectiva. Este trabajo del CES tuvo un amplio eco en la sociedad civil y se percibió su planteamiento en posteriores actuaciones de los poderes públicos.

La estabilidad en el empleo: incidencia de la temporalidad por edades y por sexo, una constante en las Memorias del CES

En la Memoria de 1997 y en varias más desde entonces en aquel período, el foco se puso lógicamente en la estabilidad en el empleo, ya que se relataba la evolución del mercado de trabajo tras la firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), acuerdo que dio lugar a la configuración de un sistema de instrumentos —jurídicos y económicos— para incentivar esa estabilidad (y atajar la excesiva temporalidad en la contratación laboral) a través de apoyos a la contratación indefinida, incluyendo la conversión en indefinidos de contratos temporales.

La temporalidad, entendida como el porcentaje de personas asalariadas con contrato temporal sobre el total del empleo asalariado, era ya la gran característica distintiva del mercado laboral español. Desde su irrupción en la segunda mitad de los años ochenta tras la introducción de una figura que permitía la celebración de contratos temporales sin causa, “de fomento del empleo”, el recurso a la contratación temporal se había generalizado en España a extremos sin parangón en el panorama europeo y tenía, como explicaban las memorias del CES en esos años, efectos negativos para el sistema laboral, asociados entre otros al fenómeno de la rotación empleo-paro y a lo que ya entonces se denominaba segmentación laboral. En 1996 el peso del empleo temporal entre los asalariados del sector privado de la economía se situó en el segundo trimestre del año en un 39,4 por 100; entre las mujeres, en un 44 por 100; y entre los menores de 30 años en un 64 por 100.

Explicando el AIEE, la introducción al capítulo II de la Memoria del CES de 1997 señalaba que introducir mayores dosis de estabilidad en el empleo constituía un nuevo eje de la política asumida en la materia. Justificaba con ello la oportunidad de ofrecer una aproximación al propio concepto de estabilidad y a los de segmentación y rotación en el empleo, así como la de aportar algunos de los principales indicadores de que se disponía para evaluar el grado de estabilidad que presentan las relaciones laborales. En este contexto, y por la misma razón, se explicaba la importancia de estudiar las características de la temporalidad y, sobre todo, su vinculación con ciertos factores, entre los que figuraban en primer lugar los rasgos de las personas con empleo temporal, tales como la edad, la cualificación profesional, o el sexo, aunque también con otros elementos, como la contratación a tiempo parcial.

Por esta razón, el nuevo sistema para el impulso de la estabilidad en el empleo, que cobró pronto una importancia sustancial en el panorama de

la política de empleo en España, incentivaba especialmente la contratación indefinida de jóvenes y —en ciertos casos— de mujeres. Ello explica, a su vez, la especial y constante atención que dio la Memoria del CES en esos años al estudio de la contratación temporal y de la temporalidad en el empleo por edades y por sexo.

Sucesivos informes sobre las personas y el empleo centrados en el género: trabajo a tiempo parcial y protección social de las mujeres

Al margen de ello, en este período también se realizaron en el CES informes que orientaron aún más el estudio del empleo hacia su evolución y su problemática según distintos rasgos de las personas que conforman la población en el mercado de trabajo.

En efecto, a raíz del primer informe sobre la situación de la mujer en la realidad sociolaboral, se procedió a la elaboración de otros, de mayor calado, centrados en la perspectiva de género. El primero fue el informe sobre el trabajo a tiempo parcial, aprobado en 1996, que trató de relacionar, de manera novedosa en España, este tipo de jornada con la distintos aspectos del empleo y el mercado laboral, en especial referencia a su claro carácter femenino en la realidad española, y con un ambicioso enfoque sobre la trayectoria profesional de las personas que trabajaban en cada momento a tiempo parcial, para determinar las transiciones al trabajo a tiempo completo, el mayor o menor grado de estabilidad en el empleo del trabajo a tiempo parcial respecto del tiempo completo, su mayor o menor riesgo de desempleo y de salida de la actividad laboral en los mismos términos, y el carácter voluntario o no de este tipo de jornada.

El segundo informe, ya en el año 2000, se dedicó (y así se tituló) a la protección social de las mujeres, analizando para ello, con profundidad, la evolución de su empleo y la diferente trayectoria vital respecto de éste que había mostrado en perspectiva histórica el género femenino,

diferencia capaz de explicar —al menos en parte— el menor grado de cobertura efectiva sobre las mujeres de un sistema de protección centrado en la carrera laboral de las personas protegidas.

Allí se explicó el fuerte cambio generacional en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, cambio que dio en llamarse las dos biografías laborales de las mujeres en España. Este es un hito ahora común en los informes y estudios del empleo femenino pero entonces era todavía nuevo, y su estudio estaba casi recién desarrollado por un innovador equipo de investigadores académicos para el Instituto de la Mujer.

Siguiendo la metodología de esos estudios, pero adaptándola a sus objetivos y actualizando los resultados, el informe del CES destacó, en esencia, cómo las generaciones de mujeres nacidas antes de los años sesenta del siglo XX se incorporaban al mercado y trabajaban mientras eran muy jóvenes, pero luego se retiraban del mercado, en su mayor parte de manera definitiva, al llegar a la edad media de emparejamiento, nacimiento y crianza de hijos, configurando así un amplio grupo de mujeres con un nivel de protección social relativamente más bajo ante determinadas contingencias.

En cambio las nacidas en los años posteriores iban apostando, cada vez más según mostraba la lectura longitudinal de los datos, por permanecer en el mercado de trabajo: para ellas se podía prever entonces, siempre que se cerrasen las brechas de empleo y de salarios con respecto a los varones, un panorama futuro de progresiva equiparación en la protección social; pero también se evidenciaba la acumulación y el agravamiento de problemas tradicionales en las mujeres que compaginaban el trabajo y los cuidados, por la desigual carga de estos. Y, en definitiva, la necesidad de rediseñar los mecanismos laborales, pero también los repartos familiares y sociales, para la conciliación de la vida familiar y laboral.

Otros informes de la época: Vida laboral y prejubilaciones, Emancipación de los jóvenes

También en el año 2000 se aprobaron otros informes del CES centrados en el empleo y con una clara dimensión personal, entre los que cabe destacar citar el informe sobre *Vida laboral y prejubilaciones*. En este informe se abordaban los problemas de la terminación anticipada de la carrera laboral, destacando la necesidad de solventar algunos problemas para las finanzas públicas derivados del frecuente recurso a las “prejubilaciones”.

Para ello, destacando previamente que la figura de la prejubilación no existía, como tal, en el ordenamiento español, se repasaban las distintas situaciones que se recogían de modo habitual bajo esa denominación, y para superar los efectos más adversos de se proponían sistemas de jubilación más flexible o parcial, al modo de algunos ejemplos presentes en distintos países europeos. No obstante, se subrayaba la necesidad de preservar cierto equilibrio en estas medidas, quizá porque seguía pesando en el enfoque la gravedad del paro, en especial de los jóvenes.

En el informe sobre *Vida laboral y prejubilaciones* se abordaron los problemas de la terminación anticipada de la carrera laboral, destacando la necesidad de solventar algunos problemas para las finanzas públicas derivados del frecuente recurso a las “prejubilaciones”.

Dada esa gravedad, se consideraba como la solución menos mala el priorizar en los ajustes de plantilla la salida de trabajadores de más edad como vía para preservar el empleo del resto de la plantilla, es decir, de la parte más joven de esta, tratando de así de no dañar carreras laborales aún lejos de haber consolidado derechos.

Pero lo realmente interesante de ese informe era que se abordaba, de manera decidida, la situación de las personas mayores que perdían de manera prematura su empleo y tenían escasas posibilidades de acceder a otro al margen de esta cierta red de seguridad, por llamarla de algún modo, que suponían las prejubilaciones. En el informe se incluyeron datos sobre el amplio número en comparación con los cubiertos por algún tipo de “prejubilación” que suponían estas personas y se realizaron estimaciones sobre la pérdida de pensión y el coste público en varios supuestos, concluyendo en la posibilidad de mejorar el tratamiento de quienes perdían su empleo a estas edades al margen de las “prejubilaciones”, con una menor penalización en el momento de paso obligatorio desde el desempleo a la pensión.

El último gran informe de estos años con alto contenido laboral y centrado en las personas se aprobó en 2002 y se tituló *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Lógicamente, el informe dedicó sus páginas a estudiar y proponer mejoras para los problemas de accesibilidad de los jóvenes a la vivienda (en cualquier régimen de tenencia, no solo en la compra), que marcaban su tardía emancipación residencial. La baja accesibilidad se traducía en un paulatino retraso de la edad media de emancipación residencial de los jóvenes en España; un retraso que, a su vez, condicionaba el del calendario asociado a hitos vitales clave, desde el emparejamiento hasta la edad al nacimiento del primer hijo y, con ello, menguaba las opciones para frenar la caída en la fecundidad y el avance del envejecimiento de la población.

Pero el informe también analizó, de manera destacada, los problemas para la accesibilidad

RECUADRO 9 INFORMES CON MAYOR INCIDENCIA EN EL ESTUDIO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS: 1993 A 2002

INFORME 3/1994, *La situación de la mujer en la realidad sociolaboral española*

INFORME 5/1995, *La situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*

INFORME 4/1996, *El trabajo a tiempo parcial*

INFORME 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*

INFORME 4/2000, *La protección social de las mujeres*

INFORME 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*

derivados de la baja inserción en el empleo, toda vez que los ingresos salariales eran la principal fuente de renta de más del 90 por 100 de los hogares. Asimismo, estudió el efecto, perjudicial para la emancipación pero también y sobre todo para esa inserción, de la tajante separación en España entre estudios y trabajo. El informe evidenció la presencia mucho más frecuente en España, con datos comparativos, de una etapa vital dedicada en exclusiva a la formación y otra posterior, solo después de completar esa formación, de paso al mercado de trabajo y adquisición de las primeras experiencias laborales. Y concluyó que ello podía reducir, aunque solo fuese por ese menor contacto con la realidad laboral, la eficacia de los procesos de búsqueda y, por tanto, las oportunidades de acceso al empleo, llave para la emancipación residencial. También se concluyó, en el repaso a los factores que dificultaban la accesibilidad de la vivienda para los jóvenes, que la falta de estabilidad en el empleo, sustanciada en la contratación temporal, era una traba de primer orden para ese acceso.

Los años del gran auge. La llegada masiva de inmigrantes extranjeros

En la larga etapa de crecimiento económico que se abrió en coincidencia aproximada con la entrada del CES en su segundo decenio de andadura,

el empleo en España creció más que ningún país de Europa. Solo entre 2002 y 2007 el empleo creció en casi 5 millones: más de 750.000 empleos más cada año a lo largo de todo ese quinquenio.

Así, con un fortísimo aumento de población activa desde 2002, que solo se frenó ya bien entrado el período de crisis, el dinamismo de esa etapa de crecimiento redujo el paro a menos de 2 millones, con una tasa todavía alta (8 por 100 en números redondos en 2007), pero ya casi en la media europea.

No obstante, el paro de los jóvenes siguió estando por encima del total europeo (en torno al 18 por 100 en España en ese mismo año, frente a poco más de un 15 por 100 en el conjunto UE-28). Y la temporalidad, pese a la visible mejora a raíz del inicio de los programas de fomento del empleo, no terminaba de bajar a niveles más acordes con los predominantes en el resto de Europa, tanto que las cifras propiciaban un continuo debate sobre la necesidad de acometer una —otra más— profunda reforma laboral. La idea subyacente era que, como mostraba la temporalidad excesiva, se estaba generando una fuerte segmentación del mercado de trabajo. Los segmentos serían, a grandes rasgos, el de quienes tenían contratos fijos y alta estabilidad, por un lado, y quienes afrontaban, sin que hubiese la suficiente permeabilidad entre situaciones, elevados niveles de temporalidad en sus empleos. En el

primer caso habría un exceso de normas rígidas que dificultaban o frenaban la flexibilidad necesaria para adecuarse a entornos competitivos cambiantes, y ello explicaba una generación de empleo por debajo del óptimo y un predominio de los contratos temporales como manera de obtener la citada flexibilidad.

Con independencia de la valoración acerca del fundamento y el alcance explicativo de este tipo de teorías, en estos años la mayoría de los estudios, y también los informes del CES, hablaban de segmentación laboral, aunque la perspectiva pronto se fue ampliando, al observar las debilidades y los riesgos del patrón de crecimiento económico que se estaba configurando en España y ponerlo en relación con el aumento del empleo por tipos de ocupación y por actividades económicas.

La perspectiva sectorial y la polarización de las ocupaciones en la memoria anual

Fueron los años de atención detallada, en las sucesivas ediciones de la Memoria del CES, a la evolución del empleo por sectores y, más en concreto, al retroceso de la industria; un retroceso que se observaba mayor que en el conjunto europeo, no solo por el mayor peso de los servicios sino también, de manera peculiar en España, por el avance de la construcción. Así, ya en la Memoria de 2004 el capítulo II recogía, en un apartado dedicado a la perspectiva sectorial, cómo en los últimos veinte años el peso de la industria en el empleo no agrario se había reducido en España, igual que en Europa, pero sin que la importancia relativa de los servicios hubiera avanzado en la misma proporción, señalando indirectamente el juego en estos pesos del mayor volumen de empleo en la construcción en nuestro país.

También se comenzó a estudiar sistemáticamente la evolución del empleo por ocupaciones, de manera que pronto se evidenció la tendencia, ampliamente corroborada desde entonces, a una mayor concentración de este en

los extremos de la clasificación ocupacional, que vendría a aproximar lo que se denomina ahora con generalidad como polarización del empleo, esto es, el mayor peso de los grupos de ocupaciones que traslucen mayores y menores niveles de cualificación, que vienen a ser los extremos de esa clasificación por ocupaciones, desde técnicos, profesionales y científicos, por un lado, hasta peones, por otro.

Nuevos informes sobre el empleo y las personas. la perspectiva de género

Todo esto, junto con la atención a otros rasgos característicos en la evolución del empleo, no implicó una menor atención a las personas. Estas siguieron siendo el elemento central del estudio del mercado de trabajo, no solo en la Memoria anual del CES, sino también en varios informes por propia iniciativa, algunos continuación, actualización o ampliación de los elaborados en los años anteriores (entre ellos sobre los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad) y otros de nueva temática, entre los que destaca el relativo a la inmigración laboral.

En orden cronológico, el primero de estos informes fue el aprobado en 2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*, que completó y actualizó el realizado diez años atrás, evidenciando un mejor conocimiento de la realidad de estas personas en lo relativo al empleo pero también el insuficiente avance en el decenio para su integración laboral y sus oportunidades de empleo, evidenciando los inconvenientes y los problemas asociados a algunos mecanismos y concluyendo, en definitiva, que el objetivo debía ser la inserción de estas personas en el empleo por la vía ordinaria.

En ese mismo año 2003 se aprobó el *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, que mostraba la misma estructura temática que el aprobado nueve años antes, pero entraba ahora a estudiar con detalle la cuestión del género en las esferas del trabajo y la vida social, así como en los

procesos de toma de decisiones. También se llevó a cabo, casi en paralelo, un informe dedicado al estudio de La negociación colectiva como mecanismo para promover la igualdad entre hombres y mujeres, en el que se valoraron por primera vez las recientes experiencias de planes de igualdad implantados en las empresas a través de los convenios colectivos.

Era el momento de las primeras normas y orientaciones que abordaban, ya de manera transversal, el enfoque de género, entre las que cabe destacar la Directiva europea de 2002 relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales. Y no mucho después ese enfoque de *mainstreaming* impulsó el inicio de los trabajos que condujeron a la elaboración y aprobación de un amplio marco de actuación pública, La Ley Orgánica de Igualdad, cuyo Anteproyecto fue valorado por el CES en su dictamen.

Allí se explicaba que la futura Ley pretendía ser una norma para abordar de modo transversal el principio de igualdad entre mujeres y hombres. El carácter integral del que se la quería dotar hacía que su aplicación hubiera de proyectarse sobre las más diversas esferas: educación, sanidad, medios de comunicación, nuevas tecnologías, desarrollo rural, vivienda, contratación y subvenciones públicas, empleo y Seguridad Social, empleo público, fuerzas y cuerpos de seguridad, acceso a bienes y servicios y organización de la Administración General del Estado. Asimismo, introducía las correspondientes modificaciones en todas las normas del ordenamiento jurídico que iban a resultar afectadas por la inclusión del principio de igualdad real.

Pese a abarcar en el dictamen todo el contenido del Anteproyecto, las valoraciones del CES se centraron en las relativas a las relaciones laborales, con las correspondientes modificaciones del Estatuto de los Trabajadores, y al desarrollo del principio de igualdad en el marco de las Administraciones públicas. En el primer aspecto puede destacarse

El CES comenzó a estudiar sistemáticamente la evolución del empleo por ocupaciones, de manera que pronto se evidenció la tendencia, ampliamente corroborada desde entonces, a una mayor concentración de este en los extremos de la clasificación ocupacional.

En 2003 se aprobó el *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, que entraba ahora a estudiar con detalle la cuestión del género en las esferas del trabajo y la vida social, así como en los procesos de toma de decisiones.

cómo el dictamen valoró acertada la ampliación de derechos relativos a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por un lado, y la asimismo positiva valoración que formuló sobre la elaboración y aplicación de los planes de igualdad que podrían negociarse en las empresas, subrayando el protagonismo de la negociación colectiva en la adopción de medidas de acción positiva y la adaptación de las distintas previsiones según el tamaño de las empresas.

Al estudiar en 2005 la situación de los jóvenes en el ámbito educativo, se señalaban la persistencia de elevados y entonces crecientes índices de abandono escolar, así como la presencia, casi en contrapartida, de uno de los mayores porcentajes de titulados universitarios en la Unión Europea.

Los jóvenes: enfoques sobre formación y capital humano

También el estudio del empleo en los jóvenes, plasmado en el informe de 2005 *El papel de la juventud en el sistema productivo español*, puede considerarse, en parte, tributario del anterior trabajo relativo a sus problemas para el acceso a la vivienda. Pese a su título, que reflejaba un planteamiento más amplio, el nuevo informe se centró en la baja participación laboral de los jóvenes, que se traducía además en unas tasas de paro más altas que las de los adultos, en la sobradamente conocida temporalidad del empleo juvenil, marcaban una distancia entre el empleo joven y el adulto sensiblemente más amplia que en los países de la Unión Europea, y en las características del empleo de los jóvenes.

En el texto se subrayaba la fuerte separación que mostraban, en el caso español, la actividad laboral y el ámbito educativo, explicando que los jóvenes en España, o estaban en formación o se habían incorporado al mercado de trabajo, pero no solían compaginar ambas cosas (solo un 15 por 100 las compaginaba entonces, frente a un 35 por 100 en la UE-15). A partir del estudio sobre las

razones de esa separación, así como de las características del empleo, del paro, y de las políticas activas desarrolladas en los últimos veinte años, singularmente la formación, se trazaban una serie de conclusiones consonantes con el tiempo en que se aprobó el informe, presidido por una revisión en profundidad y de reforma del sistema de formación para el empleo.

El informe concluía que las causas, además del alto desempleo y la presencia de pautas culturales y familiares, radicarían en la existencia de dificultades para compatibilizar empleo y formación. A su vez, estas últimas probablemente se derivarían de dos circunstancias: la configuración del sistema educativo, en el que solo en contados casos se ofrecían trayectorias de formación reglada y empleo; y la escasez de demanda de trabajo con jornadas o tiempos compatibles con la prosecución de los estudios, visible entre otros aspectos en la también baja frecuencia del trabajo a tiempo parcial entre los jóvenes.

Por otro lado, al estudiar la situación en el ámbito educativo, se señalaban la persistencia de elevados y entonces crecientes índices de abandono escolar, así como la presencia, casi en contrapartida, de uno de los mayores porcentajes de titulados universitarios en la Unión Europea. Ello ponía de relieve el desequilibrio en la estructura educativa de la población, siendo uno de sus rasgos básicos la baja proporción de quienes seguían estudios de formación profesional, así como el desequilibrio entre niveles formativos y especialidades y la escasez en algunos casos de las cualificaciones que requiere el mercado laboral. Este enfoque propiciaba, como se verá en el artículo dedicado a la política de empleo, impulsar una mejor y mayor integración de la formación profesional, incorporando en un solo sistema los distintos ámbitos, esto es, en los propios de la educación reglada y los existentes en la esfera laboral, tanto en el empleo como en la formación y recualificación de los desempleados. Y ha tenido continuidad en nuevos trabajos del CES, entre ellos de manera destacada el informe

de finales de 2009 sobre capital humano en España, y el informe sobre competencias profesionales y empleabilidad aprobado en 2015.

Inmigración y mercado de trabajo en España

A la vista del extraordinario aumento de la población extranjera en el mercado laboral, que ya se había reflejado en varias ediciones anuales anteriores de la Memoria socioeconómica y laboral, el CES abordó la elaboración de un informe por propia iniciativa, aprobado finalmente en 2004, sobre inmigración y mercado de trabajo. Este informe sirvió tanto para asentar posiciones comunes posteriormente desplegadas en el proceso de concertación que desembocó en la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería como para fijar definitivamente la inmigración dentro de las grandes cuestiones objeto de atención y seguimiento permanente en el CES.

Esta atención se ha plasmado no solo en cada edición de la Memoria desde esos años, sino también en la participación del Consejo, a través de la acción internacional, en la elaboración de textos, acuerdos y compromisos sobre la realidad migratoria, así como, en el momento actual, en la iniciativa para elaborar el informe en curso sobre los flujos migratorios recientes en España. Y se ha visto reforzada por la labor dictaminadora del CES, que ha tenido ocasión de valorar distintas piezas clave en la ordenación

de los flujos laborales, comenzando con el Dictamen 4/2004, sobre el Proyecto de reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería y entre los que cabe destacar el Dictamen 1/2009, sobre la reforma de la Ley Orgánica sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El informe del CES aprobado en 2004 partía de la constatación de la creciente importancia del fenómeno inmigratorio en la evolución de la población activa en España. La inmigración había cobrado, en efecto, un auge inusitado desde 1998 y, como se concluía de la amplia información ya disponible hasta 2004, tenía un marcado carácter laboral, habiendo impulsado el aumento del empleo en España, y más en el caso del masculino. A partir de estos datos básicos de carácter cuantitativo, se examinaron los flujos más recientes, la participación laboral de los inmigrantes en el mercado de trabajo español, y los patrones básicos de esa participación: nivel formativo, distribución sectorial y por ramas detalladas de actividad económica, con amplio detalle por sexo.

La conclusión principal de todo ello fue que la normativa vigente y los requisitos en ella fijados desempeñaban un papel determinante en la distribución sectorial y ocupacional de los inmigrantes en su acceso inicial al mercado de trabajo regular. Pero sin desconocer que, tras todo ello, gravitaba el efecto de un importante

RECUADRO 10 INFORMES CON MAYOR INCIDENCIA EN EL EMPLEO DE LAS PERSONAS: 2003 A 2007

INFORME 2/2003, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*

INFORME 3/2003, *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*

INFORME 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*

INFORME 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*

INFORME 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*

volumen de economía sumergida, informal o irregular en relación con el empleo inmigrante, y que éste era precisamente uno de los problemas más complejos pero de más acuciante necesidad de solución.

El informe se llevó a cabo, en su última etapa de elaboración, con el proceso de diálogo social, primero, y de concertación, después, que llevó al proceso de reforma del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Por ello, tanto en el planteamiento de esta reforma como en el informe del CES, se subrayaba que la inmigración requiere un tratamiento integral y a largo plazo, donde no solo se dé solución a situaciones excepcionales de irregularidad, sino donde, sobre todo, se fomente y se ordenen, sujetos a las necesidades del mercado de trabajo, los flujos regulares de trabajadores extranjeros. Entre las recomendaciones del Informe del CES que también estuvieron presentes en la reforma del citado reglamento cabe citar la figura del arraigo laboral o la mejora de los procedimientos para la contratación en origen y para la acreditación de la situación nacional de empleo. No obstante, en la reforma también se adoptaron, a raíz del acuerdo alcanzado en el contexto de la negociación de los agentes sociales con el Gobierno, al margen del CES, otras medidas, y en particular la aprobación de un proceso extraordinario de normalización de trabajadores inmigrantes.

Mirando al futuro: de la gran crisis al momento actual

Los años de creación ininterrumpida de empleo y de fuertes entradas en la población activa se truncaron bruscamente en 2008 con la irrupción de una grave crisis económica y financiera, primero en la escena internacional y luego también, con mayor fuerza aún por lo que hace al empleo, en España. La pérdida de empleo, que se situó en un volumen anual por encima de los 700.000 efectivos en varios años del período 2008-2013, redujo el empleo a niveles anteriores

(en proporción a la población en edad laboral) a los de los primeros años noventa y elevó el paro a nuevas cifras récord, por encima de los 6 millones de desempleados y sobrepasando el 26 por 100 de la población activa. Desde entonces hasta el momento actual se fue asentando, primero de manera más dudosa y luego con mayor claridad, un proceso sostenido de recuperación del empleo.

Y con él, si bien con preocupación por la persistencia de las brechas acentuadas por la crisis, la perspectiva en los estudios del CES centrados en el empleo ha pasado a ser de mirada al futuro, esto es, de definir líneas de actuación capaces de llevar no solo a una pronta recuperación de los efectos negativos de la gran recesión, sino también, y sobre todo, de sentar las bases para una buena adaptación en un entorno definido por grandes factores de cambio y de muy largo alcance en lo que hace al empleo, ejemplificados en el proceso de innovación tecnológica y digitalización de la economía.

Este nuevo enfoque, más general, no centra tanto su atención en las diferencias entre las personas frente al empleo como en la necesidad de procurar para todas ellas mecanismos que provean la adaptación del trabajo y la adquisición de competencias a los requerimientos de un futuro aún por terminar de definir. Ello tiene su reflejo en sendos informes recientes del CES, centrados en cada uno de estos aspectos, esto es, sobre competencias profesionales y sobre el futuro del trabajo (aunque, como luego se verá, la elaboración de éste último debe entenderse en el contexto de las actividades conmemorativas del primer centenario de la OIT).

No obstante, también en estos años hay trabajos del CES centrados en la dimensión personal del empleo, como también ha proseguido su estudio en cada edición de la Memoria socioeconómica y laboral, en concreto en su capítulo II. En estas memorias, en el contexto de la primera etapa de la crisis, con un visible impacto diferencial según las actividades económicas, el foco se puso

en el desplome de la construcción y en las actividades de la industria más relacionadas con ella. Pero también se siguió atendiendo a las características personales de la población activa, como atestiguan los contenidos de la Memoria anual del CES en esos años, donde se dedicó cada año una atención especial a la evolución del empleo y el paro en los grupos más vulnerables, en especial jóvenes e inmigrantes.

El empleo en los mayores de 45

Posteriormente, se observó que esa misma concentración sectorial del primer tramo de la crisis había comportado unas pérdidas muy cuantiosas en el empleo de personas de edades relativamente mayores, y se constató de la muy larga duración del paro que estaban soportando estas personas, el carácter crónico de su situación de parados y su frecuente desembocadura en el abandono definitivo (y prematuro) de la actividad laboral.

Ello llevó a la elaboración en 2014 de un informe por propia iniciativa titulado *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. No se trataba de problemas presentes en la generalidad de las personas de estas edades, pero sí para un grupo de ellas, nada pequeño por cierto, que tenían algunos rasgos comunes y en quienes concurrían circunstancias que aumentaban su vulnerabilidad frente al paro.

El informe comenzaba con un diagnóstico de los rasgos más problemáticos de este grupo y pasaba después al examen del alcance y la efectividad de las políticas pertinentes. Se prestaba, en este análisis, especial atención a los parados de larga duración, subrayando que la mayoría de ellos estaba aún lejos de la edad de jubilación. Esto evidenciaba un doble riesgo: por un lado, el de consolidar un volumen alto de paro crónico, con efectos muy nocivos para las personas que permanecían atrapadas en él; por otro lado, el de incrementar el abandono definitivo y prematuro de la vida laboral por “desánimo”, definido como la situación de personas sin empleo

Los estudios del CES centrados en el empleo han tenido mirada de futuro al definir líneas de actuación capaces de llevar no solo a una pronta recuperación de los efectos negativos de la recesión, sino también, y sobre todo, de sentar las bases para una buena adaptación en lo que hace al empleo.

que querían trabajar pero que no buscan activamente empleo porque no creen que puedan encontrarlo.

El informe reconocía la amplitud del reto de este diagnóstico para la formulación de políticas eficaces, porque además de combatir el desempleo en este tramo de edades habría también que atraer a más personas de manera permanente al mercado laboral, prevenir su salida prematura y, asimismo, mejorar continuamente su productividad. De ahí que se pueda incorporar, como todos los informes del CES desde 2015, al grupo con más vocación propositiva hacia el futuro.

El género: tercer informe general e informe sobre participación laboral de las mujeres de 2016

Aún centrado en la crisis y en sus efectos, aunque también orientado a valorar los avances transcurridos en el decenio y, sobre todo, tras la aprobación de la Ley Orgánica de igualdad, en 2011 se aprobó el *Tercer Informe sobre la situación sociolaboral de las mujeres*, fruto de un largo trabajo, casi de dos años, en el seno de la comisión específica dedicada a ello en el seno del CES.

El último informe de género, de 2016, señala que la participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad efectiva representa, ante todo, un imperativo democrático y de equidad, pues afecta de lleno al desarrollo personal y profesional, así como a la independencia económica de la mitad de la población.

La estructura seguía en líneas generales la del informe de 2003, pero racionalizaba bastante esta y, sobre todo, volvía a mejorar el enfoque y la riqueza de los análisis, en especial los relativos a la conciliación, e incorporando circunstancias que inciden en la vida de muchas mujeres, como la inmigración, la vida en el entorno rural, el envejecimiento o la violencia, muchas ellas con repercusión directa en la esfera laboral.

El otro gran informe de género en este período, mucho más reciente, es el aprobado en diciembre de 2016 sobre la Participación laboral de las mujeres en España, donde además de un análisis de diagnóstico actualizado, respecto del informe general de 2011, sobre esta participación laboral, se llevó a cabo una labor enfocada a la incorporación de nuevas perspectivas en las políticas públicas con mayor impacto potencial de cara a elevarla.

La presentación del informe explicaba que la participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad efectiva representa, ante todo, un imperativo democrático y de equidad, pues afecta de lleno al desarrollo personal y profesional, así como a la independencia económica de la

mitad de la población. Siendo también una condición necesaria para lograr mayores niveles de cohesión social, lograr esta mayor participación laboral es desde hace años una prioridad de las políticas comunitarias y españolas, asociándose a los retos planteados para equilibrar las actuales tendencias demográficas con el objetivo de mejorar las perspectivas sobre la sostenibilidad del crecimiento económico y de los sistemas de protección social.

En línea con esta mayor vocación propositiva de los últimos informes del CES, tras el diagnóstico sobre la participación laboral femenina y sus condicionantes estructurales el texto llegaba a su objetivo central, el de analizar el papel que las políticas públicas, y otros instrumentos como el diálogo y la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, deberían desempeñar para apoyar e impulsar el empleo y las trayectorias profesionales de las mujeres, aportando herramientas efectivas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

Para ello se repasaban los distintos tipos de políticas e instrumentos, incluso en perspectiva internacional comparada, que mejores resultados estaban aportando, y se señalaban como propuestas algunas líneas de actuación sobre el sistema vigente en España. Las políticas que se abordaban eran variadas, desde la disponibilidad y asequibilidad de infraestructuras y servicios profesionales de cuidados a las personas (educación y atención de la primera infancia, atención a las personas dependientes), el sistema de permisos parentales, o el fomento de la corresponsabilidad en la asunción de las cargas familiares y domésticas, sin olvidar la relevancia que pueden revestir otras políticas conexas, hasta el papel de las propias políticas activas de mercado de trabajo de cara a facilitar la permanencia o el retorno al empleo remunerado de las mujeres, e incluso a los incentivos o desincentivos que pueden desprenderse del sistema tributario.

RECUADRO 11 INFORMES CON MAYOR INCIDENCIA EN EL EMPLEO DE LAS PERSONAS, 2008/2018

INFORME 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*

INFORME 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*

INFORME 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*

INFORME 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*

INFORME 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*

INFORME 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

Otros informes con contenido sustantivo de empleo en perspectiva personal: Informe CES sobre el medio rural

En definitiva, incluso en temáticas más generales las personas siempre han estado en el centro de los análisis sobre el empleo y el trabajo, y más en los informes de la última época, con ese carácter orientado al futuro a medio plazo. Buena prueba de ellos son los dos últimos informes del CES hasta la fecha, aprobados en 2018, uno sobre el futuro del trabajo y otro sobre el medio rural. El primero se tratará justo a continuación al abordar el enfoque del CES sobre política de empleo y mercado de trabajo (y más adelante en el panorama de las relaciones laborales a través de estos primeros 25 años de vida del Consejo), de manera que basta citar aquí su importancia, El segundo ya se citó antes, en las páginas dedicadas a la labor del CES en la perspectiva sectorial de la economía. Pero conviene recordarlo aquí por su amplia atención al empleo como vía para preservar la sostenibilidad rural y, dentro de ello, a la necesidad de prestar atención preferente a las mujeres y a los jóvenes.

En efecto, al estudiar el empleo, la actividad laboral y el paro, el Informe encontró en los datos comparativos rural-urbano una parte muy relevante de lo que podría ser una causa del despo- blamiento, que es la peor posición de las mujeres

y de las personas más jóvenes. Por ello, concluyó que, tanto en general como en lo que hace al sector agrario, y en un contexto de predominio de las explotaciones y empresas o negocios de carácter familiar, los jóvenes, y en especial las mujeres jóvenes, afrontan dificultades y problemas mayores que en las áreas urbanas. Ello hace más difícil su permanencia en el medio rural de cara a cumplir sus expectativas vitales, y su “huida” contribuye a acentuar los problemas de sostenibilidad rural. A partir de estas conclusiones el informe formuló numerosas propuestas para mejorar el ámbito del empleo rural de jóvenes y mujeres, desde adaptar el Plan de Garantía Juvenil a la realidad rural a la búsqueda de vías más eficaces para favorecer la sucesión en las explotaciones agrarias, y un mayor y mejor reconocimiento y visibilidad del trabajo de las mujeres en estas explotaciones, así como otras propuestas con impacto en el empleo dentro de las dedicadas a mejorar la política de desarrollo rural. ■

2



POLÍTICA DE EMPLEO Y DE MERCADO DE TRABAJO

La política de empleo ha experimentado cambios importantes en los últimos veinticinco años en España, como respuesta a la evolución y necesidades del mercado de trabajo, especialmente ante el impacto en el empleo de las crisis económicas, pero también ante los cambios en el marco institucional y normativo, tanto en el plano internacional como especialmente comunitario con la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo.

A lo largo de este período, el CES ha dejado constancia de la importancia otorgada a la política de empleo, a la que ha dedicado desde su creación en 1993 un apartado específico en la Memoria socioeconómica y laboral que viene realizando anualmente y en la que ha dado cuenta del papel desempeñado por ésta en sus dos vertientes, pasiva, de protección a los desempleados, y activa, para mejorar la empleabilidad e inserción de los trabajadores en el mercado laboral, así como su evolución hacia planteamientos alineados con las directrices emanadas desde las instancias comunitarias y las necesidades del mercado de trabajo español.

En este período se ha pasado de un enfoque en el que la atención se orientaba casi exclusivamente a la protección económica de los desempleados a otro en el que la política de empleo tiene una concepción integral, abarcando también la prevención de la situación de desempleo, la mejora de la ocupabilidad y empleabilidad de los parados y la rápida reincorporación de estos al mercado laboral, sobre todo, de los colectivos con mayores dificultades de inserción.

El CES ha venido dando cuenta de esta continua transformación, que aborda desde los cambios normativos hasta el cambio de enfoque en la política de empleo, pero también ha realizado

un balance sucesivo de las actuaciones desarrolladas en términos de esfuerzo presupuestario con el análisis del gasto en política de empleo, y de eficacia y eficiencia, en función de los resultados logrados, centrado especialmente en las políticas activas de empleo. Además, como ya se ha señalado anteriormente, en distintos informes se ha abordado de forma parcial la política de empleo dirigida a grupos de población concretos —mujeres, jóvenes, mayores, personas con discapacidad y grupos en riesgo de exclusión.

El CES ha abordado los cambios normativos y el cambio de enfoque en la política de empleo, pero también ha realizado un balance sucesivo de las actuaciones desarrolladas en términos de esfuerzo presupuestario con el análisis del gasto en política de empleo, y de eficacia y eficiencia, en función de los resultados logrados, centrado especialmente en las políticas activas de empleo.

A la luz de los profundos cambios que se están produciendo en el trabajo y se prevén para el futuro, el CES ha abordado también el papel de la política de empleo para la mejora de la empleabilidad en el informe de 2018 sobre el futuro del trabajo.

Pero no fue hasta la realización, a iniciativa propia, del Informe 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, cuando se abordó la política de empleo en su conjunto, lo que supuso un hito en el análisis de este ámbito por parte del Consejo, si bien se había realizado una primera aproximación con anterioridad en el Informe 1/2000, *La movilidad geográfica*, centrado en mayor medida en la intermediación laboral.

Más recientemente, y a la luz de los profundos cambios que se están produciendo en el trabajo y se prevén para el futuro, se ha abordado también el papel de la política de empleo para la mejora de la empleabilidad en el Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*.

El cambio de enfoque en la política de empleo: hacia la activación y la mejora de la empleabilidad

La aprobación de la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre de Luxemburgo en 1997 y la inclusión de un título de empleo en el Tratado de Ámsterdam en 1999 hicieron del empleo un

objetivo europeo y una política de interés común. El CES en el Informe 1/2001, realizado a iniciativa propia, *La Estrategia Europea de Empleo*, valoró positivamente la misma, así como el proceso seguido para su realización efectiva como marco general para el desarrollo de las políticas de empleo en la Unión Europea.

Además, el CES emitió los dictámenes preceptivos referidos a la norma básica en materia de política de empleo, el Dictamen 7/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo¹ y el Dictamen 13/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo en 2015.

En el primero de ellos, el Consejo valoró positivamente la necesidad de desarrollar una nueva Ley sustitutiva de la Ley Básica de Empleo² vigente entonces, que regulase las condiciones básicas de la política de empleo, adaptada a la nueva realidad del empleo y desempleo imperantes y a las exigencias de su gestión, articulando un Sistema Nacional de Empleo que contase con elementos comunes y de coordinación para responder a la Estrategia Europea, a la política nacional de empleo y a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Se recogía asimismo la importancia de prestar una atención personalizada al desempleado, adoptar un enfoque preventivo del desempleo de larga duración, imbricar las políticas de formación ocupacional y continua en un contexto de aprendizaje

¹ El Anteproyecto de Ley de Empleo establecía una concepción integral de las políticas de empleo desarrolladas por las distintas administraciones en aras de conseguir el pleno empleo, mejorar la calidad del mismo, adecuar la oferta y la demanda de empleo y reducir el desempleo.

² Ley Básica de Empleo, Ley 51/1980, de 8 de octubre. Entre otras observaciones, el Consejo puso de manifiesto en el dictamen su extrañeza por la desaparición del adjetivo “básica” en el título del Anteproyecto, cuando, en opinión del CES, dicha Ley, por su contenido normativo, no podía sino entenderse y denominarse como legislación básica del Estado. Asimismo, el dictamen contó con diversos votos particulares de consejeros del grupo primero y grupo tercero que ponían de manifiesto algunas discrepancias sobre el contenido del mismo.

permanente y modernizar los servicios públicos de empleo.

Respecto al dictamen emitido en 2015, el CES valoraba los objetivos perseguidos con el proyecto de refundición³ para evitar la dispersión de las normas estatales y garantizar la uniformidad en materia de empleo, así como para sistematizar y ordenar los preceptos que habían sido adicionados y modificados en los doce años transcurridos desde la aprobación de la Ley de Empleo en 2003. No obstante, también señaló que, dada la relevancia de los contenidos a los que hacía referencia la Ley de Empleo, se hubiera debido prestar mayor atención al procedimiento seguido para su elaboración en relación a la participación en el mismo de los interlocutores sociales.

Por otro lado, en el citado informe sobre desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo, el CES ya había manifestado el papel desempeñado por estas en el conjunto de políticas que inciden en el empleo para tratar de reducir los desequilibrios del mercado de trabajo español —paro estructural relativamente elevado y participación laboral relativamente baja—, especialmente concentrados en algunos grupos de población y algunos territorios. Asimismo señalaba que si bien las medidas activas tenían solo un impacto limitado en el volumen total de empleo creado o reducción del paro si resultaban decisivas para contribuir a reducir los desequilibrios detectados y lograr alcanzar tres objetivos: favorecer el empleo, reducir el desequilibrio territorial y salvar los problemas de cualificación que subyacen al desequilibrio ocupacional. Para ello, era preciso configurar un modelo más coordinado y eficiente de políticas de empleo.

³ El objetivo era refundir en un único texto las disposiciones legales relacionadas con los preceptos contenidos en la Ley 56/2003, de Empleo, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas y que, desde su entrada en vigor hacía más de 12 años, habían experimentado numerosos cambios.

El CES aprobó en el año 2000 el informe sobre la movilidad geográfica, cuyo objetivo era realizar un diagnóstico sobre la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo y mejorar la estructura y ordenación de la oferta de empleo.

La reciente aprobación del informe sobre el futuro del trabajo, por su parte, aborda el papel fundamental que desempeña la política de empleo para afrontar los retos de los mercados de trabajo del futuro, especialmente para favorecer la adaptación a los cambios en los empleos, facilitar las transiciones y las transformaciones en las características de los empleos y paliar las consecuencias negativas sobre la cantidad y la calidad del mismo en los sectores de actividad afectados.

En todo caso, cabe señalar, como el CES ha venido recordando en las sucesivas Memorias anuales, que el esfuerzo realizado en la política de empleo y, de forma específica, en las políticas activas requiere contar con una evaluación detallada y exhaustiva, que permita contrastar el impacto en términos de eficacia a medio plazo y eficiencia, y valorar si las medidas adoptadas están desplegando todo el potencial que se estimaba al ser aprobadas. La importancia de profundizar en los efectos de las políticas sobre los participantes o contemplar otros aspectos, de carácter cualitativo o cuantitativo, en las acciones desarrolladas permitiría disponer de una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas.

La intermediación laboral: el papel de los servicios públicos de empleo y la participación del sector privado

El Real Decreto-ley 18/1993, de medidas urgentes de fomento de la ocupación que posteriormente dio lugar a la Ley 10/1994, puso fin al monopolio público en la colocación, dando entrada en esta actividad a las agencias de colocación sin fines lucrativos.

Además, como excepción a la regla general de prohibición de la cesión de trabajadores, se dio entrada a la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a través de empresas de trabajo temporal (ETT). La necesidad de regular este tipo de empresas se articuló a través de un Anteproyecto de Ley, que fue objeto del dictamen del CES 10/1993 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regulan las Empresas de trabajo temporal, en el que se valoró positivamente dicho Anteproyecto, considerando que podía cubrir las necesidades de flexibilidad de la prestación laboral y hacer frente a las nuevas exigencias económicas y productivas de las empresas, mediante la regulación de una forma de relación laboral ya incorporada en los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

Pero no fue hasta la Ley 56/2003 de Empleo, dictaminada por el CES como se ha señalado anteriormente, donde se definió por primera vez la intermediación laboral como un instrumento básico de la política de empleo. Hasta ese momento, como se ha dado cuenta en las sucesivas Memorias, los servicios públicos de empleo, estatal y regionales se habían concentrado en gestionar el cruce entre ofertas y demandas de empleo, dedicando a partir de entonces una mayor atención a las actividades de orientación y asesoramiento, tanto de trabajadores como de empresas, con el objetivo de maximizar las oportunidades de conexión entre la oferta y la demanda de empleo.

Además, también se ha venido recogiendo, desde hace unos años, la participación del

sector privado en estas actuaciones, a raíz de los cambios normativos que regularon el reconocimiento de las agencias privadas de colocación como agentes de intermediación y la progresiva apertura a la colaboración público-privada en la misma, ampliando las actividades que podían realizar e incluyendo actividades de formación para la cualificación profesional y de orientación y asesoramiento laboral.

Además, en relación con el papel de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral, y a petición del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, el CES aprobó en el año 2000 el Informe 1/2000, *La movilidad geográfica*, cuyo objetivo era realizar un diagnóstico sobre la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo y recabar opinión sobre el establecimiento de medidas tendentes a mejorar la estructura y ordenación de la oferta de empleo, configurando un sistema que mejorase la conexión entre oferta y demanda de empleo y facilitando que los desempleados pudiesen acceder a empleos fuera de su lugar de residencia. En dicho informe, el CES planteó la necesidad de desarrollar acciones generales de mejora de la empleabilidad y la necesidad de una intermediación más ágil, eficaz, transparente y participativa.

Programa de fomento de empleo

El grueso de las medidas activas de empleo impulsadas a lo largo de estos veinticinco años han ido dirigidas principalmente al fomento de la contratación (bonificaciones y subvenciones directas) en distintos grupos de población con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, que han ido ampliándose con los años, y que se han concentrado en las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los mayores de 45 años, los parados de larga duración y otros colectivos en riesgo de exclusión. Estas medidas de estímulo no solo han buscado la contratación directa en ciertos grupos de población con mayor riesgo de inserción, sino también

facilitar determinadas situaciones de la vida laboral como, por ejemplo, la necesidad de conciliación de la vida familiar y laboral en un contexto de plena participación laboral de la mujer en situación de igualdad plasmada en el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que fue objeto de dictamen (4/99) del CES.

Además de dar cuenta en las sucesivas Memorias de los cambios acaecidos en este programa, el CES ha prestado atención específica a la situación de estos colectivos y sus necesidades laborales y, por tanto, al papel de las políticas activas de empleo específicamente orientadas a ellos en distintos informes.

La importancia otorgada a la situación sociolaboral de la mujer en España a través de distintos informes sucesivos, ya señalados, también ha abordado las políticas de empleo y su objetivo de impulsar el empleo y las trayectorias profesionales de las mujeres a través de incentivos, garantizando asimismo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

Asimismo, ante la situación de los jóvenes en el contexto de su evolución demográfica y su participación en el mercado de trabajo, el CES ha señalado en sucesivas Memorias la necesidad de articular medidas específicas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, con el objetivo de favorecer el acceso de los jóvenes al empleo y superar sus dificultades de inserción laboral. En este sentido, el informe realizado por el CES en 2005 a iniciativa propia sobre la situación de los jóvenes, y que evaluaba los instrumentos dirigidos a este colectivo, ponía de manifiesto la escasez de medidas y programas específicos orientados a mejorar su inserción laboral y su adecuación a los problemas que afrontaban en el mercado laboral resultando, por tanto, poco eficaces para su inserción en el tejido productivo y la mejora de sus condiciones de vida y trabajo.

Por otro lado, en el contexto de la crisis, la política de empleo se enfrentó a un reto sin precedentes, debiendo atender a un volumen

La
importancia
otorgada a la situación
sociolaboral de la mujer en
España a través de distintos
informes sucesivos también ha
abordado las políticas de empleo y
su objetivo de impulsar el empleo
y las trayectorias profesionales
de las mujeres a través
de incentivos.

extraordinario de población desempleada, dando respuesta al mismo tiempo a las necesidades del mercado de trabajo. Se hizo crucial la relación entre las políticas activas, principalmente de fomento de empleo, y la vertiente asistencial de la protección por desempleo, por una parte, y los servicios sociales, por otra. Y ello desde la óptica de considerar el sistema en su conjunto, delimitando con claridad los principales colectivos en riesgo de exclusión laboral y social y, por tanto, las prioridades en las medidas para facilitar su inserción laboral.

En este contexto, además de los jóvenes cuya peor situación laboral se agudizó durante la crisis e hizo necesario articular medidas específicas adicionales, se puso de manifiesto la dificultad de mantenimiento en el empleo y, sobre todo, de reinserción laboral de las personas de mayor edad, en las que concurren circunstancias y rasgos que les hacían más vulnerables. Esta situación centró la atención del CES, que se plasmó en el mencionado informe que, a iniciativa propia, realizó para reflejar la situación sociolaboral de los trabajadores de 45 a 64 años, articulando un conjunto de medidas cuyo objetivo era la activación y la

El impulso al autoempleo y el trabajo autónomo que ha caracterizado algunas decisiones normativas en la última década también ha sido objeto de la actividad del CES, dando cuenta de ello en las Memorias, así como a través de dictámenes preceptivos e informes a iniciativa propia.

reinserción laboral de los que pierden su empleo, apoyadas en el papel estratégico que desempeña la formación para el empleo, y la protección social de los desempleados en estas edades.

Asimismo, dicho programa viene incluyendo medidas específicas dirigidas a impulsar el empleo de las personas con discapacidad para garantizar su inclusión en la vida laboral activa, buscando integrarlos en el empleo ordinario o, en su caso, en fórmulas de empleo protegido. A este respecto, el CES ha prestado atención a la situación de este colectivo en el Dictamen 9/2013 y en dos informes, realizados a iniciativa propia; el primero, realizado en 1995, sobre la situación específica del empleo de este colectivo incluía propuestas para su reactivación, mientras que el segundo, en 2003, incluía un capítulo sobre el papel de la política de empleo para favorecer la contratación y el empleo de las personas con discapacidad.

Finalmente, el CES ha hecho referencia al papel que ocupa la política de empleo en la inserción laboral y social de los grupos en riesgo de exclusión en los informes realizados en el marco de la aprobación de los planes nacionales para la

inclusión social (PNIN) y, de forma específica en el Informe 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, así como en el Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción. La necesidad de regular, mediante normativa de ámbito estatal, este tipo de empresas ya había sido señalada por el CES en su Informe 2/2001.

Impulso al autoempleo y a la economía social

El impulso al autoempleo y el trabajo autónomo que ha caracterizado algunas decisiones normativas en la última década también ha sido objeto de la actividad del CES, dando cuenta de ello en las sucesivas Memorias, así como a través de dictámenes preceptivos e informes a iniciativa propia.

La regulación de este colectivo fue objeto de dictamen preceptivo (15/2006) sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA) que suponía contar por primera vez con un marco normativo sobre el trabajo autónomo. Por lo que hace a la política de empleo, en dicho Anteproyecto se hacía un llamamiento a los poderes públicos para adoptar políticas de promoción y fomento del trabajo autónomo, pero no se articularon medidas específicas.

En cambio, en 2015 el CES sí emitió dictamen preceptivo (7/2015) sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social. El Anteproyecto reflejaba el impulso que había tenido el trabajo autónomo desde la aprobación de la LETA, como uno de los ejes centrales de las políticas de empleo y buscaba modificar y actualizar la normativa en materia de autoempleo, adoptando nuevas medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, así como sistematizar y ordenar todos los estímulos existentes. El CES, además de recordar que el texto no había sido

RECUADRO 12 LA OPINIÓN DEL CES EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

DICTAMEN 9/2013, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

INFORME 5/1995, *La situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*

INFORME 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*

RECUADRO 13 LA OPINIÓN DEL CES EN RELACIÓN CON LOS COLECTIVOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN

DICTAMEN 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción

INFORME 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*

INFORME 1/2003, *El proyecto del plan nacional de inclusión social para el período 2003-2005*

INFORME 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*

INFORME 4/2005, *Sobre el borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2005-2006*

INFORME 3/2008, *Sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010*

RECUADRO 14 LA OPINIÓN DEL CES EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA

DICTAMEN 15/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo

DICTAMEN 7/2015, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social

INFORME 5/2005, *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*

INFORME 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*

objeto de consulta previa con los interlocutores sociales, compartió respecto a los estímulos al autoempleo y la economía social la necesidad de sistematización y ordenación, pero señaló que debería haberse hecho en el marco de una revisión completa del sistema de incentivos al empleo.

También se ha prestado atención a la realidad de la actividad por cuenta propia y de la economía social en sendos informes realizados sobre el proceso de creación de empresas en España.

Al primero, dada su importancia en el tejido empresarial español y al impulso que durante la crisis se había dado al trabajo autónomo como vía de inserción en el mercado laboral, y a la economía social, dada su relevancia socioeconómica y la mayor fortaleza y estabilidad en el empleo en los periodos de crisis.

La formación para el empleo

En el ámbito de las políticas activas de empleo, cabe señalar el papel desempeñado por la formación profesional como instrumento fundamental para mejorar la adecuación de los trabajadores a

las necesidades del tejido productivo. En estos veinticinco años, el sistema de formación profesional para el empleo ha conocido un intenso proceso de expansión que ha beneficiado a numerosos trabajadores y empresas, mejorando las cualificaciones y las competencias profesionales, y ha contribuido a consolidar una cultura de la formación como factor fundamental en la gestión y las estrategias empresariales y en las políticas activas de empleo. La concepción de la formación profesional ha pasado de ser una formación dirigida a los ocupados y a los parados a ser una formación para el empleo en sentido amplio, integrando los tres subsistemas de formación profesional para la mejora de la adquisición de competencias y cualificaciones y de mejora de la empleabilidad del conjunto de trabajadores.

De ahí que a lo largo de su trayectoria, el CES haya prestado atención en el análisis de las políticas activas de empleo realizado en las sucesivas Memorias a la formación profesional para el empleo como un instrumento clave. Asimismo, también ha abordado este ámbito en distintos dictámenes preceptivos vinculados a la formación profesional.

En 1996 emitió el Dictamen 4/1996, sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional, valorando positivamente el Anteproyecto por el que se incorporaba a las comunidades autónomas en la estructura del Consejo en el marco del proceso de transferencias de la formación profesional a las comunidades autónomas, sin perjuicio de que se consideraran las observaciones formuladas por el CES para un mejor cumplimiento de los fines perseguidos con el Anteproyecto.

En todo caso, la norma más relevante en la nueva concepción de la formación profesional fue la Ley de las Cualificaciones y la formación profesional (Ley 5/2002, de 19 de junio), que fue objeto de dictamen del CES (2/2001) con una valoración positiva sobre la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional establecido

La mejora de la educación y formación como elemento fundamental en la trayectoria laboral de los trabajadores ha sido objeto de interés constante para el CES, materializado en la realización de distintos informes.

en el Anteproyecto. La integración de los tres subsistemas de formación profesional, que suponía la asunción de los principios de transferibilidad y transparencia de las cualificaciones y de reconocimiento del aprendizaje supondría, en opinión del CES, la racionalización de la oferta formativa existente en aquel momento y aportaría coherencia a la acreditación de los itinerarios formativos individuales. Además, señaló la novedad que suponía el reconocimiento por primera vez de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales, así como el establecimiento de un procedimiento para su acreditación. No obstante, el CES también llamó la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario de la Ley para la construcción del nuevo sistema.

Por otro lado, la transposición de distintas Directivas europeas relativas al mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales y de cualificaciones profesionales, así como de determinados supuestos en el ejercicio de la profesión de abogado, han sido objeto de dictamen del CES a lo largo de este período (8/2002, 8/2007 y 2/2016).

En todo caso, la mejora de la educación y formación como elemento fundamental en la trayectoria laboral de los trabajadores ha sido objeto de interés constante para el CES, materializado en la realización de distintos informes específicos, en los que se ha incidido en el papel de la formación para el empleo como mecanismo para facilitar un mejor ajuste entre las cualificaciones y competencias de los trabajadores y las necesidades de las empresas y favorecer la mejora de la empleabilidad de los trabajadores.

Así, en el Informe 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*, el CES señalaba que la formación profesional para el empleo es una pieza clave de la estrategia de formación permanente, de tal manera que el fortalecimiento y desarrollo de la negociación colectiva en este ámbito cobraba especial relevancia como vía para lograr la efectiva realización de las potencialidades de este tipo

de formación. Y ello como herramienta de ajuste rápido a las necesidades de cualificaciones y competencias de los trabajadores y de las empresas pero también como instrumento fundamental de las políticas activas de empleo de mejora de la empleabilidad de la población activa, mediante la actualización o la adquisición de nuevas cualificaciones y competencias.

A su vez, en el Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, el CES señalaba que la formación para el empleo es uno de los pilares para la adquisición y actualización de las competencias y cualificaciones profesionales. Es una herramienta necesaria para facilitar el ajuste entre las cualificaciones que poseen los trabajadores, ocupados o desempleados, y las competencias que requieren las empresas, garantizando la empleabilidad de aquellos y los recursos que necesitan estas

Además, en los numerosos trabajos realizados por el CES en perspectiva sectorial también se ha abordado de forma reiterada la necesidad de impulsar la formación para el empleo como vía para mejorar la adaptación y empleabilidad en los trabajadores de estos sectores.

Y, más recientemente, el CES ha abordado la necesidad de mejorar las competencias específicas de los trabajadores en el ámbito digital en el Informe 3/2017, *La digitalización de la economía* siendo, en este sentido, decisivo, el papel de la formación para el empleo en relación a las necesidades de la sociedad digital. ■

3



RELACIONES LABORALES

En estos veinticinco años de actividad, el CES ha contribuido mediante su labor consultiva en varios ámbitos sumamente importantes para la configuración del sistema de relaciones laborales: las normas jurídicas laborales, las instituciones de tutela y de garantía de su aplicación (Jurisdicción social, Inspección de Trabajo y Seguridad Social), la adaptación de directivas laborales europeas, los medios de solución de la conflictividad laboral, la negociación colectiva, o la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, entre otras. Los principales ejes contextualizadores de dicha actividad han sido la situación económica y del empleo, las etapas del diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales, y las políticas laborales impulsadas por los gobiernos en cada coyuntura, todo lo cual sirve para poder valorar adecuadamente su contribución como órgano consultivo y de participación en este terreno.

Normas y reformas laborales

Como ya se ha apuntado, el inicio de la actividad del CES en 1993 coincidió con la recesión económica que puso fin al período de crecimiento de la segunda mitad de los ochenta y comienzos de los noventa, arrastrando una intensa destrucción de ocupación y un fuerte aumento del desempleo. La preocupación por el agudo deterioro del mercado de trabajo y sus consecuencias sociales fue el argumento fundamental del gobierno de entonces para impulsar una extensa y profunda reforma normativa del sistema de relaciones laborales que afectó a gran parte de las instituciones y las reglas del trabajo por cuenta ajena, entre ellas la intermediación laboral, el nacimiento, desarrollo y extinción de la relación de trabajo, y las relaciones entre las fuentes productoras de derechos y obligaciones laborales (la norma estatal y los convenios colectivos, además del contrato de trabajo).

En abril de 1993, el gobierno dirigió al Consejo Económico y Social un documento en el que

recogía las líneas y los contenidos de dicha reforma del mercado de trabajo. El recién estrenado (y hasta ese momento inédito) órgano consultivo y de participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, entre las demás que lo configuran, se vio así confrontado con la urgencia de abordar y debatir una reforma laboral de amplio alcance en una coyuntura de emergencia económica y social. El CES estudió y debatió el texto a lo largo de varios meses en su Comisión de Empleo y Relaciones Laborales, elaborando un proyecto de dictamen que fue sometido al pleno de aquél sin que se alcanzara la mayoría de votos necesaria para su aprobación en las dos sesiones en que fue discutido¹.

Pero pese a la falta de acuerdo sobre el proyecto de reforma se produjeron varios resultados relevantes que merecen ser destacados. Era la primera vez en la reciente historia democrática

¹ Memoria CES 1993, capítulo II sobre Mercado de trabajo, política de empleo y relaciones laborales.

En 1997,
el Gobierno sometió
a consulta del Consejo
Económico y Social los “Textos
normativos de implementación
del Acuerdo Interconfederal
para la Estabilidad
del Empleo”.

en la que un gobierno trasladaba un instrumento como la mencionada reforma, que afectaba de lleno al ámbito de intereses propios de las organizaciones empresariales y sindicales, a un marco estable e institucionalizado de consulta. Además, como el gobierno aprobara a finales de 1993, pese a la falta de acuerdo social al respecto, diversos proyectos de ley que contenían las principales medidas de la reforma, el CES aprobó y emitió varios dictámenes preceptivos sobre los correspondientes anteproyectos de ley. Así vieron la luz los dictámenes 5, 6, 9 y 10/1993, respectivamente, sobre la modificación de determinados artículos de la Ley de Protección por desempleo y de la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social, la reforma de la normativa de elecciones sindicales, la modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y la regulación de las empresas de trabajo temporal.

Anteriormente, el CES había emitido también un dictamen preceptivo sobre los contratos formativos, el Dictamen 2/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores que regula los

contratos en prácticas y para la formación que, en líneas generales, consideraba razonable la modificación para recuperar la función de este tipo de contratos. Esta materia sería posteriormente objeto de regulación por un Real Decreto-ley que abordaba un conjunto de medidas urgentes de fomento de la ocupación en el que tuvo incidencia el dictamen del CES.

Años después, en abril de 1997, dentro de una nueva etapa en la que se afianzaba la recuperación del diálogo social, se firmaban en la sede del Consejo Económico y Social tres importantes acuerdos para el mercado de trabajo y las relaciones laborales: el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC), y el Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos de regulación (AICV), el último de los cuales buscaba poner el punto final al proceso de sustitución de las ordenanzas laborales que provenían de la época franquista, previamente derogadas. Dichos acuerdos, firmados tras un largo proceso negociador por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales CCOO y UGT, aportaban el consenso de los interlocutores sociales en un momento en el que cobraba impulso una etapa expansiva de crecimiento pero en el que persistían importantes problemas en el mercado de trabajo.

A la vista de ello, y de los objetivos que se planteaban en el AIEE, las organizaciones firmantes estimaban necesario proponer a los poderes públicos las modificaciones normativas necesarias. Y efectivamente dicho Acuerdo, que abarcaba básicamente dos grandes bloques de materias (contratación y despido, entre otros aspectos), fue la base de la reforma laboral aprobada ese año². De esa forma se abría una nueva fase

² Reales Decretos-ley 8/1997 y 9/1997, ambos de 16 de mayo. El primero de ellos sobre medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida; el segundo, que acompañaba al anterior, contenía estímulos a la contratación indefinida reforzando mediante bonificaciones e incentivos fiscales

de las relaciones entre las confederaciones sindicales y empresariales más representativas en la que aspectos importantes del funcionamiento del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social venían reguladas con el consenso previo de los interlocutores sociales.

El Gobierno sometió a consulta del Consejo Económico y Social los “textos normativos de implementación del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo”. En respuesta a dicha consulta, el CES emitió el Dictamen 1/1997, en el que valoró positivamente el proyecto que suponía la traslación a las normas del acuerdo social.

El CES valoraba muy favorablemente una serie de medidas que desarrollaban los pilares fundamentales de la reforma, como eran, en síntesis: el refuerzo del elemento formativo en la regulación de los contratos en prácticas y para la formación; y la apuesta por la contratación indefinida como una de las mayores aportaciones de la implementación del acuerdo, en particular, mediante tres elementos: el refuerzo del principio de causalidad en la contratación de duración determinada, la promoción de la estabilidad en el empleo a través del contrato para el fomento de la contratación indefinida dirigido a colectivos específicos singularmente afectados por el desempleo y la inestabilidad laboral, y la articulación de políticas activas de empleo, especialmente las dirigidas a las empresas de menor dimensión.

Dichas medidas, según el CES, respondían al reto de contribuir a la competitividad de las empresas, a la mejora del empleo y a la reducción de la temporalidad y rotación del mismo. Pero, sobre todo, el CES consideraba especialmente relevante que la norma dictaminada tuviese su antecedente inmediato en el consenso alcanzado por las organizaciones empresariales y sindicales, “por cuanto esta vía constituye no solo un instrumento útil para la elaboración de

propuestas, sino también una garantía de su eficaz aplicación y un elemento de confianza para su desarrollo”.

El consenso de los interlocutores sociales que rodeó a esa reforma no se repetiría, sin embargo, un año después con ocasión de la que se llevó a cabo en la ordenación jurídica de la contratación a tiempo parcial. Se observaba un punto de partida común en la conveniencia de impulsar y normalizar esta figura mediante medidas que favoreciesen su aceptación, incidiendo en aspectos como la flexibilidad de su régimen jurídico, la estabilidad, la voluntariedad o la protección social, entre otras. El Consejo Económico y Social había contribuido con un extenso y cualificado informe (4/1996, *El trabajo a tiempo parcial*), que tenía como propósito ofrecer al debate social y a la toma de decisiones políticas un análisis detenido sobre la realidad del trabajo a tiempo parcial en España y en el entorno europeo.

El proceso negociador que tuvo lugar en 1998 con vistas a modificar la regulación sustantiva del contrato a tiempo parcial y su protección social desembocó en la firma de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas³. Dicho acuerdo, sin embargo, no fue respaldado por las organizaciones empresariales, quienes manifestaron su oposición al mismo en base a una serie de consideraciones. El Acuerdo se incorporó al contenido de un Real Decreto-ley, sobre cuyo Anteproyecto el CES emitió su Dictamen 10/1998.

Otro ámbito importante de trabajo del CES en relación al sistema jurídico laboral se ha producido por la necesidad de llevar a cabo una labor refundidora de una norma central en las relaciones laborales como es la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET). Dicha norma ha venido sufriendo sucesivas modificaciones desde su redacción original de 1980, haciendo necesaria

las reformas sustantivas acordadas por los interlocutores sociales. Tras su convalidación, ambas normas de urgencia fueron tramitadas en las Cortes, dando lugar a las Leyes 63 y 64/1997, ambas de 26 de diciembre.

³ Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad, firmado en noviembre de 1998 por el Gobierno y las organizaciones CCOO y UGT.

su refundición con el fin de evitar la dispersión normativa derivada de tales modificaciones y garantizar de esa manera la seguridad y la claridad en su conocimiento y aplicación.

La participación del CES en relación a la elaboración de los correspondientes textos refundidos de la LET se ha producido en los dos momentos en que aquella ha tenido lugar, separados entre sí por dos décadas: 1994-1995 y 2015. El CES aprobó, así, los Dictámenes 10/1994 y 1/1995 sobre, respectivamente, el Anteproyecto y el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Más recientemente, aprobó el Dictamen 12/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

En los primeros dictámenes, el CES consideraba adecuadamente cumplida la delegación legislativa hecha al Gobierno y valoraba positivamente el texto refundido. Sin perjuicio de ello, llamaba la atención sobre determinadas carencias en que podría incurrir la labor refundidora resultante, a consecuencia tanto de importantes normas que se encontraban simultáneamente en trámite parlamentario, como de contenidos vigentes de otras normas no incluidas en la delegación legislativa. El hecho de ser atendidas por el Gobierno las observaciones del Consejo en los Dictámenes 10/1994 y 1/1995 permitió una refundición más completa y consolidada de la norma, cuyo resultado fue el primer texto refundido de la LET, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, subsanándose algunas relevantes omisiones.

Por su parte, en el Dictamen 12/2015, el CES consideraba adecuada la iniciativa de elaborar un nuevo texto refundido, reclamado desde diferentes ámbitos, de una norma laboral central dadas las numerosas modificaciones llevadas a cabo en la misma a lo largo de dos décadas, en un contexto de cambios y transformaciones de naturaleza sociolaboral y económica, incluidas varias reformas laborales de amplio calado. No

obstante, el Consejo también hizo dos consideraciones importantes de carácter general: por una parte, que la relevancia y el carácter central que presenta el texto refundido de la LET para las relaciones individuales y colectivas de trabajo habrían exigido una mayor atención al procedimiento a seguir para su elaboración en lo que respecta a la participación en el mismo de los interlocutores sociales; y, por otra, que, desde una perspectiva de concepción general de las normas laborales, la elaboración de un nuevo texto refundido de la LET no debería ser óbice para acometer la elaboración del Código de Trabajo previsto en la propia norma, en el marco de un procedimiento que garantice una participación mediante el diálogo con las organizaciones de los interlocutores sociales.

Otro eje de la actividad consultiva del Consejo en relación con el sistema jurídico laboral ha consistido en la necesidad de transponer determinadas directivas comunitarias en materia de trabajo. Han sido varias en estos años las directivas de contenido social que han impulsado cambios legislativos en el ordenamiento laboral español y buena parte de esos cambios han sido informados por el CES. De entre los varios ejemplos que se pueden citar cabe recordar aquí tres leyes de transposición de sendas directivas reguladoras de relaciones laborales en materias que tienen una dimensión comunitaria. La primera, la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, respecto de la cual el CES emitió el Dictamen 1/1996, en relación al Anteproyecto de la Ley original, y el Dictamen 13/2010, sobre la modificación que posteriormente se llevó a cabo de dicha Ley; sobre la segunda, el desplazamiento temporal de trabajadores pertenecientes a empresas que realizan prestaciones de servicios en otro país dentro del mercado único comunitario (Ley 45/1999, de 29 de noviembre), el CES emitió su Dictamen 10/1999; y sobre la tercera de esas leyes (Ley 31/2006, de 18 de octubre), aprobó el

Dictamen 3/2005, sobre la implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas.

Cabe traer a colación, asimismo, la transposición de la Directiva sobre el marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, también informada por el CES⁴. En su Dictamen 14/2006, el Consejo recordaba que el texto sometido a dictamen fue, en esta materia, objeto de diálogo y consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituyendo un punto de equilibrio de los diversos intereses en presencia, por lo que expresó una valoración globalmente positiva del Anteproyecto.

Instituciones laborales

En años recientes se han llevado a cabo reformas para la modernización de instituciones garantizadoras de la aplicación del marco jurídico laboral que han afectado a las normas reguladoras de la Jurisdicción social y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), respectivamente. En dichas reformas ha desempeñado un papel relevante la actividad consultiva del Consejo Económico y Social.

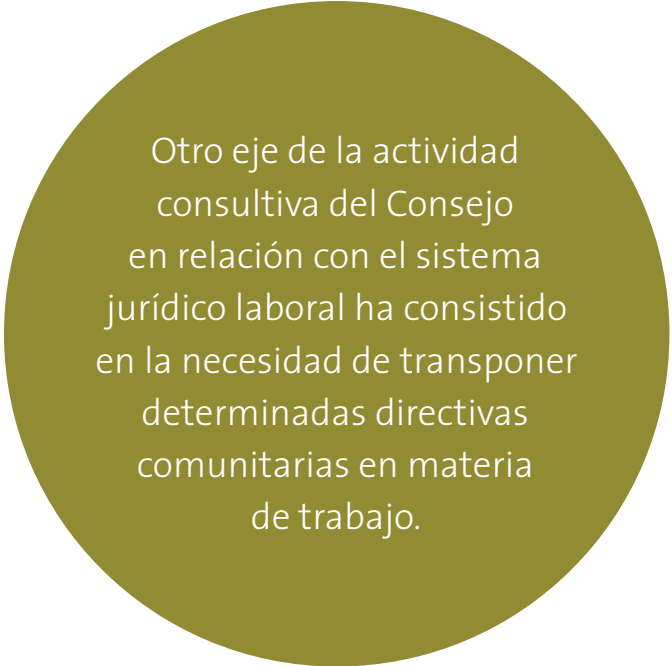
Con la reforma introducida mediante la Ley reguladora de la Jurisdicción social (Ley 36/2011, de 10 de octubre) se produjo una importante extensión del ámbito competencial de ese orden jurisdiccional, como uno de sus ejes centrales, concentrando en el mismo, por su mayor especialización, el conocimiento de todas aquellas materias que pueden calificarse como sociales, al tiempo que se buscaba la modernización y agilización del proceso laboral.

El CES se pronunció extensamente sobre esta reforma en el Dictamen 11/2010, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción social. En su dictamen, el CES valoró de manera globalmente positiva el Anteproyecto de Ley

sometido a dictamen, sus propósitos y objetivos y los grandes ejes de las reformas proyectadas, sin perjuicio de formular un buen número de consideraciones de alcance general y concreto de mejora del articulado.

Varias observaciones del CES se vieron plasmadas en la Ley, como la necesidad de impulsar los mecanismos de resolución extrajudicial de los conflictos laborales, el mantenimiento de determinados conceptos procesales asentados normativa y doctrinalmente, o las dirigidas a facilitar la ejecución de las sentencias recaídas en procesos de conflictos colectivos evitando la concatenación posterior de litigios individuales, entre otras mejoras de fondo en aspectos más concretos, así como una serie de mejoras técnicas y de aspectos formales, de sistemática y de redacción en múltiples aspectos de la Ley.

Por otra parte, tras casi dos décadas desde la aprobación de su anterior Ley reguladora se había abierto paso el consenso sobre la necesidad de modernizar y actualizar la institución de la ITSS, preocupación que había estado presente en el marco del diálogo social. Se trataba de dotar a dicha institución de la configuración y los



Otro eje de la actividad consultiva del Consejo en relación con el sistema jurídico laboral ha consistido en la necesidad de transponer determinadas directivas comunitarias en materia de trabajo.

⁴ Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo de 2002, que fue transpuesta por la Ley 38/2007, de 16 de noviembre.

instrumentos necesarios para desempeñar su función en una realidad del mundo del trabajo sujeta a continuos cambios y sometida a una creciente complejidad, de forma que pudiese seguir cumpliendo con los objetivos de eficacia y calidad exigibles.

La anterior Ley de la ITSS (Ley 42/1997, de 14 de noviembre) había sido aprobada con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales, y contó en su elaboración con un dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social. El CES se pronunció sobre aquella mediante el Dictamen 7/1996, en el que valoró positivamente la adaptación que se llevaba a cabo de la organización y desarrollo de la función inspectora a los principios constitucionales del Estado de las Autonomías.

Por su parte, la reforma llevada a cabo mediante la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, introdujo importantes novedades como, entre otras, una descentralización funcional que supone su configuración como organismo autónomo en el que convergen distintas Administraciones públicas con competencias en la materia, al tiempo que se preserva el carácter único e integral del sistema. En su Dictamen 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el CES expresó una valoración general positiva del proyecto normativo, en la medida en que podía contribuir a alcanzar los fines de modernización, coordinación y eficacia del Sistema de la ITSS, sin perjuicio de entender que subsistían aspectos del mismo en los que se consideraban necesarias mejoras, aclaraciones o incluso su reconsideración.

Como materia conexas en este terreno cabe mencionar también la regulación de las infracciones y sanciones laborales, sobre la que también ha incidido la actividad del CES en tanto que órgano consultivo en este terreno, en concreto mediante el Dictamen 2/2000, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social.

La actividad consultiva del CES se ha extendido, asimismo, a determinadas modificaciones en una institución clave de las relaciones laborales como la negociación colectiva, aunque no se ha solicitado respecto de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en la misma en el bienio 2011-2012. Uno de los aspectos del sistema de negociación colectiva regulado en la Ley del Estatuto de los Trabajadores cuya modificación fue informada por el Consejo es el relativo a la extensión de convenios colectivos, instrumento dirigido a posibilitar la existencia de un convenio aplicable en ámbitos donde se da la ausencia de partes legitimadas para la negociación. El CES, en su Dictamen 3/1999, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 92.2 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, referido a la extensión de convenios colectivos⁵, consideraba oportuna y necesaria la revisión del procedimiento de extensión que se planteaba y proponía cambios de mejora de la redacción que fueron incorporados al texto normativo.

En materia de contenidos de la negociación colectiva, el CES ha abordado el papel de ésta como instrumento para ordenar la regulación de empleo y la protección social de los trabajadores en sectores y empresas con ocasión de procesos de prejubilación, dentro de su Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*, ya ampliamente recogido anteriormente en estas páginas al exponer la situación de las personas en relación al empleo. Y, posteriormente, se pronunció sobre la libertad de los convenios colectivos de establecer cláusulas de extinción de la relación de trabajo por el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación del trabajador (cláusulas de jubilación obligatoria), asegurando el acceso de este a la pensión contributiva de la Seguridad Social y como herramienta para llevar a cabo una política

⁵ El Anteproyecto dictaminado recogía un acuerdo de los interlocutores sociales en el que se dirigían al Gobierno para que realizase determinadas modificaciones de adaptación en algunos aspectos del procedimiento de extensión de convenios colectivos.

de empleo. Dichas cláusulas, que contemplaba la Ley del Estatuto de los Trabajadores, habían sido suprimidas por la reforma laboral aprobada en 2001⁶, y los interlocutores sociales se dirigieron años después al Gobierno para que promoviese la oportuna modificación normativa que posibilitase nuevamente el que los convenios pudiesen prever estas fórmulas de jubilación obligatoria por razones de política de empleo. En el marco del proceso de diálogo social que se inició en 2004 se alcanzó un acuerdo sobre esta reforma normativa que se incorporó al Anteproyecto de Ley que fue sometido al dictamen del CES.

En su Dictamen 1/2005, sobre el Anteproyecto de Ley sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, el CES valoró positivamente la iniciativa legislativa por cuanto respondía al interés de los agentes sociales en la promoción de una reforma que dotaba a la negociación colectiva de seguridad jurídica en esta cuestión y avalaba, además, la opinión de los interlocutores sociales de que con ello se recuperaba un instrumento de flexibilidad en las relaciones laborales cuya experiencia aplicativa había mostrado efectos positivos, preferible a otros mecanismos más traumáticos de adaptación.

Por último, en el plano de la representación de los trabajadores y de los instrumentos de medición de la representatividad de las organizaciones, entre los primeros dictámenes del Consejo figura el que se elaboró y aprobó sobre la reforma de la normativa de elecciones sindicales que tuvo lugar en esos años y que marcó el modelo que continúa hoy vigente en sus líneas fundamentales. En su Dictamen 6/1993, el CES expresaba su acuerdo con las principales líneas maestras de la reforma, a la vez que sugería determinadas mejoras.

⁶ Real Decreto-ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, y Ley 12/2001, de 9 de julio, procedente de la tramitación parlamentaria del anterior.

En materia de contenidos de la negociación colectiva, el CES ha abordado el papel de esta como instrumento para ordenar la regulación de empleo y la protección social de los trabajadores en sectores y empresas con ocasión de procesos de prejubilación en su informe sobre vida laboral y prejubilaciones.

Solución de los conflictos laborales

Otro terreno en el que se ha proyectado la labor del CES ha sido la construcción de un sistema de solución autónoma de la conflictividad laboral, y en especial de los conflictos colectivos de trabajo, gestionado por la autonomía colectiva de los propios agentes económicos y sociales, todo ello como parte básica de un sistema democrático de relaciones laborales. A pesar de contar con un modelo de relaciones laborales asentado y maduro tras casi dos décadas después de aprobarse la Constitución de 1978, persistía una situación de debilidad de los instrumentos y cauces de resolución de los conflictos basados en la propia autonomía de los interlocutores sociales que comportaba importantes costes y disfunciones, entre ellos una intensa y excesiva judicialización de los conflictos de trabajo. En esta situación pesaba la ausencia de un marco a nivel estatal de órganos y procedimientos de resolución extrajudicial y autónoma de la conflictividad laboral con el concurso y la plena participación de las organizaciones sindicales y empresariales.

La implantación y el desarrollo de un sistema de estas características recibió el impulso

En materia laboral, el CES se ha pronunciado extensamente y en profundidad sobre las distintas vertientes de la igualdad de trato y oportunidades, y sobre la no discriminación, entre mujeres y hombres.

definitivo con el primer acuerdo interprofesional de ámbito estatal sobre esta materia: el Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC), firmado el 25 de enero de 1996 por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. La firma del ASEC se produjo dentro de un clima de lenta recuperación de la confianza en el diálogo social, frenado a raíz de la reforma laboral de 1994. Cabe recordar que dos años antes se había concluido un importante acuerdo fruto del diálogo de los interlocutores sociales en otro ámbito que posteriormente se consolidaría como central en las relaciones laborales y la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, como fue el primer Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) firmado en 1992. Con la firma del ASEC, por su parte, se creó el marco orgánico y de procedimientos para proporcionar vías de solución de los conflictos colectivos de trabajo mediante la mediación y el arbitraje laborales.

En el origen de este sistema, junto a antecedentes de órganos y procedimientos de solución en algunas comunidades autónomas, jugó un

papel fundamental el debate de las organizaciones empresariales y sindicales representadas en el Consejo Económico y Social, materializado en la elaboración y aprobación de un informe de iniciativa propia que facilitó el acuerdo bipartito de los interlocutores sociales. El Informe CES 2/1994, *Procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales*, trazaba un diagnóstico de situación y enunciaba los principios básicos de un sistema con vocación de eficacia con los objetivos de reducir la conflictividad y potenciar la autonomía colectiva. Con la entrada en funcionamiento del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) en 1998, el sistema acordado de composición autónoma de los conflictos colectivos laborales incluidos en su ámbito de aplicación se ha desarrollado a lo largo de dos décadas, cumpliendo los cometidos de aportar instrumentos eficaces de solución de los conflictos y de fortalecer la propia autonomía de los agentes económicos y sociales⁷.

Igualdad y no discriminación en materia laboral

El Consejo Económico y Social se ha pronunciado extensamente y en profundidad sobre las distintas vertientes de la igualdad de trato y oportunidades, y sobre la no discriminación, entre mujeres y hombres. La igualdad y la no discriminación por razón de género abarca múltiples dimensiones que recorren todos los ámbitos de la realidad social y económica, y aparece estrechamente vinculada a la incorporación generalizada de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública

⁷ Durante todo este tiempo se ha mantenido el diálogo bipartito de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, firmando los sucesivos acuerdos para renovar el ASEC de 1996 e introduciendo los cambios y adaptaciones necesarios a fin de adecuar este importante sistema, la última ocasión con la firma en 2012 del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC) cuyo principal objetivo fue renovar la solución autónoma de los conflictos en ese ámbito.

como la tendencia social que más ha marcado la historia de nuestro país en las últimas décadas. De entre todos esos ámbitos importa destacar aquí la participación en el mercado de trabajo, que ha conocido en España una expansión a partir de mediados de los años ochenta impulsada por los profundos cambios sociológicos y económicos habidos en las últimas décadas, y que se ha visto favorecida por los avances políticos y legislativos en el terreno de la igualdad y la no discriminación.

Como ya se ha mencionado, el análisis de la realidad socioeconómica y laboral integrando la perspectiva de género ha constituido uno de los ejes de trabajo permanentes del CES. La misma ha guiado los trabajos de elaboración, desde sus inicios, de la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España. La situación de las mujeres se ha observado, así, en el análisis de las principales variables del mercado de trabajo (actividad, ocupación y paro), que se ha abordado anteriormente, y de los principales elementos de las condiciones de vida: la educación, la sanidad o la protección social, entre otras, que se trata en la tercera parte de este número.

En la amplia trayectoria de trabajos del CES sobre la situación y las políticas que afectan a las mujeres en la realidad española destaca el conjunto de informes elaborados en el seno de la Comisión de Trabajo específica creada para tratar la situación sociolaboral de la mujer en España, que configuran una línea de continuidad en este análisis. De entre ellos, baste volver a hacer mención de los más recientes: el Informe 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, que incluye una parte de análisis sustancial sobre la participación laboral de las mujeres, y el Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, que pone el foco en el papel que las políticas públicas y otros instrumentos como la negociación colectiva pueden asumir para apoyar e impulsar el empleo y las trayectorias profesionales de las mujeres.

Una constante de los informes del CES ha consistido en fundamentar la necesidad de atender a una perspectiva transversal e integral a la hora de observar esta realidad y formular propuestas de políticas, incluyendo, no solo pero desde luego también, la dimensión de la igualdad y la no discriminación en las condiciones de empleo y de trabajo. Y ello teniendo en cuenta distintas variables que pasan por la participación laboral femenina, su presencia en los diferentes sectores y actividades, su posición en la estructura ocupacional, la clasificación profesional, el tiempo de trabajo, el uso de permisos, licencias y excedencias, las trayectorias laborales, y la igualdad en materia de retribuciones.

La promoción de la igualdad en el trabajo desde los mecanismos de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales fue abordada por el CES específicamente en su Informe 2/2003, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*, en el que consideraba el potencial de este instrumento de las relaciones laborales en materia de igualdad de oportunidades y apuntaba a posibles mejoras en el tratamiento por los convenios colectivos de esas materias. La aprobación de este Informe se produjo en un momento en el que los primeros acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva, firmados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal a comienzos de la década pasada, comenzaban a perfilar entre sus contenidos el papel de los convenios colectivos a la hora de generar entornos favorables a la igualdad de oportunidades⁸. El CES recordó entonces que la negociación colectiva es un marco especialmente propicio para abordar de manera integral las cuestiones relacionadas con la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, tal como exige la Directiva 2002/73/CE.

⁸ Acuerdos Interconfederales sobre Negociación Colectiva de 2002 y 2003, respectivamente, firmados por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT.

Por su parte, en el mencionado Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, el CES señaló que el objetivo de las políticas de igualdad en su vertiente laboral “debe orientarse a alcanzar la plena equiparación de mujeres y hombres en cuanto a su participación en el trabajo remunerado, entendiendo por tal el disfrute de una igualdad de oportunidades real y efectiva en el mercado de trabajo y el empleo. En otras palabras, lograr que los únicos factores determinantes del ingreso y la trayectoria profesional de las personas, independientemente de su sexo y de opciones vitales como la maternidad, se identifiquen con sus cualificaciones y sus competencias profesionales, y que estas se puedan adquirir y mantener a lo largo de la vida en igualdad de condiciones”.

Deben mencionarse también, entre los trabajos del CES en este campo, la aprobación de dos dictámenes ciertamente relevantes: el Dictamen 4/1999, sobre el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y el Dictamen 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, que en ambos

casos suponían la incorporación al Ordenamiento español de varias directivas comunitarias orientadas a impulsar estas políticas.

En el primero de ellos, el CES, desde una valoración general positiva del propósito de facilitar una mayor conciliación entre la actividad laboral y las necesidades de cuidados, ya señalaba no obstante la insuficiencia de actuar solo desde las reformas legales que afecten a la relación laboral, aun siendo ello imprescindible, apuntando a la necesidad de promover la creación de servicios de atención a las personas para que la conciliación de la vida laboral y familiar pueda producirse efectivamente. Por ello demandaba una política más amplia que abordase el conjunto del problema. El Anteproyecto dictaminado por el CES desembocó tras su tramitación en la aprobación de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida laboral y familiar.

En el segundo de estos dictámenes, que recayó sobre un proyecto normativo que incorporaba por vez primera un tratamiento integral y transversal de esta realidad, punto de convergencia de diversos instrumentos de derecho y de políticas internacionales y comunitarias, el CES valoró de forma positiva, en líneas generales, el propósito de hacer efectivo el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres a través del anteproyecto. Compartía la necesidad de abordar el principio de igualdad de trato y oportunidades desde un enfoque integral, aunque señaló que el Anteproyecto se ocupaba de modo desigual de los distintos ámbitos, incidiendo en mayor medida en el ámbito laboral, de Seguridad Social y mercantil.

El CES se ha ocupado también de forma continuada y extensa en relación con los instrumentos jurídicos y las políticas que inciden en los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Los aspectos laborales implicados en el ejercicio de tales derechos y libertades, entre otras materias, han sido informados por el CES en un conjunto de dictámenes preceptivos y en un importante informe de iniciativa

El CES se ha ocupado también de forma continuada y extensa en relación con los instrumentos jurídicos y las políticas que inciden en los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

RECUADRO 15 PRINCIPALES DICTÁMENES SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS

DICTAMEN CES 3/1995, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España

DICTAMEN CES 4/2004, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

DICTAMEN CES 1/2009, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre

propia, el Informe CES 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, además de merecer un tratamiento continuo en sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral.

El grueso de este tratamiento por el CES de las cuestiones laborales implicadas en la residencia y el trabajo de los extranjeros en España ha tenido lugar coincidiendo sustancialmente con el período en el que se han registrado los flujos migratorios más intensos hacia España, y coincidiendo también con una incorporación de esta política al diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno a mediados de la década pasada⁹. La labor informadora del CES en este ámbito ha contribuido de forma relevante a los resultados que en su momento se alcanzaron en el marco de dicho diálogo social y, por ende, a las políticas laborales en relación al trabajo de los extranjeros en España.

El citado Informe CES 2/2004 analizaba la realidad de la inmigración y ofrecía fundamentos para una política de inmigración integral que contemplara la ordenación de los flujos laborales a través de la mejora de los procedimientos, con la participación de los agentes sociales (incluida su participación en la elaboración de las necesidades del mercado de trabajo que habría de cubrir la inmigración), la integración social de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo. En ese marco, el Gobierno y los interlocutores sociales alcanzaron poco después un acuerdo sobre los aspectos sociolaborales del proyecto de Real Decreto por el que se aprobaba el nuevo Reglamento de la Ley sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España. Sobre dicho proyecto de Reglamento, cuyo planteamiento era acorde con el Informe 2/2004 del CES, el Consejo emitió su Dictamen 4/2004. En él, el CES valoraba positivamente una serie de aspectos clave, entre los que cabe destacar el proceso de diálogo social que, por primera vez en esta materia, desarrollaron el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito nacional, así como las previsiones sobre la concreta participación de empresarios y sindicatos en la regulación de los flujos migratorios.

Por otra parte, el CES tuvo ocasión de pronunciarse en 2009 sobre la cuarta de las reformas

⁹ “Declaración para el diálogo social 2004. Competitividad, empleo estable y cohesión social”. Firmada por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, que incluía entre los ámbitos del diálogo social el compromiso de desarrollar una interlocución específica sobre la inmigración laboral en España, abordando en primer lugar el futuro Reglamento de la Ley de Extranjería.

de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la primera de ellas que se le sometía a dictamen, permitiéndole de esa manera abordar las posibilidades de mejora de algunos procedimientos que incorporaba el nuevo texto legal desde una visión que necesariamente había de ser integral del fenómeno migratorio. La reforma legal se llevaba a cabo en un contexto económico y social bien diferente, caracterizado por los profundos efectos de la recesión económica en el mercado de trabajo, al que existía cuando se aprobó la Ley Orgánica originaria.

Dicha reforma tenía como fin, entre otros, incorporar al Ordenamiento español diversas directivas comunitarias, y, en materia de derechos laborales, incorporar a la Ley Orgánica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que había declarado inconstitucionales determinados preceptos que regulaban los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga de los extranjeros (Sentencias del TC 236/2007 y 259/2007). En su Dictamen 1/2009, el CES valoraba positivamente que el Anteproyecto hiciera suyo el compromiso de mantener una política integral de inmigración, de acuerdo con los principios que fueron pactados en el ámbito del diálogo social, incorporando en su articulado el compromiso del Gobierno de desarrollar esta política, aunque consideraba que dicho compromiso no siempre aparecía materializado en el articulado del Anteproyecto. Además, el CES subrayaba la necesidad de coordinar las diferentes Administraciones implicadas y de fortalecer y agilizar los canales de inmigración laboral regular necesarios para cubrir las demandas de contratación en España, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen y de acuerdo con la situación nacional de empleo; y para ello consideraba fundamental la mejora de la transparencia en la gestión de los datos y del acceso a la información integrada y el refuerzo de los servicios públicos de empleo.

Seguridad y salud en el trabajo

Otro ámbito de trabajo del CES guarda relación con la modernización llevada a cabo en la protección de la salud y la seguridad en el trabajo mediante la implantación de estructuras de prevención más avanzadas y la promoción de una cultura preventiva en línea con las directivas comunitarias en este terreno, fundamentalmente la Directiva 89/391/CEE del Consejo (Directiva Marco). La piedra angular del nuevo sistema fue la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, cuyo anteproyecto fue sometido a dictamen del CES.

El Consejo valoró positivamente la iniciativa de abordar la elaboración de una norma, largo tiempo reclamada, que había de constituir el marco legal necesario para el desarrollo de la política de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, estimando que se realizaba correctamente la necesaria transposición de la legislación comunitaria a la vez que se unificaba una normativa hasta entonces dispersa y en parte preconstitucional. El Dictamen 8/1994 del CES, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de riesgos laborales, contenía una serie de observaciones a las que condicionaba la valoración positiva de la regulación proyectada. Una buena parte de tales observaciones y recomendaciones fueron acogidas en la redacción del Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso de los Diputados, en materias como el ámbito de aplicación de la Ley, el derecho a la protección frente a los riesgos laborales, o el derecho de los trabajadores a la vigilancia periódica de su estado de salud más allá de la finalización de la relación laboral en determinados supuestos, entre otras.

Con posterioridad, el CES ha llevado a cabo un seguimiento continuado del desarrollo en estos años del sistema de prevención de riesgos laborales en relación a las normas, los instrumentos y las políticas implementadas. Así, por ejemplo, en el Dictamen 7/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma del marco normativo de la

prevención de riesgos laborales, o con un alcance más parcial, en el Dictamen 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Dicho seguimiento, incluyendo la evolución de la siniestralidad laboral, lo ha realizado además de manera periódica en la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

Protección económica de los trabajadores y aspectos laborales en normas de ordenación económica

Cabe identificar otro terreno en el que se ha proyectado la actividad informadora del CES en las reformas llevadas a cabo en los mecanismos de garantía salarial ante determinadas situaciones y en normas de contenido general económico que presentan también una vertiente laboral, como han sido las reformas de la legislación concursal o de la contratación pública.

En 2006 el Consejo dictaminó la transposición al Ordenamiento español de la Directiva 2002/74/CE, en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. En su Dictamen 14/2006, el CES consideró que el Anteproyecto suponía una transposición correcta en términos generales de la directiva comunitaria. Sin perjuicio de ello formulaba determinadas observaciones a aspectos concretos que supusieron mejoras de la Ley de transposición, como las relativas a la protección de los trabajadores frente a la insolvencia del empresario en supuestos transnacionales.

En 2011 tuvo lugar una importante reforma de la legislación concursal mediante la Ley 38/2011, de 10 de octubre, que fue asimismo informada por el CES en su Dictamen 1/2011, habiendo informado ya en su día la Ley Concursal en su Dictamen 4/2001. La iniciativa de reforma de esta Ley había surgido como consecuencia del deterioro económico en el contexto de la crisis, que puso de manifiesto ineficacias de la normativa concursal a la hora de evitar que las

empresas concursadas acabasen en liquidación, uno de sus objetivos principales. Los aspectos centrales de la reforma eran, en consecuencia, las relativas a los acuerdos de refinanciación que suponían nuevas estrategias para alcanzar la viabilidad de las empresas en concurso, la agilización de los procedimientos concursales y la incorporación a estos de las nuevas tecnologías, pero también incluía novedades relevantes en los aspectos laborales del concurso, entre otros en relación a la adopción de medidas de regulación colectiva de empleo (extinción, modificación o suspensión colectiva de los contratos de trabajo). En su dictamen el CES formuló determinadas observaciones generales y particulares sobre, entre otros, los contenidos laborales de la reforma, especialmente sobre la modificación del artículo 64 de la Ley, relativo a los contratos de trabajo.

Otro ejemplo de norma de ordenación económica que incluye aspectos laborales es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público. El modelo de contratación pública ha sufrido importantes reformas en los últimos años que han sido informadas por el Consejo

El CES se ha pronunciado sobre el modelo de contratación pública, un sector que moviliza un amplio volumen de recursos y en el que opera un importante número de empresas que participan en los procesos de provisión de bienes y servicios a partir de licitaciones públicas.

Económico y Social. El CES se ha pronunciado, por ello, sobre el modelo normativo para un sector que moviliza un amplio volumen de recursos y en el que opera un importante número de empresas que participan en los procesos de provisión de bienes y servicios a partir de licitaciones públicas, y que tiene una evidente relevancia para el conjunto de la economía y de las relaciones laborales.

La Ley 9/2017, que transpuso dos Directivas comunitarias, ha introducido importantes novedades que descansan sobre una previsión general de que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, entre los que se cuentan determinados criterios de carácter laboral y de empleo. En su Dictamen 8/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público, el CES destacó la mejora técnica aportada por el Anteproyecto y reconoció los avances en la claridad y en la estructura normativa, contribuyendo a evitar la confusión normativa y garantizar la seguridad jurídica, si bien señalaba la persistencia de redacciones de

preceptos que podían dar lugar a dudas y problemas de interpretación y proponía las oportunas mejoras, todo ello además de formular un conjunto de consideraciones sobre el fondo de determinados aspectos regulados.

El trabajo autónomo

La actividad consultiva del CES no se ha circunscrito a las relaciones laborales en el trabajo asalariado sino que ha abarcado también al ámbito del trabajo por cuenta propia o autónomo. El trabajo de los autónomos representa una realidad de evidente importancia por su aportación al crecimiento económico y por su contribución al empleo, y por ende a la cohesión social. Como tal viene siendo objeto de análisis permanente en las Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de España en dimensiones como la ocupación, las políticas de fomento o la protección social, entre otras. Pero cabe destacar, especialmente, cómo el CES ha participado en la configuración del marco de derechos y de políticas de este colectivo informando los textos normativos que han visto la luz en el último decenio. Y ello comenzando por el proceso que llevó a la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que suponía contar por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico con una norma básica de esta actividad en la que se ordenaban integralmente el conjunto de derechos y de deberes profesionales de los autónomos junto con una serie de elementos fundamentales para su desarrollo.

En su Dictamen 15/2006, sobre el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo, el CES valoró positivamente el propósito de llevar adelante una ordenación de esas características por primera vez, que abarcara los aspectos básicos de las relaciones contractuales de estas actividades profesionales, la prevención de riesgos laborales, el régimen del trabajador autónomo económicamente dependiente, la participación de las asociaciones de autónomos en el

El CES ha contribuido con un reciente informe al debate sobre el futuro del trabajo atendiendo a los retos y a las oportunidades que se presentan para las empresas y para los trabajadores.

Consejo Estatal del Trabajo Autónomo, el desarrollo de la protección social, o los instrumentos y políticas de fomento y promoción, todo ello sin perjuicio de consideraciones particulares de mejora.

El CES valoró muy favorablemente la institución del Consejo Estatal del Trabajo Autónomo, que entendía debía constituirse en el cauce para la representación y la participación institucional de las asociaciones de autónomos, toda vez que el Anteproyecto reconocía a dichas asociaciones un papel de interlocución y de colaboración en relación con las políticas que inciden en su actividad profesional. Sobre el desarrollo de este órgano, el CES emitió posteriormente el Dictamen 3/2010, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se crea y regula el Consejo de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos en el ámbito estatal y se establece la composición y régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo.

Por otra parte, se advertía la necesidad de contar con un sistema de protección en las situaciones de cese de actividad, un pilar hasta entonces ausente en la protección social de los autónomos. La Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo, contenía un mandato al Gobierno para impulsar la regulación de dicho sistema garantizando los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera y que respondiera a las necesidades y preferencias de los autónomos. En su Dictamen 15/2006, el CES señalaba una serie de aspectos que estimaba necesarios en relación con la configuración de la nueva prestación, como se trata más adelante. Y, posteriormente, a solicitud del gobierno, el CES emitió el Dictamen 6/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Entendía también el CES justificada, en su Dictamen 15/2006, la definición en el Anteproyecto de medidas sobre asistencia técnica,

formación profesional, apoyo financiero o de estímulo de la cultura emprendedora, que requerirían un posterior desarrollo, especialmente teniendo en cuenta el dinamismo empresarial del colectivo pero también sus mayores problemas de consolidación y de supervivencia empresarial.

En particular en relación con las medidas de fomento y promoción del trabajo de los autónomos, ámbito de políticas por el que se ha dado una especial apuesta en las últimas legislaturas, el CES se pronunció mediante el Dictamen 7/2015, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social. En este ámbito, cabe recordar también el Dictamen CES 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

El futuro del trabajo

En la actualidad se asiste a un intenso debate acerca de las repercusiones para el trabajo observadas o previstas a partir de una serie de grandes vectores de cambios como son las tendencias sociodemográficas, fundamentalmente el envejecimiento poblacional en ciertas regiones del mundo, la globalización económica y sus repercusiones para la producción, el comercio y el empleo mundiales, el cambio tecnológico en abierta aceleración, y particularmente los efectos de la digitalización, y riesgos como el cambio climático y las necesidades de transición energética de las economías. Se trata de procesos complejos e interrelacionados que pueden generar ventajas y efectos positivos pero también importantes riesgos si no se adoptan medidas de política necesarias.

Las consecuencias de todo ello para el trabajo humano, como factor productivo y como bien social, se vienen analizando en relación con los niveles de ocupación y la composición de los empleos, en las relaciones laborales y en las

RECUADRO 16 PRINCIPALES DICTÁMENES E INFORMES DEL CES SOBRE NORMAS, INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES

DICTAMEN 2/1993, sobre la Ley por la que se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores que regula los contratos en prácticas y para la formación

DICTAMEN 6/1993, sobre la Ley de modificación de la normativa de elecciones sindicales

DICTAMEN 9/1993, sobre la Ley por la que se modifican determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores

DICTAMEN 10/1993, sobre la Ley por la que se regulan las empresas de trabajo temporal

DICTAMEN 8/1994, sobre la Ley de Prevención de riesgos laborales

DICTAMEN 10/1994, sobre el Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

DICTAMEN 1/1995, sobre el Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

DICTAMEN 1/1996, sobre la Ley sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria

DICTAMEN 1/1997, sobre los textos normativos de implementación del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo

DICTAMEN 10/1998, sobre el Real Decreto-ley de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad

DICTAMEN 3/1999, sobre la Ley por la que se modifica el artículo 92.2 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, referido a la extensión de convenios colectivos

DICTAMEN 4/1999, sobre la Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

DICTAMEN 10/1999, sobre la Ley de Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional

DICTAMEN 2/2000, sobre el Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social

DICTAMEN 1/2005, sobre la Ley sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación

DICTAMEN 8/2006, sobre la Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres

DICTAMEN 14/2006, sobre la Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario

DICTAMEN 15/2006, sobre la Ley del Estatuto del trabajo autónomo

DICTAMEN 11/2010, sobre la Ley reguladora de la Jurisdicción social

DICTAMEN 1/2011, sobre la Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal

DICTAMEN 4/2015, sobre la Ley ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

DICTAMEN 12/2015, sobre el Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

INFORME 2/1994, *Procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales*

INFORME 4/1996, *El trabajo a tiempo parcial*

INFORME 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*

INFORME 2/2003, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*

INFORME 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*

INFORME 3/2018, *El futuro del trabajo*

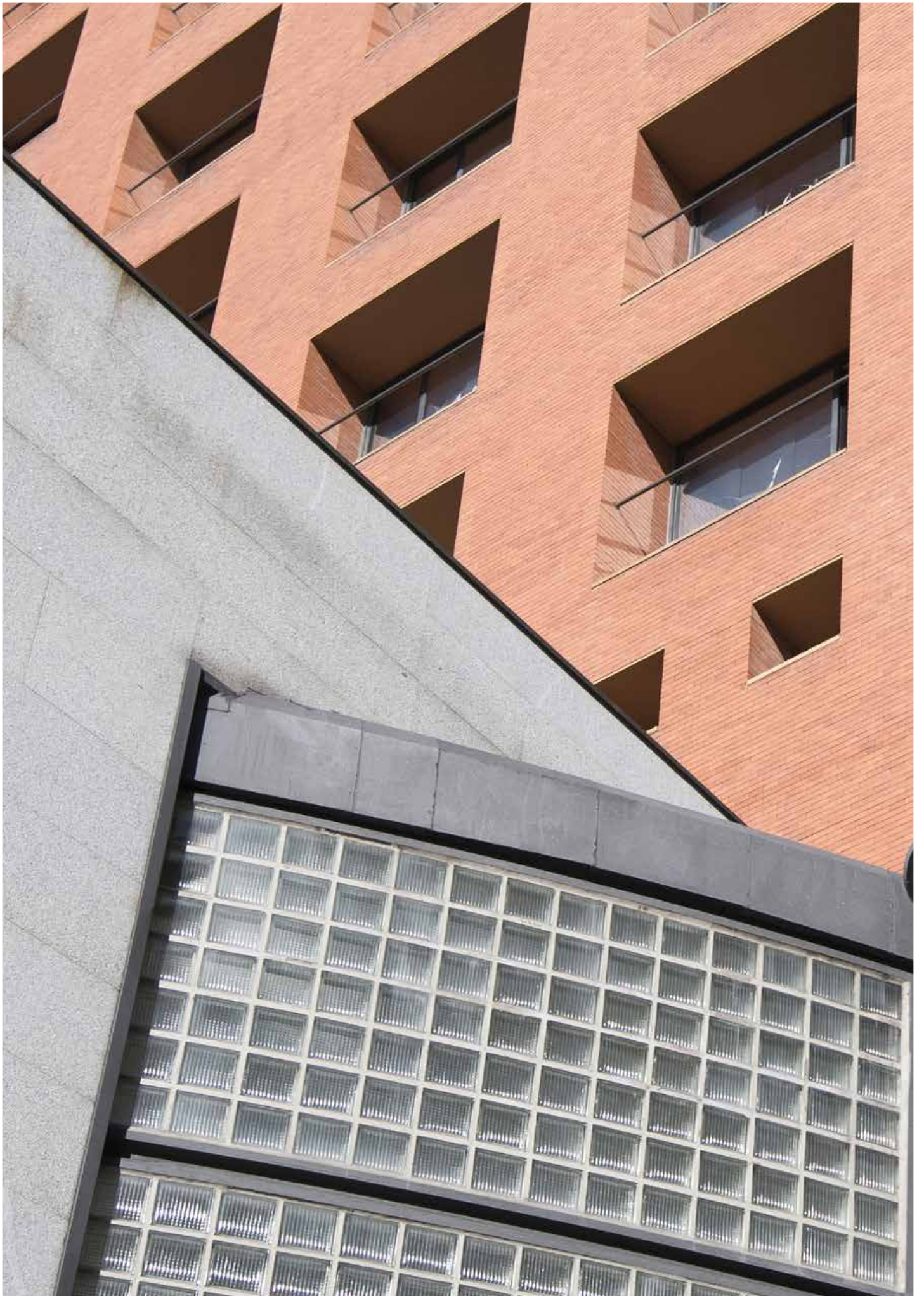
condiciones de trabajo, así como en la cohesión social y en los sistemas de protección social (acceso, suficiencia y sostenibilidad de los sistemas). Todo ello a partir de la centralidad social y económica de que ha gozado el trabajo históricamente y que puede verse alterada como consecuencia de tales cambios y transformaciones, remitiendo a la necesidad de un amplio conjunto de políticas a distintos niveles que se sintetizan en la idea de gobernanza de los cambios.

El CES ha contribuido recientemente a este debate con la aprobación del Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, que se centra en analizar precisamente estas tendencias y sus posibles impactos, entre otros en el terreno de las relaciones laborales, atendiendo a los retos y a las oportunidades que se presentan para las empresas y para los trabajadores, y considerando el surgimiento de nuevas realidades en la organización y la producción de bienes y servicios impulsadas fundamentalmente por la digitalización.

Dicho informe se ha elaborado en coherencia y complementariedad con otros informes del CES que han incidido en ámbitos temáticos

conectados, y que abordan retos derivados de procesos de cambio con hondas implicaciones en el trabajo, entre ellos el Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad* y el Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.

El CES ha puesto la atención en las oportunidades que se abren de transformación organizativa y productiva, de generación de nuevos empleos y de las necesidades de proveer las cualificaciones y competencias que se requerirán. Ha llamado la atención, asimismo, sobre la necesidad de avanzar en el objetivo de trabajo decente para todos, promoviendo su aplicación efectiva. Y ha subrayado lo imprescindible que resultará estructurar e impulsar la gobernanza de los cambios, en la que deberán desempeñar un papel protagonista, junto a la regulación legal y las políticas de amplio alcance (macroeconómicas, sectoriales, educativas, de empleabilidad), el diálogo social y la negociación colectiva. ■



PROTECCIÓN SOCIAL, CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1. PROTECCIÓN SOCIAL

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INCLUSIÓN SOCIAL

3. CALIDAD DE VIDA, COHESIÓN SOCIAL
Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1



PROTECCIÓN SOCIAL

Reformas del sistema de la Seguridad Social

Durante estos veinticinco años, la actividad consultiva del CES ha sido particularmente intensa en el terreno de las reformas del sistema de la Seguridad Social, habiendo dado lugar a más de treinta dictámenes que directa o indirectamente versaban sobre esta materia. No en vano, el primer pronunciamiento de esta institución, el Dictamen 1/1993, se ocupó del Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Desde entonces, y a lo largo de todo este período, se puede afirmar que el CES ha participado de forma muy activa en el proceso permanente de reformas del sistema de Seguridad Social, de modo que los sucesivos Gobiernos han solicitado dictamen del CES sobre los principales Anteproyectos de Ley y Proyectos de Real Decreto en este ámbito.

Dentro de la diversidad de contenidos que conformaban los proyectos normativos sometidos a su parecer, y por encima de las lógicas discrepancias entre los grupos representados en la institución entorno a cuestiones concretas, de los pronunciamientos del CES en materia de Seguridad Social emerge una línea coherente de consideraciones a lo largo de este tiempo.

Una constante que ha caracterizado el período postconstitucional en nuestro país, puesta de relieve por el CES en reiteradas ocasiones, ha sido la búsqueda del equilibrio entre la necesidad de mantener, modernizar y mejorar la cobertura del sistema español de Seguridad Social, racionalizando al mismo tiempo su gestión y proporcionando una respuesta adecuada a las circunstancias económicas de cada coyuntura. La búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales ha sido otra impronta a través de la que se ha

intentado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han reforzado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social. Poniendo en valor esta peculiaridad del modelo español, resulta destacable, en primer lugar, cómo los diferentes dictámenes coinciden en refrendar la importancia neurálgica del consenso en esta materia —tanto en el marco del diálogo social como en sede parlamentaria, a través del cumplimiento del Pacto de Toledo, cuyo recorrido histórico coincide en buena medida con el de la propia institución—. Valga recordar que, de hecho, algunos de los principales proyectos normativos de reformas en materia de Seguridad Social remitidos al CES para dictamen articulaban el contenido de compromisos adoptados por Gobierno y agentes sociales en el marco del diálogo social. Así ocurrió, sin ánimo de exhaustividad, en el caso del Dictamen 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social (que elevaba a rango legal buena parte de los compromisos adoptados en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad social suscrito por el Gobierno y los agentes sociales (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT) el 13 de julio de 2006 y que dio lugar a la aprobación posterior de la Ley 40/2007, de 4

La importancia de mantener el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad financiera y suficiencia del sistema ha sido otro de los principios esenciales sostenidos por el CES a lo largo de este tiempo. En esta línea, el CES se pronunció sobre la creación del Fondo de Reserva.

de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social. Esta norma abordó, en línea con las orientaciones del Acuerdo, cambios en el régimen jurídico de la incapacidad temporal, la incapacidad permanente, jubilación, jubilación anticipada y parcial, y de la muerte y supervivencia.

Asimismo, también el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, sobre el que el CES emitió su Dictamen 2/2011, trasladaba a un texto legal buena parte de las medidas del Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones, pieza sustancial del Acuerdo Social y Económico suscrito a comienzos de 2011 por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT). La posterior Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que acogió en gran medida las observaciones del dictamen del CES, articulaba la amplia reforma del sistema público de pensiones que, de modo gradual y escalonado, comenzó su aplicación en 2013.

Del mismo modo, el CES no ha dejado de señalar las desviaciones de la práctica del consenso

con los agentes sociales en materia de Seguridad Social, cuando se han producido. Así ocurrió con ocasión del Dictamen 7/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Así, al CES le sugerían distintas reflexiones los dos instrumentos de corrección de la cuantía de las pensiones introducidos por el Anteproyecto. Así, se compartía la necesidad de desarrollar el factor de sostenibilidad, tal y como se contemplaba en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones y en la Ley 27/2011. Sin embargo, el dictamen señalaba cómo el Anteproyecto no se ajustaba a aquella propuesta, ni en la formulación concreta del factor, ni en el plazo previsto para su entrada en vigor. Mayores dudas planteaba la incorporación de la nueva figura del índice de revalorización.

La importancia de mantener el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad financiera y suficiencia del sistema ha sido otro de los principios esenciales sostenidos por el CES a lo largo de este tiempo. En esta línea, el CES se pronunció sobre la creación del Fondo de Reserva, (Dictamen 2/2003) y su posterior modificación (Dictamen 5/2007). También, sin ánimo de exhaustividad, en su Dictamen 7/2013, el CES, y consciente de la adversa situación que atraviesa el sistema, comparte la necesidad de actuar al respecto, para lo cual estima más adecuado llevar a cabo, en el marco del diálogo social y de la Comisión del Pacto de Toledo, una profunda reflexión en torno a la posibilidad de estudiar vías alternativas de financiación del sistema que contribuyan a su sostenibilidad y suficiencia.

Unido a lo anterior, durante estos veinticinco años, el CES ha contribuido con intensidad al proceso de convergencia de regímenes especiales y de adecuación del sistema de Seguridad Social a las nuevas necesidades surgidas de la evolución social. Así, sin ánimo de exhaustividad, tras los correspondientes acuerdos en el ámbito del diálogo social entre el Gobierno y los representantes

de las organizaciones agrarias (ASAJA, COAG y UPA), el CES dictaminó los correspondientes Anteproyectos de Ley por la que se procedía a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (Dictamen 13/2006) y por la que se procedía a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social (Dictamen 5/2011). También tuvo ocasión de emitir opinión el CES sobre la reforma en profundidad de la Ley reguladora de la Protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero (Dictamen 11/2015), así como sobre las modificaciones de la protección por cese de actividad de los autónomos introducidas en el Anteproyecto de Ley modificadora del régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Dictamen 1/2014).

La aportación del CES al proceso continuo de reformas de Seguridad Social en estos años se ha plasmado también en el terreno de la mejora y modernización de la gestión, apoyando los objetivos definidos en este ámbito por el Pacto de Toledo. Así, diversas reformas abordadas en este terreno han sido objeto de la consideración del CES, entre ellas, la modificación de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (Dictamen 1/2014) o una de las más recientes reformas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social (Dictamen 6/2014).

Por último, valga destacar la preocupación constante del CES por la mejora de la calidad técnica, la unificación y la sistemática de la normativa de Seguridad Social, plasmada a través de sus distintos dictámenes sobre distintos proyectos de texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. Las numerosas modificaciones operadas sobre el mismo desde su aprobación en

1994, junto a la promulgación de otras normas sustantivas al margen del mismo que han venido a regular relevantes aspectos de la Seguridad Social han contribuido a la actual complejidad del ordenamiento básico en una materia particularmente sensible para los ciudadanos. Aunque el último de ellos, como se reflejaba en el Dictamen 14/2015, supone un paso importante en el camino de la simplificación y claridad, es evidente que queda todavía un largo camino por recorrer para que esta norma responda adecuadamente a las características de una ley y un sistema de Seguridad Social del siglo XXI, que afecta a las obligaciones y las expectativas de derechos de protección social de los ciudadanos en el transcurso de su vida, y que sigue resultando poco accesible para la mayoría de ellos.

Por último, no cabe olvidar en esta apretada síntesis la labor de análisis y de propuestas de mejora desplegada por el CES en diversos informes a iniciativa propia abordados desde esta institución, ya citados anteriormente en otros apartados, alrededor de cuestiones estrechamente relacionadas con la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Es el caso del Informe 2/1999, *La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo*, el Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones* o el Informe 4/2000, *La protección social de las mujeres* o el Informe 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. También otros informes no directamente orientados a tratar las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social se han adentrado inevitablemente en diagnósticos y propuestas que desembocaban en ella y los desafíos a los que hace frente el sistema, como el reciente Informe 3/2018, *El futuro del Trabajo*. En este último, en coherencia con anteriores pronunciamientos de esta institución, se ponía de relieve cómo en todo caso, la creación de empleo de calidad y conseguir incorporar al trabajo al mayor volumen de población posible (incluyendo personas desempleadas, jóvenes, mujeres inactivas, personas de

más edad e inmigrantes) continúan siendo objetivos irrenunciables para el sostenimiento de los sistemas públicos de Seguridad Social, en tanto se resuelvan los debates sobre posibles nuevas formas complementarias de financiación.

Previsión social complementaria

El Consejo Económico y Social, a través de sus diferentes trabajos, ha seguido muy de cerca el continuo proceso de modernización de la Seguridad Social —y de la protección social en general— abordado en España en las últimas décadas. En este contexto, el CES ha prestado especial atención al desarrollo de la previsión social complementaria en nuestro país, debido al gran potencial que esta tiene como refuerzo de los sistemas públicos de protección social de cara a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. Así, en primer término, el CES en su Memoria anual acerca de la situación socioeconómica y laboral de España ha venido dedicando, a lo largo de estos 25 años, un subapartado a la previsión social complementaria, ubicado dentro del apartado —más amplio— sobre protección social del capítulo III de esta, relativo a la calidad de vida y la cohesión social. En dicho subapartado, este Consejo, principalmente, ha dado cuenta del comportamiento y evolución de los sistemas de previsión social complementaria en nuestro país, teniendo muy en consideración el panorama de estos a nivel comunitario.

Además, en este tiempo, la función consultiva del CES no ha sido ajena a la configuración y las transformaciones en el ordenamiento jurídico español de los distintos instrumentos de previsión social complementaria. Así, este Consejo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre normas con incidencia en este ámbito. A este respecto, caben citar, principalmente, los siguientes dictámenes: Dictamen 7/1999, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con

los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones aprobado por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre; y Dictamen 1/2018, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión.

Igualmente, en estos 25 años, diversos informes del CES han abordado, con mayor o menor profundidad, aspectos relacionados con la previsión social complementaria. Valga volver a citar, fundamentalmente, el Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones* y el Informe 4/2000, *La protección social de las mujeres*.

También, el CES ha dedicado, en todo este tiempo, algunos artículos de sus publicaciones propias, a tratar, en mayor o menor medida, distintos aspectos de la previsión social complementaria en España.

En sus citados trabajos, el CES ha realizado numerosas consideraciones y propuestas de cara al fomento y desarrollo de la previsión social complementaria en España. Las más relevantes se encuentran quizás recogidas en la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España relativa al año 1997, en donde el CES, principalmente, aconsejaba fortalecer las modalidades de previsión, tanto individual como colectiva, pero siempre complementarias y no sustitutivas ni debilitadoras de las pensiones públicas. Además, este Consejo señalaba que los planes y fondos de pensiones requieren una atención importantísima por parte de los poderes públicos que han de ejercer una tarea de regulación, control y vigilancia del funcionamiento de estos mecanismos.

RECUADRO 17 DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS RELACIONADOS
CON LA SEGURIDAD SOCIAL

DICTAMEN 1/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social

DICTAMEN 3/1993, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

DICTAMEN 2/1994, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

DICTAMEN 7/1994, sobre las normas laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de Ley de Medidas tributarias, sociales, de gestión financiera, del personal al servicio de las Administraciones públicas y de organización

DICTAMEN 6/1995, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y de orden social

DICTAMEN 2/1996, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones en el Régimen General de la Seguridad Social

DICTAMEN 3/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 8/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y de racionalización del sistema de la Seguridad Social

DICTAMEN 7/1998, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 8/1998, sobre el Proyecto de Real Decreto de actualización de la cuantía de las sanciones en el orden social

DICTAMEN 13/1999, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 2/2000, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social

DICTAMEN 5/2000, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 1/2001, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad

DICTAMEN 10/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 2/2003, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

DICTAMEN 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social

DICTAMEN 11/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 13/2006, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

DICTAMEN 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social

DICTAMEN 5/2007, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

DICTAMEN 9/2007, sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social

DICTAMEN 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

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

DICTAMEN 3/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social

DICTAMEN 7/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social

DICTAMEN 1-2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

DICTAMEN 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social

DICTAMEN 11/2015, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero

DICTAMEN 14/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

INFORME 2/1999, *La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo*

INFORME 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*

INFORME 4/2000, *La protección social de las mujeres*

REVISTA CAUCES N.º 2, *La jubilación flexible*

REVISTA CAUCES N.º 13, *La sostenibilidad de las pensiones de vejez en España y Europa*

REVISTA CAUCES N.º 16, *Adecuación de las pensiones en un contexto de reformas*

REVISTA CAUCES N.º 27, *El impacto de la crisis en las cuentas de la Seguridad Social*

RECUADRO 18 DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS DEL CES EN MATERIA DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

DICTAMEN 6/1997, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y supervisión de los seguros privados

DICTAMEN 7/1998, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

DICTAMEN 7/1999, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones aprobado por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre

DICTAMEN 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados

DICTAMEN 1/2018, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión

INFORME 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*

INFORME 3/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*

INFORME 4/2000, *La protección social de las mujeres*

INFORME 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*

INFORME 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*

INFORME 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*

REVISTA CAUCES N.º 6/7, (Número extraordinario), *Apartado sobre la expansión y modernización del estado del bienestar*

REVISTA CAUCES N.º 13, *La sostenibilidad de las pensiones de vejez en España y Europa. Retos ante la crisis y perspectivas de futuro*

REVISTA CAUCES N.º 16, *La adecuación de las pensiones en un contexto de reformas*

REVISTA CAUCES N.º 36, *La evolución reciente de la previsión social complementaria en España. Un análisis del comportamiento de los planes de pensiones durante el período 200-2016*

Protección de la salud, sistema sanitario y atención a la dependencia

La calidad de vida y la protección social, como áreas de interés del Consejo Económico y Social, han sido objeto de análisis y posicionamiento en sus variadas dimensiones a lo largo de estos años de actividad, dando como fruto un buen número de trabajos relacionados con el sistema de protección de la salud y de atención a la dependencia, y contribuyendo a la vitalidad del debate en torno a ellas.

El Sistema Nacional de Salud, que constituye un elemento clave en la configuración de la protección social en España, ha ido definiendo su perfil a lo largo los últimos lustros, desde la aprobación de la Ley 14/1986, general de Sanidad, modificando las estructuras sanitarias existentes para adaptarlas a las nuevas necesidades sociales. Dentro del renovado sistema de atención sanitaria pública, la política farmacéutica ha tenido un papel muy importante, constituyendo una de las principales partidas presupuestarias en el conjunto del gasto sanitario público. En este sentido, la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, supuso la primera ordenación de ámbito estatal de esta materia, tras la aprobación de la mencionada Ley general de Sanidad. La norma fue derogada dieciséis años después por la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Desde su entrada en vigor, dicha Ley experimentó numerosas modificaciones parciales, buena parte de ellas dirigidas a controlar el gasto farmacéutico, lo que hacía necesario asegurar la unidad en la regulación básica de esta materia, con el fin de garantizar la calidad de la prestación farmacéutica y su imbricación en la política de uso racional del medicamento.

El CES tuvo la ocasión de valorar mediante varios dictámenes una parte importante de esas reformas, evaluando su adecuación en el marco de la política de racionalización del gasto farmacéutico, de la que la institución realiza un análisis

permanente a través de su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. Asimismo, se solicitó su pronunciamiento sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, por el que trataba de darse unidad a la dispersa normativa, destacando la importancia social y económica del sector de los medicamentos, y poniendo de manifiesto la necesidad de una evaluación continua de la eficacia de las distintas normas implicadas. Al mismo tiempo, el CES ha emitido dictamen sobre un significativo número de normas de desarrollo y de distinto rango, incluyendo varias órdenes ministeriales relativas a los precios de referencia de los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud.

También ha tenido ocasión de pronunciarse sobre otros aspectos nucleares del sistema sanitario, como la salud pública. Así, en su Dictamen 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública ponía en valor el objetivo de transversalidad que impregnaba la norma, asumiendo el lema de la OMS de “salud en todas las políticas”. Otras normas de notable calado, como Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, así como su reforma de 2016 (Real Decreto por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados) también contaron con la valoración general positiva del CES, entendiendo la enorme trascendencia desde el punto de vista de la salud pública de una norma expresamente dedicada a la lucha contra el tabaquismo, que constituye la primera casusa de muerte prevenible en España.

Sin embargo, la actividad del Consejo en materia sanitaria no se agota en la emisión de valoraciones sobre cuestiones puntuales, sino que procura mantener activo —así lo ha venido haciendo en estos años— el objetivo de la evaluación y el debate sobre la evolución del conjunto del sistema. En este sentido, cabe destacar el

Informe 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*, enmarcado en el propósito del CES de abordar una serie de estudios monográficos sobre la situación en distintos ámbitos de las políticas públicas y las regulaciones de los mercados de especial interés desde la perspectiva del balance del desarrollo autonómico, la cohesión social y la competitividad, tal y como se ha relatado anteriormente en estas mismas páginas al exponer las propuestas del CES en materia de la necesaria coordinación del modelo territorial español.

Cabe recordar que el informe quiso resaltar que en España el grueso de las actividades sanitarias se despliega en un entorno peculiar, en el que las cuestiones relacionadas con la competencia y la unidad de mercado pueden tener importantes repercusiones. Por otro lado, la existencia de desigualdades en salud y en el acceso a los servicios sanitarios, sin que sean imputables al hecho de la descentralización, se refleja en los distintos indicadores sobre la materia. Además, entre los factores que determinan la calidad de la salud tienen un importante papel los propios servicios sanitarios, pero el nivel socioeconómico se presenta como uno de los determinantes básicos y en relación con este, los estilos de vida desplegados en función del estatus económico, educativo y social. Por ello el CES, ha querido reforzar la idea de que la atención a la salud a través de los servicios sanitarios es importante, pero también lo es el desarrollo de políticas de salud pública eficaces en el ámbito de la prevención y la educación, así como todas las actuaciones encaminadas a la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

Otra constante en la labor del CES ha sido su preocupación por cuestiones de significativa relevancia transversal como la evolución demográfica y su deriva hacia el envejecimiento, la discapacidad, la posición de las mujeres en el entorno laboral y los cuidados a las personas que necesitan ayuda para el desenvolvimiento de su vida cotidiana. Si a lo largo de su trayectoria el Consejo

Una constante en la labor del CES ha sido su preocupación por cuestiones de significativa relevancia transversal como la evolución demográfica y su deriva hacia el envejecimiento, la discapacidad, la posición de las mujeres en el entorno laboral y los cuidados a las personas que necesitan ayuda para el desenvolvimiento de su vida cotidiana.

se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre estos elementos de la realidad social, no fue hasta 2006, con ocasión de la elaboración de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que la confluencia de esas cuestiones en la gestación del nuevo Sistema para la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia (SAAD) dio paso a una nueva estructura en el sistema de protección social en España, convirtiéndose en objeto de seguimiento y análisis de la institución.

La amplia participación de los agentes sociales en el proceso de creación del SAAD, materializada en el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, firmado por los agentes sociales con el Gobierno, culminó con la aprobación de un texto legal de singular relevancia social —se reconoce un nuevo derecho universal subjetivo a todas las personas que presenten uno de los grados de dependencia contemplados por la Ley—. Dicha participación se materializó también en la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, con una positiva valoración, por cuanto que “la creación del SAAD

RECUADRO 19 LA POSICIÓN DEL CES EN RELACIÓN CON DISTINTOS ASPECTOS DEL SISTEMA SANITARIO Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

DICTAMEN 5/1996, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los precios o márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano

DICTAMEN 6/1996, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el precio o margen correspondiente a los almacenes mayoristas por la distribución de especialidades farmacéuticas de uso humano

DICTAMEN 4/1998, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud

DICTAMEN 11/1998, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad

DICTAMEN 1/2000, sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas y por la que se aprueban los precios de referencia previstos en el Real Decreto 1035/1999, de 18 de junio, por el que se regula el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad

DICTAMEN 5/2001, sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas, se aprueban los correspondientes precios de referencia y se revisan los precios de referencia aprobados por orden de 13 de julio de 2000

DICTAMEN 6/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas

DICTAMEN 9/2002, sobre el Proyecto de Orden Ministerial, por la que se determinan nuevos conjuntos homogéneos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia

DICTAMEN 19/2003, sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia

DICTAMEN 2/2005, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco

DICTAMEN 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

DICTAMEN 5/2009, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Seguridad alimentaria y nutrición

DICTAMEN 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Salud pública

DICTAMEN 8/2010, sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan los conjuntos de medicamentos, y sus precios de referencia, y por la que se regulan determinados aspectos del sistema de precios de referencia

DICTAMEN 2/2013, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se incorporan al Ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

DICTAMEN 4/2013, sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia y se procede a la revisión de los precios de referencia fijados para los conjuntos determinados con anterioridad

DICTAMEN 8/2013, sobre el Proyecto de Real Decreto, por el que se regula el sistema de precios de referencia y agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud

DICTAMEN 3/2015, sobre el Anteproyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

DICTAMEN 1/2016, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados

INFORME 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*

representa un avance fundamental en el proceso de modernización del sistema español de protección social, que responde de esta manera a una necesidad cada vez más palpable en nuestra sociedad”. La confluencia del envejecimiento de la población —en su doble vertiente de incremento del porcentaje de personas mayores y su mayor longevidad— y del cambio en el modelo tradicional de cuidados familiares, en especial a partir de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, hacían necesario un nuevo abordaje integral de un fenómeno hasta entonces tratado de manera parcial y fragmentaria.

A partir de entonces el CES incorporó a su campo de intereses la atención a la dependencia, dando cuenta de ello en su seguimiento continuo a través de la Memoria socioeconómica y laboral, en la que ha ido poniendo de relieve los cambios sufridos por un nuevo sistema marcado

desde sus inicios por la crisis económica y las limitaciones presupuestarias.

Protección por desempleo

En el ámbito de la protección social, la referida a la población desempleada ha venido constituyendo uno de los ejes prioritarios del CES. No en vano, además de ser una exigencia del Estado Social y de Derecho, la protección social de los desempleados mejora la eficacia del sistema económico y productivo al permitir un mejor ajuste de los efectivos laborales, el mantenimiento de la competencia del factor trabajo y las rentas de los desempleados. Pero además, la protección al desempleo es un mecanismo imprescindible de la cohesión social en sociedades que conviven con elevadas tasas de desempleo estructural.

Ahora bien, a lo largo de las últimas décadas, el sistema de protección por desempleo ha tenido que adaptarse a la existencia de niveles de paro elevados, especialmente pronunciados en los períodos de crisis, con crecientes tasas de temporalidad y rotación laboral. En este contexto, el CES siempre se ha manifestado a favor de garantizar la protección de la población desempleada mediante el reforzamiento de la vertiente contributiva, pero también de la asistencial para las situaciones de desempleo prolongado, garantizando en todo momento la suficiencia financiera del sistema. Además, este Consejo ha señalado la necesidad de garantizar un equilibrio entre esta vertiente de protección con la dirigida a la activación.

Este enfoque ha estado presente en el CES desde su creación. Así, en 1993, el Gobierno remitió al CES para su dictamen el Anteproyecto de Ley que modificaba algunos artículos de la Ley 31/84, de 2 de agosto, de Protección por desempleo. Se trataba de un Anteproyecto de gran trascendencia social en el que se incluían cambios dirigidos a garantizar la suficiencia financiera del sistema de protección por desempleo así como

a fomentar la creación de empleo en un contexto de crisis económica. El Dictamen 5/1993 sobre dicho Anteproyecto valoraba positivamente la futura norma y las medidas dirigidas a corregir el desequilibrio financiero del sistema, así como a superar las contradicciones del mismo derivadas de las sucesivas modificaciones normativas, si bien el debate en el seno de la institución dio lugar a opiniones diversas de los grupos que la integran, que se plasmaron en votos particulares.

También, de manera periódica, la Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España ha venido analizando y evaluando el sistema de protección por desempleo desde la perspectiva de su alcance, suficiencia y, en los períodos de crisis económica, de su capacidad para contribuir a una recuperación social sostenible. En este sentido, y en el marco de la última crisis económica, el CES puso de manifiesto que la prolongación de las situaciones de paro estaba provocando un importante traspase del nivel contributivo al asistencial e incluso, cada vez con mayor frecuencia, el agotamiento del derecho a cualquier tipo de subsidio. Esta tendencia muestra la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen cada vez mayor de situaciones de desempleo de larga duración. A este respecto, en su Informe 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, se puso el acento en la disminución del potencial redistributivo de la protección por desempleo, con el consecuente empeoramiento de la situación económica de los hogares.

A este respecto, el CES ha manifestado la necesidad de proteger a los trabajadores más afectados por el desempleo, al tiempo que lograr políticas de activación adecuadas para los mismo, como hizo en el ya mencionado Informe 2/2014, *La situación laboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, en el que se señaló la necesidad de garantizar una protección por desempleo adecuada en especial para los menores de 55 años que hubieran agotado las ayudas del sistema;

El CES siempre se ha manifestado a favor de garantizar la protección de la población desempleada mediante el reforzamiento de la vertiente contributiva, pero también de la asistencial para las situaciones de desempleo prolongado, garantizando en todo momento la suficiencia financiera del sistema.

RECUADRO 20 DICTÁMENES RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

DICTAMEN 5/1993, sobre el Anteproyecto de Ley que modifica determinados artículos de la Ley 31/84, de 2 de agosto, de Protección por desempleo y la Ley 8/88, de 7 de abril de infracciones y sanciones en el orden social

DICTAMEN 15/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo

DICTAMEN 6/2009, sobre el Anteproyecto de la Ley por la que se establece el sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos

DICTAMEN 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

o en su Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, en el que se señalaba la necesidad de mejorar la atención a las mujeres desempleadas, cuya tasa de cobertura era inferior a la de los hombres, especialmente en el ámbito asistencial.

El sistema de protección por desempleo ha tenido que adaptarse también a la necesidad de dar cobertura a los trabajadores autónomos, cuya importancia en términos económicos y de empleo contrastaba con la ausencia de un marco legal que regulara de manera integral su protección social. Como ya se ha mencionado, el CES ha tomado parte mediante su labor dictaminadora en el proceso de configuración jurídica del sistema de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. En primer lugar, respecto de la previsión de su creación en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, cuyo Anteproyecto fue remitido al CES. En su Dictamen 15/2006 este Consejo señalaba entre sus observaciones la necesidad de que la nueva prestación por cese de actividad fuera objeto de una Ley propia sometida a consulta de los agentes sociales y cuyo texto fuera remitido a dictamen del CES, consideraciones que fueron tenidas en cuenta por el Gobierno.

Y, en segundo lugar, respecto del Anteproyecto de la norma que establecía el sistema

específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (que dio lugar a la Ley 32/2010), cuya valoración por el Consejo fue positiva, si bien con algunas observaciones particulares sobre el articulado (Dictamen 6/2009). Con posterioridad, el CES se pronunció en su Dictamen 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modificaba la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social que, en su disposición adicional tercera, modificaba la normativa de la Ley 32/2010 en relación a la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. El CES hizo varias observaciones entre las que cabe destacar las relativas al establecimiento de la obligatoriedad que se establecía para dicha prestación al entender que, si bien mejoraba la acción protectora de la Seguridad Social flexibilizando el régimen de acceso, suscitaba dudas en los términos en los que estaba redactada. ■

2



IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INCLUSIÓN SOCIAL

Desigualdad, pobreza y exclusión social

El análisis de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social ha estado presente, bien sea de forma directa o indirecta, en buena parte de los trabajos del CES. De forma periódica y con carácter anual, la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España analiza, a lo largo de sus tres capítulos, la distribución de la renta desde perspectivas distintas, ya sea de carácter funcional, territorial, sectorial y personal. Con todo, es en el capítulo III dedicado a calidad de vida y protección social en el que se analizan de manera más detallada estas cuestiones vinculándolo además al acceso de las familias a servicios públicos como la sanidad, la educación o las prestaciones sociales.

Diversos documentos muestran la preocupación y el posicionamiento del CES ante la desigualdad, la pobreza y la exclusión social a lo largo de los últimos 25 años. Ya en los primeros años de creación de este organismo se aprobó por iniciativa propia el Informe 8/1996, *La pobreza y la exclusión social en España*. Asimismo, y a petición del Gobierno, el CES realizó informes sobre los documentos de base de los Planes Nacionales para la Inclusión Social para distintos períodos (2001-2003, 2003-2005, 2005-2006 y 2008-2010).

Con carácter más reciente, y dada la preocupación de los efectos sociales de la crisis económica, se realizó por iniciativa propia el Informe 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, donde se dedicaba también atención al análisis de la desigualdad a partir del estudio global de la distribución de la renta en España que permitió realizar un diagnóstico de la situación más reciente y hacer propuestas al respecto. Asimismo, en el Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, se analizó el conjunto de medidas, programas, prestaciones y ayudas que,

fundamentalmente desde el ámbito de las políticas públicas, se orientan específicamente a combatir la pobreza. Este Informe puso de manifiesto la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza que, basado en el principio de cooperación y con pleno respeto a la distribución territorial de competencias en vigor, facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo en todo el país.

Asimismo, en diversos trabajos el CES se ha abordado la situación de riesgo de pobreza y exclusión de algunos de los colectivos más afectados por la crisis económica. Así, respecto al ya mencionado en varias ocasiones en estas mismas páginas Informe 2/2014, *La situación laboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, cabe destacar aquí que si bien la población de 45 y 64 años no ha sido la que más vio aumentar la pobreza durante el período de la crisis económica no debe obviarse que la situación de este grupo poblacional (especialmente el de 55-59 años) es preocupante si tenemos en cuenta que el riesgo

de pobreza y exclusión en él, más que en otros, proviene, fundamentalmente, de un empeoramiento de su situación laboral y que este se asocia a la mayor frecuencia de la pertenencia a hogares con baja intensidad laboral, lo que evidentemente puede dar lugar a situaciones sociales de extrema gravedad.

También en el Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, se analizaba el riesgo de pobreza en las zonas rurales constatando que es mayor que en otras zonas debido a la confluencia de cuatro categorías de problemas: 1) laborales, dada la falta de oportunidades de empleo; 2) demográficos, debido al éxodo de la población a las zonas urbanas, derivado a su vez de los problemas laborales, y a un elevado envejecimiento de la población; 3) educativos, causados por la falta de oferta educativa, especialmente en las etapas no obligatorias y 4) accesibilidad a servicios básicos y falta de infraestructuras adecuadas. Por ello, el CES manifestó la necesidad de emprender medidas que traten de reducir las diferencias de vulnerabilidad social en las distintas poblaciones españolas.

Por otro lado, y desde una perspectiva más a medio y largo plazo, el también mencionado Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, dedica un apartado a analizar las repercusiones para la cohesión social de la creciente digitalización de la economía en un entorno de creciente globalización, llamando la atención sobre el riesgo de la pérdida de capacidad de los sectores públicos para cubrir adecuadamente los riesgos laborales y sociales de la población trabajadora así como para desarrollar políticas redistributivas.

Cabe destacar, asimismo, que el análisis del CES sobre la desigualdad social y la pobreza ha tenido en consideración las políticas europeas. Así, en los informes anuales sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, más ampliamente recogidos en el apartado relativo al compromiso del CES con la construcción de la Unión Europea, se suele dedicar un espacio destacado a considerar las políticas sociales de la región, con

especial atención en el Informe 2/2018 en el que se analizó el pilar europeo de derechos sociales y sus implicaciones para lograr una mayor convergencia social y económica de la zona.

También desde el CES se han dictaminado diversos proyectos normativos que afectaban a diferentes vertientes de la lucha contra la pobreza en España. Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar el Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del Régimen de las empresas de inserción o el Dictamen 2/2015, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Tercer sector de acción social en España.

Flujos migratorios e integración social de los inmigrantes

En los años que precedieron a la promulgación de la Constitución, España seguía siendo un país emisor de emigrantes aunque el cambio de sistema político se acompañó de un brusco descenso de las salidas de españoles con destino al extranjero. Así, si en el período 1971-1975 la emigración total hacia el exterior se cifraba en 412.945 personas, entre 1976-1980 se redujo a 80.111 personas. En conjunto, entre 1951 y 1975 más de 1,6 millones de personas habían dejado el país, una cifra elevada si bien inferior a los intensos flujos registrados a principios del siglo XX: entre 1911 y 1935 fueron más de 2,8 millones de personas las que partieron de España para establecerse en el extranjero.

El progreso económico y social que siguió a la llegada de la democracia, con el importante hito que supuso la incorporación de España a la CEE, trajo consigo el acusado descenso de los flujos de emigrantes hacia el exterior, al tiempo que la pérdida de protagonismo que los movimientos migratorios internos tuvieron en las décadas anteriores. Por contra, si a la altura de 1978 la inmigración era un fenómeno todavía muy poco significativo en nuestro país, que tan solo contaba con 158.349 residentes extranjeros, una década después esa cifra se había duplicado. Ello

RECUADRO 21 PRINCIPALES DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS SOBRE DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

DICTAMEN 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción

DICTAMEN 2/2015, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Tercer Sector de Acción social en España

INFORME 8/1996, sobre Pobreza y exclusión social en España

INFORME 2/2001, *Pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social*

INFORME 1/2003, *El proyecto del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005*

INFORME 4/2005, *El borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2005-2006*

INFORME 3/2008, *El borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010*

INFORME 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*

INFORME 2/2014, *La situación laboral de las personas de 45 a 64 años de edad*

INFORME 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*

INFORME 3/2018, *El futuro del trabajo*

INFORME 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea*

INFORME 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

REVISTA CAUCES N.º 9, *Pobreza y rentas mínimas de inserción: situación y perspectivas*

REVISTA CAUCES N.º 17, *Pobreza, desigualdad social y crisis económica*

REVISTA CAUCES N.º 18, *Viejos y nuevos retos para los servicios sociales en España viejos*

sin tener en cuenta que las cifras oficiales infracontabilizaban la verdadera magnitud del volumen de extranjeros que vivían y trabajaban en nuestro país. La transformación económica y social convirtió a España en un lugar atractivo para personas procedentes de otros países, como había ocurrido en las décadas anteriores con otros países europeos.

De país de emigrantes a país de acogida

Esta primera etapa de la conformación de España como país receptor de inmigración, se extendería

desde mediados de los años ochenta del siglo pasado hasta el año 2000, en que se aprobaron sendas nuevas leyes: la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. En esta fase, durante la cual tuvo lugar la creación del CES, el Consejo asumió con claridad la importancia de esta metamorfosis, llamando la atención sobre sus repercusiones sociales en las sucesivas Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral. Así, ya en la primera Memoria socioeconómica realizada en

El CES, en sus pronunciamientos sobre la inmigración, ha señalado a la Unión Europea como el ámbito natural para la fijación de las bases de actuación comunes en materia de inmigración, derechos de asilo y refugio así como la ayuda al desarrollo económico y social de los países.

1993 se daba cuenta de la necesidad de adecuar la normativa a las nuevas exigencias de integración social y laboral, así como las limitaciones de las medidas que entonces se estaban abordando para la canalización y control de los flujos migratorios en un contexto de crecimiento del volumen de personas en situación administrativa irregular. Como ha venido siendo una constante del CES en sus pronunciamientos sobre esta materia, por primera vez se señalaba ya a la Unión Europea como el ámbito natural para la fijación de las bases de actuación comunes en materia de inmigración, derechos de asilo y refugio así como la ayuda al desarrollo económico y social de los países.

A los pocos años de su entrada en funcionamiento tuvo la oportunidad el CES de pronunciarse sobre la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley de extranjería a través de su Dictamen 3/1995, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España. Se trataba de una pieza clave para el desarrollo legal efectivo de la política española de extranjería iniciada en 1991, con la aprobación por el Congreso de los

Diputados de una Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. El CES lo valoró como un indudable avance de adaptación de la legalidad a la realidad social, si bien señalaba la necesidad de modificar algunos aspectos dirigidos a la salvaguarda de los derechos y garantías de los extranjeros y evitar un exceso de arbitrariedad en el capítulo de Infracciones y Sanciones. Se sugería al Gobierno asimismo la posibilidad de un planteamiento de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de Derechos y libertades de los extranjeros en España que se abordaría unos años después por medio de las Leyes Orgánicas 4/2000 y 8/2000.

Con el cambio de siglo comenzaba una segunda etapa de las políticas de inmigración, coincidiendo con unos primeros años de desaceleración económica, en cuyo contexto se aprobó la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Poco después, la orientación de las políticas de inmigración en España experimentó un importante giro a partir del año 2004 tras el cambio de Gobierno y en un contexto económico que iba siendo más favorable. Resulta destacable en esta fase la intensificación de la participación de los agentes sociales en el diseño y la gestión de las políticas de inmigración, especialmente de los aspectos laborales, en un proceso al que el CES contribuyó con la aprobación de su Informe 2/2004, *Inmigración y mercado de trabajo en España* en abril de ese año. Así, con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración en el seno del Ministerio de Trabajo, este asumía buena parte de los cometidos relacionados con el fenómeno migratorio que anteriormente radicaban en Ministerio del Interior, dando mayor cabida a las cuestiones relacionadas con el acceso al trabajo de los extranjeros y su integración social. A partir de la Declaración para el diálogo social: competitividad, empleo estable y cohesión social suscrita por Gobierno e interlocutores sociales en julio de 2004, se introduce por primera vez la

inmigración en el menú de temas del diálogo social en lo que constituyó una experiencia pionera en el contexto europeo comparado.

La gestión de los flujos migratorios, un ámbito de participación de los agentes sociales

Los agentes sociales han construido así un ámbito de encuentro en torno a la gestión de la regulación de los flujos migratorios, contribuyendo al proceso de elaboración de la legislación de extranjería, especialmente en la concreción de sus aspectos laborales, como ya se ha anticipado. El primer desarrollo reglamentario de la Ley 8/2000, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre fue consensuado previamente con los interlocutores sociales, aprobándose por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. El Reglamento, manteniendo el principio de contratación de extranjeros en origen y la consideración de la situación nacional de empleo como los principios básicos de la regulación del trabajo de los extranjeros en España, introdujo importantes novedades en la regulación de los aspectos laborales. Así, en línea con las recomendaciones del Informe CES/2004, cabe destacar: la apertura de un proceso de normalización al que se acogieron más de 500.000 trabajadores extranjeros que, a diferencia de las regularizaciones extraordinarias referidas, exigía el alta en la Seguridad Social del trabajador; la introducción de la figura del arraigo laboral (art. 45 del Reglamento) que se añadía así al arraigo social preexistente; la creación del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura; el refuerzo del carácter del contingente (denominado “gestión colectiva de contrataciones en origen” tras la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) como el instrumento regulador de contrataciones programadas, con mayor flexibilidad y participación de los agentes sociales, la creación de la Comisión Laboral

Tripartita de Inmigración así como la regulación de la figura del visado para búsqueda de empleo introducida por la Ley Orgánica 14/2003.

En esta fase el CES tuvo también la oportunidad de contribuir a la mejora de la protección de los españoles en el extranjero, muchos de ellos pertenecientes a las oleadas de emigrantes anteriores a la promulgación de la Constitución española, a través de su Dictamen 10/2005, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior.

La inmigración en el período de crisis: aportaciones del CES

Una nueva etapa vino marcada por el inicio de la crisis económica en 2008, en la que los inmigrantes se vieron especialmente afectados por el brusco aumento del desempleo y en la que se abordó una nueva reforma de la legislación de extranjería. El CES se ha pronunciado en varias ocasiones durante este período acerca de cuestiones relacionadas con las políticas de inmigración, siendo destacable su Dictamen 1/2009, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que posteriormente daría lugar a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En esta fase tuvo lugar la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que introdujo nuevos procedimientos para facilitar la entrada, residencia y permanencia en territorio español por razones de interés económico, sobre cuyo Anteproyecto el CES emitió su Dictamen 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

Y, como ya se ha adelantado, en estos momentos el CES está trabajando en la elaboración de un Informe a iniciativa propia sobre Los flujos

RECUADRO 22 DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS RELACIONADOS CON LA INMIGRACIÓN

DICTAMEN 3/1995, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

DICTAMEN 4/2004, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

DICTAMEN 10/2005, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior

DICTAMEN 1/2009, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre

DICTAMEN 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización

INFORME 2/2004, *Inmigración y mercado de trabajo en España*

REVISTA CAUCES N.º 2, *Las mujeres inmigrantes en España*

REVISTA CAUCES N.º 15, *Los inmigrantes ante la crisis económica: efectos, reacciones y perspectivas*

REVISTA CAUCES N.º 18, *Política europea en materia de inmigración: la influencia de la crisis económica y los últimos acontecimientos*

REVISTA CAUCES N.º 26, *Evolución reciente de los flujos migratorios en España*

migratorios en España, desde la perspectiva de sus efectos y oportunidades en todos los ámbitos de la realidad social.

Integración de las personas con discapacidad

El Consejo Económico y Social, a lo largo de estos 25 años, ha venido prestando gran atención a la realidad de las personas con discapacidad en nuestro país, como un aspecto de relevancia a tener en consideración en los ámbitos de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social, que se ha materializado principalmente en la emisión de dictámenes solicitados por el Gobierno y en la elaboración de informes a iniciativa propia, así como en el tratamiento de esta cuestión en sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Precisamente, en

estas últimas, el CES, durante este tiempo, se ha venido haciendo eco de las distintas dimensiones (laboral, sanitaria, asistencial, fiscal, etc.) de la situación de las personas con discapacidad en España.

En efecto, durante este último cuarto de siglo, la función consultiva del CES ha pretendido contribuir a configurar la normativa española dirigida a la integración y protección de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos y, en definitiva, a la mejora de su calidad de vida. También, en estos 25 años, el CES ha analizado, con mayor o menor profundidad, el panorama español de la discapacidad en varios informes de iniciativa propia.

De todos ellos, cabe quizás destacar las principales consideraciones y propuestas del CES en materia de discapacidad que se encuentran recogidas en el Informe 4/2003, *La situación de las*

RECUADRO 23 DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS SOBRE DISCAPACIDAD

DICTAMEN 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social

DICTAMEN 5/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad

DICTAMEN 10/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad

DICTAMEN 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Integral para la igualdad de trato y la no discriminación

INFORME 5/1995, *La situación de empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*

INFORME 1/2001, *La Estrategia Europea de Empleo*

INFORME 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social*

INFORME 1/2003, *El borrador de Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005*

INFORME 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*

INFORME 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*

INFORME 3/2008, *El borrador del V Plan nacional de acción para la inclusión social, 2008-2010*

INFORME 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*

INFORME 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*

INFORME 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*

REVISTA CAUCES N.º 6/7, (Número extraordinario), *Apartado sobre desarrollo social y condiciones de vida*

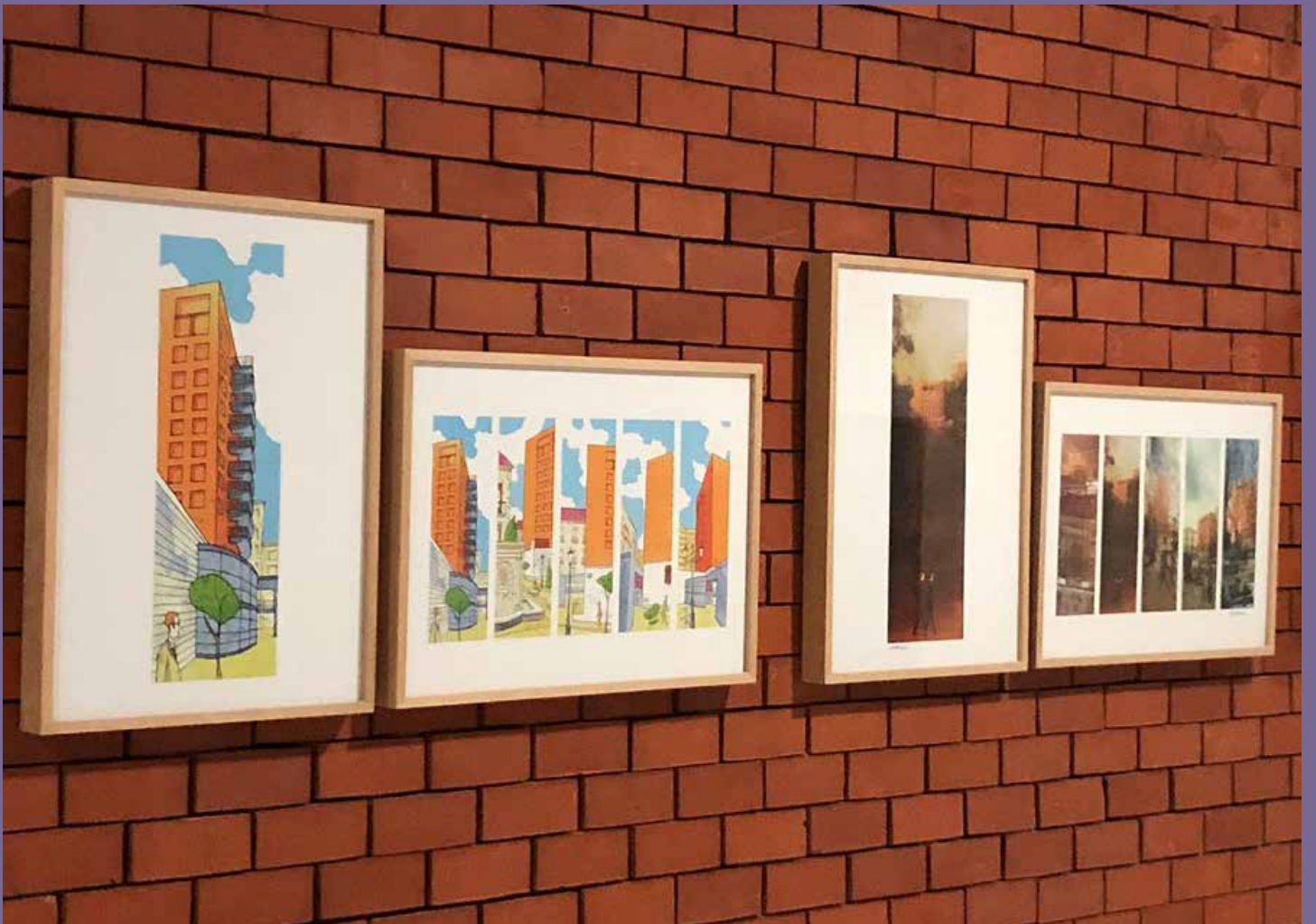
REVISTA CAUCES N.º 17, *Pobreza, desigualdad social y crisis económica*

REVISTA CAUCES N.º 28, *La protección social e ingresos mínimos garantizados*

personas con discapacidad en España. Estas abarcan fundamentalmente los distintos ámbitos laboral, sanitario y asistencial de la discapacidad y pretenden contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, lo que pasa necesariamente por la plena, a todos los niveles, integración de estas en la sociedad. Concretamente, en los ámbitos laboral y sanitario, el

CES en dicho informe señalaba que la mejor vía de inclusión en la vida laboral activa de las personas con discapacidad pasa por impulsar su acceso al empleo ordinario y que de cara al futuro el ámbito de la investigación sanitaria se perfila como un área crucial para la prevención de la discapacidad y la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad. ■

3



CALIDAD DE VIDA, COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La educación y la empleabilidad

La educación es un elemento clave en la competitividad económica de un país y en el logro de una mayor cohesión social. Cuestiones ambas, que el CES ha reiterado en numerosas ocasiones desde su creación y en pos de la cual ha reclamado la necesidad de un consenso ante los numerosos cambios normativos que la configuración del sistema educativo español ha sufrido desde la instauración de la democracia en nuestro país hasta la actualidad.

Por ello, el CES, a lo largo de sus Memorias ha manifestado que el objetivo de alcanzar un buen sistema de educación y de formación y de una buena interrelación con el mercado de trabajo debe ser un proyecto compartido, convirtiéndolo en una cuestión de Estado sobre la base de un amplio consenso social y político, que permita abordar los fundamentales problemas y retos que tiene planteados, y que dote al sistema de la necesaria estabilidad en sus líneas maestras. Todo ello, sin menoscabo de que la mejora de la calidad educativa implica aumentar tanto el esfuerzo inversor en educación como la eficiencia del gasto en educación, tanto en términos de calidad como de equidad.

Esta capacidad de la educación para el logro de una mayor equidad social y del crecimiento económico ha estado también muy presente en la labor consultiva del CES y en la elaboración de numerosos informes, en su gran mayoría de iniciativa propia.

La educación es un recurso clave en la estructura social y en las oportunidades vitales de las personas, de tal forma que los procesos de exclusión social no son ajenos a las carencias educativas, por lo que este aspecto también ha sido objeto de atención del CES desde sus inicios

hasta la actualidad, a través tanto del primer Informe 8/1996, *La pobreza y la exclusión social*, como en los sucesivos informes relativos a los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-2005, 2005-2006, 2008-2010).

Además, la educación es uno de los componentes de la actuación de los poderes públicos con mayor potencial redistributivo y de mayor importancia estratégica para la sociedad en su conjunto, tanto por sus beneficios económicos como sociales. Por ello, cabría destacar aquí también el reciente Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, que analiza la situación de las principales políticas públicas encaminadas a superar las dificultades materiales de acceso a la educación (becas y ayudas al estudio) así como otras medidas de compensación educativa, y se proponen las principales necesidades de mejora de las mismas. El CES también ha centrado sus esfuerzos en el análisis de las especificidades y necesidades del medio rural en materia educativa, así como las deficiencias y retos a los que se enfrentan las medidas legalmente previstas en el ordenamiento educativo a este respecto.

En su labor consultiva determinados aspectos de la educación han estado presentes desde los

RECUADRO 24 DICTÁMENES E INFORMES DEL CES RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN Y LA EMPLEABILIDAD

DICTAMEN 4/1996, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional

DICTAMEN 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones

DICTAMEN 6/2003, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo

DICTAMEN 12/2010, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el marco español de cualificaciones para la educación superior

INFORME 3/1994, *La situación de la mujer en la realidad socio-laboral española*

INFORME 8/1996, *La pobreza y la exclusión social en España*

INFORME 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social*

INFORME 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*

INFORME 1/2003, *El borrador de Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005*

INFORME 3/2003, *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*

INFORME 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*

INFORME 4/2005, *El borrador del III Plan Nacional de Acción para la inclusión Social del Reino de España 2005- 2006*

INFORME 3/2008, *El borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010*

INFORME 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*

INFORME 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*

INFORME 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*

INFORME 2-2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*

INFORME 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*

INFORME 3/2017, *La digitalización de la economía*

INFORME 3/2018, *El futuro del trabajo*

INFORME 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*

INFORME 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

RECUADRO 25 DICTÁMENES RELATIVOS AL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES

DICTAMEN 8/2002, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre incorporación al Derecho español de la Directiva 1999/42/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las directivas de liberalización y de medidas transitorias; y por el que se modifica el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre; y el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto

DICTAMEN 8/2007, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, modificada por la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006

DICTAMEN 10/2013, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado

DICTAMEN 2/2016, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, para la incorporación de la Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre de 2013

inicios del CES, aunque a este respecto hay que señalar que la labor consultiva de la normativa estatal recae principalmente en el Consejo Escolar de Estado, en el que también están presentes, junto a otros actores de la comunidad educativa, los interlocutores sociales. Así, a pesar de ello, el CES emitió el Dictamen 4/1996, sobre el Anteproyecto por el que se creaba el Consejo General de Formación Profesional, y el Dictamen 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de Formación profesional y las cualificaciones, que establecía un nuevo sistema de formación profesional, aún vigente en sus aspectos básicos, y que supuso un elemento importante en la transición entre la LOE de 1970 y la LOGSE.

También, el CES ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la transposición de las sucesivas

Directivas comunitarias relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales desde 2002 a 2016, y que han ido configurando el sistema general de reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados a efectos del ejercicio del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea. Este reconocimiento del aprendizaje, sea cual sea la forma y el lugar en el que se ha adquirido, es una pieza clave para la construcción del mercado único. Además, la transferencia y transferibilidad de las cualificaciones en toda Europa, es una condición previa de la movilidad, un elemento importante en la promoción de un mayor aprovechamiento por los ciudadanos de sus oportunidades de empleo y estudio.

Finalmente, y como es lógico, la labor consultiva del CES también ha estado presente con

relación a las enseñanzas universitarias. Así, mediante el Dictamen 12/2010, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el marco español de cualificaciones para la educación superior, el CES tuvo ocasión de posicionarse sobre la adopción de un marco integrador de cualificaciones, es decir, de un sistema de títulos fácilmente interpretables y comparables que contribuya a su reconocimiento. Dicho marco desempeña un papel vital en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, el fomento de la movilidad, el aprendizaje permanente y la promoción de la dimensión europea en la educación superior. Asimismo, fue sometido a dictamen del CES, el 6/2003, el Proyecto de Real Decreto por el que se creaba por primera vez en España un Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo, y que supuso un primer paso hacia el establecimiento de un marco común para los investigadores becados, que permitirá una mejor coordinación y una más adecuada ejecución de la política científica española.

La vivienda

La vivienda es un principio rector de la política social y económica que está estrechamente conectado con el disfrute de derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad personal y familiar, a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, la inviolabilidad del domicilio, etc. Por este motivo, es importante priorizar los medios de acceso a la vivienda necesarios que garanticen su valor de uso, como acceso protegido por el artículo 47 de la Constitución, y no su valor de cambio como activo inmobiliario. Ambas caras de esta actividad son reflejo de la vital trascendencia que la vivienda tiene sobre el espacio económico y social.

Dentro del sector de la construcción, la edificación residencial tiene unos efectos macroeconómicos muy importantes entre los que cabe destacar su importancia en la actividad económica, pues este subsector representa una parte

importante del PIB; de la riqueza inmobiliaria, o de la generación de empleo. Por ello, la construcción de la ciudad y la edificación de viviendas en España han estado condicionadas, entre otros factores, por las características estructurales y coyunturales del sector de la construcción y por las diferentes políticas económicas desarrolladas. En este sentido hay que señalar que el CES ha dictaminado en dos ocasiones el Proyecto de Ley, en 1997, y el Anteproyecto de Ley, en 2006, de la Ley del Suelo y también se pronunció, en 1999, sobre el Proyecto de Ley que daría lugar a la normativa de ordenación de la edificación.

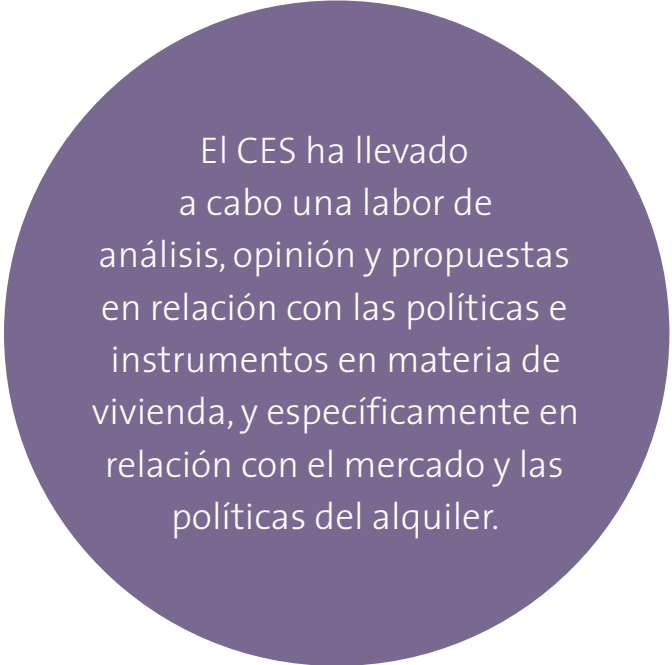
Como recordatorio y añadido a lo manifestado anteriormente en estas páginas cuando se hizo referencia al sector de la construcción, cabe destacar que el suelo es un bien básico para el comportamiento económico y la calidad de vida de una sociedad. Su escasez o abundancia, la rigidez o flexibilidad existente en su legislación no es indiferente, sino al contrario, tanto para los inversores como para la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos, pues afecta a su derecho constitucional de una vivienda adecuada. El suelo es un elemento facilitador o encarecedor en la construcción de viviendas de protección oficial necesarias para proveer el acceso a una vivienda digna a determinados sectores de la población con especiales dificultades, y también un elemento más en la capacidad de acceso a la vivienda libre, que es la mayor inversión que la mayoría de las familias españolas suelen hacer a lo largo de su vida. Por tanto, su regulación debe garantizar las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes de la propiedad y, a la vez, por ser derechos constitucionales relacionados con las acciones de desarrollo urbanístico sobre el suelo, del derecho de libre empresa y del derecho a una vivienda digna y adecuada.

En opinión del CES, en su mencionado Dictamen 5/1999, sobre el Proyecto de Ley de Ordenación de la edificación, la normativa de ordenación de la edificación contribuiría a mejorar la calidad de la misma y a fijar las garantías a los usuarios

frente a posibles daños, aunque para contribuir a la efectiva protección al consumidor o usuario final, el CES consideró que las obligaciones establecidas en este Proyecto de Ley se deberían trasladar a la legislación de protección al consumidor, pero también la elevación de los costes de las viviendas en la construcción de viviendas de protección oficial, lo que se debería tener en cuenta en la política estatal de la vivienda.

Por otro lado, el CES también se hizo eco, en su Informe 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida* y en su Dictamen 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, del tema de la rehabilitación del parque de viviendas ya edificado. Actividad que en los últimos años se está convirtiendo en uno de los ejes estratégicos de la política de la vivienda en España, pero también en una oportunidad para expandir los ámbitos de actividad en el sector de la construcción, para el logro de una mayor cohesión social y calidad de vida de los españoles. La rehabilitación mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, lo que posiblemente reduzca los gastos vinculados al uso del hogar, mejore la calidad de vida de sus residentes, y contribuya a un mayor grado de sostenibilidad. Además, la rehabilitación edificatoria junto a la protección de las formas arquitectónicas, la mejora física y la modernización de las infraestructuras municipales, la puesta en valor de los espacios públicos degradados, y la provisión de espacios libres, entre otros, son elementos esenciales en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Por otro lado, no se debe olvidar, y así lo ha hecho el CES desde prácticamente sus inicios, que existe el derecho humano a una vivienda adecuada. A pesar de que dicha adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climáticos, ecológicos y de otra índole, los principales elementos que constituyen este derecho (la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales,



El CES ha llevado a cabo una labor de análisis, opinión y propuestas en relación con las políticas e instrumentos en materia de vivienda, y específicamente en relación con el mercado y las políticas del alquiler.

facilidades e infraestructura; los gastos soportables; la habitabilidad; la accesibilidad; así como su localización) han sido objeto de atención por parte del CES tanto en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, como en su labor consultiva y en la elaboración de Informes. Además, según el CES la intervención de las diferentes Administraciones públicas en pos de garantizar este derecho pasaría por el desarrollo de un servicio público de vivienda que vaya dirigido a los hogares con ingresos insuficientes para poder acceder a un mercado de vivienda liberalizado, ya sea en alquiler o en propiedad.

En este sentido, el fomento del arrendamiento de viviendas se presenta como una parte importante para garantizar el mencionado derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Por ello, el CES ha llevado a cabo, como parte de sus competencias consultivas, una labor de análisis, opinión y propuestas en relación con las políticas e instrumentos en materia de vivienda, y específicamente en relación con el mercado y las políticas del alquiler, en sus Dictámenes 7/1993, sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos urbanos y 2/2012 sobre

RECUADRO 26 DICTÁMENES E INFORMES SOBRE LA VIVIENDA

DICTAMEN 7/1993, sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos urbanos

DICTAMEN 4/1997, sobre el Proyecto de Ley de Régimen del suelo y valoraciones

DICTAMEN 5/1999, sobre el Proyecto de Ley de Ordenación de la edificación

DICTAMEN 10/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo

DICTAMEN 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible

DICTAMEN 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas

INFORME 8/1996, *La pobreza y la exclusión social en España*

INFORME 1/2000, *La movilidad geográfica*

INFORME 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social*

INFORME 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*

INFORME 1/2003, *El borrador de Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005*

INFORME 4/2005, *El borrador del III Plan Nacional de Acción para la inclusión Social del Reino de España 2005- 2006*

INFORME 3/2008, *El borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010*

INFORME 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*

INFORME 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*

INFORME 4/2017, *El sector eléctrico en España*

INFORME 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. También se ha pronunciado, mediante su Dictamen 4/1997, sobre la ordenación de los regímenes del suelo y las valoraciones como factor relevante en el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler. Finalmente, los trabajos de análisis y propuestas en este terreno se han extendido a través de sus sucesivas Memorias y de diversos informes de iniciativa propia en

el marco de estudios más amplios en los que la vivienda desempeña un papel central, como el Informe 1/2000, *La movilidad geográfica*, el Informe 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, o los diversos informes sobre los Planes nacionales de inclusión social y sobre las políticas públicas para combatir la pobreza en España

Por otro lado, el crédito hipotecario cumple un importante papel en el acceso de muchos

ciudadanos a la vivienda. En este sentido, el CES ya en el Dictamen 1/1994, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios manifestó su posición favorable ante la regulación de medidas que posibilitan y facilitan la operatividad del crédito hipotecario, pero también la calificó como una medida de carácter coyuntural, que desperdiciaba la oportunidad para haber modificado en mayor profundidad la regulación global de los préstamos hipotecarios. El análisis de las ejecuciones y desahucios de familias sin alternativa ocupacional y de la efectividad de las sucesivas medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos puestas en marcha desde el año 2012 han sido tratados anualmente en la Memoria del CES. Finalmente, el acceso a la vivienda de los jóvenes y su efecto, entre otros factores, sobre el retraso de su emancipación residencial ha sido objeto de estudio en el Informe 3/2002 que el CES realizó en 2002 sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España, en el que además se realizan numerosas propuestas para mejorar las condiciones del sistema de provisión residencial en su conjunto.

Muchas situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social se inician o desembocan en problemas vinculados con la vivienda y la carencia de sus funciones integradoras. En los informes señalados anteriormente en el apartado de “Desigualdad, pobreza y exclusión social”, el CES manifestaba la escasa efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Y, en concreto, en el Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, destacaba los problemas de habitabilidad y adecuación de la vivienda, como por ejemplo la imposibilidad de poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada o problemas en el pago de facturas de suministros básicos, y que las ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales intentan hacer frente, si bien con planteamientos muy heterogéneos. Por

ello, el CES considera que es preciso avanzar en la búsqueda de una solución de alcance general al problema de la imposibilidad de satisfacer las facturas de suministros básicos por parte de las personas que carecen de recursos económicos, con determinación clara del nivel y el área de las Administraciones públicas responsables de su gestión. En este sentido, en su Informe 4/2017, *El sector eléctrico en España*, apuntó la conveniencia de mejorar algunos aspectos del llamado *bono social*, como instrumento para atajar dicho problema. Así, consideró entre otras medidas la posibilidad de revisar los instrumentos fiscales, como la aplicación del tipo de IVA previsto para los bienes de primera necesidad.

Por último, la vivienda también desempeña un importante papel en la ordenación del territorio. Por ello, el CES señaló en su informe sobre el medio rural, que una de las estrategias para el mantenimiento y revitalización del mundo rural, y con ello paliar en la medida de lo posible la despoblación, es la promoción de una política de vivienda que permita el acceso de jóvenes a la misma. Además, en este informe se señaló la necesidad de algunas intervenciones para mejorar la accesibilidad y habitabilidad de la vivienda de las personas mayores en el medio rural.

Hábitos de consumo y protección de los consumidores y usuarios

Unos años después de haber iniciado su actividad, el CES aprobó dos informes, el 1/1999, *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado* y el 2/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*, que contribuyeron a definir las grandes líneas de interés del Consejo en el amplio terreno del consumo. Si bien es cierto que esta materia, como dimensión insoslayable de la calidad de vida, ha tenido su propio espacio en su Memoria anual, donde han ido reflejándose los principales rasgos de su evolución a lo largo de casi tres decenios, esta institución consideró entonces la oportunidad de abordar de una

manera sistemática aspectos nucleares, como la protección de los consumidores y usuarios o el funcionamiento del mercado en un contexto de extensión de la libre circulación de mercancías, entre otros.

Desde que el CES publicara su Informe 1/1999, la sociedad española ha protagonizado cambios importantes, entre los que cabe resaltar el incremento de las rentas medias de los hogares, el notable aumento de su gasto en consumo, la creciente sensibilidad hacia todo lo referente a la sostenibilidad social y ambiental o la asunción de los derechos que asisten a los consumidores y usuarios, cada vez más conscientes de su propia relevancia económica y de la importancia que reviste su protección. En aquel informe se recordaba que en una economía cada vez más globalizada, el papel del consumidor se estaba viendo modificado. Por una parte, el crecimiento económico, recordaba el informe, ha acelerado el ritmo de la producción, mientras que la expansión del comercio mundial está aproximando productos de otros mercados a los consumidores, con el consiguiente aumento de la oferta. A su vez, el desarrollo económico ha facilitado la mejora del

nivel educativo de la población, contribuyendo a que los consumidores sean más capaces de procesar la información que reciben y de orientar conscientemente sus pautas de consumo.

Sin embargo, la irrupción de la crisis económica en 2008 quebró la trayectoria de ascenso de buena parte de los parámetros de desarrollo del consumo, entendido como indicador de bienestar en las sociedades occidentales. Así, la caída de las rentas familiares y el desplome de la confianza en el devenir de la situación económica resultaron en un importante descenso del gasto en consumo, retroalimentando las graves consecuencias que para el conjunto de la economía estaba teniendo la crisis. En ese contexto, el CES, que no ha dejado de mantener la atención sobre la evolución del consumo, no solo en su dimensión cuantitativa, sino también en la normativa, realizó dos informes de iniciativa propia que dieron fe de los importantes cambios ocurridos, precisamente durante la crisis, en las pautas de consumo, lo que había dado paso a la entrada de nuevos modelos, fraguados a lo largo de las dos últimas décadas.

Así, en el Informe 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*, se constataba la existencia de cambios significativos en varias esferas de la realidad social. En este sentido, se destacaba la corriente de transformación que han experimentado los hogares europeos y entre ellos los españoles en los últimos años y que ha dado como resultado la emergencia de nuevos estilos de consumo. Desde el punto de vista sociodemográfico se han producido numerosos cambios que influyen en la oferta y la demanda de bienes de consumo. Entre ellos, el propio crecimiento del número de hogares, la considerable reducción de su tamaño, o el aumento de la población de más edad, el número creciente de hogares unipersonales y monoparentales, así como un notable incremento de la proporción de mujeres que trabajan fuera del ámbito doméstico. A ello vino a sumarse la paulatina integración de las nuevas tecnologías en los hogares y en la economía que

El CES
realizó dos
informes que dieron fe
de los importantes cambios
ocurridos durante la crisis, en
las pautas de consumo, lo que
había dado paso a la entrada de
nuevos modelos, fraguados
a lo largo de las dos
últimas décadas.

están dando como resultado un notable incremento de la importancia de las comunicaciones electrónicas y los servicios digitales, a la vez que promueven el desarrollo de nuevas pautas de información y consumo a través de Internet.

Y en 2016, con la aprobación del Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*, el CES quiso poner de relieve que el avance de la sociedad de la información estaba siendo uno de los principales detonantes de los cambios en el terreno del consumo, habiendo adquirido Internet una centralidad decisiva como eje del acceso a la información, la comunicación, el esparcimiento y el consumo en la sociedad. La expansión de las redes sociales, la elevada penetración de los *smartphones* y la banda ancha móvil han favorecido la aparición de un tipo de usuario más activo que no solo busca información y recibe contenidos sino que en muchos casos los gestiona y produce. Este nuevo escenario planteaba numerosas implicaciones tanto desde la perspectiva de los derechos de los consumidores y usuarios, como de las oportunidades y desafíos para consumidores, los distintos sectores económicos y las propias administraciones competentes en materia de protección de los consumidores y usuarios. El informe recogió una amplia batería de conclusiones y recomendaciones ligadas a las nuevas necesidades de regulación y protección.

Paralelamente a la elaboración de estos informes, el CES ha sido consultado en más de una decena de ocasiones sobre cuestiones normativas específicas, que han resultado en la emisión de varios dictámenes sobre normas que introdujeron cambios de calado en la Ley general de Defensa de los consumidores y usuarios. Así, por ejemplo, en su Dictamen 9/2005, sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios, el CES destacaba la necesidad de incrementar la protección de los consumidores en diferentes ámbitos en los que la experiencia había puesto de manifiesto algunas deficiencias. Entre las mejoras necesarias

Muchos han sido los aspectos relacionados con el medio ambiente que ha analizado y sobre los que se ha pronunciado el CES, si bien los recursos hídricos se encuentran entre los abordados con más frecuencia, dado su carácter estratégico y heterogénea disponibilidad ante la irregularidad espacio-temporal de las precipitaciones en España.

y en aras de reforzar las garantías y derechos de los consumidores, la norma aprobada tras la emisión del dictamen previó impedir las prácticas obstruccionistas al derecho del consumidor a desvincularse del contrato en los supuestos de prestación de servicios de tracto sucesivo o continuado. También se introdujo una mayor claridad en los procedimientos de determinación del precio de los contratos, evitando la facturación de servicios no prestados efectivamente; reforzar el principio de veracidad de la oferta, promoción y publicidad, fortaleciendo la posición contractual del consumidor en los supuestos de omisión de información suficiente sobre las condiciones del contrato; se reforzó la protección del adquirente de vivienda, impidiendo el traslado de ciertos gastos al comprador que corresponden al vendedor, entre otros cambios necesarios.

Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente

A lo largo de los 25 años de existencia del CES, el medio ambiente ha sido también una línea de atención continua dada su incidencia directa y

RECUADRO 27 DICTÁMENES E INFORMES RELACIONADOS CON EL CONSUMO

DICTAMEN 6/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas

DICTAMEN 9/2005, sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios

DICTAMEN 11/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas

DICTAMEN 27/2007, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios

DICTAMEN 1/2008, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios

DICTAMEN 2/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos de crédito al consumo

DICTAMEN 4/2010, sobre el Anteproyecto de Ley del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal

DICTAMEN 8/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios

DICTAMEN 5/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo

DICTAMEN 1/2016, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados

DICTAMEN 1/2017, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco

DICTAMEN 3/2018, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias

INFORME 1/1999, *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*

INFORME 3/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*

INFORME 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España*

INFORME 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*

transversal en múltiples aspectos de la calidad de vida de los ciudadanos.

Muchos han sido los aspectos relacionados con el medio ambiente que ha analizado y sobre los que se ha pronunciado el CES, si bien los recursos hídricos se encuentran entre los abordados con más frecuencia, dado su carácter estratégico y heterogénea disponibilidad ante la irregularidad espacio-temporal de las precipitaciones en España. Así, la cuestión del agua ha sido objeto desde los primeros años de un pormenorizado análisis sobre su relación y efectos en sectores como el agrario, o la energía, trasladándose la necesidad de reducir las desigualdades interregionales vinculadas a la disponibilidad del recurso. El CES ha abordado además aspectos asociados a las políticas de planificación hidrológica a lo largo de los años en varias de sus Memorias, subrayándose recientemente la importancia del Pacto Nacional del Agua en el marco del proceso de elaboración de los planes hidrológicos del tercer ciclo, orientado a convertir este recurso en una política de Estado que otorgue estabilidad a las decisiones alcanzadas en materia de gestión.

Otro de los ámbitos que más ha suscitado el interés del CES plasmado en sucesivas Memorias y en informes y dictámenes ha sido la evolución del cambio climático y su efecto sobre el desarrollo socioeconómico, cuestión que ha merecido una atención continua y transversal que ha permitido realizar un seguimiento tanto de sus efectos previsibles y constatados, como de las acciones políticas orientadas a combatirlos, prestando especial atención a las dirigidas a su prevención y mitigación.

Respecto en concreto al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados en materia de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI), en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, 1992), o de la Convención sobre Cambio Climático (Protocolo de Kyoto 1997, Acuerdo de París 2016), el CES ha defendido la adopción de mecanismos

de flexibilidad a largo plazo, aconsejando examinar la repercusión de las políticas más afectadas para estimar su impacto sobre la competitividad española, e insistiendo a lo largo de varias Memorias en la importancia y necesidad de promover tecnologías bajas en carbono especialmente aplicadas a las fuentes difusas de emisión. El CES, además, considera que el impulso a las energías renovables, la mejora de la eficiencia energética o la del transporte sostenible son aspectos clave para lograr una economía descarbonizada hacia 2050, y propone apostar por un mayor desarrollo tecnológico y fomentar un cambio de hábitos en materia de consumo energético. La próxima Ley de Cambio climático y transición energética, cuya conveniencia es ampliamente compartida por los grupos parlamentarios y sectores económicos y sociales implicados, prevé abordar la mejora en la cuantificación del impacto de las políticas y medidas puestas en marcha en España para el cumplimiento de los mencionados compromisos. El CES también ha señalado la necesidad de reactivar el diálogo social en este ámbito que, si en anteriores períodos propició la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Asignación, o de las medidas de mitigación en los sectores difusos, debería ser nuevamente impulsado en el escenario de los nuevos compromisos internacionales respecto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social.

Ante la necesidad de considerar la triple dimensión social, económica y ambiental del desarrollo, así como de integrarla en el resto de las políticas, tal como defiende el Principio 3.º de la Declaración de Río de la mencionada Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, el Gobierno solicitó al CES su posición en relación a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, respecto a la cual manifestó la conveniencia de hacer de esta una auténtica política de Estado y reforzar la participación de los actores sociales en la toma de decisiones.

Como parte de esta Estrategia, el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, que dio lugar al Dictamen 1/2010, fue también objeto de estudio, señalándose la ausencia de aspectos clave como los relativos a la gestión de residuos, los recursos hídricos, o el sector agrario, habida cuenta de su importancia en el terreno medioambiental. El CES manifestó además, que no debe discriminarse ninguna tecnología energética, debiendo profundizarse en el debate económico y social en base a la idoneidad de cada una de ellas, y ha reclamado un amplio consenso para considerar el desarrollo sostenible como una cuestión de Estado.

En coherencia con el paradigma del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y los principios de la economía circular se van incorporando progresivamente al planteamiento de las estrategias sectoriales más innovadoras. Así, entre las iniciativas de interés más recientes por su relación con las oportunidades de una recuperación sostenible y respetuosa con el medio ambiente, destaca la puesta en funcionamiento de la Estrategia de Bioeconomía. Ante una gestión deficiente de los residuos en España, el CES recuerda que aún queda un largo recorrido para aproximarse a las orientaciones del Plan de Acción Europeo de la economía circular. Al respecto el CES, en su Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*, subraya el papel que la innovación y las nuevas tecnologías pueden jugar en la transición hacia una economía circular y un desarrollo sostenible, en la medida en que la digitalización económica puede representar un aumento de bienes de consumo inmateriales y prolongar la vida útil de los bienes a través de plataformas de consumo colaborativo, optimizando los procesos productivos desde un punto de vista energético y medioambiental e incrementando el grado de responsabilidad social corporativa en las empresas.

El CES ha analizado también la relación entre medio ambiente y determinados sectores económicos, como el agrario. Al respecto, en su ya varias

veces citado Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, el CES ha querido subrayar la importancia de la agricultura ecológica tanto para el desarrollo rural como para la conservación de la biodiversidad en España, constatando un aumento de la superficie y del número de operadores implicados, y manifestando que la incorporación en los últimos años de técnicas más eficientes de riego o la reducción del uso de fertilizantes y biocidas han incidido en un aumento de la ecoeficiencia de la agricultura española. El CES se hace eco también del impacto del abandono de los núcleos rurales sobre el medio ambiente, señalando que su impacto en la pérdida de suelo y merma de atención en las masas forestales acelera los procesos de erosión y aumenta la vulnerabilidad a los incendios. En este sentido, el CES incide en la importancia de adecuar la planificación del medio rural a los principios de desarrollo sostenible para evitar la sobreexplotación de bienes y recursos, e impulsar la coordinación de instrumentos de planificación ambiental y el incentivo de buenas prácticas, que permitan revertir este proceso.

En el ámbito de la política pesquera y la acuicultura, otro sector sensible a las condiciones ambientales, el CES, en su Informe 1/2013, *La reforma de la política pesquera común*, señaló la necesidad de compatibilizar las responsabilidades futura (de conservación) y presente (de suministro alimentario) mediante una adecuada gestión por parte de los agentes implicados. Además, comparte las sugerencias europeas relativas a la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas, el establecimiento de tallas mínimas en las importaciones, o el diseño de normas de trazabilidad de los productos de la acuicultura para el desarrollo de una acuicultura sostenible.

En todo caso, el CES considera que, si bien la asimetría propia de una gestión política descentralizada resulta adecuada para la resolución de problemas localizados en el territorio, como son los medioambientales, facilitándose la gestión de la información y admitiendo una mayor

RECUADRO 28 DICTÁMENES, INFORMES Y ARTÍCULOS EN MATERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

DICTAMEN 3/2004, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

DICTAMEN 10/2007, sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible

DICTAMEN 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible

INFORME 1/1996, *Los recursos hídricos en España. Incidencia en el sector agrario*

INFORME 3/1996, *Energía, medio ambiente y recursos hídricos en el área mediterránea*

INFORME 1/2002, *El documento de consulta de Estrategia española de desarrollo sostenible*

INFORME 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio ambiente*

INFORME 1/2013, *La reforma de la política pesquera común*

INFORME 3/2017, *La digitalización de la economía*

INFORME 4/2017, *El sector eléctrico en España*

INFORME 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

REVISTA CAUCES N.º 5, *Los biocarburantes ¿solución o problema?*

REVISTA CAUCES N.º 8, *La gestión de los residuos en España*

REVISTA CAUCES N.º 12, *Los servicios medioambientales en España*

REVISTA CAUCES N.º 15, *El agua: retos para un recurso en crisis*

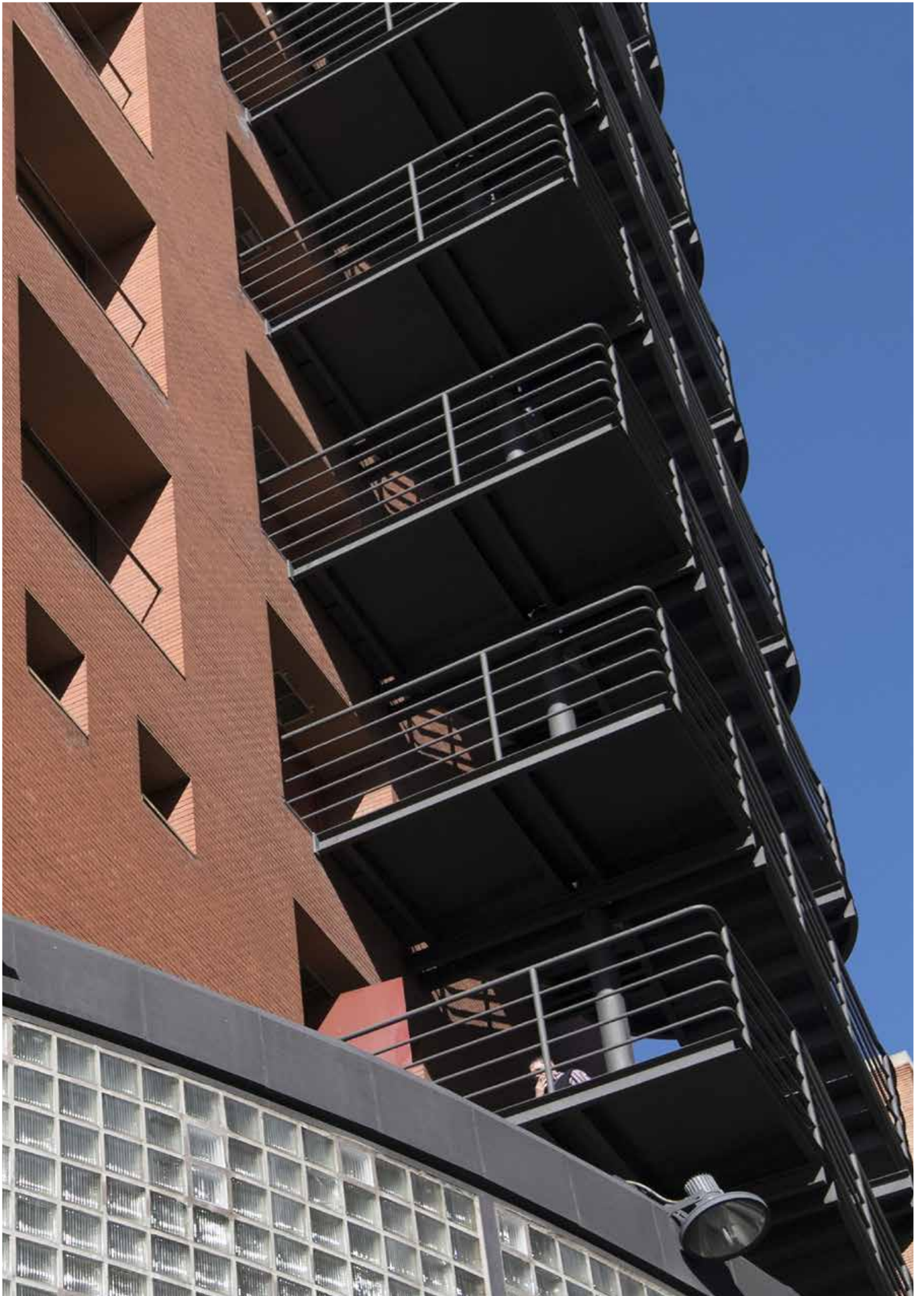
REVISTA CAUCES N.º 20, *La gestión del medio ambiente en España*

REVISTA CAUCES N.º 25, *La I+D+i en España: situación actual y retos del marco estratégico*

REVISTA CAUCES N.º 31, *Avances en la lucha contra el cambio climático: el Acuerdo de París y el Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión*

flexibilidad en las actuaciones y respuestas políticas, esta heterogeneidad puede traducirse en diferencias significativas respecto a las cargas administrativas y fiscales correspondientes a las diferentes localizaciones espaciales, lo puede introducir distorsiones en el mercado interior. En este sentido, el CES, en su Informe 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión territorial. Medio ambiente*, propuso potenciar el

diálogo en materia medioambiental entre Estado y comunidades autónomas mediante instancias multilaterales de coordinación y cooperación. ■



LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL CES

1. EL EJEMPLO DE ESPAÑA PARA OTROS PAÍSES
EN MATERIA DE DIÁLOGO SOCIAL

2. EUROPA, MEDITERRÁNEO E IBEROAMÉRICA
COMO ESPACIOS PRIORITARIOS DE RELACIÓN

3. LA RELACIÓN CON LA OIT, AICESIS
Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

4. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1

En estos 25 años, el CES, además de su labor consultiva, ha desarrollado otras actividades de entre las que sin duda cabría destacar las relativas a su proyección en la esfera internacional.


EL EJEMPLO DE ESPAÑA PARA OTROS PAÍSES EN MATERIA DE DIÁLOGO SOCIAL

En efecto, la acción exterior del CES ha tenido un papel importante en el marco general de la acción exterior del Estado. El Consejo ha contribuido, en colaboración directa con otras instituciones del Estado, a impulsar el refuerzo institucional de la democracia y la mejora de la gobernanza económica y social, no solo en sus áreas de influencia más directa, Unión Europea, Mediterráneo e Iberoamérica, sino en el resto del ámbito internacional, promoviendo los valores y principios que sustentan nuestro modelo constitucional en defensa del interés general, que exige también actuaciones en materia de política exterior y cooperación al desarrollo.

El CES como plataforma de diálogo social institucionalizado constituye un instrumento eficaz para contribuir al refuerzo y consolidación de estos principios en el amplio marco de la acción exterior española. Por ello, el apoyo y promoción del diálogo social institucionalizado del CES ha querido desempeñar a lo largo de todos estos años un papel relevante como herramienta de diplomacia pública.

Así, el CES ha divulgado, prácticamente por todo el mundo, que el diálogo social no puede existir sin la presencia y promoción de unos agentes económicos y sociales que sean representativos; reconocidos como interlocutores válidos, unos respecto de otros, y con respecto a la Administración, fuertes e independientes.



A large, stylized number '2' in a light blue color, positioned in the upper center of the page. It has a thick, rounded font style.

El CES de España impulsó hace ya más de veinte años un proceso que contemplaba la elaboración de informes monográficos analizando la situación en la región euro-mediterránea, realizando diagnósticos y aportando propuestas respaldadas por los Consejos.

EUROPA, MEDITERRÁNEO E IBEROAMÉRICA COMO ESPACIOS PRIORITARIOS DE RELACIÓN

Europa

Desde 1994, la relación con el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha sido intensa y constante, colaborando en la definición de sus posicionamientos sobre las principales cuestiones vinculadas con la construcción europea —debate y aprobación de nuevos Tratados, Estrategia de Lisboa, ampliación, Unión Económica y Monetaria, Pilar Social, etc.— y en las propias de sus ámbitos de competencias como instituciones consultivas. En 1994 el CES de España fue el anfitrión de la reunión anual de presidentes y secretarios generales de CES e instituciones similares de países comunitarios por primera vez.

Durante 1994 los contactos e intercambios internacionales fueron ya muy numerosos destacando la celebración de una primera conferencia junto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Ministerio de Trabajo Español, y la firma del convenio de colaboración entre el CES y la Oficina Internacional del Trabajo.

Mediterráneo e informes Euromed

En el marco de la colaboración euromediterránea en la Asociación Euromediterránea, tal y como estableció la declaración de Barcelona en noviembre de 1995, el CES de España impulsó junto a sus homólogos un proceso de acercamiento en la región a partir de la celebración en Madrid en diciembre de 1995 de la I.ª Cumbre Económico-Social Euromediterránea. Con dicha celebración se inició un proceso que comprendía la elaboración anual de tres informes monográficos elaborados por los Consejos y coordinados cada año por uno de ellos y siempre incluyendo a CES de ambas orillas del Mediterráneo.

Desde entonces, el CES de España ha realizado diversas aportaciones en el ámbito de la cooperación euromediterránea que se concretaron en una veintena de “Informes Euromed”, que han analizado la situación en la región mediterránea elaborando un diagnóstico y propuestas respaldadas por los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares del proceso de colaboración euromediterránea. Los informes más relevantes han tratado cuestiones siempre desde la perspectiva de la región euromediterránea como, entre otros, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, las políticas industriales integradas con especial atención al sector energético, la economía social y el emprendimiento, la competitividad y la cohesión social, el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa, el trabajo digno, los jóvenes y el empleo, la energía y el medio ambiente, el espíritu empresarial la innovación y la creatividad, la formación profesional como instrumento de creación de empleo y competitividad, la situación de la mujer, la creación de pymes, el comercio internacional y el desarrollo social, la inmigración y la cooperación, y la protección del medio ambiente.

En 1998, en la IV.ª Cumbre Económico-social Euromediterránea celebrada en Lisboa en la sede del CES de Portugal se decidió presentar a la Unión Europea una propuesta de cooperación para ser financiada con cargo al llamado “programa MEDA”: el proyecto “TRESMED, la función consultiva de los interlocutores económicos y sociales”. TRESMED fue presentado y aprobado en el año 2000 como un programa pionero para impulsar en el diálogo en la región mediterránea a las organizaciones representativas de intereses

RECUADRO 29 PRINCIPALES INFORMES EUROMED CON PARTICIPACIÓN DEL CES

INFORME 3/1996, *Energía, medio ambiente y recursos hídricos en el área mediterránea*

INFORME sobre las Inversiones en infraestructuras y el papel de los medios socioeconómicos en la construcción del área euromediterránea, 1998

INFORME sobre el Papel de los interlocutores económicos y sociales euromediterráneos en el fortalecimiento y profundización de los dispositivos nacionales y euromediterráneos de formación profesional en la perspectiva del establecimiento de la zona de libre comercio y la apertura de las economías, 1998

INFORME sobre la Protección del medioambiente en el mediterráneo, 1999

INFORME sobre el Papel de las mujeres en la vida económica y social y, en particular, su integración en el el mercado laboral, 1999

INFORME sobre Comercio Internacional y desarrollo social, 2002

INFORME sobre la Inmigración y cooperación entre los países de la región euromediterránea, 2004

INFORME sobre Cooperación industrial y tecnológica y deslocalización en la región euromediterránea, 2005

INFORME sobre los Factores de la competitividad y de la cohesión social para la construcción de un espacio integrado euromediterráneo, 2007

INFORME sobre Acciones prioritarias a desarrollar en las políticas de empleo, 2008

INFORME sobre los Factores que favorecen el acceso de las mujeres a la vida socioeconómica y el desarrollo de su cualificación, 2008

INFORME sobre la Formación profesional como factor de competitividad y de creación de empleo: prioridades de los agentes económicos y sociales, 2010

INFORME sobre Trabajo digno y desarrollo sostenible en el mediterráneo, especialmente en los sectores del agua dulce, el agua salada y el saneamiento, 2010

INFORME sobre el Cambio climático y el mediterráneo: desafíos medioambientales y energéticos, 2010

INFORME “Hacia una estrategia económica y de empleo basada en la sociedad del conocimiento en la región euromediterránea”, 2010

INFORME sobre Desarrollo rural y empleo en la región Euromediterránea, 2011

INFORME sobre el Fomento del espíritu empresarial, la innovación y la creatividad en la región euromediterránea, 2011

INFORME sobre Políticas industriales integradas, con especial atención al sector energético en la región euromediterránea, 2012

INFORME sobre Jóvenes y empleo en la región euromediterránea, 2013

INFORME sobre la Lucha contra la pobreza y la exclusión social en la región euromediterránea, 2014

INFORME de seguimiento y actualización sobre Inmigración y cooperación en la región euromediterránea, 2015

INFORME sobre los Agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa, 2015

INFORME sobre los Niveles básicos de protección social en la región euromediterránea, 2017

INFORME sobre Economía Social y emprendimiento en la región euromediterránea, 2018

económicos y sociales. TRESMED celebró sus primeras actividades en el año 2001. Como consecuencia de su éxito se aprobaron los proyectos TRESMED 2, 3 y 4 que dirigió el CES de manera continua hasta el año 2015.

Además de la I.ª Cumbre de 1995, el CES de España ha organizado en nuestro país junto al CESE la IX Cumbre Euromediterránea en el año 2004, la XVIII Cumbre Euromediterránea de 2013 en la sede la Unión por el Mediterráneo en Barcelona, y la XXII en 2017 en Madrid en la sede del CES.

El Consejo Económico y Social emprendió desde el año 2004, por invitación de la OIT, y con el apoyo posterior de la AECID, una línea de colaboración específica con Jordania para favorecer un escenario de relaciones laborales y estabilidad social mediante la promoción del diálogo social a diferentes niveles. Esta cooperación culminó en la aprobación de la Ley de creación del Consejo Económico y Social de Jordania en 2007 y su inmediata puesta en funcionamiento.

En los últimos años la actividad con los países del área mediterránea ha venido especialmente marcada por los cambios que se han desarrollado durante y desde el año 2011 en los países del norte de África desde la llamada primavera árabe.

Iberoamérica

El año 1997 marca el comienzo de la cooperación del CES con la AECL (ahora Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID-), con tres encuentros centrados en ámbitos americanos.

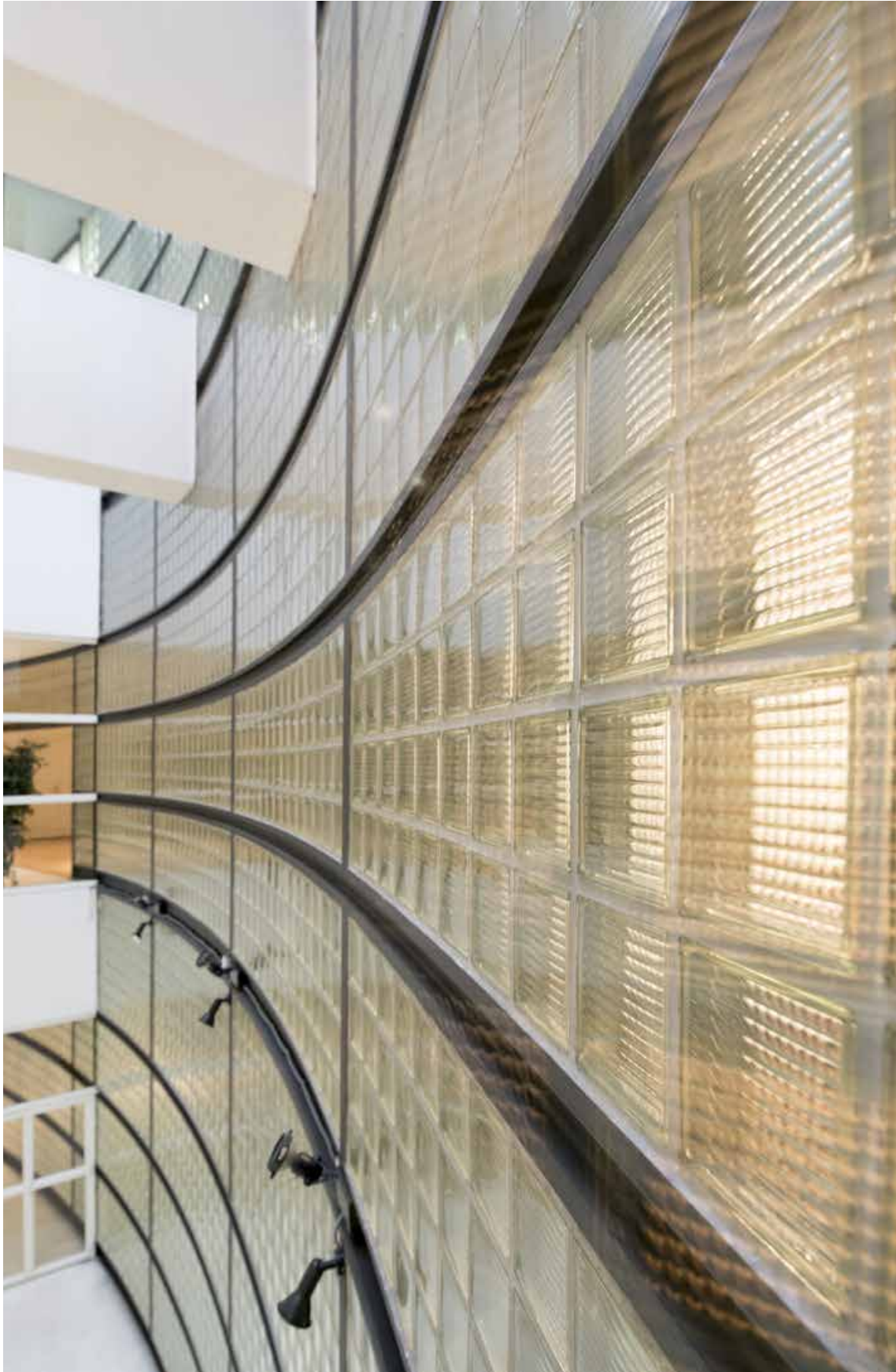
El Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur fue creado en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto inspirado en el Comité Económico y Social (CESE) de la Unión Europea. A medida que las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur avanzaban el CES de España impulsó una intensa relación de intercambio tanto con el Foro como con sus secciones nacionales —argentina, brasileña, paraguaya y uruguaya—, con las principales

organizaciones sociales y económicas, y con la instituciones públicas y gobiernos de los cuatro países con el fin de colaborar en la creación de mecanismos de diálogo, consulta y participación.

El proyecto de fortalecimiento y consolidación en MERCOSUR del diálogo social y la participación institucionalizados comenzó a mediados de la década de los 90 y continuó hasta su conclusión con un seminario en 2008 en la sede del CES en el que las organizaciones económicas y sociales del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR llegaron a conclusiones destinadas a impulsar el papel de los agentes sociales en la región.

Este proceso acrecentó su contenido en el año 2002 con motivo de la presidencia española de la Unión Europea, en la que el CES asumió un importante protagonismo en la agenda del semestre. Ese año se celebró en Madrid en la sede del Consejo el Segundo Encuentro de Representantes de la Sociedad Civil organizada de Europa, América Latina y el Caribe que, desde su primera edición celebrada en Rio de Janeiro en 1999 tras la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, tuvo lugar ese mismo año. Este encuentro viene celebrándose periódicamente hasta la actualidad promovido por la Comisión Europea en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo y en el que siempre ha participado el CES de España.

En sintonía con las Cumbres Iberoamericanas, en el año 2012 el Consejo español acogió en Madrid el Encuentro de Consejos Económicos y Sociales Iberoamericanos con ocasión de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”. El tema central de discusión versó sobre “Globalización y crecimiento inclusivo: el papel de los Consejos Económicos y Sociales”.



3

El CES ha contribuido a la reflexión sobre el futuro del trabajo, con motivo de la celebración en 2019 del centenario de la OIT, mediante la elaboración de un informe de iniciativa propia.

LA RELACIÓN CON LA OIT, AICESIS Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

OIT

La relación con la OIT comenzó nada más constituirse el CES con la participación en programas de ambas partes y la firma de un convenio de colaboración entre el CES y la Oficina Internacional del Trabajo.

El Consejo ha participado de manera continua en diferentes programas de la OIT aportando su experiencia en diálogo social institucionalizado y en contenidos concretos económicos y sociales —como por ejemplo la contribución a la reflexión sobre el futuro del trabajo en el período 2015-2019 con motivo de la celebración en 2019 del centenario de la OIT.

AICESIS

A pesar de su temprana relación nada más constituirse el CES, el Consejo español no se incorporó a la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) hasta el año 2001, entrando a formar parte de su Consejo de Administración en el año 2003. El Consejo de Administración de la AICESIS se reunió en Madrid por primera vez en el año 2006.

La AICESIS abrió la puerta a la colaboración con los Consejos del continente africano asociados en la Unión de CES Africanos (UCESA) —Argelia, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, Guinea, Kenia, Mali, Marruecos, Mauricio, Ruanda y Senegal—, con los de Asia, así como con la organización de las Naciones Unidas.



4

En el año 2004 el pleno del Consejo decidió pronunciarse y contribuir a la reflexión sobre la cooperación para el desarrollo encargando a la Comisión de trabajo de mercado único europeo, desarrollo regional y cooperación al desarrollo la elaboración de una propuesta de informe sobre la cooperación y la acción exterior.

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El Informe 3/2005, Cooperación y acción exterior

Tras 10 años de actividad del CES español y de profundos cambios a escala global el informe se producía en un momento muy oportuno. Así, por un lado, se reconocía que la creciente interdependencia entre los países y la interrelación política, económica y cultural que caracteriza al actual proceso de globalización suponen un gran potencial para impulsar en el mundo un desarrollo económico y social más equilibrado. No obstante, los efectos beneficiosos de la globalización no están afectando de la misma forma e intensidad a todos los países y a todos los grupos sociales y, lo que es más importante, persisten las privaciones y carencias de todo tipo en buena parte de la humanidad.

Con la elaboración del Informe 3/2005, *Cooperación y acción exterior*, el CES pretendió, por un lado, exponer una visión de la ayuda y de la cooperación internacional al desarrollo y realizar una reflexión consensuada por parte de los interlocutores económicos y sociales sobre la misma y, por otro, enmarcar la actividad de cooperación exterior del Consejo Económico y Social como contribución a la cooperación al desarrollo en un ámbito específico, el del fortalecimiento institucional democrático, mediante el apoyo a los procesos de diálogo institucionalizado en diferentes países. El informe se estructura en dos grandes bloques, uno dedicado a la cooperación internacional para el desarrollo y otro que se centra en la contribución del CES a la cooperación al desarrollo. El informe incluye un listado completo de todas las actividades de cooperación y acción exterior del CES realizadas hasta 2005.

Tal y como afirma en sus conclusiones el Informe, los Consejos Económicos y Sociales e

instituciones similares constituyen un cauce de diálogo institucionalizado y de participación de los agentes sociales y económicos que aporta una importante contribución a las condiciones de buen gobierno democrático, fortalecimiento institucional y desarrollo socioeconómico. En estas coordenadas, el Consejo Económico y Social de España puede actuar como referente institucional para países que desean impulsar estas políticas. El Consejo Económico y Social de España, desde el comienzo de sus actividades, ha venido desarrollando la lógica actividad de representación institucional en el exterior. Sin perjuicio de las relaciones institucionales en el ámbito exterior, que apoyan su actividad de cooperación, el CES debe seguir profundizando en una política específica de cooperación y asistencia técnica que, a pesar de no estar contemplada en su Ley de Creación, ha venido llevando a cabo en estos años con instituciones y agentes sociales de terceros países.

La cooperación exterior del Consejo, continua el Informe 3/2005, desarrollada en el ejercicio de su autonomía, y con un sentido de coherencia respecto de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, debe consistir en la programación y realización de un conjunto de acciones de asistencia y apoyo a los procesos de promoción de la participación de las organizaciones y de diálogo institucionalizado, finalidad para la cual se han de destinar unos recursos específicos, humanos y presupuestarios.

TRESMED

En 1998 se celebró en Lisboa la IV.^a Cumbre Económico-Social Euromediterránea en la sede del CES de Portugal. En esta reunión se decidió

presentar a la Unión Europea una serie de proyectos de cooperación para que fueran financiados a través de los mecanismos existentes. Una de las propuestas de proyecto se llamaba “TRES-MED: la función consultiva de los interlocutores económicos y sociales. Estancias y seminarios de los agentes económicos y sociales de los países del Sur y del Este del Mediterráneo en países de la Unión Europea.”

En el año 2000 se aprobó el proyecto TRES-MED, financiado por la Comisión Europea, como un programa pionero para implicar en el diálogo entre ambas orillas mediterráneas a las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales. El proyecto se ha realizado siempre en colaboración con otros Consejos mediterráneos y celebró sus primeras actividades en el año 2001.

El Consejo Económico y Social de España desarrolló desde el año 2001 y hasta el año 2015 sin interrupción el Proyecto TRESMED, para la promoción y consolidación de los Consejos Económicos y Sociales en el espacio euromediterráneo, y para la contribución de los mismos al progreso de la Asociación Euromediterránea y posteriormente a la Política Europea de Vecindad.

EUROSociAL

En el año 2013 el Consejo Económico y Social firmó un acuerdo de colaboración con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), por el que el CES se convirtió en socio operativo del proyecto europeo EUROSociAL que, liderado por FIIAPP, tiene como objetivo fundamental el promover la cohesión social en América Latina, mediante el apoyo de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROSociAL es un programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América latina en el que el CES participaba ya antes desde el año 2012.

En este marco, el CES impulsó el fortalecimiento y la confirmación de foros nacionales

permanentes de diálogo y concertación necesarios para la cohesión social entre los años 2012 a 2016. Más concretamente, el CES ha coordinado y desarrollado 13 acciones dirigidas a apoyo a Consejos Económicos y Sociales de reciente creación; a procesos de redefinición de instituciones y promoción del diálogo social; a la creación de redes; y a la atención de otras iniciativas de diálogo social institucionalizado.

En el año 2014, con el apoyo de EUROSociAL, el Consejo Económico y Social de España coordinó la elaboración colectiva y publicación del libro “Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social”, con el propósito de favorecer la difusión sobre dichas instituciones, sus marcos normativos y el fortalecimiento de su capacidad de consenso e incidencia social.

También fruto de esta colaboración, en 2015 fue presentado el Informe “2013-2014, el diálogo Social y las políticas públicas en Guatemala”, elaborado por el Consejo Económico y Social de Guatemala, con el apoyo del CES español a través del proyecto de EUROSociAL.

INTERCOONECTA

Finalmente, el CES es desde enero de 2018 entidad colaboradora del Proyecto INTERCOONECTA, Plan de transferencia, intercambio y gestión de conocimiento para el desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, que la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (AECID) ha puesto en marcha. Dicho programa está dirigido a las administraciones públicas e instituciones públicas de América Latina y Caribe, y tiene como prioridades temáticas la gobernabilidad democrática, la cohesión social, el desarrollo económico y una serie de líneas temáticas relacionadas con la Agenda 2030 de Naciones Unidas.



La reproducción de este número de la Revista
Cauces está permitida citando su procedencia.

ISSN: 1888-038X (edición impresa)

ISSN: 1988-3463 (edición internet)

Deposito legal: M-32857-2007

Imprime: Palgraphic, S.A.

Los Cuadernos Cauces recogen materiales y trabajos elaborados por los servicios del Consejo como aportaciones al dialogo, el debate y la información, y no representan, en ningún caso, las opiniones y pronunciamientos institucionales del CES que son exclusivamente realizados y aprobados por sus órganos competentes.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

CAUCES

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CES
C/ Huertas, 73
28014 Madrid
Teléfono: 91 429 00 18
Web: www.ces.es
E-mail: publicaciones@ces.es

NOMBRE

APELLIDOS

INSTITUCIÓN O EMPRESA

DOMICILIO

POBLACIÓN

CÓDIGO POSTAL / PROVINCIA

TELÉFONO

EMAIL

Ruego que me suscriban por un año a la publicación:
CAUCES, Cuadernos del Consejo Económico y Social (cuatro números)

Precio anual 12 euros (números sueltos 3 euros)

FORMA DE PAGO

Transferencia bancaria a la recepción de la factura



 **25** AÑOS
CES

CES CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA
