

Últimas recomendaciones de la Unión Europea para el proceso reformista en España (vertiente socio-laboral)

1. En el marco del sistema de Gobernanza Económica Europea, el 14 de julio de 2015, se adoptó la [Recomendación del Consejo, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España](#) (DOUE 2015/C 272/13). En dicho instrumento normativo el Consejo de la Unión Europea analiza los avances y propuestas de reforma planteadas por nuestro Gobierno en el [Plan Nacional de Reformas de 2015](#) y en su [Programa de Estabilidad de 2015](#) (presentados el 30 de abril de 2015), formulando nuevas recomendaciones específicas para nuestro país –en el marco del Semestre Europeo– para 2015 y 2016.

Entre las bases de este método de gobernanza se encuentra la nueva estrategia para el crecimiento y el empleo («[Europa 2020](#)»), basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa ([DO L 306, 23 de noviembre de 2011](#)); por otra parte, el 14 de julio de 2015, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una [Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión](#) y, el 21 de octubre de 2010, una [Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros](#), que juntas forman las «directrices integradas». En esta dirección, el Consejo ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales. Ya el 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su Informe específico de 2015 sobre España¹. En él se evaluaron los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo el 8 de julio de 2014. El [Informe](#) específico también incluía los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#). En su análisis, la Comisión concluía que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren la adopción de medidas contundentes y un seguimiento específico. En particular, a pesar de ciertas mejoras en el reequilibrio de la balanza por cuenta corriente y el significativo esfuerzo de desapalancamiento de los últimos años, los riesgos derivados de los altos niveles de endeudamiento del sector privado y el sector público y la posi-

¹ [Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos](#), COM (2015) 85 final.

ción de inversión internacional neta, muy negativa, siguen requiriendo especial atención «en el contexto de un desempleo muy elevado». La Comisión consideró particularmente necesario actuar para reducir el riesgo de efectos adversos sobre la economía española y, dado el tamaño de esta, de efectos colaterales negativos sobre la Unión Económica y Monetaria.

El problema del empleo sigue ocupando un lugar central dentro de los objetivos pendientes de solución, aunque desde luego no es el único aspecto socio-laboral en el que inciden las nuevas recomendaciones

El objeto de este editorial es ofrecer –aunque sea mediante un análisis sintético– un repaso a las materias sociales concernidas y a las posibles líneas de reforma en materia socio-laboral que se plantean en las nuevas recomendaciones específicas del Consejo para España. El problema del empleo sigue ocupando un lugar central dentro de los objetivos pendientes de solución, aunque desde luego no es el único aspecto socio-laboral en el que inciden las nuevas recomendaciones².

2. En relación con el gasto público y la fiscalidad, partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad para España y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo considera que «existe el riesgo de que España no cumpla las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento». Al respecto, considera que España ha realizado algunos avances en la eliminación de los atrasos en los pagos de la deuda comercial del sector público y que en 2014 también realizó algunos avances en la elaboración de propuestas encaminadas a racionalizar los gastos sanitarios, educativos y sociales de las comunidades autónomas, aunque finalmente no se aprobaron. Sin embargo, el 28 de mayo de 2015 se adoptó una normativa para introducir una regla de gasto para los gastos farmacéuticos y sanitarios de las comunidades autónomas (Considerando 8). La aplicación de las medidas preventivas, correctoras y ejecutivas de la **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** considera que está «avanzando lentamente». El Consejo reconoce que ha mejorado la relación coste-eficacia del sector sanitario, aunque «sigue siendo esencial mantener controlado el aumento de los gastos farmacéuticos y, en concreto, realizar un seguimiento de los gastos farmacéuticos de los hospitales». También constata que, aunque ha aumentado considerablemente la disponibilidad de los datos de la ejecución presupuestaria, «sigue habiendo margen de mejora a escala regional garantizando el cumplimiento del principio de estabilidad del Derecho sobre transparencia y plurianualidad, la convergencia con las normas públicas de contabilidad y un uso adecuado de las cuentas extrasupuestarias» (Considerando 9).

² En esta Revista ya se han publicado algunos trabajos que abordan específicamente la incidencia socio-laboral de las políticas de gobernanza económica europea, *vid.* VELA DÍAZ, R.: «La gobernanza económica europea: Una aproximación a su incidencia en los sistemas de relaciones laborales», *RTSS.CEF*, núm. 385, abril 2015; MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M.: «La intromisión de la gobernanza económica europea en la negociación colectiva salarial y en los sistemas de pensiones», *RTSS.CEF*, núms. 389-390, agosto-septiembre 2015.

En el área de la fiscalidad (Considerando 10) constata que se han registrado algunos avances, habiéndose introducido una reforma fiscal general con el fin de simplificar el sistema tributario y hacerlo más propicio al crecimiento y la creación de empleo. La reforma fiscal, que afecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas y al impuesto sobre sociedades, fue aprobada el 20 de noviembre de 2014 y entró en vigor en enero de 2015. También se registraron algunos avances en materia de lucha contra la evasión fiscal. Indica que las medidas tomadas recientemente para fomentar el acceso a la financiación no bancaria han mejorado, al menos en cierta medida, el acceso de las empresas a la financiación, lo cual es especialmente importante teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia de las empresas españolas respecto del crédito bancario. Para el Consejo, es «fundamental aplicar plenamente estas reformas a fin de facilitar la reasignación de recursos y respaldar el actual proceso de ajuste». Al respecto, considera que se lograron algunos avances en la supresión de los estrangulamientos persistentes en el sistema de gestión de la insolvencia de las empresas, aprobándose el 27 de febrero de 2015 un [real decreto-ley](#) sobre insolvencia personal. Sin embargo, considera que «siguen siendo necesarias mejoras adicionales de la capacidad administrativa y judicial para gestionar los casos de insolvencia».

Con base en estas consideraciones las recomendaciones de gasto público y fiscalidad son: «Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en 2016 a más tardar, tomando las medidas estructurales necesarias en 2015 y 2016 y aprovechando los resultados positivos imprevistos para acelerar la reducción del déficit y de la deuda. Reforzar la transparencia y la obligación de rendir cuentas de las haciendas públicas de las comunidades autónomas. Mejorar la relación coste-eficacia del sector sanitario y racionalizar los gastos farmacéuticos de los hospitales» (Recomendación 1).

De manera que se siguen exigiendo medidas de corrección del déficit, con especial atención al sector sanitario, aunque debería mejor hablar de servicio público de sanidad. Lo más criticable es que sigue sin prestarse la debida atención a los efectos «redistributivos» de la política fiscal, como importante instrumento que contribuye a una mayor equidad junto con un mayor crecimiento. Las amplias y persistentes pérdidas entre los grupos de renta más baja –como considera la OCDE– revelan la necesidad de unos apoyos a la renta bien diseñados y de un gasto social contra-cíclico [*In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, OCDE, París, 2015, pág. 17]. En las recomendaciones no se encuentra referencia alguna a la necesidad de un sistema fiscal más progresivo, así como una mayor equidad en el tratamiento de las rentas del capital con el gravamen de las rentas salariales, como soporte de un más eficiente y reforzado Estado de Bienestar que afronte los nuevos cambios demográficos y socio-familiares.

Lo más criticable es que sigue sin prestarse la debida atención a los efectos «redistributivos» de la política fiscal, como importante instrumento que contribuye a una mayor equidad junto con un mayor crecimiento

3. Dentro de la vertiente estrictamente socio-laboral, el desempleo sigue siendo el problema fundamental de nuestro país. La diagnosis parte de la combinación de una elevada tasa desempleo

de larga duración, junto con la fuerte segmentación de nuestro mercado de trabajo, que se consideran por el Consejo como los elementos que «siguen frenando el aumento de la productividad y afectan negativamente a las condiciones de trabajo en España».

El Consejo es consciente de que, a pesar de las reformas del marco reglamentario, la «proporción de la población activa con un empleo temporal sigue siendo alta y afecta especialmente a los jóvenes y a los trabajadores menos cualificados». Ello pone de manifiesto –entendemos– que la precarización laboral se ha incrementado en nuestro país, la destrucción de

empleo estable apenas se ha visto compensada por el crecimiento del empleo precario. Por otra parte, el Consejo considera que «aún no se estarían utilizando plenamente los nuevos tipos de contrato introducidos para los trabajadores de las pymes ni los incentivos para estimular la contratación de trabajadores por tiempo indefinido» (Considerando 11). Lo que viene a poner de relieve que la proliferación de sub-modalidades y nuevas variantes contractuales, así como la política de incentivos, no han sido eficientes de cara a la generación de empleo estable en nuestro país. En tal sentido, avala el anuncio de las autoridades españolas para que en mayo de 2016 se realice una evaluación de las subvenciones ofrecidas a las empresas por las nuevas contrataciones (cosa que debería haberse ya realizado con carácter permanente). Realmente existen fundadas sospechas de que, en nuestro país, se ha sobrevalorado el potencial de las medidas económicas de fomento del empleo. Se hace necesario medir sus efectos reales en la creación de empleo, esto es, evaluarlas adecuadamente para priorizar los recursos disponibles en las que acrediten eficacia y eficiencia.

El Consejo considera que la actuación del servicio público de empleo, y de las agencias a las que se han transferido algunas de sus funciones, es «fundamental para garantizar la eficacia y la orientación adecuada de las políticas activas del mercado de trabajo y de las políticas de activación, con inclusión de una rehabilitación profesional eficaz que permita a los trabajadores incorporarse a los sectores en los que se está creando más empleo». Ciertamente, hemos asistido a un

España ha realizado «avances limitados» en la aceleración de la «modernización de los servicios públicos de empleo» y en la corrección de las «disparidades regionales»

reforzamiento de la vertiente privatizada de la colocación y la intermediación en el mercado de trabajo. Pero concluye que España ha realizado «avances limitados» en la aceleración de la «modernización de los servicios públicos de empleo» y en la corrección de las «disparidades regionales» (Considerando 11).

Como no podía ser de otra manera, constata que en nuestro país el desempleo juvenil se mantiene a un nivel muy elevado (por encima del 50%). De otro lado, la tasa de abandono escolar prematuro –así como el porcentaje de NEET (*Not in Education, Employment, or Training*),

en torno al 25%— son de los más altos de la Unión Europea. La Recomendación se refiere a que España está aplicando los nuevos planes educativos introducidos por la [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa, destinada a aumentar la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Pero lo cierto es que la educación —como «servicio público», lenguaje que se elude por el documento— se ha visto también notablemente afectada por la política presupuestaria de recortes, y el binomio recorte/mejora de la calidad se antoja algo complicado, cuando no abiertamente incompatible.

El Consejo considera que se han logrado «avances limitados» en otra de nuestras asignaturas pendientes, esto es, en el aumento de la adaptación de la educación y formación profesionales a las necesidades del mercado de trabajo³, así como que «la mejora de la cooperación entre los centros de enseñanza superior y las empresas lleva retraso». El Consejo señala que, aunque se prevé ampliar el plan de formación profesional dual en 2015, se constata que «sigue habiendo considerables diferencias entre las comunidades autónomas en lo que respecta a su aplicación», de ahí que justifica que se haya creado un comité específico con la misión de examinar la pertinencia de los currículos de educación y formación para las necesidades del mercado laboral (Considerando 12). Así pues, pone de manifiesto lo que ya es conocido, que la modernización de nuestros sistemas formativos —en función de las necesidades del mercado de trabajo— se desarrolla con excesiva lentitud y no está exenta de desequilibrios en su desarrollo.

La modernización de nuestros sistemas formativos —en función de las necesidades del mercado de trabajo— se desarrolla con excesiva lentitud y no está exenta de desequilibrios en su desarrollo

En esta materia lo que se recomienda es contundente: «Tomar medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, especialmente como parte de la lucha contra el desempleo juvenil» (Recomendación 3). Para ello —debería añadirse— sería necesario también reforzar los medios humanos y materiales de los servicios públicos de empleo en su apoyo a los trabajadores más vulnerables, que garantice verdaderamente un asesoramiento «individualizado» por asesores cualificados, lo que requiere de mayor inversión en esta política «activa» de empleo. Lo cierto también es que la implementación de la «Garantía Juvenil» está siendo dificultosa y no está dando los resultados esperados⁴.

En todo caso, la visión que ofrecen las recomendaciones frente al desempleo son las tradicionales, se circunscriben a la política de empleo, cuando el verdadero problema de fondo es la estructura productiva de nuestro país y la falta de un modelo económico de crecimiento que

³ Vid. las propuestas del estudio *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Spain*, OCDE, 2015; y el más reciente, *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posible las reformas*, OCDE-Fundación Santillana, 2015.

⁴ Vid. nuestro editorial: «El nuevo Sistema Nacional de Garantía Juvenil (más "burocratización" que originalidad)», *RTSS.CEF*, núms. 377-378, agosto-septiembre 2014.

Las recomendaciones frente al desempleo son las tradicionales, se circunscriben a la política de empleo, cuando el verdadero problema de fondo es la estructura productiva de nuestro país y la falta de un modelo económico de crecimiento que fomente el empleo estable y de calidad

fomente el empleo estable y de calidad⁵. Esto ya pertenece al terreno de la política económica propiamente industrial y lo cierto es que impera la necesidad de desarrollar una eficaz y moderna política industrial que permita que las empresas españolas: asciendan en la cadena de valor, esto es, el impulso de una industria que obtenga altos niveles de productividad al haber accedido a ventajas competitivas sobre activos intangibles específicos (acceso a la tecnología, los conocimientos de gestión en equipo, las mejores ideas de

comercialización, etc.); estén en disposición de aprovechar las oportunidades que puedan producirse del proceso de «deslocalización inversa» desde algunos países emergentes hacia otros más desarrollados; y, entre otras cosas, logren una nueva inserción en la globalización diversificando sus actividades hacia países emergentes, sin desvincularse de los mercados europeos⁶.

4. Dentro de la visión neoclásica propia de las instituciones económicas europeas –e internacionales– la Recomendación mantiene el criterio de promover: «Promover, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, la adecuación de los salarios a la productividad teniendo en cuenta las diferencias en las cualificaciones y las condiciones de los mercados laborales locales, así como las divergencias en los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas» (Recomendación 3). En definitiva, se aboga por una mayor «dispersión» salarial, de manera que las dinámicas salariales sean cada vez más permeables a las diferencias de productividad, sean estas territoriales, sectoriales o de empresa. Ello en línea con lo que también viene diagnosticando el propio Fondo Monetario Internacional que, si bien admite que las reformas laborales y la moderación en el crecimiento de los salarios han actuado de soporte del mantenimiento del empleo y ha ayudado a España a recuperar

Se aboga por una mayor «dispersión» salarial, de manera que las dinámicas salariales sean cada vez más permeables a las diferencias de productividad, sean estas territoriales, sectoriales o de empresa

⁵ En relación con el binomio «formación-empleo», y en esta misma dirección, reclamando el concurso de la otra «variable»: un «modelo productivo» capaz de generar un «crecimiento sostenible», en términos cuantitativos y cualitativos, *vid.* el editorial de nuestro director: «A más formación, más empleo y de mayor calidad: ¿Una "ecuación correcta"?», *RTSS.CEF*, núm. 386, mayo 2015.

⁶ Más ampliamente, *vid.* las propuestas de DÍAZ DE SARRALDE, S. y ESTRADA, B.: *Otro modelo económico y social para España. Una propuesta progresista para salir de la crisis*, Fundación 1.º de mayo/Fundación Alternativas/Fundación Largo Caballero, Madrid, abril 2015.

la competitividad perdida durante el *boom* previo a la crisis, considera que los instrumentos de determinación –y reajuste– de la dinámica salarial le parecen insuficientes y se aboga, a medio plazo, por mantener el crecimiento salarial en línea con la productividad y la competitividad externa, como claves para un crecimiento sostenible del empleo, así como asegurar un reajuste salarial más apegado al nivel empresarial⁷.

Estos planteamientos –al menos en apariencia– parecen desconocer las profundas –y controvertidas jurídicamente– reformas estructurales de la negociación colectiva operadas en nuestro país –especialmente con la reforma laboral de 2012– hacia una importante descentralización negocial: la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa, la facilitación de los acuerdos de descuelgue y otras técnicas de inaplicación de convenios colectivos, la flexibilización de las reglas de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, por citar solo algunas de sus manifestaciones más relevantes. A este respecto, y en contra de lo que señalan otras instituciones internacionales, el análisis neoclásico del Consejo conecta la dinámica salarial con la altísima tasa de desempleo, para recomendar –aunque de forma un tanto elíptica– que, a corto plazo, «podría ser necesario que los salarios de algunos sectores y empresas aumenten menos que la productividad, con objeto de crear empleo y seguir mejorando la competitividad».

Los propios interlocutores sociales han alcanzado un consenso en la materia, a través del Acuerdo Interprofesional global para 2015-2017. En este Acuerdo es destacable la importancia de establecer, mediante negociaciones sectoriales y a nivel de empresa, el principio de que la evolución de los salarios debe reflejar las diferencias de productividad entre las empresas. Es decir, la implicación de los agentes sociales en el ajuste de la dinámica salarial a los incrementos de productividad es evidente. Los propios agentes sociales han sido responsables en materia de moderación salarial, abandonando los automatismos de la indexación salarial y solo estableciendo *guidelines* de incremento salarial muy modesto en una fase –se supone– ya de remonte de la crisis, con la apertura para que los negociadores tengan en cuenta las circunstancias específicas de su ámbito para fijar las condiciones salariales «... dentro de los límites derivados del incremento de la productividad», de manera que la cifra resultante «permita a los sectores y a las empresas, en particular las abiertas a la competencia internacional, mantener, al menos, su posición actual y no verse perjudicadas respecto a sus competidores» [«Criterios para la determinación de los incrementos salariales», capítulo III del [III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015-2017](#) (BOE 20 de junio de 2015)].

⁷ En concreto, el FMI señala lo siguiente: que la evolución de los salarios en España todavía no refleja adecuadamente las diferencias de situación económica entre las diferentes empresas; que para fomentar a los trabajadores y al capital hacia los sectores más productivos –aquellos que impulsarán el crecimiento y el beneficio– es crítico asegurar que las posibilidades para el reajuste a nivel de empresas puedan ser fácilmente utilizadas; por último, también considera que deberían eliminarse los obstáculos regulatorios y jurídicos para el desarrollo de la negociación colectiva de empresa y el descuelgue empresarial (IMF: *Spain: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission*, 8 de junio de 2015).

Pero repárese que para las requeridas medidas de fomento del ajuste salarios/productividad, se invoca el método de «consulta» de acuerdo con las «prácticas nacionales». Fórmula de participación y de co-responsabilización en la política económica muy alejada de prácticas más intensas de concertación social tripartita, de manera que puede no conllevar un verdadero «diálogo social efectivo». Ello refleja la visión «reduccionista» con el que las instituciones de la Unión Europea afrontan los métodos de diálogo social [consúltese al respecto, UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, UGT, Madrid, 2014].

Las Recomendaciones se mueven lejos de la problemática social que viene asociada a la desigualdad de renta creciente provocada por las políticas anti-crisis, incluidas las laborales

En todo caso, interesa destacar cómo las Recomendaciones se mueven lejos de la problemática social que viene asociada a la desigualdad de renta creciente provocada por las políticas anti-crisis, incluidas las laborales [vid. ORSINI, K.: «Wage adjustment in Spain: slow, inefficient and unfair?», *ECFIN*, vol. 11, Issue 10, noviembre 2014], y sobre la que otras instituciones internacionales sí que hacen

hincapié, formulando recetas alternativas a las imperantes. Llamamos aquí la atención sobre el Estudio sobre crecimiento con equidad de la OIT [*España. Crecimiento con empleo*, OIT, Ginebra, 2014], donde se llama la atención sobre la necesidad de mejora de la cobertura de los trabajadores a través de convenios sectoriales de calidad y el establecimiento de directrices de coordinación junto a la formulación de normas mínimas, sin que se aprecien motivos económicos claros que justifiquen nuevas reducciones de ingresos laborales, pues considera que «la competitividad en costes ha sido ampliamente restaurada y, por lo tanto, nuevos recortes salariales socavarían la demanda interna por encima de cualquier beneficio que pudiese surgir en términos de aumento de las exportaciones». Por su parte, el estudio ya citado de la OCDE (*In It Together. Why Less Inequality Benefits All*), alerta sobre la creciente desigualdad de ingresos –favorecida por las nuevas formas precarias de empleo– y advierte, que, más allá de su impacto sobre la cohesión social, el crecimiento de la desigualdad es perjudicial para el crecimiento económico a largo plazo.

5. En materia de protección social, el Consejo considera que España ha realizado «avances limitados» en la mejora de la eficacia de su sistema. Tiene en consideración el establecimiento de un nuevo Programa de Activación para los desempleados de larga duración, que –al estilo de los anteriores programas– combina el apoyo a la renta con asistencia en la búsqueda de empleo. Es decir, que combina la vertiente tuitiva con la dimensión proactiva propia de las nuevas políticas legislativas de atención a los desempleados (lo que no es ninguna novedad, pues se emplea el mismo modelo regulatorio de programas anteriores).

Ciertamente, el desempleo de larga duración azota gravemente en nuestro país, y las tasas de cobertura de desempleados han sufrido un drástico retroceso por lo prolongado de la crisis económica. Con los actuales instrumentos de protección social –diseñados para situaciones de mayor

Con los actuales instrumentos de protección social –diseñados para situaciones de mayor normalidad económica– no se alcanza a proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad

normalidad económica– no se alcanza a proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad. De ahí la necesidad de ir diseñando y prorrogando diversos planes extraordinarios para atender a los trabajadores que agotan las prestaciones «ordinarias» por desempleo. En la actualidad se trata del denominado «Plan de Activación para el Empleo» [Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo]. Mientras que las prestaciones por desempleo solo protegen en torno al 58,5 % de los trabajadores desempleados –según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a julio de 2015– y con una cobertura de carácter temporal, en el ámbito de la protección que se ofrece desde otras Administraciones públicas que proporcionan rentas mínimas de inserción, se refleja una tasa de cobertura en la totalidad del Estado que apenas supera la cifra del 5,48 %⁸. Tras el Plan de Activación mencionado solo ha logrado mejorar en dos puntos porcentuales la tasa de cobertura de la protección por desempleo.

Para el Consejo, la coordinación «limitada» entre los servicios de empleo y los servicios sociales y la incompatibilidad de los distintos regímenes de renta mínima han reducido la eficacia de los programas de ayuda social. Teniendo que afrontar unos altos niveles de pobreza, especialmente entre los hogares de baja renta con hijos⁹, el Consejo considera que España ha realizado «avances limitados en la mejora de la orientación específica de los sistemas de ayuda familiar y los servicios asistenciales» (Considerando 13). Por ello, su Recomendación 3 consiste en: «Racionalizar los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar y fomentar la movilidad regional». En honor a la verdad, no existe en España un verdadero «sistema» de rentas mínimas, sino un conjunto heterogéneo de múltiples prestaciones diversas y descoordinadas, coyunturales y con distintos objetivos y filosofías, que presentan vacíos asistenciales y solapamientos importantes, además

La coordinación «limitada» entre los servicios de empleo y los servicios sociales y la incompatibilidad de los distintos regímenes de renta mínima han reducido la eficacia de los programas de ayuda social

⁸ Vid. la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social*, presentada en el Congreso de los Diputados, por los sindicatos UGT y CC. OO., el 21 de abril de 2015, donde se diseña una «Prestación de Ingresos Mínimos» como prestación no contributiva de ingresos mínimos en caso de desempleo dentro del sistema de Seguridad Social.

⁹ Cfr. el preocupante informe reciente de OXFAM: *Europa para la mayoría, no para las élites. Cambiar ya el rumbo de la desigualdad y la pobreza en Europa*, 9 de septiembre de 2015, realizado sobre la base de los datos que suministra el informe de HARDOON, D.: *Análisis de los datos sobre desigualdad de 28 países de la Unión Europea*.

de una oferta autonómica desigual (fruto de nuestro modelo de distribución competencial). En este sentido, creemos que urge la actualización y replanteamiento de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos a la luz de las nuevas realidades y de un planteamiento global, que tenga en cuenta la multicausalidad de la pobreza y los derechos básicos y que revise las obligaciones y contraprestaciones y la duración. Así pues, se debería profundizar en el estudio y debate sobre la implantación –coordinada y paulatina– de prestaciones universales e incondicionadas, como sería la renta mínima o básica.

6. La Recomendación también incide sobre cuestiones relativas a nuestra productividad y crecimiento. En este ámbito, el Consejo considera que las reformas estructurales deben incluir la eliminación de los obstáculos al crecimiento de las empresas, el apoyo a las pymes en la expansión de sus mercados y el fomento de la innovación, la promoción de la capacidad exportadora y «la estimulación de la creación de empleo», así como ayudar a las empresas a competir con mayor eficacia, particularmente en los mercados internos, y mejorar la productividad global. A tal efecto, se pone de manifiesto que España ha empezado a examinar las razones de la elevada proporción de empresas pequeñas y microempresas en su economía.

Las reformas estructurales deben incluir la eliminación de los obstáculos al crecimiento de las empresas, el apoyo a las pymes en la expansión de sus mercados y el fomento de la innovación, la promoción de la capacidad exportadora y «la estimulación de la creación de empleo»

En efecto, el fenómeno del *downsizing* ha calado con intensidad en un nuestro país y acarrea problemas en términos de internacionalización y competitividad de nuestra economía. El Consejo Empresarial para la Competitividad pone también de manifiesto que las políticas de crecimiento empresarial y de internacionalización han de concebirse como complementarias; dada la elevada concentración de las exportaciones en empresas de mayor tamaño, «todas las actuaciones orientadas a fomentar el crecimiento empresarial tendrán, como efecto secundario, el incremento del volumen de exportaciones» [*España 2018, Madrid, noviembre 2014*]. Así pues, del estudio de las razones por las que las empresas no han crecido en nuestro país (especialmente su falta de transición hacia el espacio de la mediana empresa), permitiría al Gobierno eliminar los obstáculos reglamentarios que impiden su expansión; aunque consideramos que la mejora de la financiación de la cadena de suministro es un ámbito de intervención clave en este terreno.

También el Consejo se refiere a dos materias en las que considera que no se han registrado avances (Considerando 14): de un lado, lo que se refiere a la adopción de la reforma de los servicios profesionales y las asociaciones profesionales; de otro, señala que las deficiencias estructurales de nuestro sistema de investigación e innovación siguen limitando el potencial de crecimiento

de la economía española¹⁰. Por ello, sigue considerando esencial encontrar nuevas fuentes de financiación, garantizar una utilización eficaz y eficiente de los recursos, crear la nueva agencia de investigación y promover medidas encaminadas a hacer que el entorno empresarial sea más propicio a la innovación. Con base en este estado de situación, se recomienda «suprimir los obstáculos al crecimiento de las empresas, tales como las disposiciones que dependen del tamaño de las empresas»; así como «adoptar la reforma planeada de los servicios profesionales, acelerar la aplicación de la [Ley de Garantía de la Unidad de Mercado](#)» (Recomendación 4).

7. Valoradas en su conjunto, las Recomendaciones de la Unión Europea para España se mueven en una línea continuista –aferrada a ciertos «dogmas» economicistas– y poco receptiva a las nuevas problemáticas sociales generadas por la crisis y por las propias políticas económico-financieras aplicadas para paliarla. Hubiera sido reclamable una mayor atención a los desajustes en la vertiente de la cohesión social y a las desigualdades sociales inducidas. En todo caso, conviene tenerlas presentes porque habrán de entrar en la agenda de política económica y social, tanto del actual como –especialmente– del Gobierno que resulte tras las ya próximas elecciones generales.

José Antonio Fernández Avilés
Subdirector

¹⁰ Sobre las carencias en este terreno, consúltese el informe de la Fundación 1.º de Mayo: [Presupuestos de I+D+i: Crónica de un naufragio anunciado](#), Madrid, septiembre 2015.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0