

ECONOMÍA, TRABAJO  
Y SOCIEDAD  
**MEMORIA**  
**SOBRE**  
**LA SITUACIÓN**  
**SOCIOECONÓMICA**  
**Y LABORAL**  
**ESPAÑA 2012**

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones  
NICES: 657-2013

Colección Memorias  
Número 20

La reproducción de esta Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2013

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2013

Derechos reservados conforme a la Ley:

**Consejo Económico y Social.**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-mail: publicaciones@ces.es

Información Internet: [www.ces.es](http://www.ces.es)

ISBN: 978-84-8188-342-8

Depósito legal: M. 19.195-2013

Preimpresión: Marasán

José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: Imprenta FARESO, S.A.  
Paseo de la Dirección, 5  
28039 Madrid

# MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2012

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno  
del Consejo Económico y Social  
celebrada el 29 de mayo de 2013



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Marcos Peña Pinto	
<i>Presidente del Consejo Económico y Social</i>	XI
RESUMEN	1
CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO	29
1. CONTEXTO INTERNACIONAL	31
1.1. Economía internacional	31
1.2. Comercio mundial	38
1.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios de la economía mundial	43
2. UNIÓN EUROPEA	47
2.1. Situación económica y perspectivas	47
2.2. Marco institucional	53
2.3. Política económica	62
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA	73
3.1. Situación económica y perspectivas	75
3.2. Políticas y reformas ante la crisis	84
3.2.1. Políticas y reformas en 2012	86
3.3. Sectores productivos	103
3.3.1. Sector primario	105
3.3.2. Industria y energía	115
3.3.3. Construcción	123
3.3.4. Servicios	127
3.4. Sector financiero	136
3.5. Agregados de la demanda	150
3.5.1. Demanda interna	151
3.5.2. Sector exterior	159
3.6. Financiación de la economía	168
3.7. Distribución funcional de la renta	180
3.8. Inflación y precios	191

3.9.	Sector público	198
3.9.1.	Las cuentas de las Administraciones públicas en 2012	198
3.9.2.	Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2013	210
3.9.3.	La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria	223
3.10.	Economía regional	230
CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES		245
INTRODUCCIÓN		247
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO		251
1.1.	Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates	251
1.1.1.	El empleo en Europa	252
1.1.2.	Las políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea	258
1.2.	Mercado de trabajo	270
1.2.1.	Panorama del empleo en 2012	277
1.2.2.	Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo	303
1.3.	Políticas de empleo	314
1.3.1.	Novedades en las políticas de empleo	314
1.3.2.	El gasto en políticas de empleo en 2012	324
1.3.3.	Balance del año en políticas activas	330
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES		345
2.1.	Diálogo social	345
2.1.1.	Unión Europea	345
2.1.2.	España	354
2.2.	El marco normativo de las relaciones laborales	361
2.3.	Negociación colectiva	378
2.3.1.	Contexto y desarrollo de la negociación	378
2.3.2.	Estructura negocial y vigencia de los convenios	383
2.3.3.	Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo	392
2.4.	Conflictos laborales: dimensión y solución	419
2.4.1.	Huelgas: principales características	419
2.4.2.	Solución autónoma de los conflictos	423
2.5.	Tutela judicial y control administrativo	431
2.5.1.	Actividad de la Jurisdicción social	431
2.5.2.	La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	432
2.6.	Prevención de riesgos laborales	435
2.6.1.	Estrategias de actuación y otras iniciativas	436
2.6.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	441

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL	453
INTRODUCCIÓN	455
1. LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	464
1.1. El sistema educativo español ante las prioridades de las políticas europeas	464
1.2. La educación en España	466
1.2.1. Algunos efectos de la crisis sobre el alumnado no universitario	468
1.2.2. Los recursos destinados a la educación y formación	471
1.2.3. El abandono escolar temprano (AET): un problema en el que se puede intervenir desde la educación infantil	475
1.2.4. Las enseñanzas superiores: los retos de la universidad	487
1.3. Los retos del aprendizaje permanente en la población escolar y adulta	497
2. VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL	500
2.1. Problemas en el acceso a la vivienda y su mantenimiento	500
2.2. Situación del mercado de la vivienda en propiedad, alquiler y protegida	513
3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD	538
3.1. Balance de la situación medioambiental	538
3.2. Políticas relacionadas con el cambio climático	548
3.3. Protección ambiental e innovación	555
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	559
4.1. Evolución de las pautas de consumo	560
4.2. Protección de los consumidores y usuarios	568
5. PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	572
5.1. Tendencias en el entorno europeo comparado	572
5.2. Reformas de seguridad social y desarrollo del Pacto de Toledo	579
5.3. Principales magnitudes de la Seguridad Social	591
5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios	608
5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2012	608
5.4.2. Otras prestaciones del sistema	623
5.5. La previsión social complementaria	626
5.6. Protección de la salud y sistema sanitario	635
5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios	636
5.6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud	647
5.7. Atención a la dependencia y servicios sociales	659
5.8. Protección por desempleo	669
5.8.1. Evolución de las prestaciones y perfiles de los perceptores	669

5.8.2. Cambios normativos e institucionales que afectan a la protección por desempleo	679
5.8.3. Evolución del gasto en protección por desempleo	687
5.9. Inclusión social e igualdad de oportunidades	689
5.9.1. Pobreza, desigualdad y exclusión social	690
5.9.2. Políticas de inclusión social e igualdad	701
ÍNDICES	717
ÍNDICE DE CUADROS	719
ÍNDICE DE RECUADROS	725
ÍNDICE DE GRÁFICOS	729



# PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

*Presidente del Consejo Económico y Social*



Usando una cronología propia del Consejo Económico y Social, podríamos decir que hace veinte Memorias, el primer presidente del Consejo, Federico Durán, presentaba la primera *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, correspondiente a 1993. Y al hacerlo subrayaba la importancia de llegar a puntos de vista comunes sobre cuestiones respecto de las que los criterios podían ser muy diversos, según las distintas organizaciones que integran el Consejo.

Afortunadamente, el tiempo ha pasado, los consensos sobre la Memoria se han reiterado y parece lógico, y también de justicia, subrayar, al presentar esta Memoria correspondiente a 2012, la persistencia de los diagnósticos compartidos, incluso en estas épocas de extrema complejidad y dificultad. Sin duda lo que aporta valor a esta Memoria, mas allá de la evidente amplitud y profundidad de sus contenidos, es lo que tiene de posición común en el diagnóstico de nuestra economía y nuestra sociedad desde intereses que pueden entrar en el terreno del conflicto. Diagnóstico, y también líneas de avance en propuestas concertadas. A continuación resumiremos los aspectos de la Memoria en los que el diagnóstico puede decirse que va mas allá de la pura descripción.

Para el CES, la recaída del producto interior bruto (PIB) en la Unión Europea en 2012 es fruto, en gran parte, de deficiencias institucionales y de la desconfianza que estas han generado en los agentes económicos. Hay dificultades para la gestión de una Unión que no dispone de instrumentos para ordenar sus respuestas a la crisis, debido a su insuficiente construcción política e institucional. La zona euro es débil por el contagio al núcleo central de las dificultades de algunas economías. Y la fortaleza del euro supone un freno a las exportaciones.

Hay una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias. Se está produciendo un salto cualitativo institucional sin un aumento similar de la legitimidad democrática. Falta coherencia entre las propuestas de gobernanza económica centradas en el ajuste fiscal y salarial y la Estrategia macroestructural Europa 2020. Es preciso flexibilizar la senda pactada de la consolidación fiscal e impulsar la demanda a escala europea. Y esto, dadas las restricciones fiscales de los países periféricos, debería basarse en la expansión de la demanda y el consumo internos en los países superavitarios y en el aumento de la inversión pública financiada con fondos europeos.

La fragilidad del sistema bancario europeo y su nexos con la deuda soberana muestran la importancia de la unión bancaria y de un marco presupuestario integrado. En este marco, a cambio de un reforzamiento de los instrumentos de disciplina macroeconómica, se

debería avanzar hacia una mayor capacidad fiscal a escala de la Unión Europea, capaz de neutralizar *shocks* asimétricos como los que caracterizan esta crisis.

Esta Memoria considera que el decrecimiento de la economía española se debió a la caída de la demanda interna. Por el contrario, el sector exterior fue el motor de la economía española, y la explicación de este comportamiento no está solo en la competitividad-precio de las exportaciones españolas. La creciente diversificación geográfica y sectorial, la ampliación del número de empresas que exportan, la existencia de grandes empresas exportadoras con elevados niveles de productividad y competitividad, las mejoras en innovación, calidad o labores gerenciales y organizativas, son factores que explicarían el aumento de la competitividad exterior de la economía española.

El endeudamiento de la economía española avanzó por la caída del PIB, las mayores necesidades de endeudamiento de las Administraciones y la lentitud del desahucio del sector privado. La restricción crediticia a empresas y a hogares se intensificó por el deterioro de la solvencia de los prestatarios y por el endurecimiento de las condiciones aplicadas por las entidades financieras. La dificultad de financiación es uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los empresarios, especialmente las pymes, para contribuir a la recuperación.

A pesar de las subidas impositivas las Administraciones cerraron el año con un déficit superior al del año anterior, si bien, de no tener en cuenta el gasto en ayudas a la banca, el déficit se habría visto reducido. La incapacidad de aumentar los ingresos públicos es el principal factor que impide avanzar en la corrección del déficit. Esto se relaciona con la contracción de bases fiscales debido a la recesión y con la vinculación de la capacidad recaudatoria a un modelo de crecimiento agotado, basado en la actividad inmobiliaria, el endeudamiento y la demanda interna. Por ello, el CES estima que habría que plantearse una reforma en profundidad, integral y con visión de largo plazo del sistema fiscal.

En la perspectiva territorial, el PIB per cápita disminuyó en todas las comunidades autónomas, con un empeoramiento de la mayor parte de las menos desarrolladas, frente a cierta mejora de las más avanzadas. El aumento de la dispersión regional en renta por habitante, en un contexto de reducción de los fondos estructurales europeos, pone en serio riesgo la cohesión territorial.

La Memoria parte de la consideración de que 2012 fue el segundo peor año para el empleo después de 2009. La tasa de paro está por encima de los valores anteriores de la EPA desde 1977. La población activa descendió por primera vez desde 1976 por el efecto combinado del nulo crecimiento vegetativo de la población española, del incipiente saldo migratorio negativo de esta población y del cambio en el saldo migratorio de la población extranjera, con más salidas que entradas (el factor determinante).

El diálogo social entre sindicatos y empresarios produjo acuerdos importantes, como el II AENC y el V ASAC. Pero la negociación colectiva se mantuvo en cifras bajas, por las dificultades en la determinación de los incrementos salariales relacionadas con la profundidad de la crisis. Los convenios con efectos económicos en 2012 suponían el 59,5

por 100 de los convenios y el 62 por 100 de los trabajadores con respecto al último año. Se produjo un repunte significativo de la conflictividad por huelgas, con 1,29 millones de jornadas no trabajadas, que suponen un 166 por 100 más que el año anterior.

El incremento salarial medio pactado fue del 1,5 por 100, nueve décimas inferior al de 2011 y a la inflación registrada en 2012. El salario medio efectivo registró, por primera vez, una tasa de variación anual negativa.

En el ámbito de la protección social, el CES subraya cómo la Seguridad Social finalizó 2012 con un déficit del 0,96 por 100 del PIB en términos de contabilidad nacional, y del 0,55 por 100 en ejecución presupuestaria del sistema. La caída de la afiliación llevó el nivel de ingresos por debajo del gasto en prestaciones contributivas. Las tensiones de liquidez del sistema hicieron necesaria la utilización del Fondo de Reserva hasta en tres ocasiones.

En el sistema sanitario se observaron en 2012 condiciones de acceso a los servicios más restrictivas, reducción de prestaciones y cambios en la participación de los usuarios en la financiación. El gasto sanitario registró en 2010 una caída del 2 por 100, algo inédito en la historia del SNS, debida en gran parte a la reducción de gasto farmacéutico.

La Memoria afirma que, en una etapa en la que hubiera requerido de un mayor empuje, el sistema de atención a la dependencia ha entrado en una fase de retroceso. Cada año es más evidente el predominio de las prestaciones económicas frente a los servicios de atención, en contra a lo estipulado en la Ley. Por otro lado, la falta de información sobre la financiación del sistema dificulta el análisis de su evolución.

Continuando análisis anteriores, el CES afirma que la calidad de la educación sigue siendo prioritaria para impulsar la competitividad, lo que contrasta con la falta de consenso político sobre cómo tratarla. El abandono escolar temprano, a pesar de su ligera reducción con la crisis, aún es el principal problema educativo en España.

En un tema social y económicamente sensible como el de la vivienda, el CES observa con preocupación algunas situaciones paradójicas: aunque el descenso de los precios de la vivienda en propiedad debería facilitar el acceso a la misma, el incremento del desempleo, la incertidumbre sobre el futuro y la dificultad de acceso al crédito siguen obstaculizando su materialización. Esto influye en un descenso de la emancipación residencial de los jóvenes, y en el ritmo de creación de nuevos hogares. Y aunque aumenta la propensión al alquiler por estas dificultades económicas de las familias, la oferta de vivienda social en alquiler es muy reducida. Estos datos muestran la necesidad de un nuevo modelo de política de vivienda.

A partir de estos análisis y valoraciones sobre temas específicos, el CES estima, con una visión más general, que la intensificación de las consecuencias de la crisis en prácticamente todas las esferas de la realidad social se produjo en paralelo a cambios sociales y demográficos de relevancia, al tiempo que se aprobaban reformas en línea de estabilidad presupuestaria, con repercusiones en el ámbito de las políticas sociales. A continuación destacaremos tres ejemplos de estos cambios.

El primero, el descenso de la población en edades potencialmente activas, como resultado de varias décadas de descenso de la fecundidad y del mencionado efecto de la emigración, que profundiza en la tendencia al envejecimiento, impulsada también por los avances de la esperanza de vida y una natalidad que ha acelerado su descenso en la crisis.

El segundo, la profundización en el deterioro de los ingresos de los hogares, al tiempo que se transforman las estrategias de vida de los individuos y las familias. Ello guarda estrecha relación con el desempleo, percibido de forma constante como principal problema. El descenso de ingresos y el exceso de endeudamiento empeoran la situación financiera de las familias, sobre todo las de menor renta. Y el consiguiente incremento de los impagos se traduce en un aumento de los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria.

Los hogares han ido modificando sus pautas de consumo, dando como resultado lo que podría considerarse un modelo de adaptación a la situación adversa. Los ingresos medios netos por hogar en 2011 se situaban en 24.609 euros/año y el ingreso medio por persona en 9.321 euros/año (1,9 por 100 y 1,3 por 100 menos que en 2011). Se ha producido una reconfiguración del consumo en España con un nuevo descenso interanual del 3,7 por 100, con un claro incremento del peso de la vivienda.

En tercer lugar, el CES subraya cómo la crisis ha aumentado la dependencia de la población de las transferencias sociales, aunque las medidas de consolidación fiscal siguen teniendo objetivos cada vez más estrictos. La situación ha empeorado en la mayoría de las áreas objeto de las políticas sociales.

El alargamiento de la crisis aumenta la incidencia del paro de larga duración, con el riesgo de cronificación de situaciones de pobreza que hasta ahora podían ser coyunturales. La quinta parte de los hogares en España se encuentra en riesgo de pobreza monetaria. La proporción de niños que viven en esta situación supera el 30 por 100, mientras que ha descendido la pobreza entre los mayores de 65 años, por la mayor estabilidad de sus ingresos, algo sin duda muy positivo en lo que tiene de ejemplo del papel central de las instituciones de protección social. La insuficiencia de las políticas de servicios sociales, como las rentas mínimas de inserción, lleva a un trasvase de las solicitudes de ayuda hacia las entidades de carácter no lucrativo, que vienen soportando, cada vez con mayores dificultades, un aumento notable de su actividad.

El CES concluye señalando cómo, tras cinco años de dificultades y sacrificios económicos para los ciudadanos y familias, se requieren mayores esfuerzos en prestar atención a la equidad, la calidad y la eficiencia en la gestión de unos recursos cada vez más escasos, en un entorno de crecientes necesidades sociales.

Como pueden ver, esta Memoria del CES entra en la práctica totalidad de temas que configuran una etapa que antes caracterizamos por su dificultad y por su complejidad. Si hablamos de dificultades, observaremos cómo los rasgos negativos son en gran medida los propios de una situación de crisis, con la especialidad que le otorga la duración e intensidad de esta. Y, junto a esto, conviene señalar que el CES también destaca

factores positivos, como la capacidad exportadora que expresa la existencia de un tejido empresarial con capacidad de adaptación, o la continuidad del diálogo social como muestra de la solidez institucional imprescindible para la recuperación económica.

Y hablamos de complejidad en varias dimensiones. En la dimensión temporal, por la diversidad de resultados que se pueden apreciar según se tome solo la perspectiva del corto plazo o también las del medio y largo plazo. En la dimensión territorial porque, en el caso concreto de una economía integrada en Europa como la española, es cada vez más difícil separar lo que es resultado de acciones a escala europea de lo que se deriva de las peculiaridades de nuestro sistema productivo. Y también en la dimensión que podríamos llamar material o sectorial. A los ejemplos ya conocidos, como el del efecto reductor del crecimiento de las medidas de austeridad o el de la espiral formada por la caída de la actividad empresarial, la pérdida de empleo, la reducción del consumo y el nuevo freno de la actividad económica se unirían otros nuevos: la relación entre restricción del crédito, falta de recuperación empresarial y del empleo y nuevas dificultades de las entidades crediticias por los impagos de deuda originados en la falta de recursos económicos que el desempleo trae consigo.

Pensamos que sin captar la complejidad de la situación será muy difícil afrontar la superación de sus dificultades. Y pensamos también que para desentrañar esta complejidad de la situación socioeconómica son necesarios análisis como los que nos proponemos en esta Memoria. Análisis que describan las muchas facetas de esta realidad, y que también busquen las conexiones, las relaciones entre ellas. Relaciones entre los distintos aspectos de la economía, con conexiones entre la situación económica y la situación social y también entre los cambios sociales y el ámbito económico. De la adopción de una perspectiva como esta dependerá en gran medida que los planteamientos, aún inacabados, de medidas y reformas en relación con la crisis, también inacabada, alcancen sus objetivos.

Comenzamos esta presentación recordando la que en su momento se hizo de la primera Memoria del CES. En ella se hablaba de los integrantes de la primera comisión de trabajo que elaboró el primer proyecto de Memoria. Entre sus nombres encontramos los de dos consejeros, José Manuel Morán y Jorge Aragón, que siguen teniendo esta condición y que han participado también este año de forma muy activa en la elaboración de esta Memoria, en el caso concreto de Jorge Aragón coordinando, junto a Esteban Rodríguez Vera y a Fernando Galbis, y con la presidencia de Jesús Cruz, los trabajos de la Memoria de 2012. Probablemente esta sea una buena imagen de la continuidad de las tareas del CES y del papel central que en ellas tiene esta Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2012 que ahora me honro en presentar.

**MARCOS PEÑA PINTO**

*Presidente del Consejo Económico y Social*





## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

La economía mundial experimentó en 2012, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), un crecimiento medio del 3,2 por 100, tres décimas de punto menos de lo esperado un año antes por este organismo y ocho décimas menos que el crecimiento registrado en 2011. Las previsiones no se cumplieron y se fueron revisando a la baja a medida que se alejaba el horizonte de una recuperación más sólida. Dicho crecimiento mostró además una elevada disparidad entre las distintas áreas y países. A grandes rasgos, las economías emergentes, aun sufriendo una cierta desaceleración, mantuvieron el dinamismo, mientras que las avanzadas registraron resultados divergentes entre la economía estadounidense, que creció más que el año anterior, y la europea, que fue la que registró el peor resultado y condicionó negativamente los resultados del resto de áreas.

Desde el inicio de la actual crisis, los diferentes organismos económicos multilaterales y la propia Comisión Europea previeron para los siguientes ejercicios una recuperación efectiva que año tras año se vio rebajada o pospuesta. Ahora, el FMI prevé un ligero repunte de la actividad mundial para 2013, a partir sobre todo del segundo semestre, y una recuperación más sólida en 2014. Y ello a pesar de la persistencia de los riesgos vinculados a la evolución de la zona euro.

Debido al lento crecimiento de las economías avanzadas y, sobre todo, a la debilidad de la actividad económica en Europa, el incremento del comercio mundial se desaceleró fuertemente en 2012 y creció menos que el producto mundial, contrariamente a lo que suele ocurrir cuando el crecimiento de la producción es positivo. Así, según el FMI, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen experimentó un incremento del 2,5 por 100, inferior al esperado y al que se había producido un año antes. Como muestra del escaso crecimiento del comercio intracomunitario que se realizó en 2012 cabe señalar que las expediciones en el seno de la Unión Europea en términos nominales apenas aumentaron, un 0,7, y que las expediciones intraeurozona incluso disminuyeron en dos décimas.

---

*Se ralentiza el crecimiento en las economías avanzadas*

---

*El comercio aumenta menos que la producción mundial*

Ante la persistencia de la debilidad económica mundial, se produjo en 2012 un incremento del proteccionismo y se implementaron en algunos casos, y se plantearon en otros, políticas monetarias muy expansivas con el objetivo declarado de lograr un crecimiento de la economía y del empleo o, en el caso de Japón, para no volver a caer en la deflación. No obstante, con estas medidas de política monetaria podría generarse una serie de devaluaciones competitivas de las monedas, que no son deseables, para potenciar las exportaciones y como medida proteccionista frente a las importaciones. Mientras, el mantenimiento de la fortaleza del euro supone un freno al impulso de las exportaciones de la mayoría de los Estados miembros.

A pesar de todas las declaraciones y propósitos comunes de las cumbres del G-20 en un marco de voluntad de gestión global de la economía mundial, el hecho es que, en 2012, se siguió produciendo una gran divergencia de las políticas fiscales y monetarias aplicadas por los distintos países. Esto fue especialmente notorio en el caso de la aplicación asimétrica de políticas macroeconómicas en las economías avanzadas: Estados Unidos y Japón por un lado, y la Unión Europea por otro.

---

### *Divergencias entre las políticas aplicadas*

## 2. Unión Europea

La economía de la Unión Europea inició su contracción en el segundo trimestre de 2012 y continuó debilitándose durante la segunda mitad del año. Esta caída reflejaba el declive de la demanda interna europea, y muy especialmente de la inversión. Por su parte, el desempleo aumentó sustancialmente y alcanzó cotas especialmente alarmantes en los países periféricos.

Además, la complicada situación política en la zona euro, con una cuestionable gestión de la crisis por parte de las instituciones europeas, unida a un escenario macroeconómico aún más adverso, tanto europeo como global, amenaza con prolongar el contexto de recesión, haciendo aun más profundas las consecuencias sociales y de empleo de la crisis.

Aunque los efectos de la crisis económica, financiera y de deuda soberana se han dejado sentir en todos los países de la Unión, los diferenciales de crecimiento y empleo en el seno de la Unión son significativos y, de persistir, suponen un riesgo de divergencia y fragmentación económica. De esta forma, tan solo los países bálticos mantuvieron tasas de crecimiento significativo en 2012, mientras que en el resto de casos se produjo una desaceleración de las modestas tasas de crecimiento de 2011 o bien la entrada o profundización en la recesión económica. También es importante destacar cómo las mayores economías de la Unión perdieron buena parte de su capacidad de arrastre en 2012.

La tasa de desempleo alcanzada en el seno de la Unión constituye otra fuente de preocupación, en la medida que siguió la senda ascendente de los últimos años hasta

alcanzar el máximo en media anual del 11,4 por 100 de la población activa en la eurozona y del 10,5 por 100 en la Unión Europea. Los peores registros fueron anotados por España (25,0 por 100) y Grecia (24,3 por 100), que doblaban la tasa media de la Unión.

El panorama institucional de la Unión Europea durante 2012 volvió a estar muy condicionado por la difícil coyuntura económica y financiera en la que esta se encuentra inmersa. En 2012 se pusieron de manifiesto una vez más

las dificultades de gestión de una Unión que no dispone de los instrumentos necesarios para gestionar de forma conjunta y resolutiva sus respuestas a la crisis, debido, entre

---

*Deficiencias  
institucionales*

otros extremos, a su insuficiente construcción política e institucional. En relación con ello, cabe destacar que la gestión de la salida de la crisis por parte de la Unión en 2012 continuó estando caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros, particularmente de Alemania, sobre las instituciones comunitarias.

No obstante, a lo largo de 2012 las instituciones comunitarias llevaron a cabo varias actuaciones para tratar de salir de la crisis, garantizar la sostenibilidad de la zona euro y calmar a los mercados financieros (Pacto fiscal, Pacto por el crecimiento y el empleo, creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad, puesta en marcha de las operaciones monetarias de compraventa), las cuales, a la vista de sus resultados, todavía no han tenido el recorrido deseado.

Las políticas económicas llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea durante 2012 han puesto de relieve las numerosas dificultades de las instituciones para cumplir con el objetivo primordial de devolver la región a una senda de crecimiento económico. Buena parte de los esfuerzos institucionales de la Unión se encaminaron hacia el refuerzo de las medidas de control macroeconómico y estabilidad fiscal.

---

*Consolidación fiscal, pero  
también crecimiento*

Uno de los aspectos centrales de la presente crisis en la zona euro está relacionada con la fragilidad de su sistema bancario y su nexa con la deuda soberana, a causa de la elevada tenencia de deuda pública, especialmente nacional, en las carteras de los bancos de la zona euro. Los Estados inyectan capital en las instituciones financieras para sanearlas, pero a su vez estas compran deuda soberana de los Estados por las dificultades de los mismos para encontrar otros inversores. Si la calidad de la deuda soberana se reduce de nuevo, afecta a los balances de las entidades financieras al tener que realizar nuevas provisiones por el deterioro de sus activos, entrando así en un círculo vicioso, lo cual se acaba trasladando negativamente a la economía real. A fin de romper este vínculo, las instituciones europeas han imprimido dinamismo a la idea de una unión bancaria entre los Estados miembros de la zona euro, que de hecho constituye uno de los principales puntos de la Declaración *Hacia una unión económica y monetaria genuina*, lanzada en diciembre de 2012 por el presidente del Consejo, con el objetivo de dinamizar la Unión Económica y Monetaria (UEM) a la vista de las debilidades manifiestas de

los últimos años. La propuesta incide en los pasos a completar hacia un marco presupuestario integrado en el que, a cambio de un reforzamiento de los instrumentos de disciplina macroeconómica, se avance progresivamente hacia una capacidad fiscal más robusta en el seno de la Unión, capaz de neutralizar *shocks* asimétricos como los que han caracterizado la presente crisis.

En esta misma línea de control sobre las políticas estructurales de los países de la zona euro, se introdujo la propuesta de acuerdos de naturaleza contractual entre los Estados miembros y las instituciones en relación con las reformas que los primeros se comprometen a implementar a cambio de apoyo financiero por parte de las segundas, que canalizarían estos fondos a través del Instrumento para la Convergencia y la Competitividad (ICC).

La Declaración contiene asimismo algún paso significativo hacia la creación de una función de absorción de *shocks* negativos a nivel central, aunque el Marco Financiero Plurianual acordado para el periodo 2014-2020 contradice estos propósitos y ha perdido la oportunidad de impulsar un presupuesto capaz de hacer frente a tales *shocks*.

Con todas sus limitaciones, estas cuestiones suponen elementos originales que contrastan con la tónica general de primacía de la austeridad, rigidez en los objetivos de déficit y marginación de las medidas de crecimiento que ha presidido las políticas económicas de la zona euro durante este año.

La crisis económica, financiera y de deuda en la que se ha visto inmersa la Unión Europea ha demostrado las consecuencias de una unión monetaria incompleta. Ello ha

---

*Sin instrumentos adecuados para generar convergencia económica*

supuesto que la Unión Europea, con una moneda común supranacional sobre la que los Estados miembros no tienen control y con el mantenimiento de políticas económicas a escala nacional, se haya visto abocada a hacer frente a las diversas perturbaciones que han afectado diferencialmente a los distintos Estados miembros sin disponer de instrumentos adecuados para amortiguar dichos efectos asimétricos y generar convergencia económica.

La crisis de deuda soberana también ha puesto en evidencia las limitaciones de la arquitectura institucional de gobernanza económica de la Unión Europea. Estas carencias están relacionadas con la falta de instituciones suficientemente fuertes e instrumentos para hacer cumplir sus principios, así como con la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones conjuntas o compartidas de relevancia. Todo ello ha desembocado en una vuelta a la prevalencia de la lógica intergubernamental decisoria.

En consecuencia, como ya manifestó el CES en su Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*, es preciso articular de manera inmediata políticas de estabilización económica eficaces a nivel europeo que frenen los procesos especulativos en los mercados de deuda soberana y propicien procesos de consolidación fiscal compatibles con la recuperación económica.

Por ello, ha resultado positiva la flexibilización de la senda pactada de la consolidación fiscal en los países más endeudados, centrando la atención en el déficit estructural, para evitar que se vean abocados a articular políticas contractivas procíclicas que conduzcan a la reducción de la actividad económica y la destrucción de empleo y, con ello, a la generación de déficits crónicos y aumentos insostenibles de la deuda pública.

De igual forma, es necesario que el Banco Central Europeo (BCE) adopte sin reservas y con carácter urgente todas las medidas necesarias para estabilizar los mercados de deuda pública, incluyendo la compra de bonos de los Estados con mayores problemas para obtener financiación a un coste razonable.

Además, es preciso articular ayudas urgentes de carácter europeo para la recapitalización de la banca en aquellos Estados con problemas de financiación. En paralelo, se debe impulsar a corto plazo una expansión de la demanda a escala europea que, dadas las restricciones fiscales de los países periféricos, debería pivotar sobre dos elementos: la expansión de la demanda interna en los países superavitarios con medidas que estimulen el consumo y políticas fiscales expansivas (reducciones de impuestos y aumento del gasto público); y el aumento rápido y sustancial de la inversión pública financiada con fondos europeos empleando las herramientas de las que puede disponer inmediatamente y que han sido consensuadas en el Pacto por el crecimiento y el empleo, como la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión no utilizados para financiar proyectos de inversión en los países con dificultades, o la creación de los denominados bonos europeos de proyecto para financiar infraestructuras comunitarias.

No obstante, es necesario que las medidas que se adopten en el corto plazo se inserten en el marco de una estrategia a largo plazo dirigida a lograr la integración política y económica de la zona euro y coherente con la estrategia macroestructural Europa 2020. En este sentido, es necesario cambiar el enfoque estratégico de la construcción europea desde la orientación centrada en la “ampliación” que ha prevalecido hasta ahora, hacia otra dirigida a la “profundización” del proyecto europeo.

### 3. Economía española

La economía española cerró 2012 en recesión, con una caída del producto interior bruto (PIB) del 1,4 por 100, que respondió en su totalidad al desplome de la demanda interna, afectada por unos fundamentos muy debilitados, por la persistente restricción crediticia y por el impacto negativo de las medidas de ajuste. Además, la situación política y económica en la zona euro acabó afectando a la confianza de los inversores, produciéndose durante buena parte del año nuevas tensiones en los mercados de deuda soberana con efectos negativos sobre la disponibilidad y el coste de financiación de la economía española. Sin embargo, el buen comportamiento del sector exterior, que un año más amortiguó en parte la caída de la demanda

---

*La economía española en recesión*

interna, favoreció la corrección del déficit exterior, uno de los principales desequilibrios acumulados por la economía española durante la etapa de expansión.

La crisis de deuda soberana añadida a la crisis económica colocó en el centro de los esfuerzos de la política económica española la corrección del desequilibrio fiscal.

---

*Políticas y reformas ante la crisis*

Para cumplir con este objetivo, el Gobierno articuló una estrategia basada en la austeridad y la disciplina fiscal que, acompañada de medidas encaminadas a la recuperación de la competitividad, se plasmó en el Programa Nacional

de Reformas (PNR) de 2012.

La reorganización del sector público también ha sido objeto de algunas medidas como el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial, que ordenó la supresión de ochenta sociedades mercantiles estatales. En el mes de febrero tuvo lugar la aprobación de una línea de crédito facilitada por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a fin de financiar las obligaciones de las comunidades autónomas con sus proveedores.

Un segundo grupo de medidas estuvo relacionado con el objetivo prioritario de reducción del déficit. En relación con esta cuestión, nos limitaremos a enumerar algunas medidas de calado que se analizan con mayor profundidad en otros puntos de esta Memoria. En primer lugar, se formuló la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En la misma línea de lucha contra el déficit se aprobó el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, contenía importantes disposiciones que incidían en los objetivos de reducción del déficit.

Salvo el sector primario, el resto de sectores contrajo su actividad productiva,

---

*Caída de la actividad en casi todos los sectores productivos*

confirmando el deterioro de la actividad económica general. Las caídas fueron lideradas por el sector de la construcción que enlaza cinco años consecutivos de ajuste. La producción industrial, que se había recuperado en 2010 y 2011, sufre de nuevo un importante retroceso.

Y el sector servicios que, hasta ahora, parecía inmune a la situación cíclica, registró un descenso en su producción. Frente a esta situación, se propusieron algunas medidas sobre sectores económicos clave en busca de ganancias de competitividad. Durante 2012, los esfuerzos de las políticas industriales o sectoriales se centraron principalmente en llevar a cabo reformas de mejoras en el entorno institucional, que redujeran las trabas y cargas administrativas para la actividad económica, todas ellas con escaso impacto presupuestario. Entre otras, se anunció la aprobación de una ley de garantía de la unidad de mercado, la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la reforma de los horarios comerciales, la mejora de la



cadena alimentaria o la modificación de la Ley general de las Telecomunicaciones. No obstante, pocas de ellas fueron finalmente aprobadas y algunas de las iniciativas fueron objeto de consulta a este Consejo Económico y Social.

El ejercicio 2012 se inició con la cuarta reforma del sector financiero español que pronto resultó insuficiente para alejar las dudas y recuperar la confianza en el sistema financiero. En el segundo trimestre del año, la crisis de BFA-Bankia, entidad de carácter sistémico, acrecentó esas dudas y finalmente precipitó la solicitud por parte del Gobierno de asistencia financiera externa para el sector financiero. La ayuda vendría acompañada de un memorando de entendimiento que establecía el nuevo recorrido para la reestructuración del sector financiero español.

---

*Profunda reestructuración del sistema financiero*

Se identificaron las necesidades de capital de cada entidad de crédito, se valoró la calidad de los activos y se realizaron pruebas de resistencia a cada entidad. Se segregaron los activos problemáticos de las entidades que recibieron ayudas públicas en la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria Externa (SAREB). Se presentaron planes de recapitalización, reestructuración o resolución de las entidades con problemas; y se reordenó el sistema de cajas de ahorro, obligándolas a aportar su negocio financiero a un banco del que permanecerían como accionistas, aunque reduciendo su participación hasta el nivel de “no control”, estableciendo, al mismo tiempo, la obligación de convertirse en fundaciones.

La finalidad de esta profunda reforma sería diferenciar entre entidades sanas y las demás para recuperar la confianza de los inversores y reducir la dependencia del sistema financiero español del BCE. El proceso habrá culminado con éxito cuando el crédito vuelva a fluir hacia la economía real y no constituya un impedimento u obstáculo para iniciar la senda de una recuperación económica sostenible.

Desde el lado de la demanda, el decrecimiento de la economía se debió exclusivamente a la caída de la demanda interna, que restó 3,9 puntos porcentuales al crecimiento agregado del PIB, dado que la demanda externa contribuyó positivamente, con 2,5 puntos, a dicho crecimiento.

---

*La demanda externa neta frenó la caída del PIB*

Todos los componentes de la demanda interna registraron variaciones negativas que, en la mayoría de los casos, siguieron una tendencia descendente acelerada a lo largo de todo el año.

Por el contrario, por quinto año consecutivo el sector exterior fue el motor de la economía española. No obstante el buen comportamiento del sector exterior en su conjunto a lo largo de 2012, cabe señalar que en los dos meses finales del año las exportaciones de bienes y servicios se desaceleraron y las importaciones vieron incrementar su caída, como consecuencia, en el primer caso, de la contracción registrada por los países de la zona euro y, en el segundo, de la intensificación de la contracción de la economía española en dicho periodo.

Este positivo comportamiento en 2012 de las ventas de bienes y servicios al resto del mundo se ha producido en un contexto de fuerte desaceleración o incluso de retrocesos en la actividad de los principales socios comerciales y de fuerte desaceleración en el comercio mundial en su conjunto. La mejora de la competitividad-precio de las exportaciones españolas en 2012 explica solo en parte este resultado. En efecto, el resto de los determinantes de la exportación, como una creciente diversificación geográfica y sectorial, la ampliación del número de empresas que exportan (un 12,0 por 100 más que en 2011) ya sea por vocación o necesidad frente a la crisis interna, la existencia de grandes empresas exportadoras con elevados niveles de productividad y competitividad, o como, entre otros, mejoras en factores como la innovación, la calidad o las labores gerenciales y organizativas explicarían en mayor medida el aumento de la competitividad exterior de la economía española.

El superávit por turismo en 2012 cubrió con creces el déficit comercial de mercancías, en un 126,0 por 100, cuando en 2007 tan solo lo hacía en un 30,4 por 100. La balanza de servicios no turísticos por su parte obtuvo por tercer año consecutivo un saldo positivo, cuando lo habitual, históricamente, era que experimentase un déficit. Este fuerte incremento en los últimos tres años de las exportaciones de servicios no turísticos es una señal de la pujanza exterior de las empresas españolas en este sector.

En 2012, la necesidad de financiación de la economía española descendió hasta el 0,2 por 100 del PIB, como consecuencia de la conjunción de una caída continuada de la formación bruta de capital y de un aumento de la tasa de ahorro de las empresas no financieras y también de las instituciones financieras. A pesar de ello, el endeudamiento total de la economía española avanzó en 2012 hasta el 272 por 100 del PIB resultado de la caída del PIB junto a las mayores necesidades de endeudamiento de las Administraciones públicas y la lentitud del proceso de desapalancamiento del sector privado.

El desendeudamiento del sector privado se está llevando a cabo principalmente a través de una restricción crediticia tanto a empresas como a hogares que se intensificó a lo largo de 2012, justificada por el deterioro de la solvencia de los prestatarios y por el endurecimiento de las condiciones aplicadas por las entidades financieras. Además, las tensiones vividas en los mercados financieros españoles, como consecuencia de la crisis de la deuda europea, habrían tenido un considerable impacto sobre el coste de financiación tanto del sector público como del privado obstaculizando, además, la recuperación del flujo del crédito.

Las dificultades que el sector productivo encuentra para conseguir financiación ajena o al menos sustituir el vacío dejado, temporalmente, por las entidades de crédito es un reto para la economía española y constituye uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta el sector empresarial no financiero para poder contribuir a la

---

*Aumenta el peso sobre el PIB de la deuda total de la economía española*

---

*La restricción crediticia al sector privado se agrava*

recuperación. Este problema resulta especialmente grave para el caso de las pymes, puesto que la financiación de las entidades de crédito constituye, junto al crédito a proveedores, la principal fuente de financiación ajena para este segmento empresarial. A lo largo de 2012, la necesidad de fomentar la financiación al sector privado, pasó a ser una prioridad entre las medidas de reactivación económica. De entre ellas, destacaría el denominado Plan de proveedores que trataba de resolver el problema de los impagos de las Administraciones territoriales a sus proveedores de bienes y servicios.

En términos de balanza de pagos, la mencionada necesidad de financiación exterior de la economía española del 0,2 por 100 del PIB se tornó en capacidad de financiación a partir del segundo semestre del año, cuando en 2007 al inicio de la crisis económica mundial la necesidad de financiación exterior llegó a ser del 10,0 por 100. A la necesidad de financiación del país generada por las cuentas corrientes y de capital hubo que añadir en 2012 la fuerte salida de capitales con que se saldaron las operaciones financieras. No obstante, la salida de capitales se fue mitigando a medida que transcurría el año, y a partir de septiembre comenzó a predominar la entrada de capitales.

Al hilo de la caída en 2012, en un 18,0 por 100, de la inversión extranjera directa mundial, caída que fue especialmente acusada en la dirigida a los países desarrollados, sobre todo a los europeos, la economía española registró también una fuerte disminución de los flujos inversores procedentes del exterior, así como una caída de las inversiones españolas en el exterior sin precedentes en los últimos treinta años de la actual serie histórica.

En 2012 aumentó el excedente bruto/rentas mixtas mientras que la remuneración de asalariados se contrajo por cuarto año consecutivo, lo que se tradujo en una nueva reducción, esta vez muy significativa, de la participación de la retribución del factor trabajo en el PIB, manteniéndose la tendencia a la baja observada en las últimas décadas.

La evolución de la inflación en 2012 mostró dos periodos claramente diferenciados: uno de moderación y estabilidad en el comportamiento de los precios, en línea con la tendencia de evolución iniciada a finales del año anterior, y un segundo periodo, caracterizado por el repunte de los mismos, y que respondió principalmente al alza en el componente energético en los meses centrales del año y fundamentalmente a la subida del IVA a partir de septiembre, pero también a la subida de las tasas universitarias y a la nueva lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud. A partir de noviembre, la inflación inició una senda de reducción, terminando el año con una tasa interanual en diciembre del 2,9 por 100, no obstante medio punto superior a la registrada un año

---

*Capacidad de financiación exterior a partir del segundo semestre*

---

*La remuneración de asalariados pierde peso en el PIB*

---

*La subida de impuestos explicó la inflación*

antes. Sin embargo, si se mide la inflación a impuestos constantes, esta fue muy inferior a dicha cifra, del 0,9 por 100 en diciembre.

A pesar de las importantes subidas impositivas y del notable ajuste de la mayor parte de las partidas de gasto público, las Administraciones públicas cerraron el año 2012 con un déficit del 10,6 por 100, superior al del año anterior. No obstante, si no se tiene en cuenta el abultado gasto extraordinario en concepto de ayudas a la banca, el déficit se habría reducido respecto al año anterior en dos puntos de PIB, hasta el 7,0 por 100, una cota, en todo caso, superior al objetivo marcado. La deuda pública, por su parte, aumentó en 15 puntos de PIB, hasta el 84,1 por 100.

---

*La debilidad de los ingresos públicos dificulta la consolidación fiscal*

El principal factor que impide avanzar en la corrección del déficit público es la incapacidad de aumentar de manera significativa los ingresos públicos, lo que a su vez se debe a la fuerte contracción de las bases fiscales debido a la recesión, fundamentalmente renta y consumo, así como a la estrecha vinculación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario español con un modelo de crecimiento que se ha agotado, basado en la actividad inmobiliaria, el endeudamiento y la fortaleza de la demanda interna, circunstancia esta última que obliga a plantearse una reforma en profundidad, integral y con visión de largo plazo del sistema fiscal.

La elección del déficit estructural como variable objetivo de la política fiscal, recogida en el artículo 135 de la Constitución española, genera mucha incertidumbre porque, al no ser una variable directamente observable, se producen notables discrepancias en las estimaciones, con las consiguientes divergencias en cuanto a la magnitud y el ritmo de la consolidación fiscal que se considera óptimo.

En 2012 se produjo una caída generalizada del PIB de las comunidades autónomas, aunque de diferente intensidad, en función de sus especializaciones productivas, de la apertura de sus economías al exterior, así como de la magnitud y el grado de corrección de los desequilibrios alcanzados antes y durante la crisis, tales como el endeudamiento privado, la tasa de paro o el déficit público. Concretamente, las regiones que realizaron un mayor ajuste fiscal fueron las que mostraron caídas más intensas de su actividad.

---

*La crisis provoca una divergencia del PIB per cápita entre las comunidades autónomas*

El PIB per cápita disminuyó también en todos los territorios, apreciándose un empeoramiento relativo respecto de la media de la mayor parte de los menos desarrollados, frente a cierta mejora de los más avanzados, lo que derivó en un nuevo aumento de la dispersión regional en renta por habitante, que en un contexto de reducción de la cuantía de los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, pone en serio riesgo la cohesión territorial.

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

### 1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

La inestabilidad económica en Europa persistió a lo largo de 2012 y se agravó de modo significativo al final del año, lo que tuvo un impacto negativo en el empleo del conjunto UE-27. Se alcanzó un nuevo máximo en la tasa de paro, 10,8 por 100, con valores muy altos en los jóvenes (23,2 por 100) y en el paro de larga duración. La preocupación se centra en algunos países, entre los que se encuentra España, donde la tasa de paro de los jóvenes superó el 55 por 100.

---

*Unión Europea: nuevas iniciativas comunitarias para el empleo*

La política comunitaria de empleo en 2012 se desarrolló en el marco de aplicación del segundo Semestre Europeo y estuvo nuevamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la consolidación fiscal y la estabilización del sector financiero. Encuadrados en este contexto, se aprobaron dos importantes paquetes de medidas en materia de empleo. Por un lado, el Paquete de Empleo, orientado a priorizar acciones encaminadas al logro de los objetivos de empleo de la Estrategia Europa 2020, a potenciar un mercado de trabajo europeo y a mejorar la gobernanza y coordinación de la política de empleo europea. Por otro lado, el Paquete de Empleo Juvenil, dirigido a combatir el desempleo juvenil, una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, y en la que se incluyó una propuesta sobre garantías juveniles. El apartado de medidas culminó con un Pacto por el crecimiento y el empleo entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea con el fin de garantizar la competitividad y crecimiento de la Unión Europea.

La *Encuesta de Población Activa (EPA)* mostró una fuerte pérdida de empleo en España, donde el año 2012 se cerró con un volumen de empleo ligeramente inferior a 17 millones de personas (un 4,5 por 100 menos que en el año anterior). Este dato configura 2012 como el segundo peor ejercicio después de 2009, año en el que se concentraron buena parte de los efectos sobre el empleo del desplome inmobiliario. Al final de 2012 el volumen de paro rozaba los 6 millones de personas. En media anual, la tasa de empleo sobre el total de la población en edad laboral se situó en un 45 por 100 y la tasa de paro sobre la población activa en un 25 por 100. La tasa de empleo está retrocediendo muy deprisa en la crisis, con un valor al final de 2012 casi igual que en 1999. Y la tasa de paro ya está por encima de todos los valores anteriores en la serie homogénea de la EPA desde 1977.

---

*España: recaída en la crisis del empleo*

Los peores resultados en tasas de empleo de 2012 correspondieron a Extremadura y a Castilla-La Mancha (-4,5 y -4,2 puntos), y los mejores a Baleares (0,3 puntos de incremento) y a Aragón (donde la tasa de empleo se mantuvo sin variaciones). Los

mayores aumentos del paro se dieron en Extremadura y Castilla-La Mancha (7,9 y 5,6 puntos más, respectivamente, que en 2011). Y los menores en Baleares y Aragón (1,3 y 1,5 puntos). Los datos de 2012, sumados a los recogidos a lo largo del periodo de crisis, confirman que esta viene golpeando con más fuerza —en líneas generales— a las comunidades con posiciones de partida peores, aumentando así la divergencia regional.

Como en todos los años de la crisis, las mayores caídas del empleo en 2012 se dieron en los hombres (–5,6 por 100) y en las personas de nacionalidad extranjera (–8,2 por 100). Y prosiguió, aunque algo más desdibujada, la trayectoria de bajadas más fuertes en edades más jóvenes. En el paro, los datos de 2012 arrojan crecimientos desiguales entre los grupos de edad por debajo de 30 años y un claro empeoramiento a partir de esa edad (con un incremento del paro de más del 20 por 100 en los mayores de 45).

---

*Descenso en la población en edad laboral y en la población activa*

La población activa descendió por primera vez en toda la serie de la EPA desde 1976, debido sobre todo al comportamiento de la población en edad laboral (16 y más años), que también bajó por primera vez. Los datos apuntan al efecto combinado del nulo crecimiento vegetativo de la población española, el cambio en el saldo migratorio de la población extranjera (ahora con más salidas que entradas) y el incipiente saldo migratorio negativo de la población española. De los tres factores, el segundo es ahora mismo el determinante.

La mayor pérdida relativa de ocupados en 2012 se dio —como en todos los años de la crisis— en el sector de la construcción (–17,6 por 100), que explica todavía cerca de un tercio del total de la destrucción de empleo en 2012. También cayó más el empleo en la industria manufacturera que en el año anterior (–5,6 y –2,8 por 100). Además, la caída del empleo afectó a más ramas de servicios, con pérdidas otra vez en hostelería (–5 por 100) y por primera vez en Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria (–7,4 por 100). Aún hubo seis ramas donde el empleo creció en 2012, aunque con incrementos poco significativos, salvo en otros servicios (6,1 por 100).

---

*La construcción explica todavía un tercio del total de la destrucción de empleo*

El empleo asalariado bajó un –5,7 por 100, dado que a la caída en el sector privado (–5,8 por 100, frente a –2,5 por 100 en 2011) se sumó, por primera vez, la del sector público (–5,5 por 100). El empleo temporal volvió a reducirse, y más que el indefinido (–12,1 y –3,6 por 100, respectivamente). Esto explica el descenso de la temporalidad (23,6 por 100, 1,7 puntos menos que en 2011). El tiempo parcial, por su parte, continuó creciendo en 2012 (1,8 por 100, frente al 2,2 por 100 en 2011).

---

*Primer descenso en el empleo público*

En la contratación registrada la nota distintiva de 2012 es su descenso (–4,6 por 100 descontando el efecto estadístico sobre el total de contratos que ha tenido el

cambio en la afiliación de los empleados de hogar). La caída en los indefinidos iniciales fue más moderada que en 2011 (-2,2 por 100, frente a -6,2 por 100), y en los temporales se dio una variación negativa después de dos años de incremento (-4,8 por 100, frente a 1 por 100 y 3,8, respectivamente, en 2010 y 2011). El mayor descenso se dio en la interinidad (-11,6 por 100), en relación con el ajuste presupuestario en el sector público.

---

*Moderada pérdida en la contratación indefinida*

El nuevo contrato indefinido para emprendedores generó entre febrero y diciembre más de 77.000 contratos, lo que supone que, por el momento, no tiene la misma entidad que la modalidad anterior “de fomento”. Los acogidos a bonificaciones y deducciones han sido un 47 por 100 de estos contratos. Habrá que atender a su funcionamiento en años completos y observar su vida media, dado que por su configuración pueden presentar una mayor frecuencia de extinciones al término del primer año de vigencia.

Las salidas del empleo se redujeron de nuevo en 2012, aunque algo menos que en 2011 (-1,2 y -2,3 por 100, respectivamente, tomando como referencia los datos de altas iniciales y sucesivas en el sistema de prestaciones por desempleo). Estos datos solo cubren una parte (aunque sea la mayoritaria) del total de salidas, y solo del empleo asalariado, pero es un dato interesante, que habrá que atender para valorar la evolución en los próximos ejercicios y en una eventual evaluación de los efectos de las distintas reformas operadas sobre el marco laboral. Además de ello, en los datos de 2012 se observan otros dos hechos destacables: mantenimiento en el número de despidos individuales, pero con elevado incremento de los objetivos y casi la misma caída en el “despido exprés”, por un lado, y alza en los despidos por expediente de regulación de empleo (ERE) (23,3 por 100, frente a 12 por 100 en 2011), por otro lado.

---

*Más afectados en todos los tipos de ERE*

En el total de afectados por ERE se observa un aumento de los no pactados (12 por 100 del total frente a un 10 por 100 en 2011), básicamente por el aumento en los extintivos, donde alcanzaron el 21,9 por 100 del total. Se dio un fuerte aumento en los ERE de suspensión (68 por 100) y un alza extraordinaria en las reducciones de jornada (cuyo número se cuadruplicó como causa de alta en el sistema de protección por desempleo). Esta trayectoria ya se vio en 2011, y en las dos últimas ediciones de esta Memoria se indicó que se asocia a las medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada como alternativa a los ERE de extinción de empleo. Tales medidas, prolongadas por la última reforma laboral para 2012 y 2013, se introdujeron por primera vez en 2009 y se ampliaron en 2010.

2012 ha sido el primer año de aplicación del nuevo esquema normativo que rige las políticas activas de empleo, cuyo marco de referencia es la Estrategia Española de Empleo (EEE) aprobada a finales de 2011. A partir de aquí, el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) de 2012 contiene

---

*Primer año de aplicación del nuevo esquema de políticas de empleo*

las acciones y medidas de políticas activas de empleo que, en cada ejercicio, se proponen llevar a cabo las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en sus propios ámbitos de competencia. Con ello, se ha sustanciado un nuevo diseño cuyo objetivo es la reorientación de los programas de promoción del empleo y de formación profesional, la creación de nuevos instrumentos para la intermediación y la orientación hacia el mercado laboral, la priorización del gasto en bonificaciones para los colectivos con mayores problemas de inserción laboral y el fomento de la coordinación y la cultura de la evaluación de las políticas activas de empleo (PAE) entre las diferentes Administraciones competentes.

El gasto en políticas de empleo en España en 2012 se habría situado finalmente en un importe cercano a 38.000 millones de euros (un 3,6 por 100 del PIB), casi igual que en el año anterior, pese al descenso previsto en el presupuesto inicial. La mayor parte (84 por 100) de la dotación presupuestaria definitiva fue destinada a sufragar la protección por desempleo, y en ella se produjo prácticamente toda la ampliación del presupuesto inicial. En las políticas activas sí se produjo un fuerte recorte en el gasto (-24,6 por 100 atendiendo al presupuestado), que vino a sumarse al recogido en 2011.

El balance de las PAE es una parte especialmente importante de su análisis, en la medida que permite valorar el cumplimiento de sus objetivos y aproximar su efectividad. No obstante, los datos sistemáticamente aportados son dispersos, en ocasiones escasos y —sobre todo— presentan un retraso muy considerable, de manera que el balance de 2012 solo puede ser provisional y limitado.

En este contexto, cabe destacar que el cambio en la política de bonificaciones se ha ido consolidando, con un 8 por 100 menos de contratos. Dentro del contrato indefinido, la mayor parte de las bonificaciones correspondió al ordinario y a las conversiones (53 y 23,6 por 100, respectivamente). En los ya citados 77.000 nuevos contratos de apoyo a emprendedores celebrados en 2012 el colectivo más beneficiado fue el de menores de 30 años.

En cuanto a la formación para el empleo, cabe destacar en 2012 el descenso en el número de alumnos (-21 por 100) y la menor tasa de inserción (4 puntos menos que en 2011). La formación de demanda alcanzó en 2012 a algo más de 3 millones de trabajadores, si bien se produjo un estancamiento de la financiación que las empresas compensaron mediante un incremento del crédito dispuesto.

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

Las reuniones de la Cumbre Social Tripartita han debatido sobre cómo impulsar el crecimiento económico y el empleo en un contexto de incertidumbre e inestabilidad

---

*Escasos resultados en el diálogo social europeo*

económicas y de deterioro de la situación laboral y social. No obstante, el diálogo social de ámbito comunitario no avanzó, en esa situación, en acuerdos de alcance intersectorial, más allá de la adopción de un nuevo programa de trabajo conjunto de los interlocutores sociales para el periodo 2012-2014



que en esta ocasión incluye, entre otras materias, la preocupación por la situación del empleo juvenil.

En un contexto de nuevo agravamiento de la actividad económica y del empleo, es de destacar la apuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional por mantener el instrumento del diálogo social como cauce para acordar medidas que contribuyan a la mejora de la situación económica y al mantenimiento del empleo. Como principales resultados de las negociaciones bipartitas que mantuvieron aquellas entre los meses finales de 2011 y los primeros de 2012, sobresale la firma de dos acuerdos muy avanzados: el segundo Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC), en el mes de enero, y el quinto Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC). En especial, el II AENC suponía una firme apuesta de las organizaciones sindicales y empresariales por aportar soluciones efectivas en una coyuntura de profundización de los efectos de la crisis. Sin embargo, prácticamente no existió a lo largo de 2012 diálogo social tripartito del Gobierno con los interlocutores sociales, en un contexto de medidas de política socioeconómica orientadas fundamentalmente a los objetivos de ajuste y reducción del déficit que, en muchos casos, adoptaron el instrumento del Real Decreto-ley; en los primeros compases de 2013 se produjo un diálogo del Gobierno con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en torno al problema del paro juvenil.

---

*En España, el diálogo bipartito entre sindicatos y empresarios produjo acuerdos relevantes*

El año estuvo marcado por la intensa reforma laboral aprobada muy poco tiempo después de la firma de los citados acuerdos, el II AENC y el V ASAC, materializada inicialmente en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente en la Ley 3/2012, de 6 de julio. Reforma que mereció el rechazo frontal por parte de las organizaciones sindicales CCOO y UGT y una valoración general favorable por parte de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

---

*Un año marcado por la aprobación de la reforma laboral*

En el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma laboral ha recaído ya una serie de sentencias aplicativas de algunos de sus aspectos más relevantes. De entre ellos, las primeras resoluciones judiciales sobre despidos colectivos, en un número amplio de sentencias, declaran la nulidad del despido basándose principalmente en el incumplimiento por la empresa de aspectos o elementos relativos al procedimiento de las consultas que se deben llevar a cabo con los representantes de los trabajadores, y junto a estas se observa una proporción también significativa de sentencias que considera concurrentes y acreditadas las causas de naturaleza económica, técnica, organizativa o productiva alegadas, declarando el carácter ajustado a derecho de los despidos.

Asimismo, a lo largo 2012 y los primeros meses de 2013, se aprobó otra serie de normas que han afectado al marco jurídico de las relaciones individuales y colectivas de trabajo. Entre ellas, algunos importantes desarrollos reglamentarios de la reforma laboral, como el nuevo reglamento de los procedimientos de regulación colectiva de empleo, el de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o el desarrollo del contrato para la formación y el aprendizaje y bases de la formación profesional dual. Se han aprobado también varios Reales Decretos-ley, en el marco de las políticas de ajuste, con incidencia en los derechos y las relaciones laborales, entre ellos, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, o más recientemente los Reales Decretos-ley 4/2013, de 22 de febrero, y 5/2013, de 15 de marzo.

---

*Negociación colectiva en cifras bajas; moderación de los incrementos salariales; flexibilidad interna desigual; cláusulas de ultraactividad en los convenios; inaplicación de condiciones pactadas*

La negociación colectiva de 2012 se desarrolló en un contexto de nueva recesión y de fuerte caída del empleo, y en paralelo a una evolución de la inflación que marcó una senda alcista en el año. Y se enmarcó en la ya mencionada firma en el mes de enero del II AENC, que introdujo novedades de amplio calado en forma de criterios y recomendaciones en importantes materias; pero también hay que recordar en ese ámbito que la reforma laboral introdujo algunos cambios profundos en el título III del Estatuto de los Trabajadores.

En ese contexto, la negociación colectiva de 2012 se mantuvo en cifras bajas que apuntan, entre otros factores, a la continuidad de un escenario de dificultades en la negociación de los convenios, en consonancia con la profundidad y la prolongación de los efectos de la crisis. Los 3.016 convenios con efectos económicos en 2012 registrados hasta marzo de 2013, que afectaban a 752.800 empresas y casi 6.700.000 de trabajadores, suponían el 59,5 por 100 de los convenios y el 62 por 100 de los trabajadores con respecto al último año con datos completos de registro, 2010, que fue ya un año con un número significativamente bajo de convenios colectivos registrados. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas mantuvieron una iniciativa conjunta, dentro de la Comisión de Seguimiento del II AENC, para observar la situación derivada de la negociación colectiva pendiente de renovación de años anteriores, y para activar la búsqueda de acuerdos en los ámbitos correspondientes.

La negociación colectiva en 2012, con la provisionalidad de los datos analizados, ha profundizado la tendencia a la moderación de los incrementos salariales pactados que se ha registrado en los años de la actual crisis. En 2012 el incremento salarial medio pactado fue del 1,5 por 100, nueve décimas inferior al de 2011 y a la inflación registrada en 2012 (2,4 por 100). Y, asimismo, el salario medio efectivo en el conjunto de la economía se redujo sensiblemente por diversos factores, registrando por primera vez una tasa de variación anual negativa.

El análisis de una muestra de convenios seleccionados de la negociación colectiva de 2012 refleja una incidencia desigual de las recomendaciones del II AENC de cara al uso de la flexibilidad interna en materias como la salarial, la ordenación del tiempo de trabajo y la clasificación profesional y movilidad funcional; estas últimas, tiempo de trabajo y funciones, con una incidencia moderada aunque creciente de la flexibilidad ordinaria y escasa en lo que respecta a la llamada flexibilidad extraordinaria en los términos del Acuerdo.

En relación con la limitación a un año de la ultraactividad de los convenios colectivos salvo pacto en contrario de las partes, uno de los principales cambios normativos derivados de la reforma laboral, los convenios de la muestra analizada apuntan a una relativa frecuencia de los pactos que, con diversas fórmulas, prolongan la ultraactividad más allá del límite legal de un año.

En materia de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en el convenio colectivo aplicable, los datos que se han comenzado a publicar en la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) apuntan a una evolución al alza del número de inaplicaciones y de los trabajadores y empresas afectados por los mismos.

Los datos para 2012 ofrecidos por la Estadística del MEYSS muestran un repunte significativo de la conflictividad por huelgas, tanto en el número de conflictos (878, casi un 13 por 100 más que en 2011) como en el impacto laboral y económico de las mismas (323.800 participantes, un 45,9 por 100 más, y 1.290.000 jornadas no trabajadas, un 166 por 100 más), acusando la dimensión y la motivación de estas el contexto de larga y profunda crisis que ha continuado pesando en ese año, pero también una mayor incidencia de la respuesta a medidas de política económica. Entre otras manifestaciones de la confrontación social habida en 2012, se realizaron dos huelgas generales, en los meses de marzo y de noviembre, cuyos datos no están contabilizados en la Estadística por razones metodológicas. Un rasgo de la conflictividad por huelgas en 2012 fue una mayor concentración sectorial y territorial de su impacto en términos de jornadas no trabajadas.

---

*Aumento  
de la conflictividad*

En 2012 se incrementaron los conflictos sometidos por las partes a los procedimientos de resolución autónoma gestionados por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), en un marco renovado de fortalecimiento y actualización de estos mecanismos basados en la autonomía colectiva que representan un valor clave y en alza del sistema de relaciones laborales.

Por su parte, los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 352.992 asuntos, lo que representa un 6 por 100 más respecto a 2011, superando incluso las cifras de 2009, año en el que, hasta la fecha, se había registrado el mayor incremento en el volumen de asuntos judiciales resueltos. Los conflictos individuales aumentaron un 5 por 100 con respecto a 2011, y más concretamente los asuntos por despido lo hicieron en un 10 por 100.

Según los datos facilitados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), esta llevó a cabo 1.244.535 actuaciones, cifras que, con un cierto grado de provisionalidad, suponen un 5 por 100 más que en igual periodo del año anterior. La actividad en materia de Seguridad Social representó casi la mitad, alcanzando 629.665 actuaciones, en torno a un 8 por 100 más que el año anterior. De las actuaciones en otras áreas, las más numerosas correspondieron a seguridad y salud laboral con 379.395, un 1,2 por 100 más que en 2011, y 136.177 en materia de relaciones laborales, un 10 por 100 más que en 2011.

---

*Incremento de las actuaciones de la ITSS*

En abril de 2012 se aprobó el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013, que contemplaba, entre otras medidas, un proyecto de ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, que fue objeto del Dictamen 3/2012 del CES. La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, ha incluido, entre otras, medidas en materia de actuación de la ITSS.

---

*Seguridad y salud en el trabajo: continuó la tendencia de mejora de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo*

Según los datos provisionales de los que se dispone, en 2012 se produjeron 462.060 accidentes de trabajo con baja, 119.090 menos (un 20,5 por 100) que en 2011; de ellos, 400.844 ocurrieron durante la jornada laboral (22 por 100 menos que el año anterior) y 61.216 fueron accidentes *in itinere* (11 por 100 menos que en 2011).

Atendiendo al índice de incidencia de los accidentes de trabajo, que permite conocer la evolución de la siniestralidad laboral descontando el efecto en la misma del comportamiento de la ocupación, dicho indicador mostró en 2012 una nueva disminución, en este caso del 18,7 por 100 respecto al año anterior, registrándose un total de 2.795 accidentes por cada 100.000 trabajadores con la contingencia de accidentes cubierta, reducción que se dio en todos los sectores de la economía.

### CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

A lo largo de 2012 se intensificaron las consecuencias de la crisis en prácticamente todas las esferas de la realidad social, al tiempo que se desarrollaban cambios sociales y demográficos de profunda relevancia para el futuro, mientras se aprobaba una sucesión de reformas en el marco del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, con importantes repercusiones en el ámbito de las políticas sociales desarrolladas en todos los niveles territoriales.

Los ingresos de los hogares y sus condiciones de vida han profundizado en su deterioro, mientras se transforman en profundidad las estrategias de vida de los individuos y las familias. Ello guarda estrecha relación con el desempleo, percibido inequívocamente

por la población como el principal problema que existe en estos momentos. Al mismo tiempo, se están acelerando y agudizando cambios sociodemográficos de importantes consecuencias económicas y sociales a medio y largo plazo.

La pérdida de población se ha incorporado ya al saldo de repercusiones sociales de la crisis, siendo especialmente reseñable en las edades intermedias. A ello contribuye el cambio de signo de los flujos migratorios, que se confirma y profundiza en 2012, tanto por el retorno de extranjeros a sus países de origen como por un nada despreciable aumento de los jóvenes españoles que buscan oportunidades de vida en el exterior. El descenso de la población en edades potencialmente activas, como resultado de varias décadas de descenso de la fecundidad junto al mencionado efecto de la emigración, profundiza en la tendencia al envejecimiento demográfico, impulsado asimismo por los avances de la esperanza de vida —un indicador con un elevado grado de dispersión— y una natalidad que ha acelerado su descenso en el contexto de la crisis.

La calidad de la educación de los niños y jóvenes continúa siendo, sin embargo, un desafío prioritario a la hora de impulsar el crecimiento económico y la competitividad de cualquier país. El carácter neurálgico de este objetivo contrasta con la falta de consenso político en torno a la manera de abordarlo, lo que se ha proyectado en el debate social generado en 2012 tanto en torno a las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, aprobadas por Real Decreto-ley 14/2012, como respecto al contenido de la reforma contemplada en el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE). Las restricciones presupuestarias en el ámbito educativo deben evaluarse en su conexión con la política de becas y ayudas al estudio, cuya concesión e importe en el último curso con datos disponibles (2010-2011) se había ralentizado en el caso de las enseñanzas obligatorias, habiéndose incrementado en las post-obligatorias.

---

*La calidad de la educación, objetivo prioritario necesitado de consenso*

El elevado abandono escolar temprano, a pesar de su ligera reducción a raíz de la crisis, sigue siendo el principal problema educativo en España. Para combatirlo, está demostrada la importancia de la intervención desde la educación infantil y a lo largo de la educación obligatoria, lo que redundaría en aumentar la proporción de jóvenes con estudios medios, tanto generales como profesionales, contribuyendo a superar la persistencia de la acusada dualidad en el nivel educativo de los jóvenes en España.

Con vistas a superar el desajuste entre la oferta y demanda de cualificaciones en España y la calidad de la formación profesional (FP), en 2012 ha estado muy presente la comparación con los países europeos que disponen de sistemas de formación profesional de carácter dual, con una proporción elevada de aprendizaje en el lugar de trabajo. Ello ha llevado este año a establecer en España a través del Real Decreto 1529/2012 las bases generales de este tipo de formación, tanto para la FP para el empleo, como para la FP del sistema educativo, aunque todavía es pronto para evaluar la adecuación y efectividad de dicho cambio.

En el ámbito universitario, junto a la necesaria mejora de la calidad de la docencia, la investigación, la transferencia de conocimiento y la conexión con las empresas, se afronta el reto de la desfavorable situación económica de las universidades, unido a una importante subida de las tasas universitarias.

Teóricamente, el descenso registrado por los precios de la vivienda en propiedad debería facilitar el acceso a la misma, si bien el incremento del desempleo, la incertidumbre sobre el futuro y la dificultad de acceso al crédito siguen obstaculizando el acceso a este bien de primera necesidad, lo que se traduce en un descenso de la emancipación residencial de los jóvenes, y en la disminución en el ritmo de creación de nuevos hogares. Además, la discrepancia entre los niveles de ingresos y los precios de la vivienda continuó en 2012 repercutiendo en el aumento de la sobrecarga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos, y en el incremento de los retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda principal, sobre todo entre los hogares que tienen menos ingresos, y los que viven en alquiler.

La pérdida y descenso de los ingresos, así como el exceso de endeudamiento están empeorando la situación financiera de las familias, problemas que se hacen más agudos entre los hogares de menor renta, pues el 46,5 por 100 tiene dificultades para abordar los pagos correspondientes a estas deudas. El aumento de estas situaciones críticas, da cuenta de la vulnerabilidad de muchos hogares, y del consiguiente incremento de los impagos, que se traduce en un aumento de los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria. Para atenuar las situaciones más extremas de los deudores hipotecarios, se han aprobado medidas referidas a las condiciones de los contratos hipotecarios y al resarcimiento de la deuda hipotecaria que, más recientemente, han sido reforzadas para el caso de deudores que, a causa de circunstancias excepcionales, hayan visto alterada su situación económica o patrimonial, con la suspensión inmediata, si bien temporal, de los desahucios de las familias que se encuentren en situación de especial riesgo de exclusión.

Mientras tanto, aunque el arrendamiento sea todavía una forma de tenencia de la vivienda mucho menos frecuente en España que en la mayoría de los países de la Unión Europea, las dificultades económicas de las familias y el descenso de los precios están aumentando la propensión al alquiler, especialmente entre la población en edad activa y los más jóvenes que viven independientes. Sin embargo, pese al aumento de situaciones de vulnerabilidad relacionadas con la capacidad de afrontar los costes de la vivienda, la oferta de vivienda social en alquiler es muy reducida en nuestro país.

Esta situación apunta a la necesidad de un nuevo modelo de política de vivienda en España, que favorezca la materialización del derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada, pero que además contribuya a la reconversión y reactivación del sector de la construcción residencial. En este sentido, se están dando

---

*Dificultades de acceso  
y mantenimiento  
de la vivienda*

nuevos pasos para promover el dinamismo del mercado de alquiler en España, así como para mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas existente, a través de la rehabilitación, objetivos contemplados en el recién aprobado Plan Estatal de Vivienda 2013-2016.

En 2012 la crisis se ha dejado sentir también en el ámbito del medio ambiente, al continuar la tendencia al ajuste de las partidas presupuestarias correspondientes a las actividades económicas vinculadas a este sector, que aporta un 3,6 por 100 del PIB y genera más de 530.000 empleos directos. Este ha sido un ejercicio caracterizado por diversas novedades normativas, destacando la Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente, que aborda en particular aspectos relacionados con la biodiversidad, los residuos, la gestión del agua y la subasta de derechos de emisión de gases con efecto invernadero. Este último indicador, según los últimos datos, experimentaba en el caso de España un repunte en 2011 debido fundamentalmente al cambio en la composición de la demanda energética, poniendo de manifiesto la necesidad de incentivar la tendencia de desacoplamiento entre consumo de recursos y contaminación respecto a la actividad económica.

Frente a los retos que representan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o los procesos de contaminación de los recursos naturales, es preciso mantener el impulso a los mecanismos para optimizar la protección del medio ambiente. Hay que destacar a este respecto el esfuerzo realizado en los últimos años en el desarrollo de políticas en apoyo a la ecoinnovación y nuevas tecnologías destinadas a la protección ambiental, que han dado como resultado un aumento de la eficiencia energética en los procesos productivos, así como la implantación de la certificación verde en numerosas empresas españolas.

Durante el periodo de crisis iniciado en 2008 los hogares han ido modificando sus pautas de consumo, lo que ha dado como resultado la “consolidación” de lo que podría considerarse como un modelo de adaptación a la situación adversa. Las decisiones de gasto adoptadas por los consumidores están condicionadas por los recursos económicos de los hogares que, desde 2009, muestran un claro descenso: según datos provisionales de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2012, los ingresos medios netos por hogar en 2011 se situaban en 24.609 euros/año y el ingreso medio por persona 9.321 euros/año (1,9 por 100 y 1,3 por 100 menos que en 2011). A este descenso de las rentas, que se acumula a los registrados ya desde 2008, se añade la subsistencia de buena parte de los compromisos de pago adquiridos con anterioridad a la crisis, el establecimiento de nuevas prioridades para adaptar la economía doméstica a las condiciones adversas, la posibilidad de sustituir un bien o servicio de mercado por otro público y la oferta alternativa de bienes y servicios a precios más reducidos. La presión simultánea de estas fuerzas ha devenido en una reconfiguración de la estructura

---

*Protección del medio ambiente, ecoinnovación y eficiencia energética*

---

*Transformación del consumo y problemas en la protección de los consumidores y usuarios*

del consumo en España, que se mostraba con nitidez en los resultados de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) de 2011, con un nuevo descenso interanual del 3,7 por 100, con un claro incremento del peso de la vivienda. Todas las demás partidas de gasto disminuyeron su volumen y su peso relativo en el conjunto del gasto familiar. Además, se aprecian cambios en las costumbres cotidianas, por ejemplo en el menor consumo en cantidades físicas de ciertos productos de alimentación que se han sustituido por otros de menor precio.

Por otro lado, desde el punto de vista de la protección de los consumidores y usuarios, el problema de las participaciones preferentes, adquiridas por usuarios de banca particulares de forma creciente desde 2008 y sus consecuencias negativas, con la pérdida de sumas importantes de dinero para muchos de ellos, puso de manifiesto la necesidad de mejorar la protección de los usuarios de productos financieros.

La aprobación de la Ley de Tasas en la Administración de justicia, cuya aplicación tendrá consecuencias directas sobre los usuarios de dicho servicio, ha sido también motivo de preocupación por sus posibles efectos sociales negativos en términos de equidad. El gran volumen de quejas presentadas ante instancias como el Defensor del Pueblo, ha contribuido, sin embargo, a la modificación en 2013 de las cuantías fijadas en dicha Ley.

A comienzos de 2013 se publicó el primer Informe Anual del Comité de protección social de la Unión Europea, sobre la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, in-

---

*Tendencias en protección social en la Unión Europea*

cluyendo el seguimiento del impacto social de la crisis, resultado del proceso en marcha para reimpulsar la monitorización de las políticas sociales en el marco de la Estrategia Europa 2020, como complemento de una gobernanza económica reforzada. El Informe pone de relieve cómo

la crisis ha aumentado el aumento de la dependencia de la población de las transferencias sociales, actuando los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos de la economía. Por ello, apunta cómo cada vez resulta más importante prestar atención a la capacidad de los sistemas de bienestar para dar respuesta a las necesidades de la población, dado que la recuperación no acaba de producirse mientras los paquetes de consolidación fiscal siguen desplegándose con objetivos cada vez más estrictos, mientras la situación ha empeorado sustancialmente en la mayoría de las áreas objeto de las políticas sociales, con tendencias especialmente negativas en un grupo de países, entre los que está incluida España, en los que aumentan de manera preocupante las desigualdades, el desempleo y la exclusión de los jóvenes, al tiempo que también crece el peso de los gastos de la vivienda en el total de gastos de los hogares.

Considerando el gasto social en perspectiva comparada con la Unión Europea, en el caso español, la principal partida de gasto en 2010, como en el resto de los países, era la de las pensiones de jubilación que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel inferior de gasto al de la media de la Unión Europea. La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social, manteniéndose en



España también por debajo de la media, aun habiendo mostrado un notable aumento del ritmo de crecimiento en los últimos años que parece que se contuvo en 2010. La tercera fuente de gasto social era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima de la media, tendencia que se ha visto muy agudizada desde el comienzo de la crisis. Entre las restantes funciones de gasto en protección social con un peso bastante más reducido sobre el PIB, destaca el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, así como a vivienda y exclusión social. En estos últimos ámbitos, hasta el año 2010 al que alcanzan los datos comparados, el aumento de las situaciones de riesgo social no se había traducido en un mayor esfuerzo de gasto medido en porcentaje del PIB.

En el año 2012, comenzaba en España un periodo importante para la preparación y transición hacia la gradual entrada en vigor en 2013 de la amplia reforma del sistema público de pensiones aprobada el año anterior mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, principal plasmación normativa del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones suscrito por Gobierno e interlocutores sociales a principios de 2011. Hacían falta determinados desarrollos reglamentarios para la efectiva implementación de determinados aspectos de la ley, algunos de los cuales se aprobaron a lo largo del año.

---

*Desarrollo del Pacto de Toledo y principales magnitudes y prestaciones de la Seguridad Social*

Sin embargo, la desfavorable evolución macroeconómica y las directrices comunitarias influyeron en el rumbo, el contenido y el calendario de aplicación de algunas previsiones de la norma, que en ocasiones se vieron enmendadas o suspendidas en el contexto de las sucesivas medidas adoptadas, en su mayoría por el procedimiento de urgencia, para cumplir con los objetivos de la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria. Por otro lado, la inmediatez y el intenso ritmo de adopción de las medidas han relegado a un segundo plano, cuando no obviado, el recurso a los procedimientos ya asentados a través de los que discurría en condiciones normales la reflexión, discusión y aprobación de las medidas que afectan a la Seguridad Social en el marco de la Subcomisión parlamentaria del Pacto de Toledo y del diálogo social en el ámbito de la protección social.

Las graves consecuencias de la crisis sobre el empleo siguieron haciendo mella en las cuentas de la Administración de la Seguridad Social, finalizando 2012 con un déficit del 0,96 por 100 del PIB en términos de contabilidad nacional, y del 0,55 por 100, el correspondiente a la ejecución presupuestaria del Sistema. La fuerte caída de la afiliación hizo que el segmento contributivo arrojara déficit por primera vez, al situarse el nivel de ingresos por cotizaciones sociales por debajo del gasto en prestaciones contributivas. Además, las tensiones de liquidez del sistema hicieron necesaria la utilización del Fondo de Reserva hasta en tres ocasiones, así como del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas.

Por su parte, los gastos no financieros mantuvieron un perfil de moderación, tanto por las medidas de ajuste en personal, gastos corrientes y gasto en pensiones (fundamentalmente por la suspensión de la revalorización general), como por los efectos de la destrucción de empleo sobre la evolución de determinadas prestaciones, como la incapacidad permanente o maternidad y paternidad, entre otras.

Por su parte, el desarrollo de la previsión social complementaria en España continúa prácticamente estancado a pesar del mejor comportamiento de los mercados fi-

---

*Estancamiento  
de la previsión social  
complementaria*

nancieros, tanto nacionales como internacionales, en los últimos meses del año. En el año 2012 los planes de pensiones agruparon 10.430.688 cuentas de partícipes, descendiendo por segundo año consecutivo. Se mantiene la tendencia al mayor crecimiento de los planes de pensiones individuales frente al sistema de empleo. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones durante 2012, persisten la tendencia a una gran concentración de los partícipes con una aportación anual muy escasa. Además, en 2012 (con datos provisionales) aumentaron, respecto a 2011, los rescates anticipados de planes de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración tanto en personas o número de beneficiarios (un 26,5 por 100) como en cuantía o importe de las aportaciones (un 23,9 por 100).

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2012, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 que, entre otros extremos, ampliaba los supuestos de situación de desempleo en los que, cuando así lo prevea el plan de pensiones, el partícipe tiene derecho a la prestación correspondiente por jubilación con independencia de su edad.

2012 ha sido un año trascendental en la evolución del SNS. La reforma acometida a través del Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de enero, de medidas urgentes para garanti-

---

*Se aprueba la reforma  
sanitaria y se confirma la  
caída del gasto sanitario*

zar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha entrañado cambios de gran importancia para el sistema, con la modificación de las condiciones para acceder a los servicios, más restrictivas ahora, con la reducción de las prestaciones y con el cambio de las condiciones de participación de los usuarios en la financiación de algunas de ellas. A ello se añaden los cambios emprendidos por las administraciones autonómicas, en el contexto de la nueva reducción presupuestaria para 2013, entre los que algunos están propiciando un intenso debate. El gasto sanitario registró en 2010 una caída del 2 por 100, circunstancia inédita en la historia del SNS, debida en gran parte a la reducción de gasto farmacéutico. Paralelamente, sigue abierto el debate acerca de otras posibilidades por explorar en la mejora de la eficiencia interna del SNS, en especial en el ámbito de la gestión hospitalaria y los procesos coste-eficientes.

Por otro lado, los nuevos datos en la *Encuesta Nacional de Salud*, ponen de relieve la necesidad de mejorar las políticas preventivas (salud pública) de cara a reducir las diferencias en salud que parecen responder a la existencia de estilos de vida diferenciados en función del estatus socioeconómico (menos saludables en los sectores con menos recursos), lo que además redundaría en una mayor eficiencia.

El desarrollo del sistema para la autonomía y atención de la dependencia (SAAD), inevitablemente ligado a la crisis económica en España, se encuentra en un momento muy difícil, con una fuerte caída de los recursos asignados precisamente en una fase en la que hubiera requerido de un mayor empuje. En la actualidad, transcurrido el primer periodo de consolidación, en términos de gestión de solicitudes, valoraciones y asignaciones de planes personales de atención, en el que se pudo observar una gran vitalidad en el ritmo de actuación de muchas de las Administraciones implicadas, el sistema ha entrado en una fase de claro retroceso. Así, de la información histórica del sistema de información del SAAD se pueden extraer algunos datos muy significativos, como la existencia de una voluminosa lista de espera de personas a las que se ha reconocido el derecho a la asistencia y que, sin embargo, no tienen aún prestaciones asignadas y por tanto no son atendidos. O el predominio, cada año más evidente, de las prestaciones económicas frente a los servicios de atención, en contra a lo estipulado en la ley. Por otro lado, la falta de información sobre la financiación del sistema dificulta seriamente la posibilidad de analizar su evolución si no es a través de estimaciones. Se calcula, en este sentido, que el gasto del SAAD en 2012 ascendió a 6.570 millones de euros, con una participación decreciente de la Administración General del Estado y un considerable incremento de las aportaciones de los usuarios desde el año 2009.

Además, la reciente aprobación del Real Decreto-ley 20/2012 acentúa las limitaciones en la acción protectora del sistema.

Con el nivel alcanzado por el problema del paro que se describe en el capítulo II de esta Memoria, la protección social por desempleo siguió alcanzando a 2,9 millones de beneficiarios de prestaciones en media anual, oscilando entre un máximo de 3 millones de perceptores en el mes de febrero y el mínimo de 2,8 millones en septiembre. El nivel asistencial parece mostrar una cierta contención en el aumento de altas iniciales de beneficiarios, aunque el significativo avance del paro de larga duración en 2012 se traduce en un aumento del peso de las causadas por el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, que se mantiene como principal motivo de entrada en este nivel. Al mismo tiempo, el progresivo descenso de la tasa de cobertura, que cayó en 2012 hasta el 65,8 por 100, refleja el aumento de la desprotección social de un número cada vez mayor de desempleados, que afecta especialmente a los parados de larga duración, así como a las personas que no reúnen los periodos de cotización suficientes para optar a una prestación por desempleo.

---

*Retroceso en el desarrollo del sistema de atención a la dependencia*

---

*Descenso de la cobertura y nuevas reformas en protección por desempleo*

En este contexto, se han llevado a cabo, especialmente en la segunda mitad del año, algunas de las principales reformas de los mecanismos de protección dirigidas, especialmente, a revisar la adecuación de los dispositivos del nivel asistencial de la protección, así como a reforzar la coordinación con las políticas activas. Entre todas las novedades normativas que han introducido cambios en el sistema de protección por desempleo cabe destacar el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que introduce, entre otros, nuevos requisitos que endurecen el acceso al subsidio por desempleo y a la renta activa de inserción, al tiempo que se reduce la cuantía de la prestación contributiva a partir del sexto mes.

El alargamiento de la crisis está dando lugar al aumento de la incidencia del paro de larga duración en los hogares y de los que carecen de ingresos suficientes, con el

---

*Aumenta la vulnerabilidad social: presión sobre los servicios sociales e incremento de la actividad del tercer sector*

riesgo de cronificación de situaciones de pobreza que hasta ahora podían ser coyunturales. El descenso de los ingresos de la mayoría de la población viene provocando desde 2009 una bajada continua del umbral de rentas que determina el indicador de pobreza monetaria (7.355 euros en 2012 para hogares unipersonales/año y 15.445 euros para hogares de 2 adultos y 2 niños). Bajo esta definición, más de la quinta parte de los hogares en España se encuentran en riesgo de pobreza monetaria. La proporción de niños que viven en esta situación supera el 30 por 100, mientras que ha descendido la pobreza relativa entre los mayores de 65 años, por la mayor estabilidad de sus ingresos.

La proporción de niños que viven en esta situación supera el 30 por 100, mientras que ha descendido la pobreza relativa entre los mayores de 65 años, por la mayor estabilidad de sus ingresos.

En todo caso, aumentan las situaciones de vulnerabilidad de ingresos y exclusión social que corren el riesgo de cronificarse, pues según la *Encuesta de Población Activa*, más de 400.000 hogares no percibían ningún ingreso a finales de 2012. La insuficiencia de los dispositivos de las políticas específicamente dirigidas a procurar la inclusión social desde los servicios sociales, como las rentas mínimas de inserción, está dando como resultado un trasvase de las solicitudes de ayuda hacia las entidades de carácter no lucrativo, que vienen soportando, cada vez con mayores dificultades, un aumento notable de su actividad.

Por otro lado, las restricciones presupuestarias pueden comprometer, además, la efectiva implementación de iniciativas abordadas en el ámbito de las políticas de igualdad de oportunidades y de inclusión social, como la estrategia española de discapacidad 2012-2020, el Plan estratégico de ciudadanía e integración de los inmigrantes 2011-2014 o las estrategias de igualdad entre hombres y mujeres.

Todo ello apunta a que, tras cinco años de dificultades y sacrificios económicos por parte de los ciudadanos y las familias, se requieren mayores esfuerzos en prestar atención a la equidad, la calidad y la eficiencia en la gestión de unos recursos cada vez más escasos, en un entorno de crecientes necesidades sociales.

**CAPÍTULO I**  
PANORAMA ECONÓMICO



## 1. Contexto internacional

En 2012, la economía mundial, enmarcada en elevadas incertidumbres y desequilibrios, mostró signos de debilidad y acabó registrando una desaceleración por segundo año consecutivo. El comercio mundial, por su parte, creció aun menos que la producción mundial, debido a la fuerte desaceleración económica en Europa, a un ritmo muy inferior a la media de los últimos veinte años y sobre todo a la tendencia del periodo anterior a la crisis.

### 1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

Así, la economía mundial experimentó en 2012, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup>, un crecimiento medio del 3,2 por 100, tres décimas de punto menos de lo esperado un año antes por este organismo y ocho décimas menos que el crecimiento registrado en 2011. En efecto, las previsiones no se cumplieron y se fueron revisando a la baja a medida que se alejaba el horizonte de una recuperación más sólida.

Dicho crecimiento mostró, además, una elevada disparidad entre las distintas áreas y países. A grandes rasgos, se puede comenzar distinguiendo tres grandes bloques geográficos en función de los resultados alcanzados por cada uno de ellos: las economías emergentes, aun sufriendo una cierta desaceleración, mantuvieron el dinamismo, mientras que las avanzadas registraron resultados divergentes entre la economía estadounidense, que creció más que el año anterior, y la europea, que fue la que registró el peor resultado.

Las economías avanzadas crecieron de media un 1,2 por 100, frente al 1,6 por 100 de 2011 y el 3,0 por 100 de 2010, con un crecimiento también sustancialmente distinto entre los diferentes países. Este escaso crecimiento global se debió a la caída de la actividad en la Unión Europea que se produjo en un contexto generalizado de marcada austeridad, recortes fiscales e insuficiente flujo crediticio. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) en las economías avanzadas no se tradujo en una reducción del desempleo, que acabó el año incrementándose en una décima, pero sí en una contención de la inflación que acabó el año con un incremento del 2,0 por 100, siete décimas menos que el año anterior.

1. Las cifras que ofrece el FMI, que se recogen en este apartado, no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

**CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL \*, 2004-2014**  
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)	2014(p)
<b>Producción mundial</b>	3,6	4,6	5,3	5,4	2,8	-0,6	5,2	4,0	3,2	3,3	4,0
Países avanzados	2,8	2,6	3,0	2,8	0,1	-3,5	3,0	1,6	1,2	1,2	2,2
Países en desarrollo y emergentes	4,9	7,3	8,3	8,8	6,1	2,7	7,6	6,4	5,1	5,3	5,7
<b>Comercio mundial</b>	7,0	7,7	9,2	8,0	3,1	-10,6	12,5	6,0	2,5	3,6	5,3
<b>Importación</b>											
Países avanzados	6,8	6,4	7,7	5,5	1,0	-12,1	11,5	4,7	1,0	2,2	4,1
Países en desarrollo y emergentes	8,2	11,9	12,3	14,8	8,4	-8,3	14,8	8,6	4,9	6,2	7,3
<b>Exportación</b>											
Países avanzados	6,3	6,3	8,8	7,0	2,4	-11,6	12,1	5,6	1,9	2,8	4,6
Países en desarrollo y emergentes	8,7	11,1	11,0	9,8	4,3	-7,9	13,3	6,4	3,7	4,8	6,5

\* De bienes y servicios.

(p) Previsión.

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2013.



En efecto, el peor resultado de entre los países avanzados lo registró la Unión Europea con una caída de su PIB del 0,2 por 100 y sobre todo la zona euro que, acumulando cinco trimestres seguidos de retrocesos intertrimestrales de su PIB por la caída del consumo privado y de la formación bruta de capital fijo y el retroceso de las exportaciones en el cuarto trimestre, acabó registrando una caída media anual de su producción del 0,6 por 100.

Las economías emergentes y en desarrollo crecieron por su parte un 5,1 por 100, frente al incremento del 6,4 por 100 registrado el año anterior y el 7,6 por 100 de 2010.

El crecimiento de estas economías, que se apoyó en unos precios elevados de las materias primas, unos tipos de interés más bajos y una fuerte afluencia de capitales, experimentó no obstante un inesperado parón a mediados de año, al producirse un debilitamiento generalizado de sus exportaciones que consiguió empezar a superarse mediante la aplicación de políticas económicas algo más laxas en países como Brasil y las economías asiáticas para lograr que la demanda interna se haga cada vez más autosostenida.

---

#### *Economías emergentes*

En concreto, la economía china, a la búsqueda en los últimos años de un crecimiento más equilibrado, situó su avance en un 7,8 por 100, el menor desde el año 1999. No obstante, el ritmo de crecimiento se aceleró nuevamente a finales de año y comienzo de 2013, al registrar tanto las ventas al por menor como la producción industrial una fuerte recuperación. Con ello, y si las autoridades chinas consiguen como pretenden enfriar el mercado inmobiliario para evitar una burbuja, se prevé para 2013 un crecimiento del 8,0 por 100 lejos, no obstante, de las cifras de dos dígitos alcanzadas en los años 2005 a 2007.

La economía estadounidense consiguió crecer más que el año anterior, un 2,2 por 100 frente al incremento del 1,8 por 100 experimentado en 2011, y continuó su expansión aunque a un ritmo más moderado que en anteriores recuperaciones. Para 2013 la previsión es de un crecimiento algo menor, del 1,9 por 100, por el ajuste fiscal implementado<sup>2</sup>, que el propio FMI considera demasiado intenso.

---

#### *Estados Unidos*

Para alcanzar dicho crecimiento en 2012 el consumo privado se recuperó, apoyado en un aumento de la confianza de los consumidores y sobre todo en un avance del empleo que llevó a situar la tasa de paro anual media en el 8,1 por 100, casi un punto porcentual menos que el año anterior, y entre dos y tres décimas por debajo del 8,0 por 100 en los últimos meses del año, pero lejos aun de su objetivo de política económica de alcanzar los valores previos al inicio de la crisis que se situaban claramente por debajo del 6,0 por 100. La producción industrial por su parte experimentó también un ligero repunte respecto al año anterior; tendencia que parece mantenerse en

2. Véase capítulo I, apartado 1.3, *Políticas para hacer frente a los desequilibrios de la economía mundial*, de esta Memoria.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2005-2014

Indicadores	1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)	2014(p)
<b>Crecimiento PIB (variación interanual)</b>											
Mundo	3,6	4,6	5,3	5,4	2,8	-0,6	5,2	4,0	3,2	3,3	4,0
Países avanzados	2,8	2,6	3,0	2,8	0,1	-3,5	3,0	1,6	1,2	1,2	2,2
Estados Unidos	3,3	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,1	2,4	1,8	2,2	1,9	3,0
Japón	1,1	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	2,0	1,6	1,4
Canadá	3,3	3,1	2,7	2,1	1,1	-2,8	3,2	2,6	1,8	1,5	2,4
Unión Europea	2,6	2,3	3,6	3,4	0,5	-4,2	2,0	1,6	-0,2	0,0	1,3
Alemania	1,3	0,8	3,9	3,4	0,8	-5,1	4,0	3,1	0,9	1,5	1,2
Francia	2,2	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,0	-0,1	0,9
Italia	1,6	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,5	0,5
Reino Unido	3,3	2,8	2,6	3,6	-1,0	-4,0	1,8	0,9	0,2	0,7	1,5
España	3,7	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,6	0,7
Zona euro	2,2	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,4	-0,6	-0,3	1,1
Países en desarrollo y emergentes	4,9	7,3	8,3	8,8	6,1	2,7	7,6	6,4	5,1	5,3	5,7
África del Norte y Oriente Medio	4,6	5,8	6,8	6,2	5,2	3,0	5,5	4,0	4,8	3,1	3,7
África subsahariana	4,5	6,2	6,4	7,0	5,6	2,7	5,4	5,3	4,8	5,6	6,1
Asia	7,1	9,5	10,4	11,6	7,9	6,9	9,9	8,1	6,6	7,1	7,3
China	9,2	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,8	8,0	8,2
Iberoamérica	2,6	4,7	5,7	5,8	4,2	-1,5	6,1	4,6	3,0	3,4	3,9
Europa central y oriental	4,1	5,9	6,4	5,4	3,1	-3,6	4,6	5,2	1,6	2,2	2,8
Rusia	2,8	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	3,4	3,8
<b>Inflación (variación interanual IPC)</b>											
Países avanzados	2,0	2,3	2,3	2,2	3,4	0,1	1,5	2,7	2,0	1,7	2,0
Estados Unidos	2,5	3,4	3,2	2,9	3,8	-0,3	1,6	3,1	2,1	1,8	1,7
Japón	-0,1	-0,3	0,2	0,1	1,4	-1,3	-0,7	-0,3	0,0	0,1	3,0
Canadá	2,0	2,2	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,9	1,5	1,5	1,8
Unión Europea	3,8	2,3	2,3	2,4	3,6	0,9	2,0	3,1	2,6	1,9	1,8
Alemania	1,3	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	2,5	2,1	1,6	1,7
Francia	1,6	1,8	1,7	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	1,6	1,5
Italia	2,7	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	2,0	1,4

CUADRO 1-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2005-2014 (Continuación)

Indicadores	1995-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)	2014(p)
<b>Crecimiento PIB (variación interanual)</b>											
Reino Unido	1,6	2,0	2,3	2,3	3,6	2,1	3,3	4,5	2,8	2,7	2,5
España	3,0	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,1	2,4	1,9	1,5
Zona euro	1,9	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5	1,7	1,5
Países en desarrollo y emergentes	13,1	5,9	5,6	6,5	9,2	5,1	6,0	7,2	5,9	5,9	5,6
África del Norte y Oriente Medio	7,1	6,9	8,2	10,6	12,5	6,2	6,5	9,2	10,7	9,6	9,0
África subsahariana	16,5	8,8	7,1	6,4	12,9	9,4	7,4	9,3	9,1	7,2	6,3
Asia	5,0	3,6	4,0	5,4	7,3	2,6	5,6	6,4	4,5	5,0	5,0
China	3,0	1,8	1,5	4,8	5,9	-0,7	3,3	5,4	2,6	3,0	3,0
Iberoamérica	13,0	6,3	5,3	5,4	7,9	5,9	6,0	6,6	6,0	6,1	5,7
Europa central y oriental	31,1	5,9	5,9	6,0	8,1	4,7	5,3	5,3	5,8	4,4	3,6
Rusia	38,3	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	8,4	5,1	6,9	6,2
<b>Paro (tasa paro)</b>											
Países avanzados	—	6,2	5,8	5,4	5,8	8,0	8,3	7,9	8,0	8,2	8,1
Estados Unidos	—	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	9,0	8,1	7,7	7,5
Japón	—	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,5	4,4	4,1	4,1
Canadá	—	6,8	6,3	6,1	6,2	8,3	8,0	7,5	7,3	7,3	7,2
Unión Europea*	—	8,9	8,2	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5	11,1	11,1
Alemania	—	10,6	9,8	8,4	7,3	7,5	6,9	6,0	5,5	5,7	5,6
Francia	—	9,3	9,2	8,3	7,8	9,5	9,7	9,7	10,2	10,2	11,6
Italia	—	7,7	6,8	6,2	6,8	7,8	8,5	8,4	10,6	12,0	12,4
Reino Unido	—	4,8	5,4	5,4	5,6	7,5	7,8	8,0	8,0	7,8	7,8
España	—	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6	25,0	27,0	26,5
Zona euro	—	9,0	8,4	7,5	7,6	9,5	10,0	10,1	11,4	12,3	12,3

(p) Previsión.

\* Datos de Eurostat.

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2013. Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

los primeros meses de 2013, aunque de forma algo más suave. Para 2013 no se prevén tensiones inflacionistas, al situarse el IPC en diciembre en el 1,7 por 100 y en el mes de marzo de 2013 bajar al 1,5 por 100, por lo que el límite de inflación del 2,5 por 100 autoimpuesto por las autoridades estadounidenses para poder continuar aplicando una política monetaria muy expansiva no parece cercano.

Como ya se ha avanzado, la economía europea en su conjunto entró en 2012 nuevamente en recesión. En 2011, la caída de la actividad o el muy escaso crecimiento afectaba solo a algunos Estados miembros, como Grecia, Portugal, Irlanda, Italia o España, pero en 2012 también el núcleo central de la economía europea, Alemania y Francia, y la práctica totalidad del resto de Estados miembros se vio inmersa en una nueva fuerte desaceleración económica como resultado de la persistencia de condiciones crediticias restrictivas y de la implementación de una consolidación fiscal generalizada que no vino acompañada de medidas de impulso al crecimiento que hiciesen frenar y revertir la caída de la demanda.

Prácticamente todas las economías sufrieron aumentos del paro, salvo la alemana que incluso en el último trimestre del año alcanzó el máximo de personas empleadas desde la reunificación, mientras que la presión inflacionaria se vio reducida por la caída de la actividad y el descenso de los precios del petróleo, al punto de que a primeros de mayo de 2013 el BCE recortó el tipo de interés de referencia en un cuarto de punto hasta situarlo en el mínimo histórico del 0,5 por 100.

Las mayores economías del área, Alemania y Francia, experimentaron respectivamente en 2012 un aumento del PIB del 0,9 por 100 y un estancamiento de la actividad. En Alemania, la actividad económica se fue debilitando a medida que avanzaba el año para acabar cayendo un 0,6 por 100 en el cuarto trimestre en tasa intertrimestral no anualizada por la repentina caída de las exportaciones y el deterioro de la inversión en equipo en dicho periodo. Sin embargo, en este contexto de débil actividad, el empleo se mantuvo sólido, como ya se ha manifestado. El crecimiento nulo del PIB de Francia vino explicado por el débil consumo privado, en un contexto de aumento del desempleo y subida de impuestos, un retroceso de la inversión en equipo y una caída de las exportaciones.

Frente a la caída de tres décimas sufrida en 2011, la economía japonesa creció en 2012 un 2,0 por 100, pero con una tendencia a la desaceleración a medida que transcurría el año, al punto de que en los dos últimos trimestres volvió a entrar en recesión por la fuerte caída de las exportaciones, que situó el déficit comercial en el 1,3 por 100 del PIB, y de la inversión en equipo en dicho periodo y a pesar del buen comportamiento del consumo privado.

Sin embargo, el primer trimestre de 2013 mostró una cierta recuperación, resultado probablemente ya de las nuevas medidas de política económica, de gran expansión

monetaria, aumento del gasto público y reformas estructurales, implementadas por el nuevo gobierno surgido tras las elecciones de diciembre que ha apostado decididamente por apoyar el crecimiento económico y superar la larga etapa de deflación de la economía japonesa.

Los países de Iberoamérica se vieron favorecidos en su conjunto, aunque en menor medida que el año anterior, por el mantenimiento de un elevado precio de las materias primas que exportan sobre todo a Asia y en especial a China y por las fuertes relaciones que mantienen con esta última economía así como con Estados Unidos que en 2012 registró un mayor crecimiento de su PIB y de sus importaciones.

---

### *Iberoamérica*

Así, Iberoamérica acabó creciendo un 3,0 por 100, un punto y medio menos que el año anterior debido sobre todo a la desaceleración de la demanda externa. De las mayorías economías de esta área, México fue la que más creció, un 3,9 por 100, mientras que la brasileña y la argentina crecieron solo respectivamente un 0,9 por 100 y un 1,9 por 100. De hecho el FMI advierte de la posibilidad de que el crecimiento en Argentina haya sido incluso menor que la cifra oficial mencionada, dadas las dudas sobre la calidad de las estadísticas argentinas sobre PIB e inflación. Por otro lado, destacaron también los incrementos del PIB de otros países como Perú, del 6,3 por 100, o de Chile, del 5,5 por 100, mientras que los países que mantienen mayores relaciones con Brasil, como la mencionada Argentina u otros como Uruguay y especialmente Paraguay, se vieron negativamente afectados por la importante desaceleración de esta economía

Los países del Norte de África y Oriente Medio crecieron de media un 4,8 por 100, con grandes diferencias, como suele ser habitual, entre las economías exportadoras de petróleo y las importadoras de petróleo. Las primeras registraron un fuerte crecimiento cercano al 6,0 por 100, debido al casi total restablecimiento de las exportaciones de petróleo de Libia y a pesar de una demanda mundial de petróleo relativamente débil. Los países importadores de petróleo de la región crecieron por su parte bastante menos, un 1,9 por 100, por la incertidumbre política en alguno de ellos y por la débil demanda externa proveniente de los Estados miembros de la Unión Europea, destacando no obstante los incrementos del PIB de Túnez, del 3,6 por 100, y de Marruecos, del 3,0 por 100.

---

### *África*

La actividad real del África subsahariana se incrementó al igual que en el norte en un 4,8 por 100, mostrando también los distintos países resultados desiguales en función de que sean o no productores y exportadores de petróleo. En 2012, los Objetivos de Desarrollo del Milenio a alcanzar en 2015 parecen estar más alejados que nunca y los flujos totales de asistencia oficial al desarrollo siguieron disminuyendo tal y como vienen haciendo desde el inicio de la crisis. De hecho, en 2012, según la OCDE estos representaron el 0,31

por 100 del PIB de los donantes y en la XIII sesión de la UNCTAD celebrada en Doha en abril de 2012 se confirmó que la ayuda oficial al desarrollo no iba a llegar nunca al 0,7 por 100 del PIB comprometido en Monterrey en 2002.

Como suele ser habitual desde el inicio de la actual crisis, los diferentes organismos económicos multilaterales y la propia Comisión Europea vuelven a prever para los siguientes ejercicios una recuperación efectiva que año tras año se ve rebajada o pospuesta.

### *Perspectivas*

El hecho es que, partiendo de unas perspectivas estables para el precio del petróleo, de los alimentos y de las materias primas, el FMI prevé un ligero repunte de la actividad mundial en 2013, a partir sobre todo del segundo semestre, y que este será ya más sólido en 2014. Dichas perspectivas se fundamentan, según este organismo, en un repunte de la economía estadounidense que se sustentará, a pesar de la consolidación fiscal, en un fortalecimiento de la demanda interna; en un repunte de la actividad económica en Japón, inducido por sus nuevas políticas de estímulo presupuestario y monetario; y en una reactivación de las economías de los mercados emergentes, en especial de la china, que acelerará su crecimiento gracias a una sólida demanda interna y una recuperación de sus exportaciones.

Y ello a pesar de la persistencia de los riesgos vinculados a la evolución de la zona euro, cuya actividad económica se prevé que siga siendo débil por el mencionado contagio al núcleo central de las graves dificultades por las que atravesaban algunas economías, lo que presagia un estancamiento prolongado en la zona euro.

## **1.2. COMERCIO MUNDIAL**

Debido al lento crecimiento de las economías avanzadas y, sobre todo, a la debilidad de la actividad económica en Europa, el incremento del comercio mundial se desaceleró fuertemente en 2012 y creció menos que el producto mundial, contrariamente a lo que suele ocurrir cuando el crecimiento de la producción es positivo. En efecto, la evolución del comercio mundial mantenía siempre hasta ahora una elevada correlación al alza con la actividad productiva mundial, dado que las estadísticas miden el paso de las mercancías por las fronteras varias veces durante su proceso de producción y no su valor añadido. El hecho es que, según el FMI, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen experimentó un incremento del 2,5 por 100, inferior al esperado y al que se había producido en 2011.

Por su parte, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, cifró el crecimiento del comercio mundial real de mercancías en el 2,0 por 100. Las exportaciones de los países desarrollados crecieron un 1,0 por 100 y sus importaciones cayeron un 0,1 por 100, mientras que en las economías emergentes y en desarrollo sus exportaciones e importaciones crecieron respectivamente un 3,3 por 100 y un 4,6 por 100.

La primera característica a destacar de la evolución del comercio mundial de mercancías en volumen en 2012 es la de la disparidad en los resultados alcanzados por regiones y países. Así, América del Norte registró un considerable incremento de sus exportaciones, del 4,5 por 100, y de un 3,1 por 100 de sus importaciones, con un aumento de las exportaciones de Estados Unidos del 4,1 por 100 y del 2,8 por 100 de las importaciones.

El crecimiento del volumen de las exportaciones e importaciones de Asia fue algo menor, del 2,8 por 100 y del 3,7 por 100 respectivamente. El crecimiento real de las exportaciones chinas fue nuevamente el más elevado, del 6,2 por 100, pero inferior en tres puntos porcentuales al que había registrado el año anterior, y muy lejos ya de las cifras de dos dígitos de comienzos de siglo alcanzadas tras su adhesión a la OMC en 2001. Japón por su parte volvió a ver reducidas sus exportaciones, en un -1,0 por 100 en esta ocasión, mientras que resultó especialmente destacable la caída de las exportaciones de India, del -0,5 por 100, cuando este país en los últimos años era uno de los que más estaban viendo aumentar sus exportaciones y en consecuencia su cuota de mercado mundial.

La región que más incrementó tanto sus exportaciones como sus importaciones fue África, contrariamente a lo ocurrido el año anterior cuando se vio fuertemente afectada por la interrupción de las exportaciones de petróleo por la guerra civil en Libia. En Iberoamérica, las exportaciones aumentaron un 1,4 por 100 y las importaciones un 1,8 por 100, y fue la región, salvo la europea, en la que menos creció el comercio.

En efecto, la región en la que menos crecieron las exportaciones volvió a ser Europa, con un incremento del 0,6 por 100, y en concreto la Unión Europea con un crecimiento del 0,3 por 100. Y sus importaciones incluso cayeron un 2,0 por 100 en la Unión Europea. Sin embargo, estos datos ocultan el hecho de que la reducción del comercio exterior en la Unión Europea obedeció a la caída del comercio intra-UE. De hecho, las exportaciones de la Unión Europea al resto del mundo fueron relativamente elevadas. Según la OMC, si se descuenta el comercio intra-UE, que se vio especialmente reducido en 2012, la desaceleración del comercio mundial no habría sido tan marcada y se habría registrado un crecimiento de este del 3,2 por 100 en vez del mencionado 2,0 por 100.

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo aumentaron un 8,2 por 100 y las importaciones un 4,0 por 100, con lo que se redujo nuevamente su déficit. En la zona euro las exportaciones crecieron un 7,4 por 100 y las importaciones un 1,8 por 100, regresando a un superávit que se había perdido en los dos últimos años. Y ello a pesar del fuerte incremento del déficit en el ámbito de la energía que se produjo en 2012. Finalmente, y como muestra del escaso nivel del comercio intracomunitario que se realizó en 2012 cabe señalar que las expediciones en el seno de la Unión Europea en términos nominales apenas aumentaron, un 0,7, y que las expediciones intraeurozona incluso disminuyeron en dos décimas.

**CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES,**  
2011-2012  
(Miles de millones de euros)

<b>Conceptos</b>	<b>2011</b>	<b>2012(p)</b>	<b>% variación</b>
<b>Zona euro</b>			
Exportaciones extra UE-17	1.740,4	1.868,9	7,4
Importaciones extra UE-17	1.756,1	1.787,8	1,8
Saldo	-15,7	81,1	—
Expediciones intraeurozona	1.619,1	1.615,3	-0,2
<b>Unión Europea</b>			
Exportaciones extra UE-27	1.558,9	1.686,3	8,2
Importaciones extra UE-27	1.721,7	1.791,4	4,0
Saldo	-162,8	-105,1	—
Expediciones intra UE-27	2.804,7	2.824,5	0,7

(p) Provisional.

Fuente: Eurostat, Euro-indicateurs, marzo de 2013.

De las ventas de la Unión Europea a sus diez principales clientes cabe destacar los aumentos de dos dígitos de las dirigidas a Corea del Sur, Rusia, Japón y Brasil, mientras que por el contrario cayeron las exportaciones dirigidas a India y Suiza. Por lo que respecta a las importaciones, solo aumentaron las provenientes de Suiza, Estados Unidos, Rusia, Noruega y Corea del Sur. Así, todos los saldos comerciales que mantiene la Unión Europea con estos países mejoraron, salvo el superávit con Suiza, que se redujo, y el déficit con Noruega, que se amplió. Por segundo año consecutivo se redujo el elevado déficit comercial que registra la Unión Europea con China.

Por Estados miembros, y considerando el comercio total tanto intra como extra Unión Europea, Alemania incrementó considerablemente su ya de por sí elevado superávit, mientras que Reino Unido incrementó también considerablemente su elevado déficit. De las principales economías cabe destacar la reducción del déficit en España y más aún la conversión del déficit en superávit de Italia.

El caso del comercio exterior de la economía alemana merece un comentario particular. En efecto, Alemania, el segundo exportador mundial de mercancías desde que en 2008 China le arrebatase el primer puesto, obtuvo un saldo positivo de 186,7 miles de millones de euros según Eurostat, lo que supone una ampliación del 18,6 por 100 respecto al registrado en 2011. Los datos más detallados publicados en marzo de 2013 por la Oficina federal de estadística de Alemania (Destasis) muestran que dicho superávit fue el segundo más elevado, tras el de 2007, desde el inicio en 1950 de sus actuales estadísticas de comercio exterior.

Así, sus exportaciones totales aumentaron un 3,4 por 100, gracias a un incremento del 8,8 por 100 en las ventas a países de fuera de la Unión Europea, que compensaron con creces la caída en las ventas a los países de la zona euro, del -2,1 por 100. Por el contrario, sus importaciones totales aumentaron solo un 0,7 por 100, igual que las procedentes



**CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2011-2012**  
(Miles de millones de euros)

Países	Importación desde		Exportaciones a		Saldo comercial	
	2011	2012 % variación	2011	2012 % variación	2011	2012
Estados Unidos	191,5	205,9 7,5	263,7	291,8 10,7	72,2	85,9
China	293,8	289,7 -1,4	136,4	143,9 5,5	-157,4	-145,8
Suiza	93,2	104,5 12,1	139,6	133,4 -4,4	46,4	28,9
Rusia	199,2	213,4 7,1	108,3	123,3 13,9	-90,9	-90,1
Turquía	48,1	47,8 -0,6	73,0	75,1 2,9	24,9	27,3
Japón	69,2	63,8 -7,8	49,0	55,5 13,3	-20,2	-8,3
Noruega	93,8	100,5 7,1	46,7	49,8 6,6	-47,1	-50,7
Brasil	39,0	37,1 -4,9	35,7	39,6 10,9	-3,3	2,5
India	39,6	37,3 -5,8	40,6	38,5 -5,2	1,0	1,2
Corea del Sur	36,2	37,9 4,7	32,5	37,8 16,3	-3,7	-0,1

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

de la zona euro, mientras que las compras al resto de Estados miembros aumentaron un 1,4 por 100 y las realizadas a terceros países un 0,4 por 100. Como resultado, el mencionado superávit comercial exterior llegó a superar el 7,0 por 100 del PIB.

Ante la persistencia de la debilidad económica mundial, se produjo en 2012 un incremento del proteccionismo mediante la adopción de medidas comerciales restrictivas que se materializaron en un aumento de la utilización de licencias de importación y en una elevación de los aranceles en algunos casos. Asimismo, en 2012 y sobre todo en los primeros meses de 2013, se implementaron en algunos casos y se plantearon en otras políticas monetarias muy expansivas con el objetivo declarado de lograr un crecimiento de la economía y del empleo, o, en el caso de Japón, para no volver a caer en la deflación. No obstante, con estas medidas de política monetaria podría generarse una serie de devaluaciones competitivas de las monedas, que no son deseables, para potenciar las exportaciones y como medida proteccionista frente a las importaciones. Mientras, el mantenimiento de la fortaleza del euro supone un freno al impulso de las exportaciones de la mayoría de los Estados miembros.

Por otro lado, en 2012, y ante la falta de avances en las negociaciones de la Ronda de Doha, materializada en el hecho de que la propia OMC haya manifestado que ante la próxima reunión de la Conferencia Ministerial a celebrar a finales de 2013 se deben moderar las ambiciones y llegar a resultados que demuestren que se confía en resolver las cuestiones del programa de Doha a su debido tiempo, continuó e incluso aumentó la tendencia a un incremento de los acuerdos comerciales regionales plurilaterales o bilaterales que pueden suponer una desviación de comercio en contra de las exportaciones mundiales más eficientes.

Así, de entre todos ellos cabe destacar en primer lugar por su importancia caso de materializarse, los avances en las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos para crear un área integrada de libre comercio e inversiones, conocida como área de libre comercio del Atlántico Norte. Los mayores beneficios de dicha integración no provendrían del ahorro arancelario por la total eliminación de los aranceles para los bienes industriales y agrícolas, ya de por sí no demasiado elevados, sino de la armonización regulatoria que conllevaría en los ámbitos del comercio de mercancías y de servicios y de las inversiones.

En 2012 también se avanzó hacia la entrada en vigor del acuerdo de asociación de la Unión Europea con Centroamérica y del acuerdo comercial multipartito entre la Unión Europea, Colombia y Perú, alcanzados en mayo de 2010 durante la presidencia española de la Unión Europea. Sin embargo, las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur, reforzadas en la misma fecha, no experimentaron avance alguno en 2012 y su futuro parece ahora incierto por, entre otras razones, los conflictos comerciales internos entre los países de Mercosur, el incremento del proteccionismo en Argentina, el ingreso de Venezuela tras la suspensión como miembro de Paraguay que se oponía, la confirmación del giro hacia una prevalencia de las relaciones comerciales de Mercosur

con China y, por el lado europeo, por las reticencias de los Estados miembros más favorecidos por la PAC. Finalmente, cabe destacar la entrada en vigor, a finales de octubre de 2012, del nuevo sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea con los países del grupo África, Caribe y Pacífico que pretende reconducir el sistema de preferencias hacia los países del área que más lo necesiten e incluye medidas de incentivo a la buena gobernanza y al respeto de los derechos humanos, laborales y del medio ambiente.

### 1.3. POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

En 2012, la cooperación económica internacional y la mayor coordinación de las políticas económicas y financieras de los diferentes países que propugna el G-20<sup>3</sup> se vieron frenadas ante las prioridades nacionales en la toma de decisiones.

Partiendo del convencimiento de que para hacer frente a los problemas económicos mundiales interdependientes era necesaria una gobernanza global, el grupo de países que conforman el G-20 decidió desde la celebración de su primera cumbre a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, en Washington en noviembre de 2008, constituirse en el principal impulsor de los compromisos de gestión económica común o coordinada para hacer frente a la crisis mundial.

En la tercera cumbre, celebrada en Pittsburg a finales de septiembre de 2009, los acuerdos alcanzados se centraron en la voluntad de corregir los desequilibrios macroeconómicos globales acumulados antes del inicio de la crisis. Para ello, en dicha cumbre, los dirigentes del G-20 se comprometieron a colaborar para asegurar una recuperación duradera y un crecimiento sólido y sostenible a medio plazo. Para alcanzar dicha meta se instituyó el denominado Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, que gira en torno a un proceso multilateral mediante el cual los países del G-20 identifican objetivos para la economía mundial, las políticas necesarias para lograrlos y el avance realizado hacia esos objetivos comunes a través de un proceso de evaluación mutua y de desarrollo de un mecanismo de supervisión de los desequilibrios externos e internos.

En la cumbre de Toronto, en junio de 2010, el G-20 manifestó que la adopción de medidas en un contexto de colaboración arrojaría mejores resultados para todos los países, contribuyendo de manera significativa al reequilibrio mundial. Asimismo, asumió, reconociendo la importancia de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de que los países adopten planes de sostenibilidad presupuestaria que gocen de credibilidad, estén debidamente dosificados y propicien el

3. El G-20 está compuesto por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia, la Unión Europea y once países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía). A sus reuniones también acuden algunos países invitados permanentes, como España, y altos representantes de organismos económicos internacionales como el FMI, el BM y la OMC.

crecimiento, de manera diferenciada y adaptada a las circunstancias de cada país, la necesidad de seguir aplicando planes de estímulo mientras se crean las condiciones necesarias para que haya una demanda privada fuerte. Entre los compromisos adquiridos destacó también el de que los países desarrollados con déficit por cuenta corriente deberán adoptar medidas para incrementar el ahorro nacional, manteniendo abiertos, al mismo tiempo, los mercados e impulsando la competitividad de sus exportaciones, mientras que las economías con superávit por cuenta corriente deberán adoptar reformas para reducir su dependencia de la demanda interna y centrarse más en fuentes de crecimiento domésticas.

En las siguientes cumbres, en Seúl, en noviembre de 2010, y en Cannes<sup>4</sup>, un año más tarde, los dirigentes del G-20 avalaron medidas de política económica encaminadas a corregir los desequilibrios a medio plazo y lograr un avance hacia un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Asimismo, se comprometieron a poner más empeño en cuestiones sociales, como el elevado nivel de desempleo y las deficiencias de las redes de protección social.

Finalmente, en la cumbre de Los Cabos, en junio de 2012, los dirigentes del G-20 se comprometieron a adoptar todas las medidas de política económica necesarias para fortalecer la demanda, respaldar el crecimiento mundial y restablecer la confianza, encarar los riesgos a corto y medio plazo, incrementar la creación de empleo y reducir el desempleo. Y en el periodo previo a la cumbre a celebrar en San Petersburgo a comienzos de septiembre de 2013, el G-20 ha reafirmado su compromiso de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en los países avanzados, estableciendo estrategias fiscales creíbles a medio plazo y teniendo en cuenta la situación económica y presupuestaria a corto plazo. Además, el G-20 se ha comprometido a supervisar y reducir al mínimo los efectos de contagio negativos de las políticas nacionales implementadas y ha reafirmado su compromiso de cooperar para reducir de manera duradera los desequilibrios mundiales.

Sin embargo, a pesar de todas las mencionadas declaraciones y propósitos comunes de las cumbres del G-20<sup>5</sup> en un marco de voluntad de gestión global de la economía mundial, el hecho es que, en 2012, se siguió produciendo una gran divergencia de las políticas fiscales y monetarias aplicadas por los distintos países. Esto fue especialmente notorio en el caso de la aplicación asimétrica de políticas macroeconómicas en las economías avanzadas: Estados Unidos y Japón por un lado, y la Unión Europea por otro.

Así, en Estados Unidos, para reactivar su economía, la Reserva Federal decidió en el mes de junio de 2012 mantener los tipos de interés próximos a cero e inyectar liquidez

4. Véase Memoria CES 2011, capítulo I, apartado 1.3, *Reformas y medidas ante la crisis*.

5. El G-20 no tiene capacidad ejecutiva y la implementación de sus compromisos constituye un mero ejercicio de voluntarismo en donde los incumplimientos no dan lugar a sanciones.

por valor de 267.000 millones de dólares; posteriormente, en septiembre, anunció la compra cada mes de 40.000 millones de activos hipotecarios y otros activos por 45.000 millones hasta que, incorporando por primera vez la tasa de paro como objetivo de política monetaria, esta bajó hasta al 6,5 por 100. Todo ello, siempre y cuando el nivel de inflación a largo plazo no sobrepase el 2,5 por 100, lo cual como se ha manifestado en el apartado anterior relativo a la economía internacional no parece que vaya a producirse en el corto plazo. En cuanto a la política fiscal de Estados Unidos, el FMI considera que los recortes automáticos del gasto presupuestario han reducido las preocupaciones sobre la sostenibilidad de su deuda pero de forma equivocada dado que la consolidación fiscal debería ser ahora menor y de mejor calidad, no indiscriminada, con un compromiso de mayor consolidación fiscal más adelante.

En Japón, tras muchos años de deflación y escaso o nulo crecimiento, las autoridades niponas anunciaron en diciembre de 2012 una nueva política económica sustentada en una fuerte expansión cuantitativa, una meta de inflación positiva, un estímulo fiscal y reformas estructurales para impulsar el crecimiento a corto plazo. Y, a comienzos de abril de 2013, el nuevo gobernador del banco de Japón anunció llevar a cabo una expansión monetaria indefinida, a añadir a la política convencional de reducción de los tipos de interés que están próximos a cero, hasta que el IPC se sitúe en el 2,0 por 100.

En efecto, ante las políticas de austeridad de los gobiernos, los bancos centrales están llevando a cabo políticas monetarias expansionistas no convencionales que actúan como sustituto de políticas fiscales expansivas. Incluso China redujo por primera vez desde 2008 sus tipos de interés en tres décimas de punto hasta situarlos en el 6,00 por 100, y el Banco Central Europeo (BCE) también situó a mediados de 2012 su tipo de interés de referencia en el 0,75 por 100 y a primeros de mayo de 2013 en el mínimo histórico del 0,50 por 100. Pero el BCE no puede ir más allá para apoyar a la economía europea en su recuperación, dado que no tiene la función de ser prestamista de última instancia a la hora de financiar a los Estados miembros en dificultades.

El FMI ha acogido favorablemente todas estas actuaciones de política monetaria muy expansiva, pero también advierte de que ante el impacto de las políticas fiscales contractivas es posible que las autoridades económicas tengan que ser conscientes de los límites de la política monetaria, ya que se está exigiendo de ella más de lo que tradicionalmente se suele obtener.

En la Unión Europea también se ha asumido la necesidad de una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas. Sin embargo, la política económica que está aplicando la Unión Europea<sup>6</sup> se fundamenta sobre todo en el compromiso alcanzado el 2 de marzo de 2012, cuando los 27 Estados miembros, salvo Reino Unido y República Checa, firmaron el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza cuyo

6. Véase capítulo I, apartado 2.3, *Política económica de la Unión Europea*, de esta Memoria.

objeto es la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, sin considerar a la vez medidas de impulso al crecimiento. Y, por ahora, esta política de austeridad generalizada centrada en la reducción de los déficit públicos y de los niveles de deuda pública y en evitar los aumentos de la prima de riesgo no ha servido por sí sola para lograr la recuperación ni para hacer frente a crecientes niveles de desempleo, sino, todo lo contrario, para que la economía europea volviera a entrar en recesión<sup>7</sup>.

El FMI manifiesta en su informe semestral sobre perspectivas de la economía mundial de abril de 2013 que, en cuanto a la política fiscal, las trayectorias actuales y proyectadas del gasto público en las economías avanzadas son muy diferentes a las trayectorias seguidas en recuperaciones anteriores, en las que la política fue decididamente expansiva. En algunas economías avanzadas, especialmente en Estados Unidos, el estímulo fiscal introducido al inicio de la crisis financiera ha sido mucho mayor que en recesiones anteriores. Sin embargo, el estímulo se retiró temprano en la posterior recuperación.

Este patrón es también aplicable a otras grandes economías avanzadas. Entre ellas, la zona euro y Reino Unido muestran desviaciones marcadas respecto a sus trayectorias típicas de gasto público en el pasado. En cambio, en las economías emergentes la recuperación actual ha venido acompañada de una política fiscal más expansiva que en episodios anteriores.

Además, el FMI en su informe del mes de octubre de 2012 reconoció que el impacto de las políticas fiscales contractivas implementadas en los últimos años había sido mayor del previsto y alertó de que la consolidación fiscal no debería ser demasiado rápida, al declarar que implementar recortes presupuestarios muy profundos y demasiado rápidos podría generar más perjuicios que beneficios. En efecto, en dicho informe, se manifiesta que contrariamente a lo que sugerían los análisis realizados por el FMI durante las últimas tres décadas de que los multiplicadores fiscales estaban en torno al 0,5, sus investigaciones recientes indican que los multiplicadores están realmente en un rango de entre 0,9 y 1,7, por lo que el impacto negativo sobre el PIB de un recorte en el gasto ha sido mucho mayor del esperado.

En cuanto a las políticas monetarias, en las economías avanzadas estas han sido excepcionalmente acomodaticias durante la actual recuperación en comparación con

7. El CES en la Memoria correspondiente al año 2009 advertía de los peligros que se derivarían de la eliminación de los estímulos demasiado pronto y que podría provocar una nueva y más grave caída de la actividad de la economía mundial: “[...] persiste la incertidumbre sobre la solidez de la recuperación, que podría confirmarse si continúa la mejora de la confianza de los agentes económicos ante los positivos efectos de las medidas de estímulo macroeconómico implementadas, o deteriorarse si se vuelven a producir reacciones adversas en el sector financiero, se intensifica el aumento del precio del petróleo, se recurre a fuertes medidas proteccionistas, o se establece demasiado pronto una política fiscal contractiva para sanear las finanzas públicas en los próximos años. Este último punto es muy importante, por cuanto que la necesaria corrección de los elevados niveles de déficit y deuda pública requerirán definir bien el momento y la cuantía de las estrategias de salida que se decidan”.

episodios pasados, y en las economías emergentes también han respaldado la actividad económica en mayor grado que en el pasado.

## 2. Unión Europea

Las tensiones en los mercados de deuda soberana, la escasez de financiación de la economía y los riesgos de fragmentación en el seno de la zona euro volvieron a poner de manifiesto, a lo largo de 2012, las dificultades de la Unión Europea para dar respuestas adecuadas a la complicada coyuntura en que se encuentra sumida la región y en la cual ocupa una posición central el elevado nivel de desempleo alcanzado. En este año, además, a la crisis de la zona euro que centraba la atención institucional, se sumó la recaída de la economía real. De esta forma, se confirmó el empeoramiento de la situación económica en la Unión y el año se cerró con una disminución interanual de la producción agregada del 0,3 por 100 en el conjunto de la Unión Europea y del 0,6 por 100 en la zona euro. Estas tasas contrastaban con las tasas positivas de crecimiento mantenidas en 2011 (1,6 por 100 y 1,4 por 100, respectivamente).

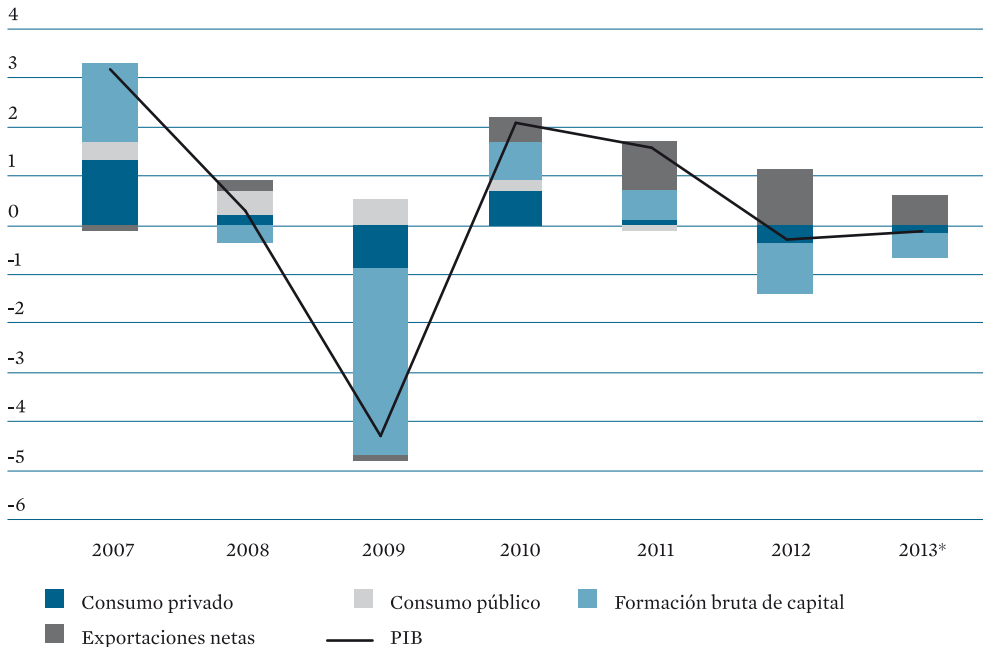
La recaída del PIB es en parte fruto de las orientaciones políticas que han presidido la acción gubernamental de la Unión Europea. De esta forma, la ausencia de un programa claro de recuperación que persiguiese otros objetivos además de la consolidación fiscal, unida a un escenario macroeconómico aún más adverso, tanto europeo como global, amenaza con prolongar el contexto de recesión, haciendo aun más profundas las consecuencias sociales y de empleo de la crisis.

### 2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La economía de la Unión Europea inició su contracción en el segundo trimestre de 2012 y continuó debilitándose durante la segunda mitad del año. Esta caída reflejaba el declive de la demanda interna europea, y muy especialmente de la inversión (gráfico I-1). La contracción de la demanda interna, sumida en una situación de atonía en la medida que hogares, empresas y entidades financieras continúan inmersos en procesos de desapalancamiento, no pudo ser compensada por el crecimiento de las exportaciones netas. Ello dio como resultado una caída del PIB anual, la segunda tras el estallido de la crisis. Por su parte, el desempleo aumentó sustancialmente y alcanzó cotas especialmente alarmantes en los países periféricos comprometidos con severos programas de ajuste macroeconómico.

La crisis de la economía real en 2012 constituye el eslabón más reciente de la crisis global iniciada tras el colapso de los mercados financieros en 2008 y el posterior traslado de la crisis al resto de ámbitos económicos. No obstante, la especial persistencia del ciclo recesivo en la Unión Europea es reveladora de la rémora que supone la inexistencia de mecanismos comunes de absorción de *shocks* macroeconómicos, así como las deficiencias de base en el diseño de la moneda única. Constituida como área monetaria subóptima, la zona euro se asentó sobre los débiles fundamentos de profundos desequilibrios

**GRÁFICO I-1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-27 Y SUS COMPONENTES, 2007-2013**  
(Tasas de variación interanual)



\* Los datos de 2013 corresponden a las previsiones de primavera de la Comisión.  
Fuente: Eurostat.

estructurales entre los distintos países del área. Con posterioridad a la puesta en marcha de la moneda única, el avance de la unión monetaria no dio lugar a medidas significativas de mayor integración económica y fiscal. La idea subyacente parecía ser que la propia Unión fomentaría la sincronización de las diversas economías nacionales, de tal manera que se absorbieran las diferencias internas dentro de la zona euro y se corrigieran gradualmente los desequilibrios de partida que existían<sup>8</sup>.

No obstante, la acentuación de los desequilibrios en los países periféricos de la zona euro a raíz de la crisis puso al descubierto los fallos estructurales del área monetaria. En especial, estas se han dejado sentir a raíz de las tensiones experimentadas en los mercados de deuda soberana de los países periféricos y que fueron expresivas de las dudas acerca de la viabilidad de la unión monetaria en su diseño actual.

Estas tensiones parecen haberse suavizado desde el mes de julio de 2012, con ayuda de algunas decisiones tomadas por la Unión Europea y el Banco Central Europeo que se desarrollan con mayor detalle en los siguientes epígrafes. Entre ellas, las destinadas a aliviar la inestabilidad de los mercados financieros y cortar el vínculo entre

8. Sobre las debilidades intrínsecas de la UEM, véase el Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*.



sistema bancario y deuda soberana. Además, los pasos hacia la unión bancaria, concretados en la propuesta de supervisor único en la zona euro, la entrada en vigor del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o la decisión del BCE de implicarse en operaciones de compraventa de deuda soberana en los mercados secundarios han contribuido a aliviar algunas de las tensiones existentes hasta ese momento.

A pesar de ello, las economías siguen siendo inestables y muy dependientes de la implementación eficaz de las medidas de política económica acordadas. El coste del servicio de la deuda en algunos países todavía es insostenible en el largo plazo y el debilitamiento de la economía añade tensión al sector bancario, lo cual influye negativamente en la disponibilidad de crédito hacia el sector privado y el arranque de la recuperación económica.

Todo ello complica el inicio de la recuperación económica, a pesar de los enormes esfuerzos de ajuste en los países más vulnerables de la zona euro. Así, la consolidación fiscal está contribuyendo al reequilibrio competitivo de los países periféricos, aunque los costes de estas medidas están siendo también muy significativos. En este sentido, el calendario impuesto a la estabilización del déficit público está colaborando al agravamiento de la recesión, más aún en la medida que la priorización y ritmo impuestos a este objetivo no están siendo acompañados de las medidas de estímulo al crecimiento, igualmente necesarias. Por este motivo, debe valorarse de forma positiva la relajación de plazos introducida recientemente en el calendario de la consolidación fiscal. La estabilización de la zona euro y la restauración del equilibrio macroeconómico en los países con mayores desajustes son condiciones necesarias y urgentes para la recuperación de la senda de crecimiento en la Unión. No obstante, la reactivación de la financiación de la economía productiva y el estímulo de la demanda agregada deberían considerarse igualmente importantes para la restauración de la prosperidad en la región.

---

*La crisis de la economía real aumenta la necesidad de una respuesta institucional*

La combinación equilibrada de estímulo económico y ajuste debería ser aplicada cuanto antes. Al menos, por cuanto el sobreesfuerzo de austeridad puede acabar complicando el cumplimiento de la senda fiscal cuando sus efectos sobre la economía sean demasiado severos. De hecho, con la reentrada en la recesión, las cifras correspondientes a 2012 demuestran que la consolidación fiscal en la Unión Europea ha continuado, pero a un ritmo menos acelerado que en 2011 (cuadro I-5). A ello se añade además en 2012 la menor capacidad de arrastre de la demanda exterior, especialmente en el entorno europeo y, dentro de este, de las principales economías de la región.

La reconstrucción de los sistemas financieros y de las finanzas públicas va a requerir tiempo. Los efectos de la crisis sobre estos ámbitos están requiriendo ajustes que, tanto por su magnitud como por el calendario impuesto a

---

*Consolidación fiscal, pero también crecimiento*

los mismos, conllevan efectos negativos sobre la economía real. Los efectos sobre el mercado laboral son, en esta misma línea, especialmente graves en la medida que las elevadas tasas de paro, especialmente entre los trabajadores más jóvenes, y la persistencia de las mismas amenazan con importantes efectos descohesionadores de medio y largo plazo si sus efectos se transmiten a la empleabilidad de ciertos colectivos de trabajadores y acaban traducándose en paro estructural.

Ante la magnitud de este reto, es exigible una ambición política mayor por parte de las instituciones europeas. En concreto, resulta necesario volver a prestar atención a las políticas que puedan cimentar el crecimiento sostenible en la región en el futuro más próximo. La Estrategia Europa 2020, adoptada en 2010, pretendía responder a estos objetivos mediante el establecimiento de grandes metas económicas, sociales y ambientales a nivel europeo, así como los correspondientes objetivos a nivel nacional.

No obstante, a la luz de la presente crisis, se aprecia una falta de coherencia entre las actuales propuestas de gobernanza económica, centradas en el ajuste fiscal y salarial y presentadas como en sí mismas deseables, con los objetivos de crecimientos plasmados en la Estrategia Europa 2020 y que, en buena medida, han sido dejados de lado. Por ello, resulta necesario encontrar un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo sobre bases productivas sostenibles a medio plazo.

Por otro lado, persisten los déficit de integración en otras numerosas áreas y los pasos emprendidos están siendo lentos y corren el riesgo de perder toda sincronía con el ritmo de la crisis, como se está poniendo de manifiesto con el proceso de unión bancaria. Asimismo, se han desaprovechado las oportunidades más recientes para la implementación de un presupuesto comunitario suficiente. La última de ellas, durante la negociación del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para 2014-2020, desarrollada en un contexto en el que la necesidad de un marco presupuestario con capacidad anticíclica era especialmente evidente. Ello, junto a los escasos avances hacia la integración fiscal, está impidiendo ofrecer respuestas acordes con los *shocks* asimétricos causados por la crisis y mutualizar los riesgos fiscales y financieros entre Estados miembros.

Las últimas previsiones de primavera de la Comisión Europea confirmaron, de hecho, la persistencia del ciclo recesivo en la Unión, puesto que más allá de la caída del producto en 2012 del  $-0,6$  por 100 en la zona euro y del  $-0,3$  por 100 en el conjunto de la Unión, se espera que continúen las tasas de variación negativas en 2013 (cuadro I-5). Con todo, las predicciones apuestan por una lenta estabilización de la región y confían en el inicio de la recuperación en la segunda mitad del año 2013, aunque ello solamente se traduciría en tasas de crecimiento significativas a partir de 2014.

---

*Complicado escenario en las previsiones más recientes*

**CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2011-2013**  
(Porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Desempleo			Inflación media*			Déficit público**		
	2011	2012(e)	2013(p)	2011	2012(e)	2013(p)	2011	2012(e)	2013(p)	2011	2012(e)	2013(p)
Alemania	3,0	0,7	0,4	5,9	5,5	5,4	2,5	2,1	1,8	-0,8	0,2	-0,2
Austria	2,7	0,8	0,6	4,2	4,3	4,7	3,6	2,6	2,0	-2,5	-2,5	-2,2
Bélgica	1,8	-0,2	0,0	7,2	7,6	8,0	3,4	2,6	1,3	-3,7	-3,9	-2,9
Bulgaria	1,8	0,8	0,9	11,3	12,3	12,5	3,4	2,4	2,0	-2,0	-0,8	-1,3
Chipre	0,5	-2,4	-8,7	7,9	11,9	15,5	3,5	3,1	1,0	-6,3	-6,3	-6,5
Dinamarca	1,1	-0,5	0,7	7,6	7,5	7,7	2,7	2,4	1,1	-1,8	-4,0	-1,7
Eslavaquia	3,2	2,0	1,0	13,6	14,0	14,5	4,1	3,7	1,9	-5,1	-4,3	-3,0
Eslvenia	0,6	-2,3	-2,0	8,2	8,9	10,0	2,1	2,8	2,2	-6,4	-4,0	-5,3
<b>España</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>21,7</b>	<b>25,0</b>	<b>27,0</b>	<b>3,1</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>	<b>-9,4</b>	<b>-10,6</b>	<b>-6,5</b>
Estonia	8,3	3,2	3,0	12,5	10,2	9,7	5,1	4,2	3,6	1,2	-0,3	-0,3
Finlandia	2,8	-0,2	0,3	7,8	7,7	8,1	3,3	3,2	2,4	-0,8	-1,9	-1,8
Francia	-1,7	0,0	-0,1	9,6	10,2	10,6	2,3	2,2	1,2	-5,3	-4,8	-3,9
Grecia	-7,1	-6,4	-4,2	17,7	24,3	27,0	3,1	1,0	-0,8	-9,5	-10,0	-3,8
Holanda	1,0	-1,0	-0,8	4,4	5,3	6,9	2,5	2,8	2,8	-4,5	-4,1	-3,6
Hungría	1,6	-1,7	0,2	10,9	10,9	11,4	3,9	5,7	2,6	4,3	-1,9	-3,0
Irlanda	1,4	0,9	1,1	14,7	14,7	14,2	1,2	1,9	1,3	-13,4	-7,6	-7,5
Italia	0,4	-2,4	-1,3	8,4	10,7	11,8	2,9	3,3	1,6	-3,8	-3,0	-2,9
Letonia	5,5	5,6	3,8	16,2	14,9	13,7	4,2	2,3	1,4	-3,6	-1,2	-1,2
Lituania	5,9	3,6	3,1	15,3	13,3	11,8	4,1	3,2	2,1	-5,5	-3,2	-2,9
Luxemburgo	1,7	0,3	0,8	4,8	5,1	5,5	3,7	2,9	1,9	-0,2	-0,8	-0,2
Malta	1,7	0,8	1,4	6,5	6,4	6,3	2,5	3,2	1,9	-2,8	-3,3	-3,7
Polonia	4,5	1,9	1,1	9,7	10,1	10,9	3,9	3,7	1,4	-5,0	-3,9	-3,9
Portugal	-1,6	-3,2	-2,3	12,9	15,9	18,2	3,6	2,8	0,7	-4,4	-6,4	-5,5
R. Checa	1,9	-1,3	-0,4	6,7	7,0	7,5	2,1	3,5	1,9	-3,3	-4,4	-2,9
Reino Unido	1,0	0,3	0,6	8,0	7,9	8,0	4,5	2,8	2,8	-7,8	-6,3	-6,8
Rumanía	2,2	0,7	1,6	7,4	7,0	6,9	5,8	3,4	4,3	-5,6	-2,9	-2,6
Suecia	3,7	0,8	1,5	7,8	8,0	8,3	1,4	0,9	0,9	0,2	-0,5	-1,1
<b>Zona euro</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>10,2</b>	<b>11,4</b>	<b>12,2</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>1,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,9</b>
<b>UE-27</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>9,7</b>	<b>10,5</b>	<b>11,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,4</b>

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.

\*Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.

\*\* Capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.

Fuente: Comisión Europea, Previsiones económicas de primavera, mayo 2013.

Aunque los efectos de la crisis económica, financiera y de deuda soberana se han dejado sentir en todos los países de la Unión, los diferenciales de crecimiento y empleo en el seno de la Unión son significativos y, de persistir, suponen un riesgo de divergencia y fragmentación económica.

De esta forma, tan solo los países bálticos mantuvieron tasas de crecimiento significativo en 2012, seguidos a poca distancia de Eslovaquia o Polonia, que experimentó una notable desaceleración con respecto al año anterior. Fuera de este grupo de países, tan solo Francia experimentó una mejora relativa con respecto a 2011, aunque ello supuso tan solo el paso de la recesión al estancamiento, sin que sus perspectivas de cara a 2013 mejoren significativamente.

En el resto de los casos, se produjo una desaceleración de las modestas tasas de crecimiento del año 2011 o bien la entrada o profundización en la recesión económica.

En relación con este último grupo de países, cabe señalar cómo empeoró la posición relativa de los países en que la severidad de los ajustes estructurales y las dificultades en los mercados de deuda soberana han sido más duros. En este sentido, destaca el crecimiento negativo del PIB en España, Chipre, Eslovenia, Grecia, Italia, Portugal, países protagonistas de algunas de las mayores tensiones económicas de 2012 y para los que se prevé que continúe la tendencia recesiva en 2013. Así pues, parece existir el riesgo de que la consolidación fiscal, en su forma y calendario presentes, extiendan la recesión en el tiempo en estos países. Por otra parte, en 2012 se adentraban en la recesión países como República Checa, Holanda, Hungría, Dinamarca, Finlandia o Bélgica. Finalmente, es importante destacar cómo las mayores economías de la Unión perdieron buena parte de su capacidad de arrastre en 2012. Así, hay que señalar la desaceleración de Alemania o Reino Unido, el mencionado estancamiento de Francia y la entrada en recesión de Italia.

La tasa de desempleo alcanzada en el seno de la Unión también constituye otra fuente de preocupación, en la medida que prosiguió la senda ascendente de los últimos años hasta alcanzar el máximo en media anual del 11,4 por 100 de la población activa en la zona euro y del 10,5 por 100 en la Unión Europea. Los peores registros fueron anotados por España (25,0 por 100) y Grecia (24,3 por 100), que doblaban la tasa media de la Unión. Además, se prevé que el paro en ambos países no haya tocado techo todavía, de forma que se contemplan mayores aumentos de la tasa de desempleo en ambos países en 2013. De hecho, las previsiones de relativa mejora económica o, como mínimo, de superación del punto más bajo del ciclo a partir de 2013 resultan insuficientes para la reactivación del empleo en la Unión, en la medida que la disminución de la tasa de desempleo es un efecto a notar con cierto retraso con respecto a los cambios en la actividad económica. Así, se prevé que en 2013 prosiga la senda de destrucción de empleo y se alcance una tasa de paro del 12,2 por 100 en la zona euro, y del 11,1 en el conjunto de la Unión.

Por su parte, la tasa de inflación experimentó un descenso desde el 3,1 por 100 de 2011 hasta el 2,6 por 100 en 2012 en la Unión Europea. Se espera una caída aún mayor en 2013, hasta el 1,6 por 100. En la zona euro la evolución fue pareja, si bien las tasas fueron más moderadas. Así, la tasa del 2,5 por 100 en 2012 fue menor al 2,7 por 100 registrado el año anterior, mientras que la caída prevista para 2013 alcanzaría el 1,6 por 100 en 2013.

Con relación al déficit público, en 2012 se registró un descenso de la necesidad de financiación en las economías de la Unión, al pasar del -4,2 por 100 en PIB de 2011 al -3,7 por 100. La evolución en la zona euro fue similar, desde el -4,4 por 100 al -4,0 por 100. En este caso, las previsiones para 2013 expresaban un cierto optimismo al contemplar una reducción del déficit público incluso mayor a la del año precedente y aun teniendo en cuenta el contexto recesivo de la economía.

## 2.2. MARCO INSTITUCIONAL

El panorama institucional de la Unión Europea durante 2012 volvió a estar muy condicionado por la difícil y grave coyuntura económica y financiera en la que esta se encuentra inmersa, la cual ya ha sido expuesta con anterioridad.

En 2012 se pusieron de manifiesto, una vez más, las dificultades de gestión de una Unión Europea que no dispone de los instrumentos o mecanismos necesarios para gestionar de forma conjunta y resolutiva sus respuestas a la crisis, debido, entre otros extremos, a su insuficiente construcción política e institucional. Cabe señalar, que otro aspecto que viene dificultando la gestión de la Unión Europea, en particular de su respuesta a la crisis, es el relativo a las diferentes posturas que, con frecuencia, muestran los Estados miembros al respecto.

Sin embargo, antes de profundizar en lo anterior, es necesario señalar que a lo largo de 2012 las instituciones comunitarias llevaron a cabo varias actuaciones para tratar de salir de la crisis, garantizar la sostenibilidad de la zona euro y calmar a los mercados financieros. Así, entre estas destacaron las siguientes<sup>9</sup>: la firma del denominado “Pacto fiscal”, la adopción de un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y la puesta en marcha por parte del BCE de operaciones monetarias de compraventa en los mercados secundarios de deuda soberana de los Estados miembros de la zona euro.

Además, durante 2012, cabe hacer especial mención a que las instituciones de la Unión lograron avances en el proceso de integración europea, como se puso de manifiesto con el acuerdo alcanzado, en el Consejo Europeo ordinario de diciembre, sobre una hoja de ruta para la realización de la UEM que establecía una nueva arquitectura de gobernanza más fuerte y estable que abarcase los ámbitos financiero, fiscal, económico y político<sup>10</sup>.

9. De las medidas o actuaciones que se citan brevemente en este punto se dará cumplida cuenta en el apartado 2.3 de este capítulo I.

10. El mayor avance hasta el momento en la realización de dicha hoja de ruta se ha producido en el marco financiero, en donde destaca el acuerdo sobre el nuevo papel de supervisión que deberá

A la vista de sus resultados, las citadas actuaciones todavía no han tenido el recorrido o efecto político deseado. Ello principalmente por las ya citadas insuficiencias o debilidades que presenta el vigente marco institucional comunitario. Así, entrando ya en profundidad en este terreno cabe señalar que dichas carencias están relacionadas sobre todo con la existencia de un modelo de gobernanza de la Unión Europea insuficiente y, por lo tanto, muy mejorable, cuyo reflejo más evidente y notorio es la complejidad y dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones conjuntas de relevancia. A este respecto, hay que subrayar que la Unión se muestra incapaz de sentar una guía de actuación única, basada en la estrecha cooperación y coordinación entre los veintisiete Estados miembros<sup>11</sup>, muy necesaria en el actual escenario de crisis por la que atraviesa Europa.

En 2012, la gravedad de la crisis volvió a dejar patente la insuficiencia de la reforma institucional operada por el Tratado de Lisboa a la hora de tomar decisiones comunitarias ágiles o fluidas debido, entre otros extremos, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos<sup>12</sup> (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros)<sup>13</sup>.

En relación con la gestión de la salida de la crisis por parte de la Unión en 2012, cabe destacar que esta continuó estando caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias ya que aquellos desplazaron o superaron de un modo casi explícito a los mecanismos institucionales de esta en lo que a la toma de decisiones se refiere. Así, en 2012 fue sobre todo Alemania, con sus políticas de austeridad, la que lideró la salida europea de la crisis gracias a su gran influencia y poder de decisión política<sup>14</sup>. A este respecto, cabe señalar que dicha salida de la crisis estuvo igualmente marcada por el comportamiento de otros Estados miembros como Finlandia o Reino Unido, los cuales, en ocasiones, no cooperaron o colaboraron suficientemente en la adopción de medidas conjuntas (comunitarias) dirigidas a tal fin. Ello, supuso una cierta pérdida de legitimidad de

desempeñar el BCE como parte de la consecución de la unión bancaria. Tal y como está configurada la citada hoja de ruta, los avances en el terreno de la unión política no se materializarán hasta dentro de unos años.

11. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*, apartado 3.1, *Las debilidades políticas e institucionales de la Unión Europea: sus efectos o consecuencias*.
12. Ello hizo necesario la búsqueda, durante 2012, de fórmulas alternativas a la unanimidad para la adopción de distintos acuerdos en el marco de la Unión. Así ocurrió con el antes referido "Pacto fiscal" (tratado internacional), firmado en el Consejo Europeo ordinario del mes de marzo.
13. Este extremo, se puso nuevamente de manifiesto durante los primeros meses de 2013 (Consejo Europeo extraordinario de febrero), a propósito del acuerdo que alcanzaron los veintisiete en torno al Marco Financiero Plurianual 2014-2020.
14. Este extremo condujo nuevamente a que las Presidencias de turno o rotatorias del Consejo de la Unión Europea durante 2012 (danesa, durante el primer semestre de 2012 y chipriota, durante el segundo semestre de 2012) se difuminaran por completo y pasaran así desapercibidas (recuadro I-2).

dichas instituciones y una preponderancia de la intergubernamentalidad decisoria en el seno de la Unión Europea (renacionalización)<sup>15</sup>.

Unido a lo anterior, cabe señalar que, durante 2012, las medidas planteadas desde instancias comunitarias para salir de la crisis (incluidos los nuevos mecanismos de gobernanza económica europea) provocaron un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo cual no se corresponde con lo que constituyen las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los Tratados. Al mismo tiempo, hay que apuntar que la gobernanza económica europea, tal y como se está desarrollando actualmente en el marco de la salida de la crisis, puede suponer una interferencia en la autonomía de interlocución de los agentes sociales<sup>16</sup>.

Además, hay que apuntar que el escaso peso específico que continuó manifestando durante 2012 la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional y en concreto en el seno del G-20, condicionó un año más, en cierto modo, su respuesta a la crisis económica y, en particular, a la crisis de la deuda soberana de la zona euro<sup>17</sup>.

A todo ello se volvió a unir en 2012 el profundo y constante deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático), que supone un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo, y que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, e incluso de crisis de “identidad colectiva europea” de estos, lo que puede constituir un problema social de importancia (crisis social)<sup>18</sup>. Así, se puede afirmar que en la actualidad, los europeos han perdido, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones<sup>19</sup>,

15. A este respecto, cabe señalar que la acentuada intergubernamentalidad decisoria existente en la Unión, y que se plasma fundamentalmente en la preponderancia decisoria alemana, condujo durante 2012, en ocasiones, al extremo de que algunas decisiones o medidas tomadas por las instituciones comunitarias tuvieran que obtener, con carácter previo, el visto bueno del Tribunal Constitucional de Alemania (dic-tamen) para poder ser puestas en marcha o implementadas (MEDE).
16. Ello aconsejaría una clarificación de los planos de actuación que corresponden a las instituciones europeas, por un lado, y a los agentes sociales, por otro.
17. En este sentido, parece necesario que la Unión recupere urgentemente su liderazgo en la escena internacional, dado que, en última instancia, determinadas cuestiones fundamentales para la superación de la crisis como la supervisión y regulación financiera europea, deben necesariamente ensamblarse en la reforma a escala internacional.
18. La desafección de los europeos hacia la Unión se encuentra claramente verificada por los resultados que han arrojado las encuestas más recientes (2012) realizadas en este ámbito a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias (Eurobarómetro). Así, las mismas muestran que la confianza de los ciudadanos europeos en las cuatro principales instituciones comunitarias ha seguido una línea descendente desde el otoño de 2009, así como que el número de ciudadanos europeos que tienen una buena imagen de la Unión ha caído igualmente, aunque de manera más pronunciada desde la primavera de 2011. Por último, estas evidencian que la percepción de que la Unión no está yendo en la dirección correcta para superar la crisis ha ido aumentando considerablemente y que solo una tercera parte de los europeos siente que su voz cuenta en la Unión Europea.
19. Ello, entre otros extremos, se plasma en que la ciudadanía europea no se implica plena y activamente en las cuestiones comunitarias. Así, en este sentido, cabe señalar que la participación electoral ha ido disminuyendo de forma constante desde las primeras elecciones europeas directas de 1979.

incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios para la gestión de la salida de la crisis<sup>20</sup>.

Por último, es necesario resaltar que el CES, a iniciativa propia, en su anteriormente citado Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* ofreció, entre otras, una serie de propuestas consensuadas de carácter específico, bajo la rúbrica de “legitimidad democrática y rendición de cuentas”, que a su juicio podrían ayudar a corregir las ya mencionadas debilidades o carencias del diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de la Unión Europea en general que la crisis ha puesto de manifiesto en la etapa actual de elevada incertidumbre por la que atraviesa el futuro de la construcción e integración europea (recuadro I-1).

**RECUADRO I-1.** PROPUESTAS DEL CES SOBRE “LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS” CONTENIDAS EN SU INFORME 3/2012

A este respecto se plantea un amplio rediseño de la arquitectura política e institucional de la Unión Europea y, en concreto, de la UEM mediante la reforma de los tratados, ya que el Tratado de Lisboa, que constituye el referente más reciente de esta, presenta numerosas limitaciones dado que no ha incluido en su planteamiento instrumentos o mecanismos suficientes y adecuados para afrontar los múltiples y nocivos efectos de la crisis en la zona euro. Este nuevo diseño, que debería contar con el respaldo de los gobiernos y las instituciones comunitarias, así como de la sociedad europea en su conjunto, tendría que incidir notablemente en el fortalecimiento de la democracia europea para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía o poder en los principales ámbitos de actuación económico-financieros comunitarios vaya acompañada de un aumento de la legitimidad democrática (democratización) de las distintas instancias o instituciones europeas, lo que contribuiría a mitigar, en cierto modo, el actual distanciamiento existente entre la ciudadanía europea y la Unión 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

20. En este orden de cosas, cabe señalar que la tradicional e intensa desafección de los ciudadanos del Reino Unido hacia Europa ha constituido una de las principales causas por las que el primer ministro británico, David Cameron, anunció a finales de enero de 2013 que procedería a realizar hacia 2017 una consulta (referéndum) a la ciudadanía de su país (siempre y cuando este saliera reelegido en su cargo de las elecciones generales que se celebrarán en Reino Unido en 2015) acerca de su voluntad de permanecer o no en la Unión Europea.



**RECUADRO I-1.** PROPUESTAS DEL CES SOBRE “LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS” CONTENIDAS EN SU INFORME 3/2012 (*continuación*)

y asimetrías entre Estados miembros (una Europa a dos velocidades) que lastren o ralenticen el avance de la UEM y de la Unión en general. Ello contribuiría, en gran medida, a una mejor y más efectiva y ágil respuesta comunitaria (cooperativa o conjunta) a la crisis y a que los cambios en la gobernanza económica europea tuvieran una mayor credibilidad.

- Reforzar las instituciones genuinamente comunitarias, evitando o restando peso a la intergubernamentalidad decisoria instalada o asentada actualmente en el seno de la UEM y de la Unión Europea en general, poco adecuada en el presente contexto de crisis en donde lo que se necesita para superarla eficazmente es más Europa o, dicho de otro modo, una mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros hacia la Unión (integración).
- Dar más protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias.
- Aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, es decir, procurar que sean más transparentes y accesibles a estos además de más representativas de los mismos (democráticas). A este respecto, se debería dar más poder y protagonismo al Parlamento Europeo, como asamblea de los representantes de los ciudadanos de la Unión. Igualmente, procedería que los miembros de la Comisión Europea fueran elegidos directamente por los ciudadanos (en atención a su capacidad y mérito), no en función de cuotas entre Estados miembros. Todo ello, contribuiría a atajar, en gran medida, el déficit democrático actualmente existente en las instituciones comunitarias.
- Recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía, reforzando su identificación y compromiso con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo, así como su apoyo y acercamiento a la acción o gestión política de esta, la cual está siendo muy controvertida durante la crisis, más aún cuando en 2013 se va a celebrar el “Año Europeo de los Ciudadanos”.
- Fortalecer a nivel de la Unión el papel de los interlocutores sociales (sociedad civil organizada) en el desarrollo de nuevas estructuras de gobierno para la zona euro y en el diseño de las principales medidas comunitarias para combatir la crisis.

**RECUADRO I-2. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2012-2013 (1<sup>ER</sup> TRIMESTRE)**

<b>Presidencia danesa (primer semestre de 2012)<sup>21</sup></b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
30/1/2012	Consejo Europeo extraordinario o informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consenso político sobre el acuerdo o tratado internacional que plasmará el Pacto fiscal.</li> <li>– Adopción del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).</li> <li>– Confección, por parte de los miembros del Consejo, de una declaración relacionada con el crecimiento y el empleo en la Unión. Esta contenía diversas medidas para combatir del desempleo juvenil, completar el mercado único e impulsar la financiación de la economía (en particular de las pymes).</li> </ul>
1-2/3/2012	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Refrendo de las cinco prioridades para 2012 establecidas en el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión sobre el Crecimiento.</li> <li>– Compromiso para que los Estados miembros avancen más rápidamente hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y redoblen los esfuerzos dedicados a las reformas plasmadas en las recomendaciones específicas por país de 2011 y a los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el euro plus.</li> <li>– Firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, también denominado “Pacto fiscal”.</li> <li>– Establecimiento de las prioridades de la Unión Europea para la Conferencia “Río+20” de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.</li> <li>– Renovación del mandato de Herman Van Rompuy como presidente del Consejo Europeo.</li> </ul>

21. La principal tarea de la Presidencia danesa era servir de nexo de unión y fortalecer a la Unión Europea a través de resultados concretos, que la permitieran avanzar y dar muestra del valor de la cooperación europea. Para ello, el programa de trabajo de esta fijó como prioridad esencial: una Europa más responsable, más dinámica, más verde y más segura.

**RECUADRO I-2.** BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2012-2013 (1<sup>ER</sup> TRIMESTRE) (continuación)

<b>Presidencia danesa (primer semestre de 2012)</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
23/5/2012	Consejo Europeo extraordinario o informal	<p>Las deliberaciones del Consejo Europeo reunido en una cena informal se centraron fundamentalmente en tres aspectos íntimamente ligados a la Estrategia Europa 2020. Estos fueron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Puesta en marcha de políticas de la Unión Europea para apoyar plenamente el crecimiento.</li> <li>— Intensificar los empeños por financiar la economía mediante inversiones y mejorar el acceso de las pymes al crédito.</li> <li>— Fortalecer la creación de empleo en la Unión Europea.</li> </ul> <p>Por último, los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro realizaron una declaración sobre la situación política y económica de Grecia en la que mostraron fundamentalmente su apoyo a que el país heleno permanezca en la zona euro mientras respete sus compromisos al tiempo que alabaron los significativos esfuerzos ya realizados por los ciudadanos griegos.</p>
28-29/6/2012	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo.</li> <li>— Aprobación de las recomendaciones específicas por país que guiarán las políticas y los presupuestos de los Estados miembros en 2012.</li> <li>— Acuerdo sobre el papel que debe desempeñar el próximo Marco Financiero Plurianual 2014-2020 para reforzar el crecimiento y el empleo.</li> <li>— Invitación al presidente del Consejo Europeo para que en octubre de 2012 presentara un informe intermedio sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria, así como para que a finales de dicho año presentara un informe final sobre dicha cuestión.</li> </ul>

**RECUADRO I-2.** BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2012-2013 (1<sup>ER</sup> TRIMESTRE) (continuación)

<b>Presidencia danesa (primer semestre de 2012)</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
29/6/2012	Reunión de jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo para que, en determinadas circunstancias y con arreglo a condiciones específicas, el MEDE pueda recapitalizar los bancos comunitarios de manera directa. La condición más importante sería el establecimiento de un mecanismo único de supervisión bancaria.</li> <li>— Pacto para que los Estados miembros que cumplan las normas comunes, las recomendaciones y los calendarios puedan utilizar los instrumentos la FEEF y el MEDE para tranquilizar y estabilizar los mercados.</li> <li>— Acuerdo para que la ayuda financiera a España (rescate bancario) se facilite sin estatuto de prioridad por lo que respecta a la financiación facilitada por la FEEF y el MEDE.</li> </ul>
<b>Presidencia chipriota (segundo semestre de 2012)<sup>22</sup></b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
18-19/10/2012	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Compromiso para que se actúe de una forma rápida, decidida y orientada a la consecución de resultados para garantizar la plena y rápida aplicación del Pacto por el Crecimiento y el Empleo.</li> <li>— A raíz de la presentación del informe intermedio sobre el futuro de la UEM por parte del presidente del Consejo Europeo, acuerdo para seguir trabajando en las propuestas relativas al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria de forma prioritaria.</li> </ul>

22. El programa de trabajo de la Presidencia chipriota se centró prioritariamente en tratar de conseguir una Unión Europea más eficiente y sostenible, con una economía basada en el crecimiento que dé mejores resultados, con un mayor significado para sus ciudadanos y con una presencia más activa en el orden mundial.

**RECUADRO I-2.** BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2012-2013 (1<sup>ER</sup> TRIMESTRE) (continuación)

<b>Presidencia chipriota (segundo semestre de 2012)</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Invitación al presidente del Consejo Europeo para que en diciembre de 2012 presentara un informe final sobre el futuro de la UEM que tuviera un plan de trabajo específico sujeto a un calendario, para poder así avanzar en la instauración de todos los elementos fundamentales en que ha de basarse una auténtica UEM.</li> </ul>
22-23/11/2012	Consejo Europeo extraordinario o informal	El Consejo Europeo que tenía como único punto del orden del día alcanzar un acuerdo en torno al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 concluyó con una declaración en la que se otorgaba a su presidente el mandato para que, junto con el presidente de la Comisión Europea, continuara los trabajos y prosiguiera las consultas con el objetivo de encontrar un consenso entre los Estados miembros de la Unión Europea en torno al Marco Financiero Plurianual 2014-2020.
13-14/12/2012	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdo sobre una hoja de ruta para la realización de la UEM, basada en una integración más estrecha y en una mayor solidaridad.</li> <li>– Inicio de los trabajos (del Consejo Europeo) relativos al Semestre Europeo 2013 basándose en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento presentado por la Comisión.</li> <li>– Comienzo de las labores (del Consejo Europeo) relativas al mayor desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.</li> </ul>
<b>Presidencia irlandesa (primer semestre de 2013)<sup>23</sup></b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
7-8/2/2013	Consejo Europeo extraordinario o informal	– Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

23. El programa de trabajo de la Presidencia irlandesa titulado “Por la estabilidad, el crecimiento y el empleo”, contenía las siguientes prioridades: lograr una estabilidad duradera, empezando por la renovación de la gobernanza económica en Europa; rebajar los altos niveles de desempleo juvenil existentes en la Unión; crear una legislación comunitaria para fomentar la economía digital y las medidas destinadas a las pequeñas y medianas empresas; mejorar el potencial de los recursos naturales, tanto terrestres como marítimos europeos; y promover acuerdos comerciales y proseguir con el proceso de ampliación de la Unión.

**RECUADRO I-2.** BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2012-2013 (1<sup>ER</sup> TRIMESTRE) (*continuación*)

<b>Presidencia irlandesa (primer semestre de 2013)</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Cumbre</b>	<b>Principales acuerdos/decisiones</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pacto para que se avance en el programa comercial bilateral de la Unión Europea con los socios clave –para ella–, dando prioridad a aquellas negociaciones que generen más beneficios en términos de crecimiento y creación de empleo.</li> <li>– Acuerdo para apoyar el avance en el desarrollo de una nueva asociación con los países del Mediterráneo meridional tras la “primavera árabe”.</li> </ul>
14-15/3/2013	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecimiento de las orientaciones o prioridades para la política económica de los Estados miembros y de la Unión Europea en 2013.</li> <li>– Compromiso para la pronta evaluación de la aplicación del Pacto para el Crecimiento y el Empleo.</li> <li>– Pacto para avanzar, en el corto plazo, en temas concretos especialmente adecuados para favorecer el crecimiento y el empleo en la Unión Europea.</li> <li>– Compromiso para continuar profundizando en la Unión Económica y Monetaria.</li> <li>– Aprobación de las normas para la organización de los trabajos de las cumbres del euro.</li> </ul>
14/3/2013	Reunión de jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro	En la reunión, que no tenía carácter de urgencia, se realizó un balance de la situación económica de la zona del euro, a partir de una exposición que corrió a cargo de Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo.

Fuente: elaboración propia.

### 2.3. POLÍTICA ECONÓMICA

Las políticas económicas llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea durante 2012 han puesto de relieve las numerosas dificultades de las instituciones para cumplir con el objetivo primordial de devolver la región a una senda de crecimiento económico. De hecho, no solo no se ha logrado invertir la tendencia negativa de la economía e impulsar la actividad, sino que el ritmo acelerado impuesto a las políticas de austeridad,

aun constituyendo esta una condición fundamental para el reequilibrio macroeconómico, llevó a una nueva contracción de la economía europea, tanto en la zona euro como en la Unión Europea en su conjunto. Así, el ritmo y rigidez de los plazos impuestos a la consolidación fiscal, combinados con la marginación de las medidas de estímulo igualmente esenciales para la salida de la crisis, han conducido al recrudecimiento de la misma.

La escasa eficacia de las políticas europeas en la gestión de la crisis contrasta, no obstante, con la profundidad de los cambios introducidos en la estructura de gobernanza económica de la Unión Europea (y especialmente en la zona euro) durante los últimos años. Reconociendo su calado, el CES dedicó su Informe 3/2012 al análisis de estas transformaciones y se valoraban, asimismo, las consecuencias de las mismas<sup>24</sup>. En este epígrafe se seguirá la senda abierta por el informe, dedicando una especial atención a las novedades producidas en este último año.

Buena parte de los esfuerzos institucionales de la Unión Europea en 2012 se han encaminado hacia el refuerzo de las medidas de control macroeconómico y estabilidad fiscal. En este sentido, el Semestre Europeo se ha convertido en una pieza clave para la transmisión de las directrices económicas de la Unión Europea. El Semestre se diseña cada año con el objetivo de dotar a los Estados miembros con indicaciones de política económica que guíen la actuación de cada Estado miembro, antes de la aprobación de los presupuestos generales y la fijación de objetivos nacionales de reforma. La finalidad es asegurar que las prioridades nacionales no entren en conflicto con las políticas acordadas a nivel europeo y que, en su caso, deberían acercarse a los objetivos señalados por la Estrategia Europa 2020. De acuerdo con el Informe Anual de Crecimiento de 2012 (recuadro I-3), primer paso del Semestre, y por el cual la Comisión señala su propuesta sobre los objetivos prioritarios a seguir en el conjunto de la Unión, se detecta una coincidencia completa con los objetivos ya apuntados en 2011, primer año de aplicación del Semestre. La misma continuidad se aprecia en los objetivos prescritos por el Informe de 2013, que insiste en las mismas prioridades<sup>25</sup>.

La función directora del Semestre Europeo (y del *Six-pack*<sup>26</sup>, en el que se inscribe) entronca con mecanismos de control ya existentes en la Unión Europea y, fundamentalmente, con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). No obstante, el Semestre posee un alcance más amplio en la medida que extiende el campo de vigilancia del

---

*Profundización en el control de las políticas económicas*

24. Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*.

25. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*, COM (2012) 750 final, de 28 de noviembre.

26. El *Six-pack* consiste en un paquete legislativo para reforzar la gobernanza de la Unión. Incluye seis medidas, de las cuales cuatro se dirigen al refuerzo de la disciplina presupuestaria y las otras dos pretenden reforzar la supervisión de las políticas económicas mediante la puesta en marcha de un nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos.

**RECUADRO I-3.** PRIORIDADES GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA SEGÚN EL INFORME ANUAL DE CRECIMIENTO, 2012

**1. Consolidación fiscal diferenciada y favorable al crecimiento**

- Reducción de los niveles de déficit y deuda pública, tomando en cuenta las posiciones macroeconómicas en cada país. Ello no debe obstar para seguir incidiendo en la inversión pública en I+D, educación o energía.
- Sostenibilidad de los sistemas de protección social y, en especial, de las pensiones públicas.
- Racionalización de la fiscalidad sobre el trabajo y exploración de vías de ingreso sobre el medioambiente y el consumo.
- Lucha contra la evasión fiscal y el fraude.
- Disciplina fiscal en las haciendas regionales.

**2. Recuperación del crédito mediante la reordenación de los sistemas bancarios, evitando un desapalancamiento excesivo**

**3. Impulso al crecimiento y a la competitividad presente y futura**

- Mejora de la confianza empresarial, reducción de trabas administrativas
- Impulso a la competencia en las industrias energéticas, ferroviarias y telecomunicaciones
- Mayor independencia de los reguladores
- Impulso a la I+D+i mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos y un mayor acercamiento de las cualificaciones a las demandas del mercado de trabajo.

**4. Lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis**

- Condiciones favorables al aumento de la ocupación y la participación laboral, extensión de la vida laboral
- Lucha contra el desempleo juvenil: reducción del abandono escolar; mejora de la formación, la formación profesional y las prácticas laborales.
- Refuerzo y apoyo más individualizado a la búsqueda de empleo; promoción del empleo a tiempo completo entre las mujeres.
- Negociación salarial acorde con la evolución de la productividad y favorecedora de la creación de empleo.

**5. Modernización de la Administración pública**

Fuente: COM (2011) 815 final.

Pacto, desde el control del déficit y deuda públicos, a cualquier otro desequilibrio macroeconómico, a la vez que refuerza los mecanismos de vigilancia. Asimismo, y de forma más importante, el diseño del Semestre (y del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza en la UEM, firmado en marzo de 2012) posee un componente *ex ante*, o preventivo, que lo distingue de instrumentos de control precedentes centrados en una función correctora a posteriori.



Uno de los aspectos centrales de la presente crisis en la zona euro está relacionada con la fragilidad de su sistema bancario. De hecho, la crisis bancaria es en buena parte deudora de algunas de las deficiencias originales de la arquitectura institucional de la unión monetaria. Así, el fuerte endeudamiento privado alcanzado en las economías periféricas del euro fue alimentado por el fácil recurso a la financiación exterior sin que ningún mecanismo de control de la unión monetaria lo contrarrestara. Más recientemente, en la presente fase de tensiones en los mercados de deuda, también se ha puesto en evidencia la íntima relación entre los sistemas bancarios y la deuda soberana. De una parte, los Estados miembros se han visto obligados a hacer frente al saneamiento de sus entidades bancarias nacionales, de forma que la ausencia de ayudas directas a la recapitalización por parte de la Unión ha ahondado en el deterioro de las finanzas públicas.

---

*Deuda soberana y banca:  
hacia la unión bancaria*

Por otra parte, las entidades saneadas se ven igualmente afectadas por la evolución económica negativa de los países donde operan, de forma que, especialmente en el caso de las economías periféricas, la demanda de crédito es limitada debido al elevado endeudamiento privado, mientras que la obtención de fondos en el mercado por parte de las entidades bancarias se ve dificultada por el endeudamiento público.

No obstante, el principal riesgo de retroalimentación entre deuda soberana y crisis bancaria se explica en especial por la elevada tenencia de deuda pública, especialmente nacional, en las carteras de los bancos de la zona euro. De esta forma, las tensiones en los mercados secundarios de deuda se trasladan con gran facilidad a los sistemas bancarios de esos mismos países.

En cualquier caso, el nexo entre deuda soberana y sistema bancario se acaba trasladando negativamente a la economía real, puesto que las empresas y agentes privados se enfrentan a condiciones de crédito más exigentes que las propias entidades financieras, que absorben buena parte de la nueva liquidez disponible en la zona euro.

A fin de romper el vínculo entre deuda soberana y sistema bancario que amenaza con fragmentar la integración financiera, las instituciones europeas han imprimido dinamismo a la idea de una unión bancaria entre los Estados miembros de la zona euro. El Consejo Europeo de finales de julio de 2012 marcó el primer paso al respecto, al acordar la creación de un supervisor único común antes del mes de marzo de 2013.

La instauración de un mecanismo único de supervisión bancaria resulta especialmente relevante ante las dudas generadas por las autoridades supervisoras de alcance europeo ya existentes (Autoridad Bancaria Europea y Junta Europea de Riesgos Sistémicos, inscrita en el Sistema Europeo de Supervisores Financieros) durante el desarrollo de la crisis. No obstante, no se ha precisado todavía el alcance de la supervisión, y parece haber dudas acerca de si esta debe ser completa o bien limitada a las entidades de mayor tamaño, aunque la crisis ha dado pruebas de que los problemas

de entidades pequeñas o medias pueden resultar suficientemente gravosos para la estabilidad presupuestaria de un país. Del mismo modo, la distinción según el tamaño de las entidades puede dar lugar a asimetrías en la supervisión entre países, según la composición de cada sistema bancario. En consecuencia, no se lograría despejar completamente las dudas con relación al sistema bancario, lo cual es un objetivo clave en el contexto presente de crisis.

Otro elemento importante para la consecución de la unión bancaria es la creación de una autoridad de resolución. Aunque el MEDE, sustituto permanente de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), ya ha sido facultado para la inyección directa de capitales a los bancos, no se ha avanzado todavía en relación con la autoridad competente y el procedimiento a seguir en este tipo de acciones de resolución, las cuales implican decisiones de tipo clave que afectan, por ejemplo, a la distribución de los costes de la resolución (entre accionistas, depositantes, contribuyentes en su conjunto o el propio sistema bancario).

Por otro lado, la introducción de un mecanismo de resolución bancaria homologado resolvería las aproximaciones distintas que los gobiernos nacionales han tomado a la hora de asegurar las imposiciones de los bancos sometidos a tensión. En el caso de economías sometidas a importantes tensiones en los mercados de deuda soberana, estas garantías suponen un aumento del riesgo país, lo que a su vez empeora las perspectivas del sector bancario. En algunos países (Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, España u Holanda), ya se han producido las primeras pérdidas asumidas por los acreedores subordinados en bancos envueltos en problemas. No obstante, se impone un criterio europeo único que erradique la incertidumbre de los inversores a este respecto y evite, por tanto, la fragmentación de los mercados financieros en el seno de la Unión.

Un último aspecto de gran importancia hacia la unión bancaria es el relativo a la centralización de las garantías de depósitos a fin de eliminar la incertidumbre sobre los depósitos bancarios. La propuesta de armonización de los esquemas nacionales de garantía de depósitos se inclina por la instauración de seguros de depósitos suficientes en todos los estados miembros, a fin de asegurar la protección de los depositantes y evitar las distorsiones (fuga de capitales) a que conducirían distintos niveles de garantía en cada país. A diferencia de lo que sucede con la cuestión del supervisor único, en algunos estados miembros existen reticencias a esta centralización de depósitos, en la medida que ello supondría la mutualización de riesgos que, en algunos casos, son elevados o resultan desconocidos. Además, las dudas en relación con la garantía de los depósitos chipriotas durante la gestión del rescate de su país, se contradicen con los propósitos anunciados en una cuestión, por otro lado, tan sensible para la estabilidad de la unión monetaria. En este sentido, el caso chipriota supuso un precedente alarmante, en la medida que la formulación inicial del rescate, posteriormente revisada, supuso la ruptura del compromiso con la garantía de los depósitos de hasta 100.000 euros en

todos los países miembros y alimentó movimientos desestabilizadores en los mercados financieros a causa de la desconfianza generada. Con ello, se ponía de relieve la necesidad de revisión de los procedimientos de decisión llevados a cabo en el seno de la troika, así como la fragilidad en la arquitectura de la unión monetaria, en tanto que las tensiones acontecidas en la economía con menor peso de la zona euro causaron una inestabilidad significativa al conjunto de la zona euro.

La unión bancaria ha adquirido una presencia importante en la agenda institucional de la Unión Europea y, de hecho, constituye uno de los principales puntos de la Declaración “Hacia una unión económica y monetaria genuina”, lanzada en diciembre de 2012 por el presidente del Consejo, con el objetivo de dinamizar la UEM a la vista de las debilidades manifiestas en los últimos años (recuadro I-4)<sup>27</sup>. La propuesta incide en los pasos a completar hacia un marco presupuestario integrado en el que, a cambio de un refuerzo de los instrumentos de disciplina macroeconómica, se avance progresivamente hacia una capacidad fiscal más robusta en el seno de la Unión, capaz de neutralizar *shocks* asimétricos como los que ha caracterizado la presente crisis. La propuesta aboga por una mayor integración (fiscal, financiera y de política económica) acompañada del refuerzo tanto de la disciplina como de la solidaridad.

---

*Profundización en la  
Unión Económica  
y Monetaria*

En lo relativo a los objetivos de control, la Declaración apuesta por la promoción de la disciplina macroeconómica dentro del marco de gobernanza delimitado por el *Six-pack* y el Semestre Europeo, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (acordado), y el *Two-pack*<sup>28</sup>, todavía en proceso legislativo.

En esta misma línea de control sobre las políticas estructurales de los países de la zona euro, se introdujo la propuesta de acuerdos de naturaleza contractual entre los estados miembros y las instituciones en relación con las reformas que los primeros se comprometen a implementar a cambio de apoyo financiero por parte de las segundas, que canalizarían estos fondos a través del Instrumento para la Convergencia y la Competitividad (ICC)<sup>29</sup>.

La Declaración contiene asimismo algún paso significativo hacia la creación de una función de absorción de *shocks* negativos a nivel central. Entendida como un

27. La Declaración, también llamada de los Cuatro Presidentes al contar con la participación de los presidentes del Consejo, de la Comisión, del BCE y del CESE, se origina en un encargo del Consejo en junio de 2012 (OJ C 219, 24 de julio de 2012) y en la propuesta de la Comisión *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM (2012) 0777 final.
28. El *Two-pack* supone un aumento de la vigilancia y evaluación de los presupuestos nacionales cuando estos se encuentran todavía en fase de anteproyecto, así como un refuerzo del control para los estados miembros que se encuentren en graves dificultades de estabilidad financiera, así como para los estados que ya son beneficiarios de ayuda financiera.
29. Comisión Europea, *Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad*, COM (2013) 165 final, de 20 de marzo.

**RECUADRO I-4. ETAPAS HACIA LA UNIÓN ECONONÓMICA Y MONETARIA 'GENUINA'****Etapa 1 (final 2012-2013): asegurar la sostenibilidad fiscal y romper el vínculo entre banca y deuda soberana**

- Completar e implementar un marco de gobernanza fiscal más fuerte (*Six-pack*, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, *Two-pack*).
- Marco de coordinación *ex ante* de las principales políticas de reforma (art. 11 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza).
- Supervisor bancario único y entrada en vigor de la Regulación sobre Requisitos de Capital (paquete CRD-IV).
- Acuerdo de armonización sobre los procedimientos de resolución bancaria y la garantía de depósitos.
- Puesta en marcha de los procedimientos de recapitalización bancaria directa a través del MEDE.

**Etapa 2 (2012-2013): finalización del marco financiero integrado e incentivación de las políticas estructurales sostenibles**

- Finalización del marco financiero integrado mediante la creación de una autoridad de resolución y apoyo adecuado a fin de asegurar la eficiencia de las resoluciones bancarias.
- Puesta en marcha de un instrumento de coordinación, convergencia y obligación de políticas estructurales mediante acuerdos de naturaleza contractual entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea acerca de las políticas que los primeros se comprometen a llevar a cabo y su implementación. En su caso, cada acuerdo podrá apoyarse en financiación *ad hoc* de carácter temporal y flexible (y separada del marco presupuestario multianual ordinario).

**Etapa 3 (2014- ): fortalecimiento de la UEM mediante la creación de una función centralizada de absorción de shocks**

- Capacidad fiscal limitada y bien definida, destinada a la absorción de *shocks* específicos en los estados miembros, mediante la mutualización del riesgo a nivel centralizado. Esta función queda ligada a la profundización en la disciplina fiscal y en las políticas estructurales según las obligaciones contractuales comprometidas.
- Profundización en la decisión común de los presupuestos nacionales y coordinación de las políticas económicas (especialmente, en fiscalidad y empleo).

**Etapa 4: profundización en la legitimidad democrática y responsabilidad de las políticas comunitarias**

Fuente: Consejo Europeo, *Towards a genuine economic and monetary union*, 5 de diciembre de 2012.

sustituto a las funciones que un presupuesto comunitario mayor pudiese abordar, esta base fiscal común se destinaría a contrarrestar *shocks* negativos en los Estados miembros y podría tener capacidad de endeudamiento. La propuesta supone un paso hacia la solidaridad y la mutualización del riesgo en el seno de la zona euro, si bien el Marco Financiero Plurianual acordado para el periodo 2014-2020 contradice estos

propósitos y ha perdido la oportunidad de impulsar un presupuesto capaz de hacer frente a *shocks* asimétricos en la Unión<sup>30</sup>.

Con todas sus limitaciones, estas últimas cuestiones suponen elementos originales que contrastan con la tónica general de primacía de la austeridad, rigidez en los objetivos de déficit y marginación de las medidas de crecimiento que ha presidido las políticas económicas de la zona euro durante este año. Sin duda, el esfuerzo de la Declaración por presentar los elementos de control junto a alguna concesión al estímulo económico es deudor del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, acordado a finales de junio de 2012, con objeto de rescatar del olvido institucional los objetivos de crecimiento económico. Reconociendo la necesidad de saneamiento presupuestario, el Pacto introducía un importante matiz al ligar la consolidación fiscal al objetivo, último y principal, del crecimiento económico. Asimismo, el Pacto incidía en los objetivos de empleo (especialmente entre los jóvenes), para lo cual se reclamó un mayor protagonismo en las prioridades marcadas por el Semestre en 2013 y proponiendo a tal fin el apoyo del Fondo Social Europeo. Por último, el Pacto llamaba a la finalización urgente de la reestructuración bancaria, reconociendo en este elemento un factor necesario, si no suficiente, para restaurar la normalidad en el flujo de crédito en la economía. En relación con este último punto, el Pacto propuso una implicación directa y urgente en la financiación de la economía mediante la movilización inmediata de 120.000 millones de euros en apoyo de medidas de crecimiento de efecto rápido y canalizadas a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI). También se señaló la posibilidad de emitir bonos para proyectos específicos de inversión, o la reasignación de fondos estructurales. No obstante, los avances con respecto al Pacto han sido muy limitados, y todavía en el mes de marzo de 2013 se pedía su aplicación con carácter urgente.

La comparecencia del presidente del BCE, de finales de julio, despejando las dudas sobre el apoyo comprometido de la institución en relación con la resolución de la crisis europea, marcó un punto de inflexión en positivo. Más tarde, en septiembre de 2012, y nuevamente como respuesta a la agudización de la crisis, el BCE adoptó una decisión determinante con la puesta en marcha de las denominadas operaciones monetarias de compraventa en los mercados secundarios de deuda soberana de los Estados miembros de la zona euro<sup>31</sup>. Al interpretar que las presiones sobre la deuda soberana de las economías periféricas son en parte injustificadas, al reflejar un riesgo de ruptura del euro, y juzgando que estas presiones constituyen un obstáculo para el correcto funcionamiento de los mercados financieros y la transmisión de la política monetaria, el BCE se decidió a acometer las

---

*BCE y deuda soberana:  
las operaciones  
monetarias de  
compraventa*

30. EUCO 37/13, Conclusiones del Consejo Europeo, 7-8 febrero de 2013.

31. EUCO 23/13, Conclusiones del Consejo Europeo, 14-15 marzo de 2013.

mencionadas operaciones monetarias de compraventa. Las operaciones suponen el compromiso del BCE a comprar, de forma ilimitada, deuda soberana a corto plazo (entre 1 y 3 años) de países sometidos a presión, siempre que estos estén sujetos a una condicionalidad estricta y efectiva, lo cual se traduce en que los países beneficiados por el apoyo del BCE hayan solicitado previamente ayuda financiera a la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera o al Mecanismo Europeo de Estabilidad o un programa precautorio<sup>32</sup>. El BCE también informó de que sus compras de deuda no iban a tener un trato preferencial sobre el resto de bonistas<sup>33</sup>. El objetivo de este mecanismo es la racionalización de las condiciones de financiación de la economía real, toda vez que el mecanismo de transmisión de la política monetaria se había revelado estéril a la hora de aliviar las tensiones en los mercados de deuda y relajar las primas de riesgo de los bonos soberanos de las economías periféricas de la zona euro. Su puesta en marcha surtió efecto con rapidez, logrando estabilizar los mercados de deuda soberana y favoreció la caída de las primas de riesgo en las economías de la zona euro.

La crisis económica, financiera y de deuda en que se ha visto inmersa la Unión Europea ha demostrado que algunas soluciones de compromiso necesarias para la

---

*Consideraciones en torno  
a la nueva gobernanza  
de la Unión Europea*

puesta en marcha de la unión económica y monetaria se han transformado en debilidades estructurales que están complicando la salida de la crisis. En particular, el carácter incompleto de la unión monetaria, la ausencia de herramientas fiscales o la renuencia a una mayor integra-

ción política constituyen importantes lastres para la efectividad de las políticas anticrisis.

Por lo demás, la Unión Europea, y la zona euro en especial, parece haber apostado por un nuevo giro en el que las orientaciones de política económica tienen ahora un peso mucho más sustancial que se traslada a las políticas presupuestarias nacionales mediante mecanismos de sanción más severos y más automáticos. El refuerzo de la vigilancia europea ha pasado a cubrir un amplísimo abanico de reformas estructurales relativas a cuestiones tan sensibles como las políticas de mercado de trabajo, la protección social y las pensiones, la calidad del gasto público, o cuestiones fiscales y regulatorias. Asimismo, la negociación salarial y los canales de interlocución social también se han visto afectados por este giro institucional que puede producir la marginación de

32. El Consejo de Gobierno considerará la posibilidad de efectuar operaciones monetarias de compraventa en la medida en que estén justificadas desde la perspectiva de la política monetaria, siempre que se respete plenamente la condicionalidad del programa, y pondrá fin a ellas cuando alcancen sus objetivos o en caso de incumplimiento del programa. En la fijación de las modalidades operativas de las operaciones monetarias de compraventa se ha prestado especial atención a la necesidad de respetar la prohibición de financiación monetaria establecida en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). De ahí el límite de 3 años en el plazo de vencimiento de la deuda adquirida. BCE, *Boletín Mensual*, octubre 2012.

33. BCE, *Características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa*, nota de prensa, 6 de septiembre de 2012.

las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo cual no se corresponde con lo que constituyen las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los tratados.

En esta nueva organización de las políticas europeas, las instituciones europeas parecen querer encaminarse desde la gobernanza económica, o la imposición y vigilancia de un marco normativo común, hacia el gobierno económico, en el que ya se incluyen importantes decisiones ejecutivas de carácter discrecional. Sin duda, ello constituye un importante salto cualitativo en las funciones de las instituciones sin que se haya detectado, en contrapartida, un aumento parejo de la legitimidad democrática que debe sostener ese tipo de decisiones.

La mencionada Comunicación de los Cuatro Presidentes señala la necesidad de profundizar en la legitimidad democrática como un pilar fundamental de la unión económica y monetaria reforzada. En este sentido, se indica la necesidad de que el Banco Central Europeo no solo rinda cuentas a nivel comunitario, sino también, y con total transparencia, en los parlamentos nacionales. Asimismo, en el diseño previsto para la unión bancaria se prevé la cesión de una parte de la soberanía en la gestión de las reestructuraciones y, de nuevo, ello plantea importantes cuestiones sobre legitimidad política y democrática de los procesos.

En relación con el resto de políticas económicas, la Comunicación también aboga por una mayor implicación de los parlamentos nacionales en el Semestre Europeo, cuya discusión debería tener una mayor presencia tanto en las cámaras nacionales, como en el Parlamento Europeo.

Por otro lado, la coordinación e integración de las políticas económicas genera otro tipo de preocupaciones en la medida que, en su planteamiento y calendario actual, contienen un claro sesgo que perjudica la recuperación de las economías periféricas en el actual contexto de crisis. Las consecuencias de esta orientación son cada vez más evidentes y de hecho fueron señalados por el CES en la Memoria de 2011, en la que, aun reconociendo la necesidad de ajustes presupuestarios, se subrayaba que la priorización absoluta de las políticas antidéficit y la ausencia de las políticas de estímulo necesariamente complementarias solo iban a devolver a la recesión económica<sup>34</sup>.

El acento en la coordinación de las políticas económicas se viene justificando por la necesidad de evitar que, en un área económica y monetaria integrada, las políticas nacionales contengan efectos negativos sobre otros. La insistencia en el control *ex ante* de las políticas nacionales refleja la obsesión de la nueva gobernanza de la Unión Europea por esta cuestión.

En ello subyace la idea de que el deterioro de la competitividad-precio en las economías periféricas es una de las causas de la crisis. Sin embargo, hasta ahora, las

34. Véase Memoria CES 2011, pág. 133.

políticas europeas han concentrado sus esfuerzos en la reducción de los precios relativos en los países periféricos, necesitados de ajustes para restablecer la competitividad.

Efectivamente, la recuperación de la competitividad es clave para las perspectivas a medio y largo plazo de las economías periféricas, sobre las cuales se concentran las dudas en la zona euro. No obstante, tal proceso requiere tiempo y puede ser difícil de conjugar si, a la vez, resulta prioritario recuperar la senda de un endeudamiento exterior sostenible.

Por contra, de forma simétrica, no se han contemplado medidas para reducir los elevados superávits exteriores de algunas economías centrales de la zona euro. Y ello a pesar del común reconocimiento en el marco de las últimas cumbres del G-20 de que los países con excedentes importantes en su balanza por cuenta corriente y aquellos cuya demanda interna sea relativamente débil deben desempeñar un papel destacado en el reequilibrio y el mantenimiento de la demanda mundial.

Por otro lado, el énfasis en la mejora de la competitividad-precio pone el acento en los factores en los que tradicionalmente se ha basado la competitividad y margina elementos fundamentales como la inversión en capital físico, humano, social, organizativo y tecnológico; sin los cuales no es viable la inserción internacional eficiente de cualquier economía. Se aprecia, al fin y al cabo, una falta de coherencia entre las actuales propuestas de gobernanza económica, centradas en el ajuste fiscal y salarial, con la estrategia macroestructural Europa 2020, cuyo objetivo es potenciar un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador y que, de acuerdo con el signo actual de las políticas europeas, parece haber sido apartada del centro de interés institucional. Medidas aisladas como el Pacto por el Crecimiento y el Empleo no han servido para revertir una orientación política que se ha revelado ineficaz en relación con la necesidad acuciante de recuperación económica y del empleo.

Por todo ello, ha resultado positiva la flexibilización de la senda pactada de la consolidación fiscal en los países más endeudados, centrando la atención en el déficit estructural, para evitar que se vean abocados a articular políticas contractivas procíclicas que conduzcan a la reducción de la actividad económica y la destrucción de empleo y, con ello, a la generación de déficits crónicos y aumentos insostenibles de la deuda pública.

En paralelo, se debe impulsar a corto plazo una expansión de la demanda a escala europea que, dadas las restricciones fiscales de los países periféricos, debería pivotar sobre dos elementos: la expansión de la demanda interna en los países superavitarios con medidas que estimulen el consumo y políticas fiscales expansivas (reducciones de impuestos y aumento del gasto público); y el aumento rápido y sustancial de la inversión pública financiada con fondos europeos, empleando las herramientas de las que puede disponer inmediatamente y que han sido consensuadas



en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo<sup>35</sup>, como la ampliación de las operaciones del BEI, la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión no utilizados para financiar proyectos de inversión en los países con dificultades, o la creación de los denominados bonos europeos de proyecto para financiar infraestructuras comunitarias.

No obstante, conviene no perder de vista la inserción de estas medidas en el marco estratégico de largo plazo. En este sentido, es necesario cambiar el enfoque estratégico de la construcción europea desde la orientación centrada en la “ampliación” que ha prevalecido hasta ahora, hacia otra dirigida a la “profundización” del proyecto europeo. Precisamente, una parte especialmente importante de la mencionada profundización radica en una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las instituciones europeas, así como el fortalecimiento a nivel de la Unión del papel de los interlocutores sociales en el desarrollo de nuevas estructuras de gobierno para la zona euro y en el diseño de las principales medidas comunitarias para combatir la crisis.

### 3. Economía española

La economía española cerró 2012 en recesión, la segunda desde que, cinco años atrás, comenzara la crisis financiera internacional en Estados Unidos. Durante este año, la caída de la actividad dificultó aun más la tarea de seguir reabsorbiendo los desequilibrios acumulados durante la última fase expansiva —principalmente el elevado nivel de endeudamiento alcanzado por hogares y empresas o el redimensionamiento del sector de la construcción—, 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.

35. Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012.

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, persiste 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 ha convertido 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, compromete su participación activa en la recuperación económica a través de la financiación crediticia.

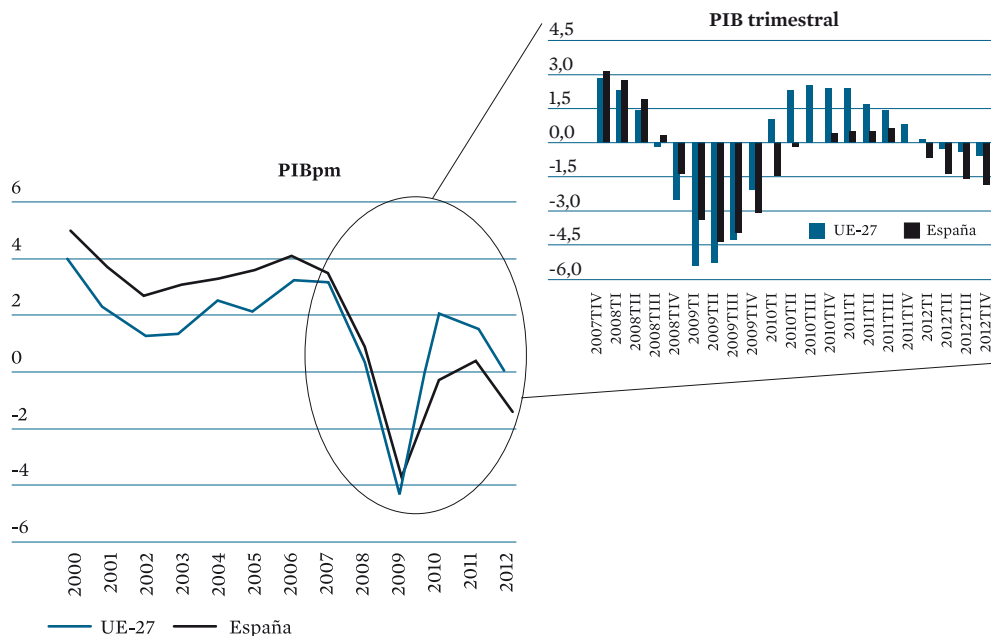
Como rasgo positivo, cabe llamar la atención sobre el buen comportamiento del sector exterior, que un año más contribuyó positivamente a la evolución del PIB, permitiendo amortiguar en cierta medida la caída de la demanda interna y, favoreciendo, en última instancia, la corrección del déficit exterior,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

No obstante, las perspectivas sobre la economía española siguen estando condicionadas por la interacción de diversos factores de riesgo, relacionados, en el ámbito exterior, con la evolución de la crisis institucional de la Unión Europea y las turbulencias de los mercados de deuda soberana y, en el ámbito interno, con la prolongación de la falta de crédito en circulación, el desarrollo de medidas adicionales de consolidación fiscal y la persistencia de una elevada incertidumbre, que en los primeros meses de 2013 se vio agravada por una creciente pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones<sup>36</sup>.

36. El barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de febrero de 2013 sitúa a la corrupción y el fraude como el segundo principal problema de España, después del paro, y a los políticos en general, los partidos y la política, como el cuarto, tras los problemas de índole económica. Estudio núm. 2.978.

**GRÁFICO I-2. EVOLUCIÓN DEL PIB DE ESPAÑA Y UE-27, 2000-2012**

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Fuente: Eurostat e INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.**3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS**

La actividad económica en España, medida a través del PIB, registró en el conjunto de 2012 una caída del 1,4 por 100, tras el ligero repunte del 0,4 por 100 mostrado el año anterior, lo que unido al deterioro registrado también por la economía de la Unión Europea, permitió que se mantuviera el diferencial de crecimiento entre ambas áreas en 1,1 puntos porcentuales (gráfico I-2).

En términos trimestrales se produjo un deterioro progresivo y continuado a lo largo del año, de forma que tras comenzar el primer trimestre con un retroceso interanual del 0,7 por 100, finalizó el último periodo con una tasa de variación negativa del 1,9 por 100, lo que supone el peor registro desde el cuarto trimestre de 2009.

La evolución de los agregados de la demanda interna empeoró respecto al año anterior, con lo que su aportación al crecimiento pasó de -1,9 en 2011 a -3,9 en 2012, retroceso que quedó parcialmente amortiguado por la contribución positiva del sector exterior, que aumentó ligeramente, hasta los 2,5 puntos positivos (cuadro I-6).

La situación de la demanda interna siguió estando marcada por unos fundamentos muy debilitados y por el impacto negativo que sobre todos sus componentes

**CUADRO I-6. CUADRO MACROECONÓMICO 2008-2012**  
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

<b>Conceptos</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>PIB y agregados de la demanda</b>					
Producto interior bruto	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
Consumo final	1,0	-1,9	0,9	-0,8	-2,5
Hogares	-0,6	-3,9	0,6	-0,8	-2,2
Administraciones públicas	5,9	3,7	1,5	-0,5	-3,7
Formación bruta de capital fijo	-4,7	-18,0	-6,2	-5,3	-9,1
Activos fijos materiales	-5,0	-18,5	-6,7	-5,8	-10,0
Construcción	-5,8	-16,6	-9,8	-9,0	-11,5
Viviendas	-9,1	-23,1	-10,1	-6,7	-8,0
Otros edificios y construcciones	-1,6	-9,1	-9,6	-11,0	-14,6
Bienes de equipo y activos cultivados	-2,9	-23,9	2,6	2,3	-6,6
Activos fijos inmateriales	2,4	-7,5	3,5	3,1	2,6
Exportación de bienes y servicios	-1,0	-10,0	11,3	7,6	3,1
Importación de bienes y servicios	-5,2	-17,2	9,2	-0,9	-5,0
Demanda nacional (1)	-0,6	-6,6	-0,6	-1,9	-3,9
Demanda externa (1)	1,5	2,9	0,3	2,3	2,5
<b>Precios y costes</b>					
Deflactor del PIB	2,4	0,1	0,4	1,0	0,1
IPC (medio anual)	4,1	-0,3	1,8	3,2	2,4
IPC (diciembre)	1,4	0,8	3,0	2,4	2,9
Costes laborales unitarios	5,7	1,5	-2,0	-1,4	-3,4

**CUADRO I-6. CUADRO MACROECONÓMICO 2008-2012 (continuación)**  
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Mercado de trabajo</b>					
Variación del empleo (2)	-0,2	-6,3	-2,5	-1,7	-4,4
Tasa de paro (EPA)	11,3	18,0	20,1	21,6	25,0
Variación de la productividad (3)	1,1	2,7	2,3	2,2	3,2
<b>Sector exterior (% del PIB)</b>					
Saldo comercial (bienes y servicios)	-5,8	-1,9	-2,2	-0,8	1,0
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	-9,2	-4,3	-3,8	-3,2	-0,2
<b>Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación Administraciones públicas (% PIB)</b>	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,6
<i>Pro memoria</i>					
PIB nominal (millones de euros)	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.049.500

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.

(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).

Fuente: INE, Ministerio de Economía y Competitividad y Banco de España.

supuso el desarrollo de nuevas medidas de consolidación fiscal, entre las que destacan la subida de los tipos normal y reducido del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a partir del 1 de septiembre de 2012, el cambio de tributación del impuesto de sociedades, la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de los empleados públicos, la suspensión de la revalorización de las pensiones por la desviación de la inflación, así como un nuevo recorte de la inversión en obra civil.

El gasto en consumo de los hogares, principal componente de la demanda interna, cayó un 2,2 por 100 en media anual, debido fundamentalmente al descenso mostrado por la renta disponible real y por la riqueza de las familias, así como por la necesidad de seguir reduciendo los todavía elevados niveles de endeudamiento, en un contexto, además, de importantes dificultades de acceso al crédito, y de creciente desconfianza de los consumidores.

En lo que respecta a la renta disponible, los factores que más incidieron en su retroceso fueron la caída del empleo y de la remuneración media, así como el menor avance de determinadas prestaciones sociales —como las pensiones, debido a la suspensión de su revalorización, o las prestaciones contributivas por desempleo, en línea con el aumento del paro de larga duración—, o el aumento de la inflación, especialmente durante la última parte del año, tras la subida del IVA. Por su parte, la riqueza de las familias siguió acusando el descenso de los precios de los activos financieros (acciones y otras participaciones), así como de los activos reales, fundamentalmente la vivienda. En este contexto de descenso conjunto del gasto en consumo privado y de la renta disponible, el ahorro de los hogares volvió a caer en 2012, por tercer año consecutivo.

En el ámbito de las Administraciones públicas, el descenso del gasto fue todavía mayor, con una caída del 3,7 por 100 en el conjunto del año, frente a una tasa de variación negativa del 0,5 por 100 en 2011, que responde a las medidas de consolidación fiscal llevadas a cabo, especialmente durante la segunda mitad del año, y mayoritariamente en las comunidades autónomas, a través del desarrollo de diversos planes de ajuste en los ámbitos de la educación y la sanidad.

Sin embargo, el componente de la demanda interna que más cayó en 2012 fue la formación bruta de capital fijo, con un retroceso del 9,1 por 100, que se explica, en primer lugar, por la prolongación del ajuste de la inversión en construcción, que bajó un 11,5 por 100, en base tanto a la reabsorción del elevado peso que había llegado a alcanzar el segmento inmobiliario, como a las restricciones que sigue sufriendo la obra civil en el contexto del ajuste presupuestario llevado a cabo por las Administraciones públicas. Y en segundo lugar, por el comportamiento de la inversión en bienes de equipo, que tanto en 2010 como en 2011 había conseguido mantener tasas de variación positivas, y que sin embargo en 2012 se redujo un 6,6 por 100, en línea con el desplome de la demanda interna, el empeoramiento de las expectativas empresariales y la escasez de liquidez crediticia en el mercado financiero.

El sector exterior, por su parte, siguió mejorando su contribución positiva a la evolución del PIB, como ya se señaló anteriormente, en base al dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios, y al retroceso de las importaciones. En el caso de las exportaciones, las continuas ganancias de competitividad que se han producido a lo largo de los últimos años, unido a la mayor diversidad geográfica fuera del mercado tradicional comunitario, han permitido mantener la cuota exportadora, en contraste con la pérdida que han acusado la mayor parte de las economías desarrolladas. Por su parte, las importaciones siguieron intensificando su deterioro, en línea con el comportamiento de la demanda interna, aunque también, en cierta medida, con el efecto sustitución de las importaciones por productos nacionales. Así, la tasa de variación de las importaciones pasó de un registro negativo del 0,9 en 2011 al -5 por 100 en 2012, mientras que el crecimiento de las exportaciones se moderó desde el 7,6 al 3,1 por 100, debido al debilitamiento de la economía europea, principal destino de las ventas españolas.

En cualquier caso, la evolución del sector exterior en 2012 contribuyó a la corrección del desequilibrio exterior de la economía española, situándose el saldo comercial de bienes y servicios en niveles positivos del 1 por 100 en términos de PIB, y corrigiéndose de manera sustancial el déficit de la balanza por cuenta corriente, hasta el punto de pasar a registrar desde el mes de agosto capacidad de financiación frente al resto del mundo.

La intensificación de la caída de la actividad económica siguió haciendo mella en el mercado de trabajo, con una acentuación de la caída del empleo y un nuevo aumento de la tasa de paro. Así, la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, registró un retroceso medio anual del 4,4 por 100, frente a una tasa del -1,7 por 100 en 2011, lo que supone una pérdida de cerca de 800.000 empleos en un año, en parte debido a la caída, por primera vez desde que se iniciara la crisis, del empleo público. Por su parte, la tasa de paro se situó en el cuarto trimestre de 2012 en el 26 por 100 de la población activa, alcanzando una media en el conjunto del año del 25 por 100, lo que supone un incremento de 3,4 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Sobre la base del comportamiento descrito por el PIB y el empleo, la productividad aparente por ocupado volvió a mostrar un avance de carácter pasivo del 3,2 por 100, lo que unido a la reducción de la remuneración por asalariado en un 0,3 por 100, dio lugar a una caída, por tercer año consecutivo, de los costes laborales unitarios del 3,4 por 100.

Desde la óptica de la oferta, se observa cómo todas las ramas de actividad muestran un empeoramiento de sus tasas de variación respecto al año anterior, con retrocesos en todos los casos salvo en el sector primario. Nuevamente destaca, por su intensidad, la caída del valor añadido bruto de la construcción (-8,1 por 100), seguida de la industria (-2,9 por 100) y los servicios (-0,4 por 100), afectados fundamentalmente por el desplome de la demanda.

Finalmente, a pesar del esfuerzo de consolidación fiscal realizado por las Administraciones públicas, el déficit público cerró 2012 en el 7 por 100 del PIB (sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria), superando en siete décimas el compromiso asumido por España en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En el contexto del marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros, puesto en marcha a finales de 2011 por la Comisión Europea, en mayo de 2012 se hizo público el examen exhaustivo de España<sup>37</sup>, de conformidad

**RECUADRO I-5.** PRINCIPALES OBSERVACIONES DERIVADAS DEL EXAMEN EXHAUSTIVO DE ESPAÑA REALIZADO POR LA COMISIÓN EUROPEA

1. **El volumen de deuda privada acumulada es muy preocupante.** La magnitud y el alcance del desapalancamiento implican la reducción de la demanda interna, previéndose en consecuencia un crecimiento económico débil en el medio plazo, con las consiguientes implicaciones para la capacidad de reembolso de la deuda privada, al tiempo que subyace el riesgo de que se produzcan efectos colaterales negativos en el sector financiero.
2. **La elevada deuda exterior plantea riesgos graves y debe reconducirse a una senda sostenible.** A pesar de la notable reducción del déficit por cuenta corriente, la economía española debe llegar a una situación de superávit persistente por cuenta corriente para recuperar una posición exterior sostenible.
3. **España está relanzando su competitividad.** Se han realizado importantes progresos para compensar las pérdidas pasadas de competitividad-precio, aunque una parte importante se ha debido a factores cíclicos, en particular a la fuerte reducción de empleo, que ha favorecido el aumento de la productividad. Por tanto, es preciso seguir mejorando la competitividad exterior y ampliando la base exportadora con el fin de consolidar la orientación exportadora de la economía y, en última instancia, mitigar el impacto negativo del desapalancamiento de los sectores público y privado.
4. **El precio de la vivienda sigue cayendo.** El estallido de la burbuja inmobiliaria sacó a la luz un exceso de oferta de viviendas nuevas, que dio lugar a un número muy elevado de inmuebles sin vender. Esta situación, junto con la presión que están ejerciendo sobre los bancos las nuevas medidas de regulación en relación con los bienes embargados, sigue presionando a la baja el precio de la vivienda, con los efectos negativos que ello puede suponer sobre el consumo privado y la estabilidad financiera.
5. **La deuda pública española muestra un rápido crecimiento.** Aunque el porcentaje de la deuda pública sobre el PIB sigue estando por debajo de la media de la zona euro, se observa una rápida evolución al alza debido al débil crecimiento, al aumento del pago de intereses y al elevado déficit presupuestario.

Fuente: Comisión Europea.

37. SWD (2012) 159 final.



con el artículo 5 del Reglamento Unión Europea núm. 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, donde se constataban graves desequilibrios de la economía española, que a juicio de la Comisión requieren un estrecho seguimiento y una atención urgente de la política económica, a fin de evitar consecuencias más negativas sobre el funcionamiento de la economía y su extensión a otras economías de la zona euro (recuadro I-5).

En el marco del mismo reglamento, y en referencia a los artículos 3 y 4, la Comisión presentó en noviembre de ese mismo año el segundo informe sobre el mecanismo de alerta 2013<sup>38</sup>, en el que se cuantifican dichos desequilibrios macroeconómicos<sup>39</sup>. Los indicadores de la economía española que, de acuerdo con el informe, exceden los umbrales indicativos son, respecto a los desequilibrios exteriores, el déficit de la balanza por cuenta corriente y las cuotas de mercado de exportación, si bien cabe señalar que la información se refiere a 2011 y, tal y como se acaba de ver en este epígrafe, la economía española finalizó 2012 con capacidad de financiación frente al resto del mundo. Por su parte, en el ámbito de los desequilibrios internos, los principales desequilibrios de la economía española tienen que ver con la posición de la inversión internacional neta, el endeudamiento privado, la deuda pública y el nivel de desempleo.

Posteriormente, la Comisión llevó a cabo una revisión detallada de los desequilibrios macroeconómicos señalados en este último informe, cuyas conclusiones fueron presentadas en abril de 2013. En el caso de España<sup>40</sup>, la revisión exhaustiva de su economía puso de manifiesto que los riesgos y tendencias negativas asociadas a los desequilibrios macroeconómicos identificados, seguían siendo elevados. En concreto, la Comisión alerta sobre la retroalimentación negativa existente entre la prolongación de la recesión económica, las dificultades de desapalancamiento y las volátiles condiciones de financiación del mercado, que, a su juicio, podría extender la recesión hasta 2014, previendo, asimismo, un nuevo aumento de la tasa de paro, y del desempleo de larga duración. En este contexto, y reconociendo los esfuerzos en consolidación fiscal realizados por España, la Comisión reclama un mayor avance en el ámbito de las reformas estructurales, a través de una política económica que contemple la adopción de actuaciones dirigidas a reforzar la competencia en los mercados de bienes y servicios; a culminar la recapitalización y la reestructuración del sector financiero, así como a ampliar el alcance de las reformas en el mercado laboral y en el sistema de pensiones.

38. Comisión Europea, *Informe sobre el mecanismo de alerta 2013, elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos*, COM (2012) 751 final, de 28 de noviembre.

39. Para una mayor información véase capítulo I, apartado 2.1, de esta Memoria.

40. SWD (2013) 116 final. In-depth review for Spain in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.

*Previsiones de la  
economía española  
para 2013*

El deterioro continuado de la actividad económica a lo largo de 2012, en un contexto de elevada incertidumbre y de importantes restricciones al crecimiento, ha supuesto la revisión a la baja de las previsiones de la economía española para 2013 realizadas por los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales. Las más recientes<sup>41</sup> apuntan a una nueva caída del PIB en 2013 que se situaría entre el 1,3 por 100 previsto por el Gobierno, y el 1,6 por 100, según el FMI, con base en el intenso ajuste de la demanda interna, y a la aportación positiva del sector exterior (cuadro I-7).

A pesar de la reversión de los efectos de algunos de los factores que lastraron el comportamiento del consumo privado en 2012, como fue la subida del IVA o la supresión de la paga extraordinaria de los empleados públicos, el gasto en consumo de los hogares caerá, previsiblemente, aún más en 2013, como consecuencia fundamentalmente de la debilidad del mercado de trabajo y del impacto de la consolidación fiscal sobre la renta disponible, en un contexto además de todavía elevado nivel de endeudamiento. Por su parte, la inversión seguirá acusando el proceso de desapalancamiento, la evolución negativa de

**CUADRO I-7. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2013**

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Indicadores	Ministerio de Economía		Comisión Europea		FMI	
	Mayo 2013	Mayo 2013	Mayo 2013	Abril 2013		
	España	España	Zona euro	España	Zona euro	
PIB real	-1,3	-1,5	-0,4	-1,6	-0,3	
Consumo privado	-2,5	-3,1	-0,9	-3,4	-1,0	
Consumo público	-4,4	-3,7	0,0	-3,2	-0,2	
Formación bruta de capital	-7,1	-7,6	-2,6	-7,5	-2,2	
Exportaciones de bienes y servicios	4,1	4,1	2,2	3,3	2,1	
Importaciones de bienes y servicios	-3,7	-4,0	0,5	-4,7	0,2	
Deflactor del PIB	1,4	1,6	1,5	0,9	1,5	
Variación del empleo	-3,4	-3,4	-0,7	-2,5	-0,9	
Tasa de paro (% de la población activa)	27,1	27,0	12,2	27,0	12,3	
Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	-6,3	-6,5	-2,9	-6,6	-2,9	
Deuda pública (% del PIB)	91,4	91,3	95,5	91,8	95,0	
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% del PIB)	1,9	2,2	2,6	—	—	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2013-2016*; Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera 2013*, y FMI, *World Economic Outlook*, abril 2013.

41. Ministerio de Economía y Competitividad, *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2013-2016*; Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera 2013*, y FMI, *World Economic Outlook*, abril 2013.

la demanda nacional, las restrictivas condiciones financieras y la elevada incertidumbre, mientras que el gasto de las Administraciones públicas se comportará acorde con las medidas de ajuste dirigidas a dar cumplimiento al objetivo de déficit comprometido con la Unión Europea.

Por su parte, el sector exterior reducirá ligeramente su aportación a la evolución del PIB ante una caída algo menor de las importaciones respecto a la registrada en 2012, si bien se prevé que las exportaciones se aceleren a finales de 2013 en consonancia con la mejora estimada de las economías de la zona euro, principal socio comercial de España, lo que en última instancia contribuiría a aumentar la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo.

La recesión económica y el proceso de consolidación fiscal seguirán lastrando el empleo, fundamentalmente el público, de forma que la ocupación equivalente a tiempo completo podría reducirse un 3,4 por 100 de acuerdo con las previsiones del Gobierno y de la Comisión Europea. De esta manera, y a pesar de la estimación de una reducción de la población activa, la tasa de paro volverá a incrementarse en 2013, hasta el 27,0 por 100.

Finalmente, la prolongación en dos años más, hasta 2016, del plazo concedido a España para situar el déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB, modifica los objetivos de déficit de los próximos años, previéndose para 2013 una necesidad de financiación de las Administraciones públicas del 6,3 por 100 del PIB de acuerdo con las previsiones del Gobierno, del 6,5 por 100, según la Comisión Europea y del 6,6 por 100, con arreglo a las estimaciones del FMI. Cabe destacar la relevancia de dicha medida, en cuanto supone la flexibilización de la senda pactada de la consolidación fiscal, tal y como se ha venido demandando en los últimos años desde diferentes instancias y como apuntaba el CES en su Informe sobre *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*<sup>42</sup>, donde señalaba, además, la necesidad de encontrar un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo.

En cualquier caso, todas estas previsiones se encuentran sujetas a un elevado nivel de incertidumbre y a diversos factores de riesgo, que podrían derivar en un ajuste aún mayor tanto de la actividad económica como del empleo. Entre los factores de riesgo destacan, en el ámbito interno, la posibilidad de la intensificación del ajuste presupuestario previsto para 2013, por sus implicaciones negativas sobre la evolución del consumo y la inversión, mientras que en el ámbito externo, los riesgos están relacionados fundamentalmente con la situación política de la zona euro y su reflejo sobre la confianza de los mercados financieros. Los recientes episodios de incertidumbre producidos los primeros meses de 2013, como consecuencia de la inestabilidad política en Italia y de las dificultades que surgieron para alcanzar un acuerdo de

42. Véase Informe CES 3/2012.

asistencia financiera con Chipre, han vuelto a poner de manifiesto la vulnerabilidad de la zona euro y, en consecuencia, la persistencia del riesgo de que se produzcan nuevas perturbaciones en los mercados financieros, que afectarían negativamente a la disponibilidad y al coste de la financiación de las economías más vulnerables, entre las que se encuentra España. Además, la posibilidad de contagio a otros países de la zona euro podría perjudicar a las exportaciones españolas que, como ya se ha señalado, se trata del único factor de demanda que mantiene una aportación positiva a la evolución del PIB.

### 3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS ANTE LA CRISIS

El deterioro de la economía internacional y la incertidumbre sobre las perspectivas de la zona euro, sumados a la contracción de la actividad interior continuaron generando dificultades en las cuentas públicas españolas, que solo se han ido estabilizando de forma muy gradual.

Por otro lado, la evolución de la productividad y la competitividad a lo largo de 2012, aunque positiva, no resulta sostenible puesto que está relacionada con los menores niveles de empleo y con la reducción de costes salariales. Para generar ganancias estructurales de productividad y competitividad debe llevarse a cabo bien un cambio en la composición sectorial de lo que se produce o bien una mejora en la eficiencia de la producción. Una vez constatado que el modelo sectorial de crecimiento seguido durante el periodo de expansión, liderado por el sector de la construcción y sustentado en un elevado apalancamiento del sector privado, no solo no era sostenible, sino que, además, propició la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos que limitan e hipotecan la salida de la crisis, se trataría de encontrar una nueva estructura productiva con un mayor peso de los servicios y la industria.

La economía española se enfrenta a este reto en un marco de restricción presupuestaria que limita su margen de maniobra. De esta forma, el déficit público, que a finales de 2011 alcanzaba el 8,5 por 100 del PIB, constituía uno de los principales factores de desconfianza de los agentes económicos y de los mercados financieros en especial en relación con España. Así, a lo largo de 2012, la crisis de deuda soberana que se añadió a la crisis económica colocó en el centro de los esfuerzos de la política económica española la corrección del desequilibrio fiscal como señal de compromiso con el reequilibrio económico del país.

Para cumplir con este objetivo, el gobierno español articuló una estrategia basada en la austeridad y la disciplina fiscal que, acompañadas de medidas encaminadas a la recuperación de la competitividad, se plasmaron en el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012. Junto a estos objetivos, la reactivación del mercado de trabajo también se situaba como una prioridad igualmente urgente, habida cuenta de los efectos destructivos de la actual crisis sobre el empleo.

---

*Marco estratégico de las reformas: PNR 2012*

Este marco de prioridades se encontraba en línea con las exigencias impuestas desde la Unión Europea. Como se ha visto anteriormente en el epígrafe 2.2.3, las medidas de disciplina presupuestaria y los objetivos de corrección de desequilibrios económicos han ocupado gran parte de los compromisos exigidos por parte de la Unión, desplazando en buena medida a los objetivos, igualmente perentorios, de estímulo al crecimiento económico.

La articulación del PNR correspondiente a 2012 respondió por tanto a estas exigencias y se apoyaba en las previsiones macroeconómicas realizadas por el gobierno y reflejadas en el Programa de Estabilidad de España 2012-2015, presentado al mismo tiempo. En el mes de abril de 2012, la senda de consolidación fiscal prevista todavía contemplaba un registro de déficit público del 5,3 por 100 del PIB en 2012 y mantenía el objetivo del 3 por 100 en 2013. En 2015, se preveía alcanzar una cifra del 1,1 por 100. Por su parte, el cuadro de previsiones de crecimiento recogía un incremento de la producción del 0,2 por 100 ya en 2013, prosiguiendo una senda ascendente hasta el final del horizonte del Programa, cuando se alcanzaría un aumento del 1,8 por 100 en 2015.

Para cumplir con estos objetivos, el PNR de España en 2012 propuso una agenda de reformas que debían actuar sobre los grandes objetivos de consolidación fiscal, fomento del crecimiento y de la competitividad, la lucha contra el desempleo, la reactivación del crédito, la mejora y aumento de la eficiencia en la provisión de servicios públicos y, por último, la modernización y racionalización de la Administración pública en sus distintos niveles (cuadro I-8).

La graduación cronológica de los esfuerzos constituía un elemento de especial relevancia en el diseño del marco estratégico de las reformas. En este sentido, tratando de subrayar el compromiso del gobierno con el saneamiento de las cuentas públicas y la consolidación fiscal, se contempló la concentración de los esfuerzos de austeridad durante los primeros dos años del Programa de Estabilidad y, muy especialmente en el primero de ellos. De esta forma, las medidas recogidas en el PNR de 2012 reflejaban este sobreesfuerzo inicial de austeridad que debía servir, según las previsiones gubernamentales, a una senda de recuperación sólida a partir de ese año. Asimismo, el envío de señales claras de compromiso creíble con la consolidación fiscal debía conducir a restaurar la confianza de los mercados financieros en la viabilidad presupuestaria de España. No obstante, en este último aspecto, parece que los mensajes no tuvieron el impacto esperado, ya que, al menos hasta mediados de año, persistieron las presiones sobre la deuda soberana española, para pasar con posterioridad a relajarse moderadamente.

Por otro lado, cabe señalar cómo las previsiones económicas actualizadas del propio gobierno han revisado de forma sustancial, y en un sentido negativo, los agregados económicos contemplados inicialmente para 2013. Tales revisiones introducen importantes distorsiones a la senda reformista y condicionan, en cierta medida, el

impacto de las reformas realizadas durante 2012. Además, las nuevas previsiones testimoniaban los efectos que, más allá del contexto recesivo general, han tenido sobre la economía el exceso de rigor a favor de la austeridad. El Programa de Estabilidad 2013-2016 y el Programa Nacional de Reformas de 2013, aprobados al cierre de esta Memoria, incorporaban estas revisiones de la planificación estratégica<sup>43</sup>.

Finalmente, es necesario señalar cómo la aprobación del PNR de 2012 introdujo un precedente negativo en la medida que el trámite de consulta a los interlocutores sociales antes de su envío a la Comisión Europea fue obviado. En este sentido, la urgencia de las reformas no debería en ningún caso justificar la ruptura con los procedimientos establecidos, máxime cuando la implicación de los interlocutores en la salida de la crisis es parte fundamental de la misma (cuadro I-9).

### 3.2.1. Políticas y reformas en 2012

A partir del marco estratégico descrito en el epígrafe anterior, la política económica española de 2012 estuvo presidida por una intensa actividad reformadora sustentada en dos grandes principios. De un lado, la austeridad y el ajuste fiscal; del otro, la puesta en marcha de reformas que facilitarían el reencuentro a medio plazo de la economía española con el crecimiento, la competitividad y la creación de empleo. La agenda y cadencia de estas reformas guardaron una estrecha relación con el marco de gobernanza prescrito por las instituciones europeas. En este sentido, la Unión Europea ha puesto el acento sobre la necesidad de un giro en las políticas económicas españolas con el objeto de dar prioridad a los objetivos de consolidación fiscal, dejando de lado en la mayoría de ocasiones medidas de estímulo económico igualmente necesarias. Por este motivo, el elenco de reformas llevadas a cabo durante el año contiene un elevado número de medidas relacionadas con la disciplina presupuestaria y la reorientación de las políticas públicas hacia la austeridad. Aun asumidos como objetivos propios necesarios para asentar las bases de la recuperación económica, parece claro que el acento en este tipo de actuaciones por parte del gobierno español en 2012 estuvo ligado íntimamente a los compromisos asumidos con la Unión Europea.

En el mes de enero, los interlocutores sociales firmaron el II Acuerdo por el empleo y la negociación colectiva 2012-14. El Acuerdo selló un compromiso para el crecimiento moderado de rentas y precios como elemento clave hacia la recuperación de la competitividad y el crecimiento económico en España. Junto a la moderación de las retribuciones, el Acuerdo apostó por proseguir los esfuerzos en materia de innovación, calidad e internacionalización de sus productos y servicios como un elemento igualmente necesario para el aumento del potencial de crecimiento de la economía española.

---

*Novedades normativas  
en 2012*

43. Consejo de Ministros del Gobierno de España, 26 de abril de 2013.

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012**

<b>I. Consolidación fiscal</b>	
<b>A) Mejora de la gobernanza económica: disciplina y transparencia presupuestaria</b>	
Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera	Pretende regular la aplicación práctica del reformado artículo 135 de la CE. En concreto, se prescribe la prohibición de incurrir en déficit estructural por parte de cualquier Administración (excepción hecha de las reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo). Se limita el volumen de endeudamiento y se limita el crecimiento del gasto computable a la tasa de crecimiento del PIB. En caso de desviación de estos objetivos, se desarrollarán mecanismos preventivos y, en caso de incumplimiento, mecanismos de corrección.
Condicionalidad del mecanismo de financiación a entidades locales y comunidades autónomas para el pago a proveedores	Presentación de un Plan de ajuste por parte de la Administración deudora como paso previo a la adhesión al mecanismo de financiación.
Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones públicas, derecho de acceso a la información pública previa solicitud y mejoras en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Previsión de sanciones en caso de no actuar conforme a los principios éticos y de actuación que deberán regir la transparencia.
<b>B) Medidas de ajuste para la consolidación fiscal</b>	
Medidas de austeridad presupuestaria en la Administración General del Estado	Con el fin de reducir el déficit público y alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado 2012 contemplan la reducción del gasto en el conjunto de Ministerios (-16,9 por 100), transferencias de capital (46,4 por 100) o inversiones reales (19,6 por 100). Estas caídas deben compensar el incremento de los intereses de la deuda pública (+5,3 por 100) y los gastos de clases pasivas (7,9 por 100).
Modificación del impuesto sobre la renta de las personas físicas	Introducción en 2012-2013 de un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal (RD-ley 20/2011, de 30 de diciembre). Establecimiento de un gravamen complementario para las rentas del ahorro.
Modificación del impuesto sobre la renta de no residentes	Aumento del 19 al 21 por 100 del tipo de gravamen aplicable a las rentas obtenidas por establecimientos permanentes de entidades no residentes que se transfieran al extranjero y a los dividendos, intereses y ganancias que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales.
Modificación del IBI	Incremento transitorio, durante los ejercicios de 2012 y 2013, del tipo impositivo del IBI correspondiente a inmuebles urbanos.
Modificación del impuesto sobre sociedades	Con el objetivo de detener la caída del tipo efectivo en el IS, especialmente en las grandes empresas, se diferencian los beneficios fiscales y se limitan las deducciones fiscales durante 2012 y 2013. Fijación de un pago fraccionado mínimo para grandes empresas (resultado contable > 20 millones de euros anuales). Límites a la deducción de gastos financieros (no podrá superar el mínimo entre el 30 por 100 del resultado del ejercicio o 1 millón de euros). Establecimiento de un gravamen especial sobre dividendos y rentas de fuente extranjera en caso de repatriación. Prórroga durante 2012 de la deducción por gastos de formación profesional en nuevas tecnologías. Prórroga en 2012 del tipo reducido del 20 por 100 por mantenimiento o creación de empleo aplicado a las microempresas.
Modificación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana	
Modificación del impuesto sobre las labores del tabaco	

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (continuación)**

Plan de prevención y lucha contra el fraude fiscal	Medidas destinadas a un mayor rigor contra los defraudadores y una mejora de los instrumentos de la Agencia Tributaria para el cobro de las deudas defraudadas. Limitación a 2.500 euros del pago en efectivo de operaciones empresariales o profesionales. Obligación de informar sobre cuentas y valores radicados en el extranjero. Refuerzo de las medidas cautelares imponibles por parte de la Agencia y limitación del régimen de módulos, del que se excluye a las pymes que no facturen más del 50 por 100 de sus operaciones a particulares. Regularización extraordinaria de rentas no declaradas mediante el pago de un 10 por 100 del importe de los activos aflorados.
Medidas presupuestarias de las comunidades autónomas	Por el lado de los ingresos, recuperación temporal del impuesto de patrimonio, creación de nuevas figuras tributarias e incrementos de tipos en impuestos propios y aumento de tasas. Por el lado de los gastos, contención de la partida de personal, reordenación del sector público autonómico y adopción de medidas de eficiencia.
Planes económico-financieros de reequilibrio de las comunidades autónomas	A consecuencia del incumplimiento del objetivo de déficit del 1,5 por 100 del PIB regional, las comunidades autónomas han elaborado sus propuestas de consolidación fiscal, en espera de su aprobación por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Entre las medidas más destacadas, se encuentran las medidas específicas de control en los ámbitos sanitario y educativo.
Avance del contenido de los planes de ajuste del plan de pago a proveedores presentado por las entidades locales	
<b>II. Modernización de las Administraciones públicas y de los servicios públicos</b>	
<b>A) Racionalización del tamaño, estructura y tareas de la Administración</b>	
Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal	Basado en la extinción y fusión de sociedades mercantiles estatales y fundacionales, y redimensionamiento de las empresas que subsistan, sin que pueda haber incremento de la masa salarial.
Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en comunidades autónomas y entidades locales	Reducción del número de empresas públicas y fundaciones autonómicas. Definición de medidas de control, eficiencia y reducción del gasto público en estas instituciones.
Plan integral de gestión del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado	Definición de criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios en relación al patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado.
Redimensionamiento de la plantilla de empleados públicos	Congelación de la oferta pública de empleo (RD-ley 20/2011), excepto en ciertos colectivos. Extensión de la jornada laboral de los empleados públicos.
Plan de reducción del absentismo de los empleados públicos	Reforma del Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado en el que se modificarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal.
<b>B) Eliminación de duplicidades y clarificación de competencias de las comunidades autónomas</b>	
Racionalización en el número de entidades locales y sus competencias	Delimitación clara de competencias en la Administración local, eliminación de duplicidades y garantía de financiación sostenible. Agrupación de municipios.
Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados en las comunidades autónomas	



**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (continuación)**

Simplificación de las estructuras de las oficinas comerciales y de promoción exterior	Supresión o integración en el ICEX de las oficinas comerciales o de representación de las comunidades autónomas en el exterior.
<b>C) Racionalización y modernización en la prestación de servicios públicos esenciales: reforma del SNS</b>	
Reforma del aseguramiento en el SNS	Evitar fraudes en la obtención de la tarjeta sanitaria española por ciudadanos de otros Estados miembros ya cubiertos en sus países.
Ordenación de cartera de servicios	Definición de una cartera de servicios: básicos (comunes y gratuitos), común suplementaria y accesoria y complementarios. Fijación de criterios de mejora de eficiencia en la gestión sanitaria en las comunidades autónomas. Introducción de tarjeta sanitaria válida para todo el SNS y creación de una Red Nacional de Agencias de Evaluación de tecnologías y prestaciones sanitarias.
Mejora de la eficiencia de la oferta sanitaria	Compromisos comunes y mayor control presupuestario a través del Consejo Interterritorial del SNS. Centralización de compras para las adquisiciones públicas de medicamentos y productos sanitarios. Fomento de las TIC en el ámbito de la gestión sanitaria.
Ordenación de recursos humanos del SNS	Racionalización de las estructuras y recursos humanos.
Racionalización de la demanda farmacéutica	Modificación del actual sistema de participación de los usuarios en el gasto farmacéutico, orientándolo a la aportación según el nivel de renta y situación laboral del paciente.
Racionalización de la oferta farmacéutica	Nueva sistemática del proceso de autorización de medicamentos, fijación de precios y financiación pública. Fomento de la prescripción de genéricos. Modificación del sistema de precios de referencia.
<b>D) Racionalización y modernización del sistema de atención a la dependencia</b>	Revisión del calendario y nivel de aplicación sobre las personas dependientes según las capacidades financieras de las Administraciones públicas.
<b>E) Racionalización y modernización en la prestación de servicios públicos esenciales: sistema educativo</b>	Revisión de las cuantías de las ayudas por prestaciones económicas. Demora en la incorporación al sistema de los dependientes valorados en grado I hasta 2014. Revisión del sistema de altas en la SS de los cuidadores no profesionales. Avanzar en la aplicación efectiva de la contribución económica del usuario al sistema. Potenciar el papel del sector privado en la prestación de servicios de dependencia.
Modificación de los ratios de la LO de Educación	Aumento del 20 por 100 en el número máximo de alumnos por clase (esto es, 25 en primaria y 30 en secundaria).
Aumento de las horas lectivas del personal docente no universitario	Aumento del mínimo de horas lectivas por parte del profesorado en centros docentes públicos (25 horas en infantil y primaria; 20 horas en el resto).
Adecuación de la cobertura de sustitución de profesores de educación no universitaria	Prevista sólo en el caso de ausencias superiores a 10 días.
Racionalización de las modalidades de bachillerato ofertadas en cada centro	Libre determinación de la oferta en los centros de acuerdo a la demanda de alumnos y su organización educativa.
Racionalización de la implantación de módulos de formación profesional	Se retrasa, en 2 años, la implantación de nuevos módulos de formación profesional.
Régimen de dedicación del profesorado universitario	Aumento del número de créditos de docencia a impartir por parte de los profesores sin reconocimiento de tramo de investigación en los últimos 6 años.

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (Continuación)**

Aproximación de los precios públicos al coste real de los servicios académicos en las universidades	Aumento del precio de las matrículas en grados y másters; estos serán superiores a partir de la segunda matrícula. Aumentos suplementarios en el caso de no residentes.
Incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en las universidades	Aprobación de un límite máximo de gasto de carácter anual.
Limitación del personal de nuevo ingreso en las universidades	Determinación del número de alumnos mínimo para la impartición de cada título y fomento de la cooperación entre organismos a efectos de impartición conjunta.
<b>F) Mejora de la eficiencia de la Administración de Justicia</b>	
Racionalización del número de titulaciones de grado	Nueva organización del sistema judicial y del reparto de asuntos judiciales, mediante la reforma del LO del Poder judicial, la Ley de Demarcación y planta judicial y la Ley de Enjuiciamiento criminal.
Reforma de la legislación procesal básica	Incremento de las tasas judiciales, especialmente en las segundas instancias.
Desincentivar el uso indebido del sistema judicial	Promoción de soluciones rápidas, ágiles y eficaces de los conflictos jurídicos (Ley de Mediación y nueva Ley de Jurisdicción voluntaria).
Potenciación de la solución extrajudicial de conflictos	
Favorecimiento de transacciones económicas más eficientes y menos conflictivas	Con objeto de descongestionar el sistema judicial y promover un tráfico mercantil y económico más eficiente, se acometerá una reforma de las normas de Derecho Mercantil y de la parte de obligaciones y contratos en el Código Civil. Nueva regulación de las operaciones de fusión y escisión de sociedades de capital, y cambios en la normativa en materia de contratación en el sector turístico.
<b>G) Sostenibilidad y eficiencia del sistema público de Seguridad Social</b>	
Viabilidad del sistema de pensiones	Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de SS. Desarrollos reglamentarios de la misma mediante estudios actuariales sobre los coeficientes reductores de la pensión de jubilación anticipada y ampliadores por retraso de la edad de jubilación. El objeto es retrasar la edad media de jubilación efectiva. Regulación de la compatibilidad entre pensión y trabajo. Desarrollo de la aportación al Tesoro Público por parte de empresas que acometan despidos colectivos que incluyan planes de prejubilación.
Plan de lucha contra el fraude en materia de Seguridad Social	Impulso al afloramiento de la economía sumergida mediante un refuerzo de los mecanismos de control. Medidas de lucha contra el fraude en el reconocimiento y percepción de prestaciones por desempleo y otras prestaciones: refuerzo del seguimiento de la disponibilidad para el empleo, vinculación de políticas activas y pasivas. Control y seguimiento de bonificaciones y otros incentivos en materia de Seguridad Social.
Eficiencia en la gestión de la Seguridad Social	Integración orgánica y funcional de las distintas entidades gestoras y servicios comunes en una Agencia de la Seguridad Social. Proyecto de Ley de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Impulso de la Administración electrónica.
<b>H) Optimización del uso e inversiones en las infraestructuras</b>	
Nuevo modelo de gestión de las infraestructuras aeroportuarias	Incremento de ingresos a través de la adecuación del sistema tarifario, el desarrollo de negocio dentro de las terminales y la expansión internacional de AENA aeroportuos. Reducción de costes de explotación, eficiencia organizativa y mejora en la gestión de recursos humanos e intensificación del análisis coste-beneficio en las nuevas inversiones.

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (continuación)**

Nuevo modelo de gestión ferroviaria	Mejoras en la gestión de RENFE mercancías y mayores facilidades al transporte intermodal. Integración de FEVE en Renfe y ADIF.
Fomento de la colaboración público-privada e implantación de un nuevo modelo concesional	A fin de adelantar inversiones productivas, implantación de un nuevo modelo concesional público-privado.
<b>I) Flexibilización de los modos de gestión de las televisiones autonómicas</b>	Modificación de la Ley general de Comunicación audiovisual a fin de flexibilizar la prestación del servicio público de televisión. Adaptación del servicio al marco de estabilidad presupuestaria (límite de gasto anual, supervisión financiera, etc.).
<b>III. Sistema financiero</b>	
<b>A) Saneamiento del sistema financiero</b>	
RD-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero	Saneamiento de balances mediante mayores exigencias de provisiones y de capital sobre activos inmobiliarios. Favorecer procesos de integración con el resultado de entidades viables y reforzadas, a las que se amplía el plazo para dotar las nuevas coberturas exigidas. Refuerzo de los recursos del FROB; limitación de su endeudamiento máximo y ampliación de los instrumentos de capital mediante los que puede actuar. Simplificación del funcionamiento de las Cajas de ahorro que ejerzan su actividad de forma indirecta. Limitación de los sueldos de administradores y directivos de entidades receptoras de apoyo público. Incorporación de instrumentos de deuda obligatoriamente convertible en acciones ordinarias para el cálculo del capital principal de la entidad. Búsqueda de fórmulas de fomento del crédito a las pymes.
<b>B) Pago a proveedores de entidades locales y comunidades autónomas</b>	
Mecanismo de financiación a entidades locales y comunidades autónomas para el pago a proveedores	Articulado mediante el RD-ley 4/2012, de 24 de febrero, y el RD-ley 7/2012, de 9 de marzo.
<b>IV. Mercado laboral: flexibilidad, formación y educación</b>	(Los aspectos referidos a este eje, en el capítulo II de esta Memoria).
<b>V. Crecimiento y competitividad</b>	
<b>A) Corrección de los desequilibrios en el sector energético</b>	Compromiso con la eliminación del déficit tarifario y la amortización de la deuda acumulada. Supresión de los incentivos económicos a las nuevas instalaciones de régimen especial (RD-ley 1/2012) y revisión de los objetivos del PER 2011-2020. Modificaciones en los criterios de retribución de las actividades de distribución y transporte energético. Reducción de la retribución de los pagos por capacidad de las instalaciones. Por el lado de los ingresos, aumento de los peajes. Mayor eficiencia energética a través del fomento de las tecnologías de generación eléctrica basadas en el autoconsumo y la elaboración de un Plan de ahorro y eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado.
Resolución del desajuste existente entre ingresos y costes del sistema eléctrico	Eliminación del déficit, mediante el aumento de los ingresos por peajes y cánones de acceso, la suspensión de la autorización y tramitación de nuevas plantas de regasificación, gasoductos de transporte y estaciones de regulación y medida. Nueva planificación estratégica para el horizonte 2012-2020.
<b>B) Impulso a las TIC</b>	
Agenda Digital para España	Diseño de la Agenda Digital para España con el objetivo de aprovechamiento del despliegue de redes de comunicación rápidas y ultrarrápidas y la universalización de Internet. Con especial énfasis en la participación de las pymes, el uso de la firma digital por parte de las empresas y la Administración electrónica.

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (continuación)**

Desarrollo de las medidas del Plan marco de actuaciones para la liberación del dividendo digital	Rediseño del plan de frecuencias asignadas a los difusores de televisión que reduzca el espacio total ocupado y adaptación del plan de transición con reducción de la inversión pública en antenización, <i>simulcast</i> y comunicación pública.
Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas	Acuerdo político con entidades locales y comunidades autónomas para el impulso las redes de acceso de nueva generación y disponibilidad de velocidades superiores a las actuales para el acceso básico.
Fomento a la Administración electrónica	Avanzar hacia la creación de Centros de Servicios Compartidos entre Ministerios y aplicación de políticas de compras conjuntas de tecnología en la Administración General del Estado. Desarrollo del punto general de entrada de factura electrónica, con el fin de generar ahorro en las relaciones entre empresa y Administración.
<b>C) Eliminación de barreras administrativas, unidad de mercado y fomento de la competencia</b>	
Plan integral para la mejora de la regulación	Coordinación entre los tres niveles de la Administración y establecimiento de criterios comunes. Establecimiento de una unidad de revisión y simplificación normativa destinada a reforzar la transparencia. Énfasis en la evaluación del impacto de las distintas iniciativas normativas.
Reducción de cargas administrativas	Elaboración de un Plan estratégico de reducción de gastos y racionalización y mejora de los servicios públicos. Potenciación de la Administración electrónica y la interoperabilidad de los sistemas y bases de datos compartidas entre Administraciones.
Ley de Garantía de la unidad de mercado	Supresión de las barreras a la circulación de bienes y prestación de servicios en el territorio nacional.
Mejora de la supervisión en los mercados de bienes y servicios. Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	Integración de los organismos reguladores o supervisores de los mercados de productos y servicios en la Comisión.
Liberalización de los servicios profesionales	Eliminación de barreras injustificadas y desproporcionadas en la prestación de servicios profesionales. Refuerzo del principio de habilitación única en todo el territorio.
Ley de Impulso a la actividad comercial	Extensión de la aplicación de la Directiva de Servicios a las licencias municipales, a fin de facilitar el acceso a la actividad comercial por parte de las empresas.
Liberalización de los horarios comerciales	Reforma de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios comerciales.
Ley de medidas para mejorar la cadena alimenticia	Finalidad es mejorar la competitividad del sector alimentario, la transparencia en la formación de precios y el buen funcionamiento de la cadena.
Modificación de la Ley general de Telecomunicaciones	Introducción de reformas tendientes a que los operadores tengan mayores facilidades en el despliegue de sus redes y la prestación de servicios, a la vez se garantizan los derechos de los usuarios.
Actuaciones orientadas hacia un transporte eficiente y de calidad	Impulso al transporte marítimo de corta distancia y a las Autopistas del Mar. Actualización de los trámites sobre autorizaciones y concesiones. Mejoras en la relación coste-eficiencia en el transporte aéreo.
Modificación de la normativa en materia de agua y otras disposiciones ambientales	Revisión del Texto Refundido de la Ley de Aguas orientada a una gestión más eficaz y coordinada, preservando el principio de unidad de gestión de cuenca y en línea con la Directiva Marco del Agua. Incentivos a la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales. Refuerzo de la potestad sancionadora en materia de aguas.

**CUADRO I-8. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2012 (continuación)**

<p>Reforma de la Ley de Costas</p>	<p>Nueva regulación del dominio público marítimo terrestre dirigido a conciliar la protección del litoral con la mayor garantía y seguridad jurídica para los titulares de derechos en el dominio público. En particular, cambios en el régimen de compensaciones por la pérdida de propiedades y otros títulos, flexibilización de los requisitos de ocupación del dominio público marítimo terrestre y de los usos en servidumbre de protección.</p>
<p><b>D) Apoyo a emprendedores e impulso a la mejora de la competitividad industrial</b></p>	
<p>Ley de Emprendedores</p>	<p>La norma definirá un marco normativo que regule la actividad de los emprendedores y sienta las bases para el arraigo de la cultura del emprendimiento.</p>
<p>Programa para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales</p> <p>Revisión de la normativa sobre seguridad y calidad industrial</p>	<p>A fin de aumentar el peso y competitividad de la industria sobre el conjunto de la economía, se estimularán las inversiones destinadas a la eficiencia energética, la innovación, la exportación, la generación de empleo y el arrastre sobre el conjunto del sector.</p> <p>Reducción de la dispersión y complejidad normativa aplicable.</p>
<p><b>E) Actuaciones en materia de I+D+i</b></p>	<p>El objetivo es impulsar la excelencia de la investigación y la competitividad mediante la aplicación de la innovación al entorno productivo. Para ello, puesta en marcha de la Agencia Estatal para la Investigación, creación de una Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y un Plan estatal de investigación científica y técnica. Asimismo, Estrategia Española de Innovación y Plan estatal de innovación.</p>
<p><b>F) Actuaciones en el ámbito de vivienda y suelo</b></p> <p>Ley de Regeneración urbana y fomento del alquiler</p>	<p>Medidas económicas favorecedoras de la rehabilitación urbanística, estímulo a la participación de nuevas empresas y potenciación de los usos terciarios, industriales y tecnológicos del suelo. Dinamización del mercado de alquiler mediante el fortalecimiento de las garantías jurídicas de los propietarios y el fomento del alquiler de viviendas vacías mediante a través de medidas fiscales.</p>
<p>Plan estatal para la regeneración urbana y fomento del alquiler</p>	<p>Consiste en la definición de un Plan de vivienda protegida para alquiler y con opción a compra, el fomento del alquiler y el impulso a la rehabilitación.</p>

**CUADRO I-9. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA 2012**

**CEOE y CEPYME**

**Escenario macroeconómico**

Previsiones prudentes y coherentes. Se estima no obstante un ligero sesgo al alza a partir de 2013, en la medida que confía en el ambicioso objetivo de déficit comprometido para 2012.

**CCOO y UGT**

La economía española se ha instalado en una nueva recesión, sin indicios de mejora para 2012 y 2013. Esta fragilidad no se ve ayudada por la política fiscal restrictiva aplicada y que, en algunos casos, es incluso más restrictiva que las recomendaciones europeas. La persistencia de elevada deuda exterior y la necesidad de financiación externa aumentan la vulnerabilidad de la economía española a las condiciones cambiantes de acceso a la financiación y servicio de la deuda.

**Agenda de reformas**

**Consideraciones generales**

Valoración positiva de los esfuerzos reformadores, aunque se echa en falta una visión de medio plazo en otras reformas necesarias.

En algunos ámbitos (educación, sanidad o justicia), las medidas ponen el acento en el ajuste presupuestario y olvidan los necesarios aspectos de tipo estructural.

Por vez primera, no se ha consultado a los interlocutores sociales su valoración del PNR antes de ser enviado a la CE.

El PNR constituye un plan de acción del Gobierno inscrito en un diseño de la gobernanza europea con marcado carácter impuesto, plagado de advertencias y penalizaciones en caso de incumplimiento.

Se critica haber obviado el cauce de información y consulta con los interlocutores sociales sobre el contenido y efectos del PNR.

**1. Consolidación fiscal**

Valoración positiva de todas aquellas medidas destinadas a introducir la racionalidad en el gasto público y la disciplina presupuestaria, mejorar la transparencia en la Administración pública y combatir el fraude fiscal.

No obstante, la concentración de la subida de la presión fiscal en 2012-2013, en plena recesión, dificulta la recuperación. Exceso de optimismo en las previsiones de ingresos.

Se echa en falta la revisión de algunos servicios de competencia autonómica en aras de un mayor equilibrio en la carga de la consolidación entre administraciones.

La senda de consolidación fiscal propuesta compromete la actividad económica y la creación de empleo, lo que unido a los costes de financiación de la deuda pública exige una flexibilización del calendario de ajuste.

Los objetivos de déficit en las comunidades autónomas suponen duros ajustes en ámbitos esenciales como empleo, sanidad, educación, dependencia y servicios sociales.

La caída de ingresos fiscales es deudora de ineficiencias en la recaudación; necesidad de combatir el fraude y la elusión fiscal. Escasas perspectivas de recuperación de la demanda interna debido al duro ajuste fiscal, el bloqueo del crédito o la debilidad del tejido productivo.

**2. Modernización de las Administraciones públicas**

**Consideraciones generales**

Valoración positiva del plan de reestructuración y racionalización del sector público fundacional y estatal. No obstante, no hay cuantificación del ahorro previsto.

La eliminación de duplicidades y clarificación de competencias se centra exclusivamente en la Administración local y no se plantea a nivel regional.

Destaca los efectos negativos provocados por el énfasis en el sector público como espacio de mayor control para cumplir con los objetivos presupuestarios.

La congelación de oferta de empleo público genera un deterioro de la calidad, lo que unido al cuestionamiento de los servicios prestados por la Administración pretende imponer argumentos privatizadores sobre el interés general. La reforma operada por el RD-ley 20/2012 ha supuesto un ajuste de los derechos laborales de los trabajadores públicos que, sumado a los anteriores ajustes, tienen un fuerte impacto negativo tanto en su poder adquisitivo como en sus condiciones individuales y colectivas de trabajo.

**CUADRO I-9. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA 2012 (continuación)**

**CEOE y CEPYME**

**CCOO y UGT**

**Sistema de salud**

Las decisiones en este ámbito no han sido consultadas a los interlocutores sociales. Más que hacia la reforma, las medidas se orientan a la racionalidad del gasto. Las organizaciones empresariales comparten medidas como la lucha contra el "turismo sanitario", la validez de la tarjeta sanitaria en todo el SNS, el impulso de la e-salud y la revisión de las fórmulas de copago farmacéutico.

Se critican las medidas sobre el fomento del medicamento genérico sobre el de marca o innovador, el mecanismo de precios máximos seleccionados, la centralización de compras, la nueva propuesta de cartera de servicios o las medidas disuasorias al consumo de medicamentos, ya que pueden perjudicar la innovación e inversión farmacéutica y de productos sanitarios. Se echan en falta medidas de coordinación socio-sanitarias en favor de la atención integral a los pacientes.

Las medidas en este ámbito afectan gravemente al SNS, lesionando su carácter redistributivo, el principio de equidad y su condición de servicio universal.

El modelo del copago farmacéutico convierte al beneficiario de prestaciones en cliente/usuario y se rechaza el objetivo disuasorio pretendido, ya que el consumo farmacéutico responde a una prescripción facultativa.

Se critica el cobro de la asistencia sanitaria a la inmigración irregular, declarándola injusta y xenófoba, así como la supresión del Plan nacional del sida.

Se comparte la necesidad de avanzar hacia un gasto sanitario más eficiente, pero rechazando el presupuesto de que el SNS es insostenible y necesite de recortes.

**Sistema de atención a la dependencia**

Incertidumbre sobre la financiación del sistema tras la supresión presupuestaria estatal del nivel acordado a las comunidades autónomas. Los recortes en este ámbito no tiene en cuenta que el sector genera empleo cualificado, estable y no deslocalizable, y que debe instrumentarse como una inversión. Propone fórmulas de colaboración público-privadas y la revisión de la financiación de cara a asegurar la sostenibilidad futura del sistema.

La reforma del sistema reduce el número de personas con derecho a atención, así como la calidad de la misma. Los recortes en esta materia hacen que las personas dependientes dispongan de una cobertura desigual en función de su capacidad económica y se empuja de nuevo a las mujeres, particularmente a las de menos recursos, a asumir la responsabilidad y la carga de los cuidados.

**Sistema de la Seguridad Social**

En relación con el desarrollo reglamentario de la Ley 27/2011, propone la revisión de los coeficientes reductores de la pensión por jubilación anticipada de acuerdo con un mayor equilibrio entre lo aportado y lo que se va a percibir. En el caso de los coeficientes ampliadores por retraso en la edad de jubilación, análisis previo de las características de los trabajadores y de sus puestos de trabajo.

Se echan en falta medidas favorecedoras de la permanencia en el mercado laboral de trabajadores menores de 60 años, para los que se proponen reducciones en las cotizaciones empresariales.

El plan de lucha contra el fraude en la Seguridad Social carece de diagnóstico objetivo, medidas concretas, desarrollo articulado.

Con relación al proyecto de Ley de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, se destaca la necesidad de asegurar naturaleza privada y autonomía gestora. Asimismo, se rechaza la propuesta de que los excedentes derivados de las contingencias profesionales se puedan destinar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Se han adoptado medidas que debilitan el sistema público de pensiones como la eliminación de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas dependientes, la reducción de la protección social de los desempleados mayores de 52 años o la obligación para los desempleados de cotizar por la totalidad de la cuota.

Se critica la falta de transparencia en relación con el presupuesto de la Seguridad Social y sobre la posible modificación de la regulación del Fondo de Reserva.

Se señala que ya ha habido una reforma importante del sistema de pensiones aprobada en la Ley 27/2011 que goza de consenso político y social y que logra un equilibrio entre el derecho a la jubilación anticipada y la garantía de sostenibilidad del sistema de pensiones.

**CUADRO I-9. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA 2012 (continuación)**

**CEOE y CEPYME**

**Sistema educativo**

Se echa en falta un impulso decidido a la capacidad de innovación, la competitividad y de adaptarse a entornos cambiantes. Se defiende una mayor permeabilidad entre el sistema educativo y el mercado laboral.

Valoración positiva de las medidas de mejora de la empleabilidad de los jóvenes a través de la formación profesional (aumento de la cantidad de estudiantes de FP, modificaciones del catálogo de títulos, mejora del acceso y de la orientación, etc.).

El Programa Nacional de FP debe garantizar la obtención de las mismas competencias en cada nivel educativo en todo el Estado.

En el ámbito universitario se propone la mejora de su gestión, transparencia y flexibilidad, la promoción de la I+D+i, una mayor conexión con las necesidades de las empresas y una mayor cultura de emprendimiento.

Valoración positiva de las medidas de eficiencia en la política de becas, del contrato para la formación y el aprendizaje, del contrato de apoyo a los emprendedores y de la iniciativa de Oportunidades para la Juventud del Consejo y de la Comisión Europea.

**CCOO y UGT**

Se considera que las medidas adoptadas no sirven para acometer el reto de la calidad educativa.

El aumento de las tasas, los recortes en becas, el aumento de la ratio alumnos/aula o la no inversión en plazas de educación infantil, sumados a los recortes autonómicos que ya se han venido aplicando, suponen retrocesos en la universalización y equidad alcanzados. Minorar la financiación en educación supone ahondar en los problemas estructurales (elevadas tasas de abandono, escasa oferta de educación infantil, desvinculación entre formación profesional y sistema productivo, etc.).

La nueva reforma educativa contiene sesgos ideológicos, perjudica la gestión democrática de los centros y obvia los problemas fundamentales de falta de medios humanos y materiales, saturación de las aulas y abandono escolar.

Se critican las pretensiones privatizadoras y recentralizadoras de la educación.

Se considera demasiado temprana la edad de elección entre la FP y el bachillerato, lo cual volverá a devaluar la FP.

**Administración de justicia**

En general, se valora positivamente la promoción de soluciones rápidas, ágiles y eficaces de los conflictos. Ello se encuentra en línea con el V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales, firmado por los interlocutores sociales, de aplicación en la totalidad del territorio del Estado Español y como alternativa a la jurisdicción social.

Se critica la reforma de las tasas judiciales en lo que suponen de restricción al acceso a los servicios públicos de justicia. Se impone un modelo en el que sólo los que más recursos económicos tienen pueden acceder a la justicia, excluyendo de hecho a amplios colectivos sociales.

**Infraestructuras**

Se valora muy positivamente el Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (PITVI) 2012-2014, compartiendo las medidas encaminadas a la racionalización y optimización de los recursos, a potenciar la intermodalidad y gestión eficiente de las infraestructuras. Además se valora el impulso de la colaboración público-privada.

Se critica la subida desproporcionada de las tasas aeroportuarias y se propone una auténtica liberalización del transporte ferroviario, la intermodalidad y la privatización.

Se critica la privatización subyacente en transporte ferroviario y sistema aeroportuario. Las medidas privatizadoras no tienen en cuenta los efectos a corto y medio plazo y existen riesgos evidentes asociados a la desregulación, como el aumento de tarifas, la sustitución de monopolios públicos por oligopolios privados o el abandono de tramos y servicios menos rentables.

Por otro lado, se cuestiona el carácter novedoso del PITVI, al tratarse en realidad de una selección de proyectos ya diseñados, con elevado grado de ejecución y sin consideración de su rentabilidad o coherencia dentro del sistema general de transporte. Ausencia de lógica planificadora.



**CUADRO I-9. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA 2012 (continuación)**

**CEOE y CEPYME**

**CCOO y UGT**

**3. Sistema financiero**

Se valoran las medidas encaminadas a eliminar la incertidumbre de los balances bancarios y la reestructuración del sector. Apuesta por la profesionalización en la gestión de las cajas de ahorro con participación estatal. El impulso a la venta de inmuebles provocado por las mayores exigencias en el sector puede racionalizar el sector inmobiliario y ayudar a absorber el *stock* de vivienda acumulado. Además se valora muy positivamente el mecanismo de financiación a entidades locales y comunidades autónomas para el pago a proveedores. No obstante, se teme que las exigencias de saneamiento y cobertura del riesgo en las entidades tengan un impacto restrictivo a corto y medio plazo sobre el crédito al sector privado.

Después de numerosas reformas, el flujo de crédito sigue completamente estancado. Las medidas orientadas a la reducción del tamaño del sector bancario y las excesivas limitaciones y restricciones impuestas a la banca nacionalizada van a dificultar aún más la reactivación del crédito a empresas y familias. Se critica la renuncia a crear la Sociedad de Gestión de Activos (“banco malo”) para incidir en políticas de vivienda, suelo y otras dotaciones de interés público. La disminución de competidores bancarios de ámbito estatal tendrá un fuerte impacto en la destrucción de empleo, provocando mayor gasto público y pérdida de talento en el sector. Se configura además una situación de oligopolio financiero que aumentará el riesgo de exclusión financiera en territorios y personas con menores recursos.

**4. Mercado laboral**

Se valora positivamente la última reforma laboral, en la medida que supone un paso sustancial en el proceso de modernización de nuestra legislación laboral para aproximarnos a la flexibilidad de los países de nuestro entorno.

Por otro lado, se apela al marco laboral establecido en el II AENC 2012-2014, como referencia para la creación de empleo, solventar las deficiencias del mercado de trabajo español y favorecer la adaptación de las empresas al escenario económico.

Se estima que la reforma laboral iniciada con el RD-ley 3/2012 pretendía la creación de empleo y ha tenido el efecto contrario, es decir, una mayor, más rápida y más barata destrucción de empleo. La reforma ha provocado una ruptura de los pilares básicos del derecho del trabajo, ha introducido el despido libre y gratuito mediante el contrato de apoyo a los emprendedores, y desequilibra las relaciones laborales al otorgar un gran poder a los empresarios sobre las condiciones laborales, facilitar las causas objetivas de extinción de los contratos, eliminar la autorización administrativa y erosionar la negociación colectiva.

En paralelo, se han producido recortes en las prestaciones por desempleo, tanto de nivel contributivo como asistencial y el PAPE para 2012 no incluye medidas sustanciales más allá de la recopilación de actuaciones llevadas a cabo en las comunidades autónomas.

**5. Crecimiento y competitividad**

Consideraciones generales.

En general, las medidas planteadas a este respecto en el PNR están enunciadas de forma genérica y están pendientes de desarrollar, sin que se pueda evaluar su impacto.

**Sector energético**

Resulta imprescindible la adopción de medidas que conlleven a una reducción del precio final de los consumidores industriales. Para ello, la tarifa debería recoger exclusivamente los costes de generación, transporte y distribución, analizando alternativas a la financiación del resto de costes sin que estos recaigan sobre el sector productivo.

Aboga por la revisión del Plan de energías renovables y del Plan de eficiencia energética, en la medida que los ajustes presupuestarios públicos y las dificultades de acceso a la financiación por parte de los inversores privados complican los objetivos de ambos planes. Preocupación por el aumento continuo de déficit tarifario. En este sentido, limitado impacto del RD-ley 1/2012 que suspende la retribución e incentivos a las renovables, dado que sus disposiciones no afectan a la potencia ya inscrita en el registro de preasignación.

El proyecto de ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, ahonda en la insostenibilidad de nuestro modelo energético, donde lejos de resolver los problemas sistémicos, se trata de medidas estrictamente recaudatorias y cortoplacistas. No se abordan cuestiones de fondo como el *mix* energético español o la eficiencia energética. Las medidas planteadas no persiguen un uso más eficiente de los recursos ni la internalización de los costes medioambientales derivados de la producción de energía eléctrica. La nueva fiscalidad supondrá incrementos de la factura eléctrica de todos los segmentos de consumo. Al imponer una tasa igual a todas las tecnologías, se olvida la aportación económica, medioambiental y social de las energías renovables al conjunto del sistema eléctrico.

**CUADRO I-9.** PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA 2012 (*continuación*)

**CEOE y CEPYME**

**Vivienda y suelo**

Se comparten los objetivos pero se echa en falta la adopción de medidas fiscales de impulso a la demanda.

Se valora positivamente la Ley de Regeneración urbana y fomento del alquiler que se ha previsto y se pide participación empresarial en su elaboración. Se piden medidas similares en favor de la rehabilitación de instalaciones turísticas obsoletas.

**CCOO y UGT**

Se echan en falta medidas que incentiven la demanda de viviendas en alquiler e inscritas en marco más amplio de política de vivienda coordinada entre las distintas AAPP. Especialmente se deberían establecer medidas dirigidas al alquiler por parte de los segmentos de población más desfavorecidos, sin que ello se traduzca en incrementos de los alquileres o menor seguridad jurídica de los arrendatarios.

**I+D+i**

Algunas estrategias y planes enumerados en el PNR todavía están pendientes de desarrollar. Sin embargo, se considera importante mantener los fondos y ayudas destinados al fomento y el impulso de las actividades de I+D+i, aspectos estratégicos para la mejora de la competitividad.

Las acciones enunciadas para el fomento de la I+D+i ya están recogidas en la Ley de Ciencia, tecnología e innovación, pendiente de desarrollo.

Las políticas de austeridad desmontan en gran medida el esfuerzo de investigación pública y privada consolidado durante los últimos años. Ello coloca a España en una senda de divergencia en materia de I+D+i con respecto al resto de Europa.

**TIC**

Valoración positiva, destacando la incorporación de una nueva Estrategia en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información o la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas. También se valora la oportunidad de las medidas en favor de la liberación del dividendo digital, destacando en particular el adelanto en la fecha prevista de liberación.

**Otros ámbitos**

Se valora positivamente la propuesta de modificación de la Ley general de Telecomunicaciones.

Se consideran insuficientes las medidas en favor de un servicio de transporte más eficiente y competitivo. También se reclaman más medidas impulsoras del cielo único europeo y el transporte por carretera.

Resulta positivo abordar una Ley de Emprendedores, que debería apoyarse en un marco fiscal favorable, el refuerzo de la unidad de mercado y la reducción de cargas administrativas.

Se critican los recortes presupuestarios en las partidas destinadas de internacionalización, comercio exterior e innovación, que deberían impulsar la recuperación económica del sector industrial.

En relación con la liberalización de los horarios comerciales, se cuestionan sus efectos positivos sobre el empleo. Se producen en cambio repercusiones negativas sobre los consumidores, en la forma de incremento de precios finales, deslocalización del comercio de barrio o desaparición del comercio de proximidad y de especialización.

Poco después, la aprobación del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introdujo una importante transformación del marco normativo en materia de relaciones laborales. La anterior Memoria dio cuenta de las principales novedades de la reforma laboral<sup>44</sup>, que se justificó como un intento de dar respuesta a la situación preocupante del mercado de trabajo español, lastrado por unas elevadas tasas de paro.

La reorganización del sector público también ha sido objeto de algunas medidas de reforma por parte del gobierno. Así, el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial, aprobado en marzo de 2012, ordenó la supresión de 80 sociedades mercantiles estatales, lo que representaba el 32 por 100 del total. La medida, además, trataba de animar a que este proceso también se trasladara a comunidades autónomas y entidades locales, con el fin de producir un sector público empresarial más reducido que se adecuase al contexto actual de austeridad y reducción del gasto público.

En el mes de febrero tuvo lugar la aprobación de una línea de crédito facilitada por el ICO a fin de financiar las obligaciones de las comunidades autónomas con sus proveedores. La medida buscaba satisfacer las deudas reconocidas antes del 1 de enero de 2012, tratando de poner freno a la morosidad y los aplazamientos en los pagos de deudas, y desbloqueando la situación de las empresas en problemas a causa de la acumulación de deudas impagadas de las Administraciones públicas. Como contrapartida al acceso a esta vía de financiación, se exigía el sometimiento de las Administraciones receptoras al cumplimiento de las obligaciones de disciplina presupuestaria.

Un segundo grupo de medidas estuvo relacionado con el objetivo prioritario de reducción del déficit. En relación con esta cuestión, surgieron algunas medidas de calado que se analizan con mayor profundidad en el epígrafe 3.9 de esta Memoria. En este punto, nos limitaremos a enumerarlas. En primer lugar, se formuló la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con objeto de desarrollar el reformado artículo 135 de la Constitución sobre la prohibición de las Administraciones públicas de incurrir en déficits estructurales. Con ella se pretendía asegurar el compromiso de todas las Administraciones con la estabilidad presupuestaria, fortalecer la confianza en la economía española y ofrecer una señal inequívoca de compromiso con los acuerdos económicos alcanzados con la Unión Europea. En la norma, el principio de estabilidad presupuestaria se concretó en tres aspectos concretos. En primer lugar, se reafirmó la prohibición de incurrir en déficit estructural por parte de las Administraciones, salvo en situaciones excepcionales. En segundo lugar, se introdujo la deuda

---

*Medidas de reequilibrio  
presupuestario*

44. Véase Memoria CES 2011, epígrafe 2.2.

pública como criterio de estabilidad presupuestaria, impidiendo que supere el nivel del 60 por 100 del PIB y determinando la prioridad del pago de los intereses generados por la deuda pública sobre cualquier otra partida de gasto. Finalmente, se fijó un techo de gasto máximo, que no podría aumentar en ningún caso más que la tasa de crecimiento del PIB.

En la misma línea de lucha contra el déficit se aprobó el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. En esta ocasión, se incidió por el lado de los ingresos tratando de evitar una disminución del tipo efectivo del impuesto sobre sociedades. De esta forma, se impulsó una batería de medidas con un impacto directo sobre la fiscalidad de las empresas, entre las que se contaban el diferimiento de beneficios fiscales, la limitación de los gastos financieros deducibles, el pago fraccionado mínimo para las grandes empresas o la eliminación de la libertad de amortización para las grandes empresas, que se mantenía en cambio para las pymes bajo la condición de creación de empleo.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, contenía importantes disposiciones que incidían en los objetivos de reducción del déficit. En primer lugar, se decretó la subida del tipo general del IVA del 18 al 21 por 100 y del tipo reducido desde el 8 al 10 por 100. La subida, aplicable desde el 1 de septiembre, se acompañaba del cambio de clasificación de algunas actividades en el impuesto.

En el ámbito del IRPF, quedó suprimida la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes del 20 de enero de 2006. Adicionalmente, se elevó el porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable a los rendimientos de actividades profesionales.

En relación con el impuesto sobre sociedades, se introdujo el establecimiento de un nuevo límite, de aplicación temporal durante 2012 y 2013, a la compensación de bases imponibles negativas generadas en ejercicios anteriores. Con carácter exclusivo hasta el 30 de noviembre de 2012, se estableció un gravamen especial del 10 por 100 sobre rentas de fuente extranjera y se amplía el ámbito de aplicación de este tributo ya previsto en el Real Decreto-ley 12/2012.

En materia de vivienda, se puso fin al reconocimiento de nuevos beneficiarios de la Renta Básica de Emancipación, a la vez que se rebajaron las prestaciones de los beneficiarios ya existentes en un 30 por 100. Por su parte, se contempló la liberalización de los horarios comerciales, ampliando el horario máximo de apertura comercial en días laborables de 72 a 90 horas semanales, y dando plena libertad horaria a los establecimientos de superficie pequeña y mediana y pertenecientes a pymes.

En relación con el estímulo de la exportación y de internacionalización de la empresa española, se adaptaron medidas de fomento del crédito a la exportación, haciendo más atractivo para las entidades financieras la concesión de crédito a las empresas

que venden en el exterior<sup>45</sup>. Otras disposiciones del Real Decreto-ley 20/2012 trataron aspectos importantes relacionados con las políticas de empleo, la protección a la dependencia o en materia de Seguridad Social. Todas ellas gozan de tratamiento específico en los capítulos correspondientes de esta Memoria.

Las medidas relacionadas con el saneamiento del sistema financiero tuvieron también un papel preponderante dentro de los esfuerzos reformistas de 2012. Aunque estos cambios normativos son analizados con mayor profundidad en el epígrafe 3.4 de este capítulo, cabe mencionar en este punto la secuencia de reformas más destacadas producida a lo largo del año. La primera fase de reforma del sistema financiero se inició en el mes de febrero con un primer Real Decreto-ley<sup>46</sup>. Mediante este texto, se perseguía el saneamiento de los activos inmobiliarios contenidos en los balances de las entidades, tanto problemáticos como no problemáticos, por la vía del incremento de las provisiones. Asimismo, se contemplaban algunas condiciones para las fusiones de entidades, a las que se obligaba a presentar el plan de viabilidad y las medidas de gobierno corporativo que aseguraran la integración más eficiente posible. En este sentido, se exigía el compromiso de las entidades fusionadas a ampliar la concesión de crédito y colaborar así en la recuperación económica y la creación de empleo. La norma también trató las modificaciones que debían producirse en el régimen jurídico de las cajas de ahorro, así como la limitación de las retribuciones de los consejeros y directivos de las entidades que hubiesen recibido fondos públicos.

---

*Secuencia de la reforma  
financiera*

En el mes de mayo, un segundo Real Decreto-ley<sup>47</sup> volvió a incidir en el saneamiento de los balances bancarios, elevando nuevamente la provisión genérica de la cartera de créditos y activos inmobiliarios no problemáticos de la banca. En agosto, una nueva medida, el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito, buscó culminar con el proceso de reforma mediante el aislamiento de los activos tóxicos en los balances de las entidades y articulando el procedimiento para la liquidación de los bancos inviables. En relación con la separación de los activos tóxicos, se creó una sociedad de gestión de activos que adquiriese los activos a los bancos, los gestionase durante un horizonte temporal superior, al menos, a los 10 años para venderlos finalmente, una vez que se garantizara una rentabilidad mínima, superior en todo caso a la ofrecida en las actuales condiciones del mercado. La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración

45. Fundamentalmente, el Real Decreto-ley modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores, y la Ley 44/2002, de Medidas de reforma del sistema financiero, con objeto de incorporar al ordenamiento jurídico la “cédula de internacionalización”, que tendrá como activo subyacente créditos de apoyo a la internacionalización de la empresa española, haciendo más atractivo a las entidades financieras la financiación de la actividad exportadora e inversora de las empresas españolas.

46. Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sistema financiero.

47. Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sistema financiero.

Bancaria (SAREB) fue constituida a tal efecto. Por su parte, el supuesto de resolución quedaba reservado a las entidades que no pudiesen cumplir con los requisitos de solvencia o no fuesen capaces de devolver por sus propios medios las ayudas públicas concedidas. En estos casos, la resolución se traduciría en la transmisión de los activos y pasivos de mayor calidad a un banco puente, mientras que los de peor calidad se canalizarían a través de una entidad de gestión.

El impulso subyacente en este último Real Decreto-ley 24/2012 guardaba una estrecha relación con los compromisos adquiridos tras la concesión, por parte del Eurogrupo, de asistencia financiera para la recapitalización del sector bancario español en junio de 2012. La ayuda, de hasta 100.000 millones de euros y de los que hasta ahora se han dispuesto cerca de 40.000, debía servir para recapitalizar las entidades financieras españolas en unas condiciones más favorables a las ofrecidas por los mercados de capitales, si bien quedaba sujeta a las condiciones contenidas en el Memorando de Entendimiento pactado entre las autoridades nacionales y europeas.

En el año también se propusieron algunas medidas sobre sectores económicos clave, mediante las cuales se trataba de fundamentar una mayor competitividad de la economía española. De hecho, durante 2012, los esfuerzos de

---

### *Competitividad*

la política económica, más en concreto de las políticas industriales o sectoriales, se centraron principalmente en llevar a cabo reformas de mejoras en el entorno institucional, que redujeran las trabas y cargas administrativas para la actividad económica, todas ellas con escaso impacto presupuestario. Entre otras se contemplaba la aprobación de una ley de garantía de la unidad de mercado, la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la reforma de los horarios comerciales, la mejora de la cadena alimentaria o la modificación de la Ley general de las Telecomunicaciones; no obstante, pocas de estas iniciativas fueron aprobadas durante el año y algunas de ellas fueron objeto de consulta a este Consejo Económico y Social a lo largo de 2012 y en los primeros meses de 2013.

En los primeros meses de 2013, se aprobó la denominada Ley de emprendedores, Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que prevé una serie de medidas en materia laboral y fiscal que persiguen favorecer la actividad de los emprendedores y pequeños empresarios, y combatir el desempleo juvenil. En concreto respecto a la actividad empresarial, introduce diferentes apoyos fiscales, como son la aplicación del IVA de caja para pymes; el fomento de la reinversión en la actividad económica de los beneficios; o incentivos fiscales a la innovación empresarial. Prevé asimismo apoyos fiscales a la iniciativa emprendedora, a través de una tributación reducida de sociedades de nueva creación y autónomos durante los dos primeros ejercicios de actividad; la canalización de recursos financieros a la actividad emprendedora, o el fomento del autoempleo en régimen de autónomos.

Por último, a lo largo del año también se introdujeron algunas medidas de carácter sectorial que se analizan en los apartados correspondientes del siguiente epígrafe.

### 3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

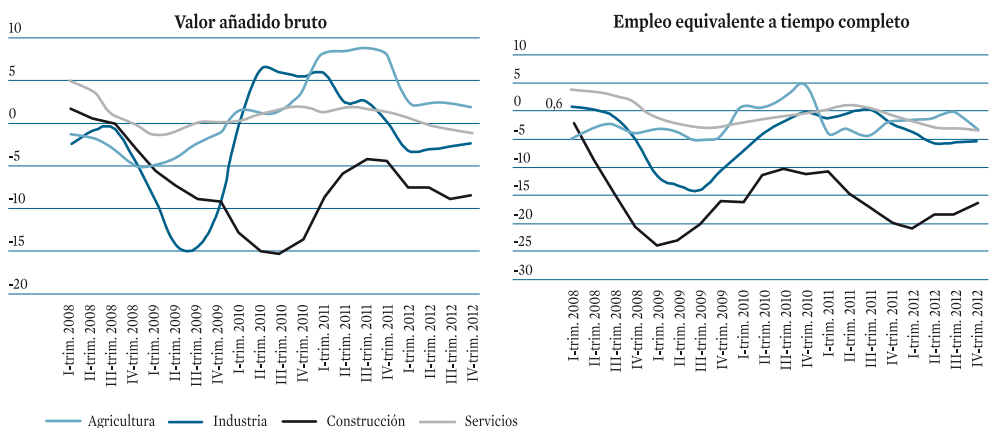
La recesión queda patente en la evolución de la producción de las diferentes ramas de actividad. Salvo para el sector primario, que registró un aumento del 2,2 por 100 de su valor añadido bruto (VAB), el resto contrajo su actividad productiva, confirmando el deterioro de la actividad económica general.

Nuevamente las caídas fueron lideradas por el sector de la construcción que con un descenso de su VAB de 8,1 por 100 en 2012, enlaza cinco años consecutivos de ajuste, de modo que desde el inicio de la crisis su VAB se ha reducido en un 31,7 por 100 y el empleo, medido como puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, ha caído un 52,7 por 100. La producción industrial, que se había recuperado en 2010 y 2011, sufre de nuevo un retroceso, un -2,9 por 100, y en concreto la producción de manufacturas descende un 3,9 por 100. Desde el inicio de la crisis la producción industrial ha caído de manera acumulada un 8,6 por 100, pero el ajuste del empleo ha sido superior, un -20,8 por 100.

Por su parte, el sector servicios, que parecía inmune a la situación cíclica, registró un descenso en su producción del -0,4 por 100 en 2012. Durante los últimos cinco años la producción del sector servicios ha crecido en términos acumulados un 1,6 por 100. A pesar de ello el empleo cayó, al igual que en el resto de las ramas de actividad, aunque en este caso de manera más moderada, un 6,4 por 100 para el total del quinquenio.

**GRÁFICO I-3.** VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2008-2012

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2008.

**CUADRO I-10. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2010-2012**  
(Tasas de variación interanual)

	Industria				Comercio, repar., transporte y hostelería				Servicios				
	PIB	Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Información y comunicac.	Actividades financieras y de seguros	Actividades inmobiliarias	Actividades profesional. admittivas. y auxiliares	AA.PP.	Actividades recreativas, reparaciones y otros	
I-trim. 2010	-1,5	1,5	-0,2	-1,1	-12,7	0,3	1,1	5,3	-7,3	-1,9	-0,9	1,6	2,1
II-trim. 2010	-0,2	1,1	6,2	6,2	-15,1	1,1	1,8	7,2	-5,5	-0,8	0	1,8	1,6
III-trim. 2010	0	1,3	5,8	5,6	-15,5	1,5	1,6	7,4	-1,3	-1,1	0,2	3	-0,7
IV-trim. 2010	0,4	4,1	5,4	5,2	-13,8	1,7	1,8	6	-0,2	0	-0,1	3,3	-1,6
<b>2010</b>	<b>-0,3</b>	<b>2</b>	<b>4,3</b>	<b>4</b>	<b>-14,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>6,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,4</b>	<b>0,3</b>
I-trim. 2011	0,5	8,1	5,8	6,1	-8,6	1,3	1,8	4,1	-6,5	2,8	2,9	1,1	-0,3
II-trim. 2011	0,5	8,2	2,4	2,7	-6,1	1,6	2	3,6	-4,9	2,3	3,1	1,8	0,1
III-trim. 2011	0,6	8,7	2,5	2,7	-4,3	1,6	1	4,3	-3,4	2,9	3,6	1,3	3,1
IV-trim. 2011	0	7,8	0,2	0,1	-4,5	1,1	-0,2	3,7	0,4	2,8	3,4	0,3	2,9
<b>2011</b>	<b>0,4</b>	<b>8,2</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>-5,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>3,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>
I-trim. 2012	-0,7	2,5	-3,2	-4,3	-7,5	0,7	0	1,5	2,7	2	-0,1	0,6	1,3
II-trim. 2012	-1,4	2,2	-3,1	-4,5	-7,7	-0,3	-1,5	0,9	2,6	1,8	-1,5	0,2	-1,5
III-trim. 2012	-1,6	2,4	-2,9	-3,4	-8,9	-0,6	-1,1	1,2	-1,2	2	-0,4	-1,4	-1,2
IV-trim. 2012	-1,9	1,9	-2,4	-3,6	-8,5	-1,2	-2,1	0,6	-3,4	1,3	-0,8	-1,2	-1,3
<b>2012</b>	<b>-1,4</b>	<b>2,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-8,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>

Nota: Las tasas de crecimiento interanual de los sectores productivos recogidos en la *Contabilidad Nacional Trimestral* del INE difieren sustancialmente de las publicadas en el ejercicio 2012. Las revisiones realizadas en el nivel y crecimiento del PIB y, en concreto, de sus componentes de oferta han tenido su origen en la incorporación de fuentes estadísticas de índole estructural para años en los que no se disponía de tal información (*Encuesta Industrial Anual de Empresas, Encuesta Anual de Servicios, Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta de la Estructura de la Construcción, Cuentas de la Agricultura, Central de Balances Anual*, entre otras).

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2008.



El deterioro en los niveles de empleo en los diferentes sectores productivos ha sido una constante a lo largo de estos últimos cinco años y ello a pesar de que el sector industrial y el de servicios habían aumentado su producción en los años 2010 y 2011 (gráfico I-3). Esta evolución habría dado lugar a aumentos pasivos de la productividad en todas las ramas de actividad, pero que no son sostenibles a largo plazo; además, confirma el carácter contracíclico de la productividad en España y que sus variaciones están más relacionadas con la intensidad en la utilización del factor trabajo que con variaciones en la dotación de capital o en la innovación tecnológica.

No obstante, aunque de manera agregada las ganancias de productividad parecen estar asociadas a la caída en el empleo, se identifican una serie de esfuerzos productivos, en aspectos relativos a la comercialización, la logística, la gestión o el saneamiento financiero que permiten avances en la productividad total de los factores. De hecho, a lo largo del año, se observó un avance en la competitividad nominal de la economía, tal y como se analizará en el apartado dedicado al sector exterior, de modo que aumentaron las exportaciones de algunos sectores productivos o de determinadas empresas.

### 3.3.1. Sector primario

La independencia del ciclo económico del sector primario se evidencia en sus resultados de 2012. El sector primario fue el único de los grandes componentes de la oferta que registró un crecimiento de su VAB, un 2,2 por 100, seis puntos porcentuales por debajo del crecimiento alcanzado en 2011. Desde una perspectiva trimestral, la producción comenzó el año con un empuje del 2,5 por 100 que se fue amortiguando con el paso de los meses, de manera que, en términos interanuales, en el cuarto trimestre la producción avanzaba a un ritmo del 1,9 por 100.

No obstante, y a pesar de que la producción del sector ha avanzado en los últimos tres años de crisis, el empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, volvió a caer, un 1,6 por 100, de modo que el sector ocupaba a finales de 2012 a 751.000 personas (gráfico I-3).

#### *Agricultura*

La renta agraria en 2012 fue de 22.722,5 millones de euros, lo que supone un aumento del 2,4 por 100 respecto al ejercicio anterior. Teniendo en cuenta que el volumen de trabajo expresado en unidades de trabajo anual (UTA) descendió un 1,4 por 100, la renta agraria en términos corrientes por UTA aumentó un 3,7 por 100 (cuadro I-11).

Atendiendo al tipo de producción, destacó el descenso de las producciones vegetales, principalmente de las plantas industriales, los cereales, el vino y la patata. No obstante, el valor de la producción vegetal aumentó un 1,0 por 100 en 2012 como resultado del aumento de los precios, frente a la deflación casi generalizada registrada en 2011. La escasa oferta, en algunos casos relacionados con la sequía de 2012, o la mejora en la cotización internacional de productos como los cereales se encuentran detrás de esta

**CUADRO I-11. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2011-2012**

(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2011			% variación 2011-2012			2012		
	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Valor	Valor	Estructura %	Valor
<b>A. Producción rama agraria</b>	<b>41.374,6</b>	<b>100,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>8,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>43.151,1</b>	<b>100,0</b>	<b>43.151,1</b>
<b>Producción vegetal</b>	<b>24.912,1</b>	<b>60,2</b>	<b>-7,4</b>	<b>9,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>25.152,1</b>	<b>58,3</b>	<b>25.152,1</b>
Cereales	5.033,2	12,2	-19,8	14,5	-8,1	-8,1	4.623,7	10,7	4.623,7
Plantas industriales	1.085,0	2,6	-25,0	11,0	-16,8	-16,8	903,2	2,1	903,2
Plantas forrajeras	2.053,6	5,0	-8,0	19,0	9,5	9,5	2.248,9	5,2	2.248,9
Hortalizas	6.642,2	16,1	3,2	6,5	9,9	9,9	7.300,3	16,9	7.300,3
Patata	512,3	1,2	-10,7	14,0	1,8	1,8	521,7	1,2	521,7
Frutas	6.608,0	16,0	-10,3	1,3	-9,2	-9,2	6.003,0	13,9	6.003,0
Vino y mosto	1.063,4	2,6	-14,4	39,2	19,2	19,2	1.267,2	2,9	1.267,2
Aceite de oliva	1.783,4	4,3	14,6	4,4	19,7	19,7	2.133,9	4,9	2.133,9
Otros	131,0	0,3	0,0	14,6	14,7	14,7	150,2	0,3	150,2
<b>Producción animal</b>	<b>14.875,3</b>	<b>36,0</b>	<b>0,8</b>	<b>9,2</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>16.362,2</b>	<b>37,9</b>	<b>16.362,2</b>
Carne y ganado	11.178,3	27,0	1,0	8,2	9,2	9,2	12.209,1	28,3	12.209,1
Bovino	2.334,2	5,6	-1,6	9,4	7,6	7,6	2.510,9	5,8	2.510,9
Porcino	5.420,4	13,1	2,7	8,9	11,9	11,9	6.062,8	14,1	6.062,8
Equino	73,9	0,2	38,2	8,0	49,3	49,3	110,3	0,3	110,3
Ovino y caprino	850,0	2,1	-6,1	1,6	-4,6	-4,6	810,7	1,9	810,7
Aves	2.283,8	5,5	0,9	8,4	9,4	9,4	2.498,3	5,8	2.498,3
Otros	216,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	216,1	0,5	216,1
Productos animales	3.697,0	8,9	0,2	12,1	12,3	12,3	4.153,1	9,6	4.153,1
Leche	2.506,4	6,1	2,6	0,0	2,6	2,6	2.571,6	6,0	2.571,6
Huevos	964,0	2,3	-6,1	46,2	37,4	37,4	1.324,3	3,1	1.324,3
Otros	226,6	0,5	0,0	13,5	13,5	13,5	257,2	0,6	257,2
Producción de servicios	409,9	1,0	1,0	2,8	3,9	3,9	425,8	1,0	425,8
Otras producciones	1.177,3	2,8	0,4	2,5	2,9	2,9	1.211,0	2,8	1.211,0

**CUADRO I-11. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2011-2012 (continuación)**  
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2011			% variación 2011-2012			2012		
	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Estructura %	Valor	Estructura %	
<b>B. Consumos intermedios</b>	<b>19.972,4</b>	<b>48,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>6,8</b>	<b>6,4</b>	<b>21.247,8</b>	<b>49,2</b>		
Semillas y plantones	803,2	1,9	-0,1	5,2	5,1	844,4	2,0		
Energía y lubricantes	1.696,5	4,1	0,2	7,8	8,1	1.833,5	4,2		
Fertilizantes y enmiendas	1.613,6	3,9	3,8	5,0	9,0	1.758,8	4,1		
Productos fitosanitarios	704,8	1,7	-0,2	1,0	0,9	710,8	1,6		
Gastos veterinarios	578,5	1,4	0,8	0,7	1,5	587,1	1,4		
Piensos	10.274,8	24,8	-1,6	9,8	8,0	11.095,0	25,7		
Mantenimiento de material	1.448,9	3,5	1,3	0,6	1,9	1.476,5	3,4		
Mantenimiento de edificios	511,6	1,2	-0,3	0,6	0,4	513,5	1,2		
Servicios agrícolas	410,3	1,0	1,0	2,7	3,8	425,8	1,0		
Servicios intermediación financiera	375,0	0,9	-7,1	1,1	-6,1	352,1	0,8		
Otros bienes y servicios	1.555,2	3,8	1,2	4,8	6,1	1.650,3	3,8		
<b>C = (A-B) valor añadido bruto</b>	<b>21.402,2</b>	<b>51,7</b>	<b>-7,7</b>	<b>10,9</b>	<b>2,3</b>	<b>21.903,3</b>	<b>50,8</b>		
D. Amortizaciones	4.752,1	11,5	0,0	3,4	3,4	4.912,0	11,4		
E. Otras subvenciones	5.814,2	14,1			3,3	6.008,9	13,9		
F. Otros impuestos	269,3	0,7			3,1	277,7	0,6		
<b>G = (C-D+E-F) Renta agraria</b>	<b>22.195,0</b>	<b>53,6</b>			<b>2,4</b>	<b>22.722,5</b>	<b>52,7</b>		

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente, renta agraria, 2.ª estimación 2011, enero 2012.

mejora en los precios de la producción vegetal. En la mayoría de los casos, el avance de los precios alcanzó cifras de dos dígitos, excepto para las hortalizas, las frutas y el aceite de oliva cuyos precios crecieron a un ritmo más suave.

En cuanto a la producción ganadera, su cuasi estancamiento estuvo acompañado de un importante aumento de los precios. Toda la producción animal, excepto el ovino y el caprino, experimentó subidas de los precios superiores al incremento del IPC. Aun así, las subidas de los precios de las materias primas, principalmente de los piensos y de la energía, supondrían una presión sobre los márgenes y la rentabilidad de las explotaciones ganaderas, conduciendo a algunas de ellas a su desaparición.

Efectivamente, los costes de producción agraria aumentaron en 2012 un 6,4 por 100, como resultado del aumento de los precios de los consumos intermedios, y ello a pesar de que se redujo la cantidad de insumos utilizada por el sector. Los piensos y la energía y los lubricantes, que de manera conjunta representan casi un tercio de los costes de producción del sector, aumentaron sus precios considerablemente, un 9,8 y un 7,8 por 100, respectivamente.

Desde el punto de vista normativo, a lo largo de 2012, se discutió la regulación de la cadena agroalimentaria y la relativa a la integración de cooperativas, ambas iniciativas

#### *Cambios normativos*

fueron objeto dictamen por parte del CES<sup>48</sup>. El Anteproyecto de Ley de Fomento de la integración cooperativa y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, tendría como objetivo principal aumentar la capacidad negociadora de los productores agrarios dentro de la cadena agroalimentaria, mejorar la vertebración de la oferta a través del impulso de entidades asociativas de ámbito supraautonómico, con el fin de que adquieran suficiente capacidad y dimensión para desarrollar su estructura empresarial y contribuir al impulso de su eficiencia, competitividad, modernización e internacionalización. Tal y como se comentará en el apartado dedicado a la distribución comercial, el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria trataría de equilibrar las posiciones de los operadores que intervienen en la cadena de valor alimentaria en la que se establecen vínculos entre tres sectores muy importantes en la economía española: el primario, la industria alimentaria y la distribución comercial.

#### *Reforma de la PAC y marco financiero plurianual*

Los avances en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) durante 2012 fueron poco significativos y se centraron sobre todo en el debate sobre el marco financiero 2014-2020. La lentitud de las negociaciones supondrá probablemente que su puesta en marcha efectiva no llegue hasta 2015.

48. Dictamen CES 4/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Dictamen CES 5/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

## CUADRO I-12. CUADRO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

(En millones de euros)

		2007-2013	2014-2020	Diferencia	Diferencia (%)
Unión Europea	Ayudas directas	275.491	298.410	22.919	8,3
	Desarrollo rural	96.440	95.578	-862	-0,9
España	Ayudas directas	35.414	35.705	291	0,8
	Desarrollo rural	8.053	8.291	238	3
Peso España/UE	Ayudas directas	0,13	0,12	—	—
	Desarrollo rural	0,08	0,09	—	—

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Finalmente, los fondos destinados a la PAC para el periodo de programación 2014-2020 en términos corrientes aumentan ligeramente. El marco financiero plurianual presentado permitirá que España continúe siendo receptor neto de fondos<sup>49</sup> con un saldo favorable de alrededor del 0,2 por 100 de nuestro PIB.

Para el conjunto de la Unión Europea, las ayudas directas avanzan un 8,3 por 100 lo que compensa con creces el descenso nominal de las ayudas al desarrollo rural, un -0,9 por 100. En cuanto a España, el sector dispondrá de 35.705 millones para ayudas directas, un 0,8 por 100 más que en el periodo 2007-2013, y 8.291 para el desarrollo rural, un 3,0 por 100 más que en el periodo anterior.

Asimismo, el Marco Financiero Plurianual incluye otros elementos importantes en el proceso de reforma de la PAC como el denominado *greening* o componente verde de las ayudas directas. Además las limitaciones de las ayudas directas por encima de un determinado umbral, *capping*, será voluntaria para cada Estado miembro. Finalmente, se flexibilizan las condiciones para poder transferir fondos entre los pilares de la PAC.

Una vez aprobado el marco financiero plurianual, la reforma de la PAC entraría en su última fase que supondría aprobar definitivamente el texto de la reforma. Posteriormente habría que concretar los términos de su aplicación en España, ante lo cual y dado el escenario de restricción presupuestaria, resulta imprescindible optimizar las ayudas al agricultor activo, así como poner en marcha mecanismos de regulación de mercado que eviten la volatilidad de los precios y su impacto sobre la renta de los agricultores.

### Pesca

La renta de la producción pesquera en valores corrientes para 2011<sup>50</sup> ascendió a 770,7 millones de euros, lo que supone un avance del 5,9 por 100 respecto al año anterior. Este aumento se explica fundamentalmente por el aumento de los ingresos de la

49. De acuerdo con la propuesta inicial de la Comisión España pasaba a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario por primera vez.

50. MAGRAMA, *Encuesta Económica de la Pesca*.

actividad pesquera en aguas internacionales, cerca del 23,7 por 100, que compensó suficientemente el aumento del valor de los consumos intermedios, los cuales fueron liderados nuevamente por el gasto en combustible y lubricante que ya representan un 22,6 por 100 de los consumos intermedios del sector.

La evolución de las exportaciones e importaciones de productos pesqueros hizo que la tasa de cobertura alcanzase el 54,5 por 100 en 2012, datos provisionales, frente al 50,1 del ejercicio anterior. Por productos, las tasas de cobertura son muy dispares. Aunque con un cierto retroceso respecto a los valores de 2011, siguen destacando las coberturas de las rúbricas de mayor vocación exportadora, la de los peces vivos y la del pescado congelado, 212,7 y 126,5 respectivamente. El acuerdo aprobado en diciembre por el que se establecen los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2013 refleja los favorables resultados de los planes de recuperación de determinadas pesquerías<sup>51</sup>.

Durante el año 2012 ha quedado patente la preocupación del sector pesquero por la presión ejercida sobre los pescadores profesionales por parte de determinadas ONG y de la propia Comisión Europea, aunque se trabaje con modalidades de pesca autorizadas que nunca han sido cuestionadas por el estamento científico<sup>52</sup>.

El debate sobre la reforma de la Política Pesquera Común (PPC) se extendió a lo largo de 2012, y a pesar de que debía estar ultimada a finales de año, el ejercicio termi-

---

*La reforma de la Política  
Pesquera Común*

nó sin llegar a su aprobación, principalmente por la falta de consenso entre los Estados miembros sobre la aprobación del marco financiero plurianual. La propuesta de reforma fue presentada por la Comisión Europea en julio de 2011 y recogía como objetivos prioritarios: alcanzar unos niveles sostenibles de recursos pesqueros, gestionar las pesquerías desde un enfoque ecosistémico y limitar los descartes. Aunque los objetivos fueran compartidos por la mayor parte del sector, las discrepancias surgieron al valorar los instrumentos que se proponían para conseguirlos y alrededor de estos giraron los debates durante 2012.

Por consiguiente, el conjunto del sector pesquero comunitario se encontraba inmerso en una reforma de gran calado con importantes consecuencias para esta actividad en España como una de las principales potencias pesqueras de la Unión Europea (cuadro I-13). La necesidad de contar con una visión integrada del problema, del

51. Este es el caso de la merluza, la especie de mayor valor para España, que aumenta su TAC en la zona sur y lo mantiene en el resto de zonas de pesca o el de la bacaladilla y la anchoa cuyos TAC vuelven a incrementarse para 2013. Descienden los TAC de rape y de caballa, estos últimos pendientes de un acuerdo con Noruega, Islandia y Feroe.

52. Como ejemplo de esta presión destaca el intento de abordaje a un barco de arrastre del Mediterráneo en octubre 2012 por parte de una organización ecologista, que motivó la apertura a la ONG de un expediente sancionador en materia de seguridad marítima, por parte de la Dirección General de la Marina Mercante, o la propuesta de la Comisión de querer prohibir las redes de arrastre de fondo o redes de enmalle de fondo [COM (2012) 371 final].

## CUADRO I-13. PERSPECTIVA COMPARADA DEL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL CON LA UE

- **Producción:** España comparte con Dinamarca la primera posición de la Unión Europea en pesca extractiva, con una participación del 15 por 100 del total comunitario (2009). De igual forma, la acuicultura española ocupa la primera posición en términos de producción, con un 20,7 por 100 del total europeo (2009). La suma de la producción extractiva y acuícola españolas suponían el 16,2 por 100 de la producción total europea.
- **Empleo:** Los datos disponibles (2010) para pesca extractiva y acuicultura situaron el número total de UTA en 41.453. El grueso de esta cifra se concentraba en la pesca marítima (35.076 unidades), un tercio del total comunitario, muy por delante incluso de Italia, que con un 21,9 por 100 sería el segundo país por empleo en el sector.
- **Flota:** España contaba con la mayor flota de la Unión Europea en términos de arqueo, con el equivalente al 23,7 por 100 del total de la Unión Europea (2011) por delante de los siguientes países con mayor flota: Reino Unido, Italia y Francia. En número de barcos y en potencia ocupaba la tercera posición. La gran mayoría de los buques (un 96 por 100) faenaba en el caladero nacional, pero sólo el 43,5 por 100 de los ingresos del sector corresponde a pesca realizada en aguas nacionales. Casi la mitad de la flota pesquera del país, tanto en número como en arqueo, se registraba en puertos gallegos seguida en orden de importancia: Andalucía, Cataluña, Islas Canarias, y País Vasco.
- **Demanda:** España es el segundo mayor consumidor de pescado de la Unión Europea en términos por cápita, solo por detrás de Portugal. El país vecino alcanza cerca de los 55 kilos consumidos por persona y año, España se sitúa alrededor de los 40 kilos.
- **Comercio exterior:** la balanza comercial pesquera española arrojó, en 2012 una tasa de cobertura del 54,5 por 100. España es el primer importador de pescado de la Unión Europea y el tercero en exportaciones. El 68,6 por 100 de los productos importados (2010) procedían de terceros países no Unión Europea; pero el 76,4 por 100 de las ventas españolas se efectuaban al resto de la Unión Europea.
- **Inversiones en países terceros:** España ocupa la primera posición de la Unión Europea en inversiones pesqueras en el exterior. Alrededor de 120 empresas se han instalado en 24 países, ocupando a unas 8.000 personas y con una producción anual de 420.000 tm de pescado que mayoritariamente se exportan al mercado europeo.

Fuente: Informe CES 1/2013, *La reforma de la Política Pesquera Común*.

impacto económico, social y ambiental de la reforma, que contribuyera al debate y reflexión sobre el marco que se perfila de cara a los próximos años para el sector pesquero en la Unión Europea llevó a este Consejo a elaborar un informe de iniciativa propia y que fue aprobado el 23 enero de 2013.

El CES identificó cinco carencias de la reforma de la PPC: la falta de un planteamiento adecuado para la mejora suficiente del conocimiento científico, técnico y económico del sector; el débil tratamiento de la dimensión social de las actividades económicas que componen el sector; la necesidad de incorporar de manera más completa, en el ámbito de la PPC, las actividades y el empleo de la industria transformadora y la comercialización de los productos pesqueros; la falta de referencias suficientes a la internacionalización de las empresas pesqueras; y la igualmente necesaria revisión de la definición y el tratamiento propuestos para la pesca artesanal, en la que es asimismo importante recoger, a diferencia de la regulación vigente, modalidades de gran tradición en España, como son el marisqueo y las almadrabas, hasta ahora excluidas de ella. El informe recoge un análisis exhaustivo de la reforma planteada por la Comisión y expone su opinión de como debería ser la futura PPC (cuadro I-14).

#### CUADRO I-14. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME DEL CES SOBRE LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

##### **Sobre la propuesta de la Comisión:**

- Los descartes en el caso español están más relacionados con la aplicación del criterio de estabilidad relativa que con la utilización de determinadas artes de pesca. Se considera necesario un sistema específico de erradicación de los descartes para la flota artesanal y para las pesquerías mixtas.
- El sistema de cuotas individuales de pesca transferibles partiendo del criterio de estabilidad relativa será poco eficaz y no se podrá implantar con un bajo coste social. Aunque contribuyan a la planificación de la actividad de las pesquerías de altura, el sistema, propuesto como alternativa a las ayudas al desguace tiene problemas de aplicación, empezando por la cuestión de que el pescado es un recurso.
- Se comparte el impulso que se da a la acuicultura como sector con capacidad para impulsar la creación de empleo y la sostenibilidad de la pesca, especialmente en las regiones costeras.
- Se valora positivamente el refuerzo a la investigación a través de programas nacionales que impulsen la recogida de datos científicos, la investigación y la innovación, basados en la cooperación entre científicos, administraciones y el propio sector, con una especial vinculación con los Consejos Consultivos.
- Se deberían intensificar contactos y encuentros bilaterales entre países comunitarios y terceros países de la cuenca mediterránea, para facilitar la cohabitación de la flota comunitaria y la de países como Marruecos, Argelia o Túnez que no están obligados a cumplir la normativa comunitaria establecida para la flota europea en materia de tallas, de métodos de pesca o de especies protegidas, entre otras, lo que conlleva una situación de desventaja para la flota comunitaria que faena en el Mediterráneo.
- Debería, igualmente, mejorar la regulación de las organizaciones de productores, reforzando los instrumentos que les permiten intervenir en la oferta. Se debería incluir la participación de las cofradías de pescadores en España, tienen un papel esencial en la pesca de bajura.
- Respecto al etiquetado se debería ofrecer información relevante a los consumidores de productos de la pesca de manera que ellos puedan ordenar sus preferencias de forma racional y suponer un coste asumible para los productores. Además, se estima necesario reforzar los controles a la entrada de productos de la pesca importados y acentuar los esfuerzos por controlar el sistema de trazabilidad, para mantener el nivel de protección alcanzado en el modelo europeo de seguridad sanitaria.

**Sobre el Fondo Europeo Marítimo Pesquero:** se apuntan determinados aspectos de mejora: las carencias en su ámbito de aplicación; las previsiones concretas sobre ayudas relacionadas con el empleo; la dotación financiera; y la flexibilidad en la aplicación entre ejes y objetivos en función de las necesidades concretas de cada estado miembro (debería considerarse el tamaño global de la flota y el destino de las capturas).

**Sobre la industria transformadora:** se considera necesario que se incorpore a la industria transformadora dentro del tratamiento sectorial de la futura PPC. La importancia económica y social de la industria transformadora, especialmente relevante en las zonas dependientes de la pesca, muchas de ellas en regiones periféricas y alejadas de los centros de consumo, hace conveniente introducir un capítulo que recoja claramente las vías de apoyo, especialmente en lo que se refiere a la mejora de su competitividad en áreas tales como el abastecimiento de materia prima, la mejora en los costes de transporte, la reducción de los costes energéticos, la formación, la I+D+i, y la promoción.

**Sobre la dimensión social:** el tratamiento de la dimensión social en la futura PPC es superficial y no recoge medidas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pescadores. Debería recoger una auténtica política social para el conjunto del sector, que abordase las necesidades de empleo y bienestar de todos los trabajadores: por cuenta propia y por cuenta ajena; empleados en el sector extractivo o el acuícola, y también los de las industrias transformadoras. La reforma de la PPC debería incorporar: la mejora de las condiciones de trabajo; la mejora de la formación; el fomento del trabajo femenino en el sector de capturas; la protección de los trabajadores en la transición al nuevo modelo pesquero; y la garantía de un elevado cumplimiento de los estándares europeos en todos los segmentos y actividades. En este punto, el desarrollo del diálogo social a todos los niveles es una prioridad para el sector, y la PPC debería recoger una estrategia para promoverlo.

Fuente: Informe CES 1/2013, *La reforma de la Política Pesquera Común*.



## **Acuicultura**

Todas las informaciones aparecidas durante el año 2012 en torno a la evolución de la actividad acuícola a nivel global, siguen mostrando las buenas perspectivas y la robustez de un sector productivo que ya representa casi el 50 por 100 de todos los productos acuáticos que se consumen en el mundo.

Concretamente en el año 2011 se obtuvieron en el mundo 154 millones de toneladas de productos acuáticos, destinándose al consumo humano 130,8 millones de toneladas, de los que 63,6 millones de toneladas corresponden a la acuicultura, algo más del 48,6 por 100.

Tal y como indica la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en las tres últimas décadas, la producción mundial de peces comestibles procedentes de la acuicultura se ha multiplicado por 12, a un índice medio anual del 8,8 por 100. El continente asiático es el principal responsable de este incremento de la producción ya que representa el 89 por 100 de la producción acuícola mundial. Contrasta este dato, con el estancamiento en el que sigue inmersa, después de casi una década la acuicultura europea, que observa atónita como el relevante mercado de productos acuáticos existente en buena parte de los países europeos es abastecido, cada día en mayor medida, a través de la importación de nuevas especies como el panga, la perca, la tilapia, etc., desconocidas por los consumidores pero con precios muy competitivos, que popularizan rápidamente su consumo.

La situación de España no dista mucho de esta realidad en los últimos años, con una ralentización del crecimiento en términos productivos. En el año 2011 la producción acuícola española alcanzó las 274.252 toneladas, que representan un incremento del 8 por 100 respecto al año anterior. En términos de valor económico el incremento porcentual es también positivo (7,68 por 100 respecto a 2010) superando los 446 millones de euros.

El definitivo despegue de la acuicultura europea parece haberse convertido durante el año 2012 en una verdadera prioridad de la Comisión y el Parlamento europeo y así ha quedado recogido también en la nueva PPC que entrará en vigor en 2014. Todo parece apuntar a que la financiación europea a través del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca pondrá a disposición de los Estados miembros los fondos necesarios para promover un desarrollo sostenible de la acuicultura en sus territorios.

Este desarrollo debe partir de una correcta planificación, que incluya objetivos concretos evaluables y medibles, que guíen y acompañen al sector y a los agentes involucrados en su crecimiento. España debe seguir siendo un referente en este ámbito, y a los trabajos editados en los últimos años se ha sumado más recientemente el proyecto Mediterráneo-On, realizado por la Fundación Observatorio Español de Acuicultura, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Uno de los frutos de estos trabajos es el informe “Valoración de la Sostenibilidad de la Acuicultura

Española”, que ha visto la luz en el año 2012 y que pone de relieve el importante avance experimentado por los cultivos marinos y continentales en España en las últimas décadas, identificando también los principales retos que en materia de sostenibilidad debe afrontar en los próximos años.

Uno de estos retos pasa por mejorar la gobernanza del sector y por dotar de una mayor seguridad a los inversores. El Gobierno aprobó la modificación de la Ley de Costas de 1988 el 8 de agosto de 2012, incluyendo, entre otras medidas, la ampliación del plazo de las concesiones administrativas del dominio público marítimo-terrestre hasta los 75 años. Esto, sin duda, debe generar una mayor confianza en las aproximadamente 23.000 ocupaciones no residenciales que se ubican en esta franja costera y entre las que se encuentran no solo buena parte de la actividad acuícola, sino también de la industria transformadora y comercializadora, al tiempo que anima a que nuevos inversores planteen nuevos proyectos acuícolas.

Esta mejora de la seguridad jurídica, debe ir acompañada de la necesaria planificación sectorial y/o litoral por parte de las comunidades autónomas que ostentan las competencias exclusivas en materia de desarrollo acuícola. Hasta la fecha, son pocas las comunidades que han realizado este ejercicio de ordenación o que han identificado aquellas zonas más oportunas para el desarrollo de la actividad acuícola en sus costas y ríos. El MAGRAMA, ha iniciado en 2012 los trabajos para la elaboración del Plan estratégico plurianual de la acuicultura española, que deberá encajar las distintas planificaciones autonómicas, de cara a su presentación a la Comisión Europea en 2014.

Adicionalmente a esta planificación, la acuicultura es una actividad con una elevada componente investigadora e innovadora. En los últimos años y con motivo de los recortes que han experimentado la práctica totalidad de presupuestos públicos, la financiación disponible para la puesta en marcha de nuevos Planes nacionales de cultivos marinos, se ha visto drásticamente reducida, hasta su desaparición. Por contra, los centros y equipos de investigación que trabajan en acuicultura siguen dando buena muestra de su capacidad y buen hacer a nivel europeo, participando en una veintena de los 69 proyectos aprobados en el VII Programa Marco de Investigación. El reciente Plan nacional de investigación científica, técnica y de innovación, que regirá los designios de la actividad investigadora en nuestro país en el horizonte del año 2016, incluye dentro del reto de seguridad y calidad alimentaria, la mejora de la competitividad y sostenibilidad en el sector pesquero y acuícola, incidiendo en la necesidad de incrementar la producción y el valor añadido de los alimentos y productos alimentarios y su adaptación a las nuevas demandas del consumidor.

También en clave de sostenibilidad, la Comisión Europea ha publicado en 2012 la guía para el desarrollo de la acuicultura en Red Natura 2000. Esta guía insiste en la compatibilidad de la actividad acuícola con los hábitats más sensibles y la posibilidad de que proporcione beneficios ambientales y servicios. El documento también pone

de relieve que la acuicultura ya se realiza en numerosas zonas declaradas Red Natura 2000, siendo totalmente compatible con la preservación de los valores naturales.

### 3.3.2. Industria y energía

Tras haber conseguido superar los ejercicios 2010 y 2011 con tasas positivas de crecimiento, la producción industrial se hundió en 2012, de manera que su VAB cayó un 2,9 por 100 de media interanual, frente al crecimiento del 4,3 y 2,7 por 100, respectivamente, de los dos ejercicios anteriores. Las tasas interanuales de variación por trimestres revelan que la caída se aminora a medida que va pasando 2012. Esta caída incluye los desfavorables resultados de la industria manufacturera que cerró el ejercicio con un descenso interanual medio para 2012 del 3,9 por 100.

El retroceso del VAB industrial se tradujo en una destrucción de empleo del 5,1 por 100 medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, el peor registro desde 2009.

La profundización de la crisis económica, la caída de la demanda interna, el empeoramiento del mercado laboral y las medidas de austeridad, con un grave impacto en la obra pública y las industrias auxiliares, explicarían el descenso de la producción industrial. El sector industrial es quizás uno de los más afectados por la situación de desendeudamiento del sector privado y de restricción crediticia puesto que las compras de este tipo de productos, muchos de ellos bienes de inversión o de consumo duradero, suelen ser financiación crediticia. Pero en 2012, se sumó, además, el efecto del mayor deterioro de la renta disponible de los hogares afectando a la producción de bienes de consumo no duradero.

El Índice de Producción Industrial en términos interanuales de diciembre se redujo un 6,9 por 100, 3,4 puntos porcentuales más que en 2011<sup>53</sup>. Por destino económico de los bienes, todas las rúbricas manifestaron esa mayor caída de la producción, salvo la energía que terminó 2012 con un crecimiento interanual de diciembre del 0,6 por 100.

Los bienes de consumo duradero y, sobre todo, los bienes de equipo e intermedios profundizaron los descensos en sus niveles de producción. Frente a los registros del IPI de 2011 el cambio más llamativo es el deterioro del IPI de los bienes de consumo no duradero, que representa una cuarta parte de la producción industrial (cuadro I-15), resultado que manifiesta la importante caída de la renta disponible de los hogares durante 2012.

Por ramas de producción, se observa que la mayor parte de las ramas empeoraron sus registros frente al año 2011, destacando por su impacto sobre el conjunto de

53. Las discrepancias entre los resultados que ofrece la evolución del VAB industrial y el Índice de Producción Industrial (IPI) se explican por razones metodológicas en la elaboración de estas magnitudes. El IPI es un indicador coyuntural, elaborado por el INE, que mide la evolución de la actividad productiva de las ramas industriales a través de una encuesta continua mensual a más de 13.000 establecimientos, en los que se obtiene información de 980 productos representativos de todas las ramas de actividad.

**CUADRO I-15. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2010-2012**  
(Tasas de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

Conceptos	2010				2011				2012				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	dic.
Índice general	0,3	2,9	-0,2	0,4	1,8	-1,1	-1,4	-5,0	-5,8	-7,1	-5,5	-5,6	-6,9
Bienes de equipo	-2,4	-1,7	-6,3	-3,2	3,0	2,5	2,6	-4,8	-10,3	-13,9	-10,8	-8,0	-4,6
Bienes intermedios	2,2	6,7	0,8	0,8	5,1	-2,8	-3,7	-7,0	-7,7	-7,7	-6,8	-7,0	-8,8
Energía	-0,7	1,5	4,2	5,1	0,3	-2,8	-5,2	-6,0	0,0	-0,6	2,6	1,3	0,6
Bienes de consumo	0,4	2,5	0,4	0,1	-1,5	-0,8	0,7	-2,2	-3,7	-4,5	-4,8	-6,1	-10,5
Bienes de consumo duraderos	-11,9	-3,2	-4,7	-9,6	-10,6	-11,0	-3,9	-14,4	-10,7	-13,4	-11,3	-10,2	-14,4
Bienes de consumo no duraderos	2,0	3,2	0,9	1,3	-0,5	0,4	1,3	-0,7	-2,8	-3,5	-4,2	-5,7	-10,2

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

**CUADRO I-16.** ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD 2005-2012.  
(Tasas de variación media interanual)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Peso %
Industrias extractivas	-4,0	2,9	0,9	-13,7	-24,3	4,4	-14,6	-19,1	1,8
Industria manufacturera	-0,3	4,0	2,5	-7,8	-17,0	0,6	-1,4	-6,4	89,0
Alimentación	1,8	0,3	2,1	-1,0	-0,7	2,1	-0,1	-4,0	10,7
Bebidas	0,8	1,3	0,3	0,8	-5,0	-5,8	-2,1	-0,6	3,3
Tabaco	-2,6	-15,2	2,3	-2,6	-11,9	-4,9	-4,9	-0,8	0,4
Textil	-11,3	-3,4	-4,5	-16,9	-20,9	7,1	-2,4	-4,2	1,7
Confección	-9,9	-2,5	-1,5	-8,4	-19,7	-10,0	-12,2	-4,2	1,8
Cuero y calzado	-13,9	-5,9	-8,9	-7,5	-20,2	2,1	5,0	-5,3	0,9
Madera	-2,0	1,8	-3,0	-21,6	-25,0	-7,1	-5,3	-13,9	2,1
Papel	-0,5	1,3	1,6	-1,8	-9,1	5,0	0,7	0,2	2,6
Edición	8,6	0,7	5,2	-10,9	-12,6	0,7	3,8	-14,2	2,3
Coquerías y refino de petróleo	2,7	1,9	-1,7	4,0	-10,4	0,8	-0,7	4,6	3,5
Química	0,6	1,4	2,3	-5,3	-1,9	4,8	0,2	-0,7	5,8
Productos farmacéuticos	-1,0	9,8	7,2	7,8	0,0	9,5	-1,3	1,8	2,4
Caucho y plásticos	0,7	2,1	2,1	-10,7	-16,9	8,1	-1,5	-9,1	3,4
Otros minerales no metálicos	2,0	4,0	-1,2	-21,1	-29,0	-5,1	-8,6	-16,6	8,1
Metalurgia	-2,2	6,2	0,7	-6,6	-24,4	11,5	0,4	-8,5	4,3
Productos metálicos	5,0	4,5	4,4	-9,6	-23,3	-6,4	-1,3	-14,8	10,7
Informática, electrónica y óptica	-8,4	3,8	6,9	2,9	-26,3	3,0	-19,4	-16,0	1,6
Material eléctrico	-1,0	11,2	2,7	-6,3	-26,9	-2,7	-1,3	-1,3	3,7
Maquinaria y equipo	-0,6	14,7	9,4	-8,7	-26,7	-4,3	6,1	-1,2	5,4
Vehículos de motor	-5,4	5,0	3,6	-14,7	-28,0	12,2	4,9	-10,5	7,4
Otro material de transporte	0,5	0,4	7,1	5,8	-12,4	-11,6	-14,9	-12,9	2,1
Muebles	0,2	8,7	4,7	-19,7	-30,4	-8,7	-9,4	-14,2	2,8
Otras industrias manufactureras	-4,5	3,5	0,2	-7,7	-16,4	5,5	0,0	-6,8	1,8
Reparación e instalación maquinaria	-17,6	53,4	-5,5	8,8	-16,8	-19,0	-5,2	-6,9	0,3
Suministro energético	4,0	0,6	2,0	1,1	-7,6	2,9	-3,6	-0,1	9,2

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

la producción industrial, el descenso en la producción de la rama de vehículos de motor y de la profundización en el descenso de la rama de productos metálicos (cuadro I-16), cuyos resultados empeoraron respecto al ejercicio anterior en 15,4 y 13,5 puntos porcentuales respectivamente<sup>54</sup>. Estas dos ramas junto a la industria de alimentación que cayó en 2012 un 4,0 por 100, representan casi un tercio de la producción industrial en España.

Las únicas ramas que registraron tasas positivas de crecimiento en 2012 fueron las de coquerías y refino de petróleo, la de productos farmacéuticos y la de papel, que juntas representan algo más del 8 por 100 de la producción industrial. No obstante, el

54. No obstante, el mayor empeoramiento corresponde a la rama de edición con una caída del 14,2 por 100 frente al crecimiento del 3,8 por 100 en 2011.

perfil trimestral de los registros del IPI indica que todas las ramas de actividad, salvo las de la industria extractiva del carbón, las bebidas y el tabaco, empeoraron a lo largo del año, algunas profundizando sus caídas y otras moderando sus tasas de crecimiento.

La caída de la producción de vehículos de motor en 2012, de acuerdo con el IPI fue del 10,5 por 100, frente al aumento del 4,9 por 100 en 2011. Los trimestres centra-

*Sector de la automoción* les del año fueron los peores para la industria del automóvil, con descensos en su producción de más de dos dígitos. Gracias a los estímulos públicos, el cuarto trimestre suavizó la caída y ello a pesar del especial impacto que la subida del IVA tendría sobre las ventas de vehículos.

Según estimaciones de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), el sector produjo 1.979.103 vehículos durante 2012, un 16,6 por 100 menos que en 2011. Aun así, España logró continuar siendo, por cuarto año consecutivo, el segundo país mayor productor de vehículos de la Unión Europea, solo por detrás de Alemania, aunque en el ámbito mundial cayó desde el octavo hasta el duodécimo puesto.

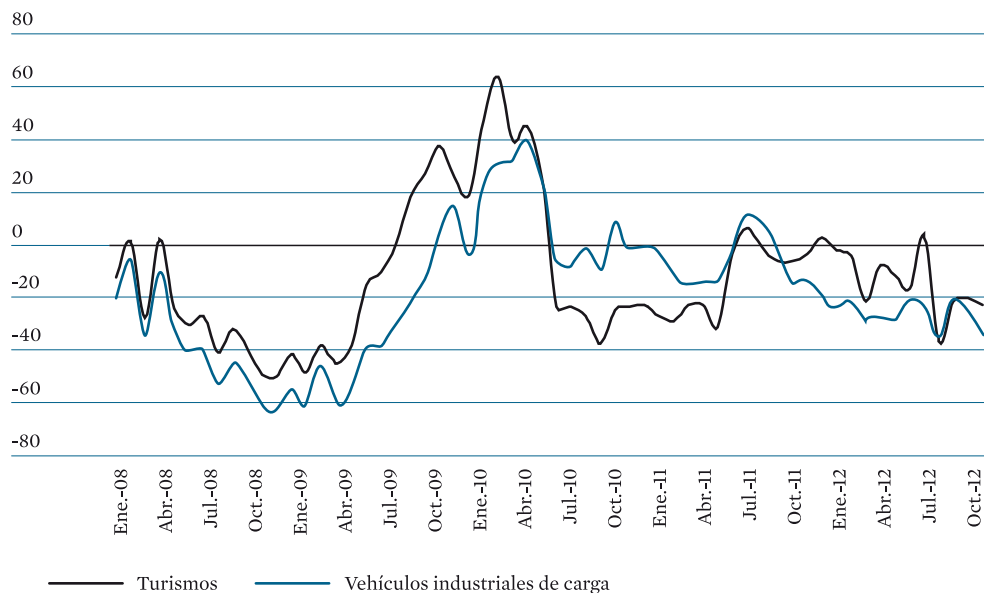
Frente a 2011, la caída de la producción fue generalizada afectando tanto a la rama de turismos como a la de vehículos comerciales. En el primer caso, el volumen de turismos fabricados cayó un 16,3 por 100, mientras que la producción de vehículos industriales, que había aumentado en 2011, terminó 2012 con un descenso del 20,9 por 100. No obstante, cabe reseñar que la fabricación de vehículos todo terreno aumentó durante el año un 15,1 por 100; la mayor parte de la misma, un 98,6 por 100, fue destinada a la exportación.

De hecho, como corresponde a su elevada vocación exportadora, el sector del automóvil vendió el 87,4 por 100 de la producción a los mercados exteriores. Esta orientación internacional de la producción mitigaría parte de la debilidad del mercado español, donde las matriculaciones de turismos descendieron un 13,4 por 100 en términos interanuales y las de los vehículos industriales de carga un 25,7 por 100.

La debilidad del consumo interno, las desfavorables expectativas sobre la recuperación de la actividad económica y empresarial, las restricciones crediticias y el impacto de todo ello sobre la inversión explican la caída en la fabricación de automóviles, sobre todo de vehículos industriales de carga en 2012. La trayectoria de las matriculaciones a lo largo del año fue descendiente para ambos segmentos (gráfico I-4). Así la venta de turismos descendió de manera continuada, salvo en el mes de agosto cuando aumentó un 3,4 por 100 por el adelanto de las compras ante la subida del IVA en septiembre. También se moderó algo la caída en los últimos meses del año con la puesta en marcha del Plan PIVE (Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente). La matriculación de vehículos industriales, por su parte, manifestó un descenso continuado desde el cuarto trimestre de 2011. Comparando las matriculaciones de turismo

**GRÁFICO I-4. MATRICULACIONES DE VEHÍCULOS POR SEGMENTOS, 2008-2012**

(Tasas de variación interanual)



Fuente: ANFAC.

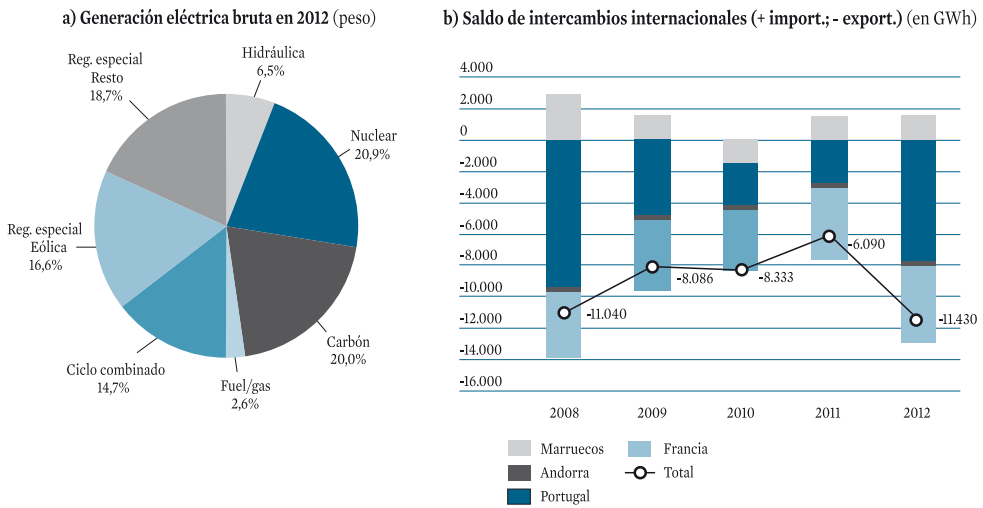
en 2012 con las realizadas en 2008, primer año de crisis, la caída alcanza un 39,8 por 100, 461.595 matriculaciones menos.

El sector del automóvil se beneficiaría en 2012 de una de las escasas intervenciones directas de la Administración para sostener la actividad económica, un plan de ayudas o incentivos públicos a la demanda de vehículos inspirado en la renovación del parque automovilístico como medio de reducir el consumo energético, contribuir a la mejora del medio ambiente y de la seguridad vial. El Plan PIVE aprobado en la resolución de 28 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Energía, se puso en marcha en octubre y de acuerdo con las estimaciones del sector<sup>55</sup>, descontando el efecto IVA, generó una demanda adicional de más de 25.000 vehículos entre octubre de 2012 y enero de 2013, es decir un 15,2 por 100 más. Además, se calcula que, dada la carga fiscal asociada a la venta de vehículos, el resultado global del Plan apunta a la generación de un margen fiscal positivo.

En los primeros meses de 2013, se aprobaría una segunda edición del Plan PIVE, con condiciones más exigentes en cuanto a los aspectos relacionados con la eficiencia energética de los vehículos nuevos. Este nuevo Plan PIVE-2 junto al Plan PIMA Aire para las renovaciones de vehículos comerciales tratarán de impulsar la producción del sector a lo largo de 2013.

55. Anfac Research, *Los impactos del Plan PIVE*, enero 2013.

GRÁFICO I-5. BALANCE ELÉCTRICO EN 2012



Fuente: Red Eléctrica Española, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2012*.

## Energía

El IPI de productos energéticos disminuyó en 2012 un 0,1, frente al descenso del 3,6 por 100 en 2011, y registró un aumento puntual en el segundo trimestre del año.

El consumo eléctrico total, peninsular y extrapeninsular, descendió un 1,1 por 100, de manera que al finalizar el año 2012 la demanda alcanzó los 267.373 GWh. La demanda se cubrió en un 66,4 por 100 por el régimen ordinario (gráfico I-5 a), en concreto la nuclear aportó el 20,9 por 100 y sigue liderando la generación de electricidad en España, seguida del carbón, cuyo uso aumentó un 25 por 100 respecto a 2011, contribuyendo a la generación con un 20,0 por 100 del total y finalmente, la energía de ciclos combinados que cubrió un 15,1 por 100. El avance de estas tres fuentes en la generación de electricidad compensó la menor producción hidroeléctrica durante 2012 que solamente cubrió el 6,5 por 100.

La generación del régimen especial<sup>56</sup> estuvo liderada nuevamente por la energía eólica, llegando a cubrir el 16,6 por 100 de la demanda, superando el nivel de 2011. Nuevamente, el saldo de los intercambios internacionales fue exportador (gráfico I-5 b), mejorando el saldo respecto al ejercicio anterior para todos los destinos y destacando el avance de las exportaciones hacia Portugal.

56. La producción de régimen especial se refiere a la realizada en instalaciones cuya potencia instalada no supera los 50 MW, o en grupos donde se utilicen como fuente primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, o residuos no renovables o procedentes de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25MW, cuando supongan un alto rendimiento energético.



Por lo que respecta a los hidrocarburos<sup>57</sup>, en línea con la menor actividad económica, el consumo de productos petrolíferos cayó un 7,5 por 100 en 2012. Desde el ejercicio 2008, comienzo de la crisis, el consumo de estos productos habría descendido un 18,0 por 100.

Los precios medios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción siguieron aumentando, en términos interanuales de diciembre de 2012, hasta alcanzar 137,7 y 134,7 céntimos de euros el litro, respectivamente. Además de los mayores precios del combustible en los mercados internacionales, durante 2012, el avance de los precios de ambos tipos de producto respondió en buena medida a la mayor imposición interna. No obstante, esta mayor presión impositiva sobre las gasolinas y gasóleos fue generalizada entre los socios comunitarios de manera que el diferencial de precios con la media europea apenas se redujo (cuadro I-17).

Respecto al gas natural, su consumo se redujo en 2012 un 3,3 por 100 hasta los 365.000 GWh como consecuencia de la caída en el consumo de gas destinado a la generación eléctrica que representa cerca de un cuarto del consumo y que retrocedió un 22,5 por 100. Por su parte, el consumo convencional aumentó un 4,5 por 100 respecto a 2011.

Durante 2012, se puso de manifiesto que el abultado y creciente déficit de tarifa y su necesaria financiación resultaban insostenibles dados los graves problemas del sistema financiero, la situación de las cuentas públicas y las dificultades de financiación exterior de la economía española. A lo largo del año se sucedieron las medidas de reforma del sistema eléctrico español, algunas de ellas de carácter urgente, cuya principal finalidad

### Regulación eléctrica

**CUADRO I-17.** SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2012

(Céntimos de euro/litro; media mensual)

	España	Holanda	Alemania	Francia	Reino Unido	Italia	Portugal	Dinam.	Media UE-14* ponder.	Diferenc. vs. España
<b>Gasolina 95 IO</b>										
PVP	137,7	173,9	158,3	149,6	163,6	174,7	158,1	164,7	162,7	-24,9
IVA	23,9	30,2	25,3	24,5	27,3	30,3	29,6	33,0	27,8	-3,9
IE	46,4	73,6	65,5	59,2	71,5	72,8	58,4	58,0	67,0	-20,7
PAI	67,5	70,1	67,6	65,9	64,8	71,5	70,1	73,8	67,9	-0,4
<b>Gasóleo de automoción</b>										
PVP	134,7	145,5	144,8	135,8	173,5	170,1	142,4	145,7	151,3	-16,5
IVA	23,4	25,3	23,1	22,3	28,9	29,5	26,6	29,1	25,6	-2,2
IE	36,9	43,7	47,0	41,9	71,5	61,7	36,6	39,7	50,7	-13,8
PAI	74,4	76,6	74,6	71,7	73,0	78,9	79,2	76,8	74,9	-0,5

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2012.

57. Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2012.

era corregir los desajustes entre los costes del sistema eléctrico y los ingresos obtenidos a través de los precios regulados, con el objetivo de alcanzar la suficiencia tarifaria para 2013, respetando el límite de déficit establecido para 2012.

Entre otras, las principales novedades normativas destacan la aprobación: del Real Decreto-ley 1/2012 por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos; del Real Decreto-ley 13/2012 de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista, y del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

En diciembre se aprobó la Ley 15/2012 de 27 de diciembre, de Medidas fiscales para la sostenibilidad energética, en vigor desde enero de 2013, y que incluye nuevas figuras tributarias con la finalidad de cubrir determinados costes del sistema eléctrico.

Pese a todo el esfuerzo regulatorio, la Comisión Nacional de la Energía estimó que el déficit de tarifa<sup>58</sup> provisional de 2012 ascendió a 5.511 millones de euros<sup>59</sup> y subrayó la necesidad de llevar a cabo una completa revisión de la regulación eléctrica española, en especial de los costes regulados y de las tarifas aplicadas.

Durante los primeros meses de 2013, se aprobaría el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, y se presentaría un anteproyecto de ley para modificar el funcionamiento de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.

Toda esta profusión normativa sobre el sector eléctrico español ha resultado en un aumento de la inseguridad jurídica de un sector que requiere estabilidad regulatoria dado el volumen de inversiones que exige el desarrollo de su actividad. Sería conveniente, por tanto, que cualquier regulación que se prevea en este ámbito tenga vocación de largo plazo. Asimismo, los desarrollos futuros de la regulación del sector deben considerar prioritaria la necesidad de establecer un *mix* energético razonable, equilibrado, competitivo, sostenible y que garantice el suministro. Además, la regulación del mercado eléctrico debe tener en cuenta el impacto social y económico de cualquier aumento de la tarifa eléctrica sobre el presupuesto de las familias y sobre la competitividad empresarial dado el contexto de crisis económica.

58. El desarrollo de las fuentes de energías renovables ha traído consigo un aumento de los costes regulados para el sistema eléctrico español, a través de los pagos o las primas asociadas al desarrollo de las tecnologías solar termoelectrica y solar fotovoltaica. Este aumento de los costes regulados, junto a la renuncia desde el ejercicio 2000 de incrementar las tarifas eléctricas, han originado lo que se ha denominado déficit de tarifa.

59. Comisión Nacional de la Energía, *Informe sobre los resultados de la liquidación provisional nº 13 de 2012 y verificaciones practicadas en el sector eléctrico*, marzo 2013.

Garantizar el suministro eléctrico a un precio razonable exige una revisión del sistema tarifario puesto que deberá conjugar esta necesidad con el reto de promover el desarrollo de energías renovables eficientes que garanticen un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental y económico. Se deben propiciar aquellas medidas que permitan avanzar en la independencia energética, la mejora de la balanza de pagos y la promoción de actividades innovadoras<sup>60</sup>.

### 3.3.3. Construcción

Durante el ejercicio 2012 la producción del sector de la construcción agravó su caída respecto al año anterior de modo que, en término interanuales, su VAB descendió un 8,1 por 100, 2,2 puntos porcentuales más que en 2011. Tras haberse atemperado la bajada de la producción del sector de la construcción en la segunda mitad de 2011, la evolución trimestral del VAB a lo largo de 2012 corrobora este deterioro gradual. En el cuarto trimestre el sector mantenía algo más de un millón de ocupados<sup>61</sup>, cuando al inicio de la crisis empleaba a más de dos millones y medio de trabajadores. De hecho, la destrucción de empleo superó con creces el descenso del VAB y, en concreto para el conjunto de 2012, supuso un 18,6 por 100 del total de ocupados en el sector.

Si bien, la evolución del VAB trimestral indicaría que las perspectivas de recuperación todavía son lejanas, el Índice de Producción de la Industria de la Construcción elaborado por el Ministerio de Fomento contradice el balance trimestral de la actividad. De hecho, este índice aunque revela igualmente una caída de la actividad del 5,2 por 100, la evolución en el cuarto trimestre del año es positiva gracias al avance en los trabajos realizados por las empresas en edificación, además el índice de producción español mejoró a finales de 2012 en términos comparados respecto a la media de la zona euro (gráfico I-6 a). Pormenorizando en las causas de tal divergencia, se observa el impulso en el último trimestre de la construcción en edificación así como una caída más moderada de la obra civil (gráfico I-6 b).

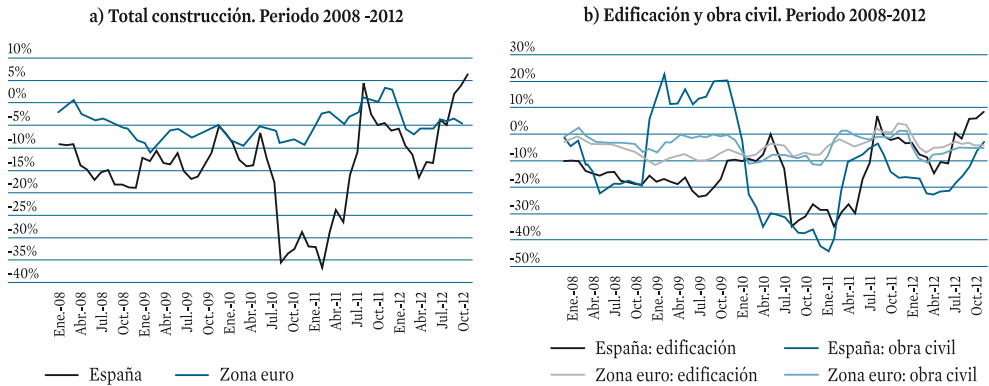
Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación, que es un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que la superficie total visada destinada a obra nueva fue en 2012 de 12.524.764 metros cuadrados, un 37,2 por 100 menos que en 2011 y acumula una caída del 90,0 por 100 en los últimos cinco años. De este modo, se confirmaba la tendencia iniciada el ejercicio anterior de agravamiento de la caída en términos interanuales de las superficies visadas, de modo que, llegó a retroceder un 44,5 por 100 en el tercer trimestre, el peor del año. La caída afectó tanto a la edificación residencial, que representaba en 2012 el 67,8 por 100 de la superficie visada

60. Tal y como se expone más adelante, las empresas energéticas españolas se han mostrado muy competitivas en los mercados internacionales.

61. Medido en términos de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

## GRÁFICO I-6. ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Eurostat

para edificación y que descendió en 2012 un 39,9 por 100, como la no residencial, que retrocedió un 30,9 por 100.

En 2012 se produce un cambio reseñable en el ajuste del sector de edificación residencial y ofrece unas perspectivas poco halagüeñas para esta actividad en el medio plazo. Hasta 2012, se venía observando que la corrección de la edificación de viviendas había sido más intensa en los primeros años y que gradualmente se había ido moderando hasta 2011, sin embargo, en 2012 vuelve a sufrir un abultado descenso lo que le ha llevado a acumular un retroceso total de la superficie visada del 91,8 por 100 desde 2008.

La edificación no residencial, por su parte, muestra descensos inferiores a la de vivienda, de manera que su caída en términos acumulados es del 81,6 por 100 desde 2008. En cualquier caso, la rama de construcción no residencial estrechamente vinculada a la actividad empresarial tampoco ofrece unas perspectivas muy favorables. La demanda de inversión inmobiliaria por parte del tejido productivo es muy escasa dados el débil crecimiento económico, las pobres expectativas de negocio y la contracción del crédito.

El ejercicio 2012 cerró con una caída de la licitación oficial<sup>62</sup> del 46,0 por 100, hasta alcanzar los 7.377,9 millones de euros. Las obras públicas de edificación que representan una tercera parte de la obra pública descendieron un 48,8 por 100 y aunque todas sus partidas sufrieron recortes destacan el de la licitación en equipamiento sanitario, un 64,4 por 100, y el realizado en la edificación dedicada a servicios

*La licitación pública protagoniza el ajuste*

62. Datos provisionales SEOPAN, diciembre de 2012.

administrativos, un 69,1 por 100. En cuanto a las obras de ingeniería civil, que descendieron de media un 44,7 por 100, destaca el retroceso de la inversión en infraestructura de transporte por ferrocarril y carretera, con caídas superiores al 50 por 100, mientras que la licitación de infraestructura portuaria aumentó un 4,4 por 100, esta última fue el único tipo de obra que aumentó su licitación durante 2012.

Atendiendo a la licitación de los diferentes organismos, se observa que el mayor ajuste lo realizó la Administración General del Estado con un descenso del 59,1 por 100. En concreto el recorte de la licitación de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) en un 57,0 por 100 que representa casi las dos terceras partes de la que realiza el Estado, junto a la práctica desaparición de la inversión de Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) o de la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT) explican la mayor parte del recorte de la obra civil estatal. La licitación de las administraciones territoriales también se redujo, aunque en menor medida, en concreto la de las comunidades autónomas descendió un 38,4 por 100, y la de la administración local un 30,0 por 100.

Los recortes en la licitación afectaron a los resultados de las empresas dedicadas a la construcción de infraestructuras en España, de modo que, de acuerdo con los datos que SEOPAN presenta para las principales compañías de este sector, el valor de las ventas en España descendió un 15,4 por 100 en 2012. No obstante, las grandes empresas españolas dedicadas a la obra civil lograron durante el ejercicio mejorar sus ventas internacionales, que ya representan casi el 70 por 100 del total de la facturación. De hecho, la expansión internacional de su actividad explica que el ejercicio 2012 se cerrase con un crecimiento de los beneficios del 11,4 por 100. La mayor internacionalización de la actividad de este grupo de empresas mitigó el impacto de la crisis sobre sus niveles de empleo, de modo que la reducción media de la plantilla de este grupo de compañías fue del 3,7 por 100 en 2012.

En 2012, según las estadísticas del Ministerio de Fomento<sup>63</sup>, se habrían finalizado 120.206 viviendas, un 28,4 por 100 menos que en 2011, la mayor parte de ellas de promoción privada; de hecho la promoción de vivienda pública, como se acaba de exponer, se sumó a esa caída de la producción residencial. En los últimos cinco años, el número de viviendas finalizadas ha retrocedido un 81,3 por 100. A pesar de que el ritmo de producción de viviendas haya descendido, resultará difícil colocar la nueva producción ya que la demanda interior de viviendas es muy débil por el contexto de recesión, de paro y de falta de crédito<sup>64</sup>.

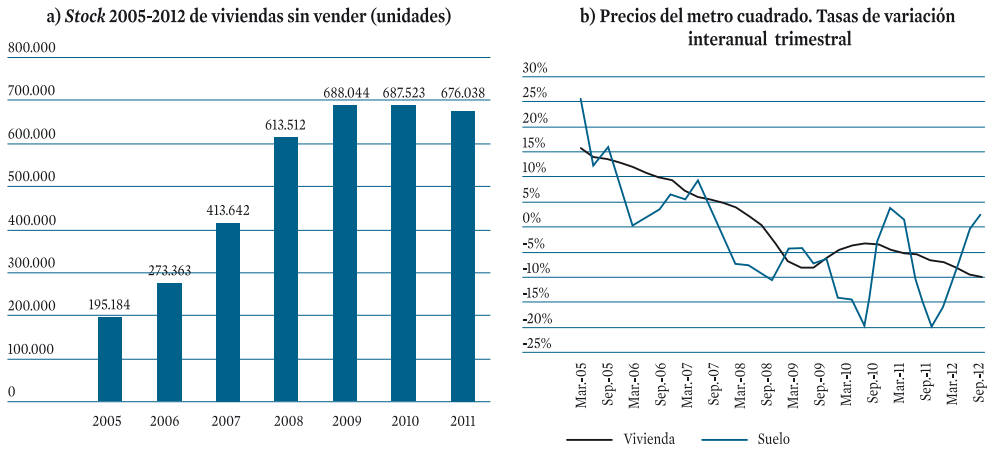
---

*La construcción en vivienda continúa su ajuste*

63. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*. Certificados de fin de obras del Colegio de Arquitectos Técnicos.

64. Véase apartado 2 del capítulo III de esta Memoria.

**GRÁFICO I-7. STOCK DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE Y DE SUELO, 2005-2012**



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

La evolución del *stock* de viviendas nuevas sin vender, permite, con las debidas cautelas<sup>65</sup>, revelar el recorrido que aún le queda al ajuste de la construcción residencial. De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, en 2011 el *stock* de vivienda sin vender alcanzó las 676.038 viviendas (gráfico I-7 a). En cuanto a la distribución geográfica del *stock*, más de la mitad de las viviendas sin vender se concentra en solo tres comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña, y son principalmente segundas residencias. En 2012 el *stock* acumulado disminuyó en casi todas las comunidades autónomas, aunque destacan los descensos de Navarra y Extremadura con caídas superiores al 40 por 100.

Además, el descenso de los precios de la vivienda continúa siendo suave y dificulta la absorción de dicho *stock* (gráfico I-7 b). Al permanecer una parte de dicho *stock* en manos de las entidades financieras, el ritmo e intensidad del ajuste de precios podría estar siendo débil para evitar el efecto negativo que sobre los balances bancarios tendría una corrección brusca del valor de los activos inmobiliarios. No obstante, la reforma del sector financiero llevada a cabo a lo largo de 2012 ha tratado en primera instancia de resolver este problema. Para ello, como se describe más adelante en el apartado dedicado al sistema financiero, se creó a finales de 2012 la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) que aglutinaría una importante cartera de activos inmobiliarios procedentes de las entidades financieras y que serían vendidos a lo largo de los próximos quince años. El escaso recorrido de esta sociedad hace imposible

65. Cabe recordar que el mercado residencial está notablemente segmentado y tiene un componente regional significativo.

prever cual será su impacto sobre la evolución futura de los precios del *stock* de viviendas nuevas sin vender; esta incertidumbre afecta negativamente a la compra de vivienda.

En definitiva, el sector de la construcción continuó durante 2012 con su proceso de ajuste, dejando ya muy lejos su función de sector de impulso o arrastre para el resto de la actividad productiva. Los recortes en la licitación pública durante 2011 y 2012, como resultado de los esfuerzos de ajuste fiscal, han hundido aún más los resultados de este sector, de manera que, la obra pública tampoco ofrece una demanda alternativa y/o complementaria para el sector. Las empresas de mayor tamaño o con suficiente estructura empresarial han orientado su actividad hacia los mercados exteriores. Esta estrategia ha posibilitado que los resultados de algunas de ellas fueran positivos al cierre del ejercicio.

### 3.3.4. Servicios

El VAB del sector servicios descendió en 2012 un 0,4 por 100, una caída significativa puesto que durante los dos ejercicios anteriores las actividades terciarias habían venido resistiendo relativamente mejor el deterioro de la actividad. Además, la reducción de la producción se agravó a medida que pasaba el año, de manera que se inició el ejercicio con un crecimiento interanual del 0,7 por 100 en el primer trimestre y cerró el cuatro trimestre de 2012 con una caída del 2,1 por 100. Los peores resultados se trasladaron al nivel de ocupación en las ramas de actividad del sector servicios de manera que en 2012, el empleo medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo se redujo un 3,0 por 100, unos 420.000 ocupados menos que en 2011. Es decir, durante 2012 se destruyeron la mitad de los empleos del sector servicios que han desaparecido desde el inicio de la crisis en 2008<sup>66</sup>.

Según los indicadores de actividad del sector servicios del INE correspondientes a 2012, la cifra de negocios del sector disminuyó un 6,0 por 100 respecto al año 2011 (cuadro I-18). Del conjunto de las ramas de actividad terciarias solamente tres registraron crecimientos en sus cifras de negocio: programación y consultoría informática, intermediarios del comercio y servicios de información. El resto de ramas empeoró sus ventas respecto al ejercicio anterior, destacando las caídas de las ramas de equipos para las tecnologías de la información, la de venta de vehículos, motocicletas y repuestos y la de reparación de vehículos y motocicletas.

El volumen de ventas del comercio minorista durante 2012 pone de manifiesto el desplome del consumo a lo largo del año. Al igual que sucediera en 2011, las ventas de bienes de consumo, en concreto las de equipamiento

---

*Evolución de la  
distribución comercial  
y referencia al  
Anteproyecto de Ley de  
la Cadena alimentaria*

66. Desde el inicio de la crisis el sector servicios ha destruido 849.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

## CUADRO I-18. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2008-2012

(Tasas de variación interanual media de diciembre)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Índice general</b>	<b>-3,3</b>	<b>-13,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-6,0</b>
<b>1. Comercio</b>	<b>-4,4</b>	<b>-15,4</b>	<b>2,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-6,0</b>
Venta y reparación de vehículos y motocicletas	-21,7	-21,2	0,3	-9,5	-15,9
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	-23,7	-23,1	0,4	-10,3	-17,3
Mantenimiento y reparación de vehículos	-4,7	-8,2	-0,5	-4,7	-8,1
Comercio al por mayor	-1,8	-18,7	3,5	-1,4	-5,5
Intermediarios del comercio	-7,1	-14,6	-4,6	-0,3	1,6
Materias primas agrarias y de animales vivos	-3,8	-17,0	1,9	7,8	-4,5
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-0,2	-9,1	3,8	-3,2	-3,7
Artículos de uso doméstico	-2,2	-7,6	1,8	-1,4	-3,8
Equipos para las tecnologías de la información	-10,6	-12,7	-3,2	-9,3	-18,1
Otra maquinaria, equipos y suministros	-11,1	-26,3	-3,0	-2,9	-7,6
Combustibles, metales y otros	2,2	-32,0	8,6	0,6	-4,2
Comercio al por mayor no especializado	13,5	-16,5	-4,3	2,6	-4,4
Comercio al por menor	-1,5	-7,2	0,7	-1,8	-4,1
<b>2. Otros servicios</b>	<b>-1,2</b>	<b>-10,3</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,7</b>	<b>-6,2</b>
<b>2.1. Transporte y almacenamiento</b>	<b>-0,8</b>	<b>-13,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>-3,6</b>
Transporte terrestre	-2,6	-15,0	0,4	-0,1	-4,9
Transporte por ferrocarril	17,3	-2,0	1,2	4,0	-9,1
Transporte por taxi	0,6	-7,3	2,8	0,3	-2,0
Otro transporte terrestre de pasajeros	4,0	-6,3	1,6	4,1	-4,1
Transporte por carretera y servicios de mudanza	-4,8	-17,8	0,0	-1,2	-4,9
Transporte marítimo	6,5	-8,8	4,9	-8,3	-5,7
Transporte aéreo	0,1	-18,7	5,9	3,1	-1,1
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	-0,3	-10,0	5,6	6,8	-1,6
Actividades postales y de correos	6,8	-9,2	-1,0	-1,1	-7,7
<b>2.2. Hostelería</b>	<b>-2,0</b>	<b>-8,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,8</b>	<b>-6,4</b>
Servicios de alojamiento	0,1	-11,9	2,7	7,5	-4,6
Servicios de comidas y bebidas	-2,9	-7,5	-3,5	-2,2	-6,2
<b>2.3. Información y comunicaciones</b>	<b>1,1</b>	<b>-6,1</b>	<b>-4,7</b>	<b>-1,6</b>	<b>-4,8</b>
Edición	-4,4	-10,4	-7,1	-3,7	-8,4
Actividades cinematográficas y edición musical	1,7	-8,8	-12,2	3,4	-7,9
Programación y emisión de radio y televisión	-7,2	-15,3	-5,5	-3,0	-5,8
Telecomunicaciones	0,1	-3,7	-5,0	-5,6	-8,0
Programación y consultoría informática	9,4	-4,7	-1,1	5,2	2,4
Servicios de información	3,0	-2,9	-2,8	4,0	0,1
<b>2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	<b>-4,2</b>	<b>-13,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-9,0</b>
Asesoría jurídica, contable y consultoría	-6,3	-8,1	-1,6	2,5	-6,1
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	-2,9	-14,1	-9,9	2,4	-11,3
Publicidad y estudios de mercado	-2,5	-18,0	3,9	-2,0	-11,2
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	-8,3	-13,4	-1,7	-5,2	-6,2
<b>2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares</b>	<b>-0,2</b>	<b>-9,2</b>	<b>-3,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-5,2</b>
Actividades relacionadas con el empleo	-12,4	-29,0	14,6	3,6	-11,7
Agencias de viaje y operadores turísticos	0,3	-10,5	-0,8	-0,4	-6,8
Actividades de seguridad e investigación	1,7	-4,2	-3,3	0,3	-3,8
Actividades de limpieza	7,1	-6,5	2,6	1,6	-4,8
Actividades administrativas de oficina	-0,6	-4,2	-12,8	-0,6	-7,6

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios. Base 2005. CNAE-09.



para el hogar y las de equipo personal fueron las de mayor retroceso (gráfico I-8). Esta caída pone de manifiesto el mayor deterioro de la renta disponible de los hogares, las condiciones más restrictivas para acceder a créditos al consumo y, sobre todo, las desfavorables expectativas de los consumidores sobre el medio plazo.

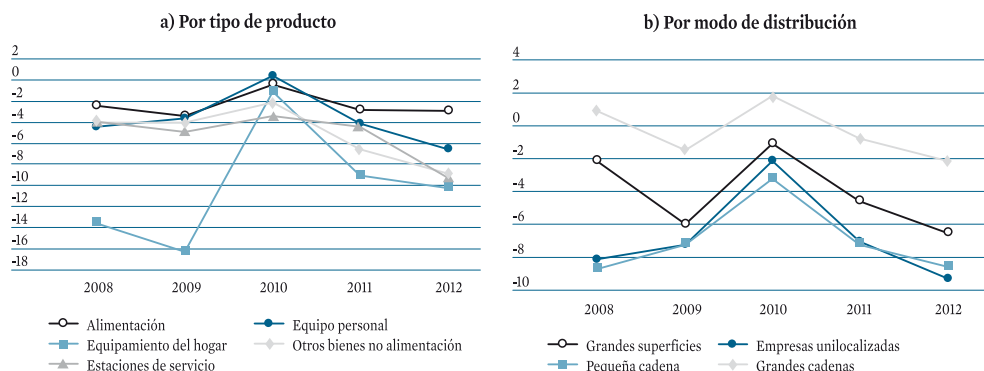
El comercio de alimentación cayó por segundo año consecutivo, a pesar de que este tipo de bienes, de primera necesidad, suelen mostrar una mayor resistencia a la baja. De hecho atendiendo al modo de distribución se observa que todos acentuaron su caída respecto a 2011, incluidas las grandes cadenas de distribución, por lo general más orientadas a la venta de productos de alimentación.

Más allá de su evolución coyuntural, la distribución comercial de productos de alimentación adquirió protagonismo durante 2012, porque a lo largo del año se discutió la reforma de la Ley de la Cadena alimentaria<sup>67</sup>, cuyo Anteproyecto de Ley fue objeto de dictamen del CES, cuadro I-19, en el que consideró oportuno que se formularan medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, dado el impacto de la crisis en la demanda de los hogares y la fuerte competencia en precios que ha generado.

Del conjunto de la cadena alimenticia, el sector de la distribución comercial agroalimentaria ha sido quizás el que mayores cambios ha experimentado durante los últimos años, destacando la creciente concentración empresarial, la simplificación de

**GRÁFICO I-8. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2012**

(Variación interanual media de diciembre)



Fuente: INE.

67. La cadena agroalimentaria no es estrictamente la distribución comercial de los productos de alimentación sino que constituye un sistema económico complejo que establece vínculos entre tres sectores importantes de la economía: la agricultura, la industria agroalimentaria y la distribución comercial, donde participan una amplia diversidad de operadores: agricultores y ganaderos, cooperativas agroalimentarias, empresas manufactureras de alimentos, intermediarios, mayoristas, minoristas; empresas de grandes dimensiones junto a pequeñas y medianas empresas, que actúan como competidoras, proveedoras o clientes.

**CUADRO I-19.** PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA CADENA ALIMENTARIA

El ámbito de aplicación de la futura Ley podría estar dejando fuera del alcance obligacional a una parte importante de la intermediación, en especial la local. Sin discutir la conveniencia de no inclusión de las muy pequeñas transacciones, el límite trazado para delimitar posiciones excesivamente desiguales en el mercado puede dar lugar a frecuentes problemas de cuantificación, reduciendo con ello la seguridad jurídica.

En cuanto a las prácticas abusivas que pretende erradicar, el CES estima conveniente que se contemplen, entre dichas prácticas, las relacionadas con el incumplimiento en los plazos de pago, ya previstos en la reciente Ley de Medidas contra la morosidad. Se estima conveniente que se recoja la prohibición de las ventas a pérdidas incorporando regulaciones en aquellos ámbitos no recogidos en la Ley de Ordenación del comercio minorista o en la Ley de Competencia desleal.

Un Código de Buenas Prácticas en la Contratación Alimentaria, de carácter estrictamente voluntario, como el previsto en la futura norma se consideraría positivo si realmente facilitase o mejorase las relaciones entre los operadores de la cadena de valor. Tal Código estará justificado siempre y cuando recoja, entre sus buenas prácticas, objetivos que superen a los de la propia Ley.

Se considera oportuno que el Anteproyecto contemple un régimen sancionador de carácter administrativo para las infracciones que se cometan en el funcionamiento de la cadena alimentaria, ya que su mayor agilidad puede aumentar la eficacia en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley. Sin embargo, el CES no comparte la tipificación prevista en el Anteproyecto.

Respecto a la modificación de la Ley de Contratos-tipo agroalimentarios prevista en el Anteproyecto, el CES recuerda que es positivo el uso de tales contratos puesto que surgen de un proceso de negociación y consenso entre las partes interesadas.

Por último, cabe recordar que el Anteproyecto actúa sobre un ámbito en el que las comunidades autónomas tienen atribuidas competencias. Sería conveniente que la futura norma contemplara sistemas de cooperación, de prevención de duplicidades en la gestión y, en su caso, de resolución de conflictos.

Fuente: Dictamen CES 5/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

los surtidos y una importante ganancia de cuotas de las marcas de distribuidor. La necesidad de ajustar márgenes comerciales para reducir los precios ha supuesto un aumento muy considerable de la intensidad competitiva en la cadena de valor agroalimentaria, que a su vez ha generado mejoras en la competitividad en la industria y superación de ineficiencias en la cadena de valor. Sin embargo, las nuevas estrategias de mercado de los servicios de distribución pueden, en su traslación hacia los eslabones anteriores de la cadena, generar situaciones desequilibradas y/o perjudiciales para los operadores más vulnerables, en concreto para las pymes productoras o transformadoras.

El Anteproyecto opta por un modelo mixto que compagina la regulación de prácticas comerciales con el fomento de acuerdos de autorregulación voluntarios de los agentes de la cadena alimentaria, aunque no ahonda las repercusiones económicas de tal opción. El Anteproyecto recoge la obligación de que los contratos sean formalizados por escrito, regula las prácticas comerciales abusivas, establece un código de buenas prácticas mercantiles, prevé la creación del Observatorio de la Cadena Alimentaria, regula la potestad sancionadora y contempla medidas de fomento de la integración de operadores intervinientes en la cadena alimentaria.

El número de turistas que llegaron a España durante 2012 ascendió a 57,7 millones, es decir un 2,7 por 100 más respecto al ejercicio anterior (cuadro I-20) consolidando el avance registrado en 2011 cuando el sector se benefició del trasvase de turistas que originó la inestabilidad política de determinados países mediterráneos del norte de África. Igualmente, el sector se benefició del avance del gasto turístico respecto al año precedente, un 5,7 por 100, hasta alcanzar los 55,6 millones de euros. Ambas variables determinaron un aumento del gasto por turista del 2,8 por 100 hasta alcanzar los 966 euros.

---

*Mejora del turismo  
extranjero durante 2012*

Reino Unido, Alemania y Francia continuaron siendo los principales países emisores; un 55,0 por 100 de los turistas que visitan España proceden de alguno de estos tres países. Tras el importante crecimiento en 2011, el número de turistas británicos se mantuvo prácticamente constante en 2012, mientras que los procedentes de Alemania y Francia crecieron un 4,0 y un 7,1 por 100 respectivamente. No obstante, destacan los avances de otros mercados emisores como Rusia o los países nórdicos. Las principales comunidades autónomas de destino fueron por orden de importancia Cataluña, Baleares y Canarias, siendo Cataluña la que experimentó el mayor crecimiento, recibiendo un 9,9 por 100 más turistas que en 2011.

Frente a los buenos resultados del turismo internacional, el uso de servicios turísticos por parte de los españoles residentes se redujo durante 2012, en línea con el desplome del consumo interno. Los residentes realizaron 148 mil viajes, un 7,9 por 100 menos que en 2011, siendo los viajes realizados al extranjero los que sufrieron la mayor caída. Este descenso del consumo turístico de los españoles se intensificó durante el cuarto trimestre del año, periodo en el que se inició además una ralentización del crecimiento de la demanda extranjera hacia España. Este cambio coyuntural podría explicarse por el impacto de la subida de las tasas aéreas y del IVA sobre la demanda.

En cuando a los servicios de alojamiento, los turistas extranjeros utilizaron prioritariamente los hoteles, el 65,0 por 100, aumentando las pernoctaciones en un 2,3 por 100; sin embargo, esto no fue suficiente para compensar el descenso de pernoctaciones del turismo residente que representan más de un tercio del total y que cayó un 8,4 por 100. En conjunto las pernoctaciones descendieron un 1,9 por 100.

De hecho, a pesar de la buena evolución del turismo internacional, el sector hotelero experimentó notables dificultades durante 2012, destacando los problemas financieros de algunos de ellos, debido a su elevado endeudamiento originado durante la fase de expansión inmobiliaria. Los crecientes problemas en las cuentas de resultados de las empresas provocaron una intensificación de los procesos de reestructuración de plantilla. El número de ocupados en los servicios de alojamiento descendió un 12,3 por 100 respecto a 2011.

Esta caída resulta muy superior a la del conjunto del sector turismo que durante 2012 redujo el empleo en un 4,4 por 100 respecto a 2011, es decir 92.780 personas

CUADRO I-20. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2008-2012

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2011-2012	Variación 2008
							2012 (%)
<b>Movimientos turísticos en fronteras (IEF)</b>							
Visitantes extranjeros	97.669.791	91.899.197	93.744.178	99.187.138	99.195.473	0,0	1,6
Turistas	57.192.014	52.177.640	52.676.973	56.176.884	57.700.713	2,7	0,9
Excursionistas	40.477.777	39.721.557	41.067.205	43.010.254	41.494.760	-3,5	2,5
<b>Encuesta de gasto turístico (IEF)</b>							
Turistas (millones de euros)	51.694	47.962	48.926	52.610	55.594	5,7	7,5
<b>Movimientos turísticos de los españoles (IET)</b>							
Total viajes	168.843.820	167.012.614	157.856.547	160.754.374	148.034.849	-7,9	-12,3
Viajes al extranjero	11.229.275	12.017.308	12.379.127	13.346.738	11.436.005	-14,3	1,8
Viajes dentro de España	157.614.545	154.995.306	145.477.420	147.407.636	136.598.844	-7,3	-13,3
<b>Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)</b>							
<i>Ocupación hotelera</i>							
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	82.998.875	77.140.322	81.888.869	85.366.980	83.164.596	-2,6	0,2
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	268.551.835	250.984.811	267.163.480	286.761.264	281.372.324	-1,9	4,8
Establecimientos	14.695	14.824	14.837	14.997	14.974	-0,2	1,9
Grado de ocupación (%)	53,5	49,3	51,0	53,0	52,0	-2,3	-2,8
<i>Ocupación en acampamentos turísticos</i>							
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.260.902	6.179.614	6.115.058	6.149.030	5.914.945	-3,8	-5,5
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	31.070.450	30.519.277	30.809.194	31.669.636	31.331.163	-1,1	0,8
Establecimientos	731	741	736	738	751	1,9	2,8
Grado de ocupación (%)	37,7	36,5	38,9	37,0	35,0	-3,1	-7,1
<i>Ocupación en apartamentos turísticos</i>							
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	8.272.159	7.640.329	8.149.319	8.851.107	8.853.190	0,0	7,0
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	68.349.030	59.129.927	59.291.298	63.749.113	63.091.330	-1,0	-7,7
Establecimientos	125.327	124.419	120.823	119.979	120.976	0,8	-3,5
Grado de ocupación (%)	41,7	36,3	37,0	39,0	39,0	-2,0	-6,6

CUADRO I-20. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2008-2012 (continuación)

Conceptos	Variación 2008						
	2008	2009	2010	2011	2012	2011-2012	2012 (%)
<i>Ocupación en alojamientos de turismo rural</i>							
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	2.623.361	2.714.260	2.647.378	2.715.990	2.663.221	-1,9	1,5
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	7.843.919	7.920.428	7.615.981	7.696.368	7.505.316	-2,5	-4,3
Establecimientos	12.794	13.886	14.320	15.035	15.386	2,3	20,3
Grado de ocupación (%)	18,4	17,0	15,7	15,0	14,0	-5,7	-24,0
<b>Balanza de pagos (Banco de España)</b>							
Ingresos por turismo (millones de euros)	41.901	38.125	39.621	43.026	43.521	1,2	3,9
Pagos por turismo (millones de euros)	13.834	12.086	12.663	12.349	11.911	-3,5	-13,9
Saldo por turismo (millones de euros)	28.067	26.039	26.958	30.677	31.610	3,0	12,6
Cobertura de déficit comercial (%)	32,8	62,6	56,4	72,0	123,0	69,1	275,1
<b>Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)</b>							
Afiliados en alta laboral en las actividades características	1.959.557	1.917.405	1.932.224	1.948.374	1.934.542	-0,7	-1,3
Hostelería y agencias de viaje	1.364.045	1.318.090	1.330.924	1.345.076	1.341.699	-0,3	-1,6
Servicios de alojamiento	279.124	258.843	259.187	261.132	256.550	-1,8	-8,1
Servicios de comidas y bebidas	1.024.718	1.001.540	1.017.574	1.031.025	1.033.230	0,2	0,8
Agencias de viajes/operadores turísticos	60.203	57.707	54.163	52.919	51.919	-1,9	-13,8

Fuente: Instituto de Estudios Turísticos (IET), Ficha de coyuntura anual, elaborada a partir de datos propios y de INE, Banco de España y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

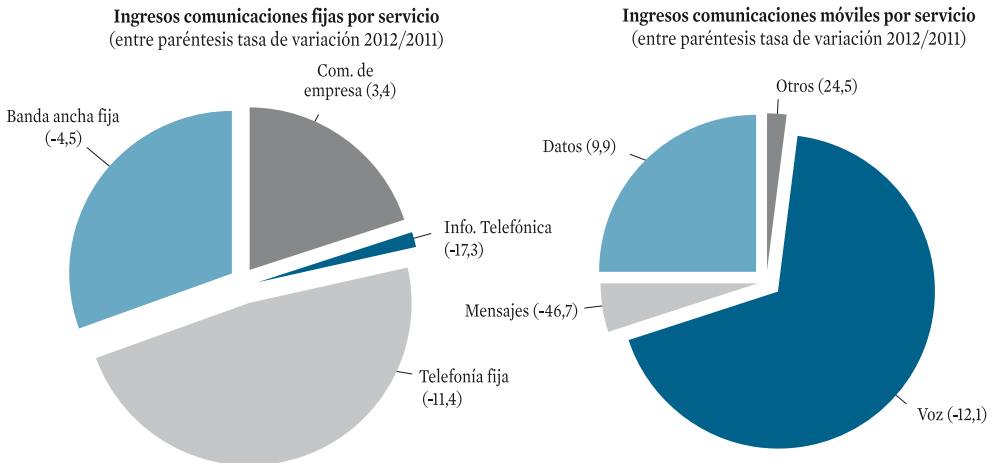
menos. Este resultado situaría a la proporción de parados sobre activos en turismo en un 17,9 por 100. De acuerdo con la encuesta *Encuesta de Clima Turístico Empresarial*<sup>68</sup>, el 68,2 por 100 de las empresas turísticas experimentó un deterioro de sus resultados respecto a los alcanzados en el año 2011, a pesar de las estrategias de reducción de capacidades y de costes. El 73,5 por 100 de las empresas turísticas declaró haber tenido que ajustar sus plantillas en 2012 para hacer frente al deterioro de sus resultados.

Los ingresos del sector de las telecomunicaciones fueron 34.370 millones de euros en 2012<sup>69</sup>, lo que supone un descenso del 8,7 por 100 respecto a 2011, alcanzando el 3,2 por 100 del PIB. Por servicios de comunicaciones, los ingresos por telefonía fija descendieron, salvo los procedentes de las comunicaciones de empresas, mientras que los ingresos de las comunicaciones móviles retrocedieron en los servicios de voz y de mensajes de texto y avanzaron en los de datos y sobre todo los relacionados con los últimos avances tecnológicos en móviles (gráfico I-9).

Desde 2008, los ingresos del sector han retrocedido a un ritmo medio anual del 4,9 por 100 como resultado, principalmente, de la competencia entre los operadores y la búsqueda por parte de los usuarios de las mejores ofertas, tanto en el segmento de banda ancha fija como en el de telefonía móvil. De hecho, el IPC correspondiente a este sector registró una caída del 1,6 por 100 en términos interanuales de diciembre, continuando una tendencia iniciada en 2008. Todo ello se ha traducido en una pérdida del

*Telecomunicaciones en 2012. Un sector en proceso de reforma*

**GRÁFICO I-9. INGRESOS POR SERVICIO DE COMUNICACIONES, EN 2012**



Fuente: CMT, *Informe trimestral 4Q-2012*.

68. Exceltur, *Informe Perspectivas N43*, enero de 2013.

69. Datos no consolidados.

empleo de casi el 10 por 100 desde el inicio de la crisis, seis puntos por encima de la destrucción media de empleo en el sector servicios. En concreto, para 2012, de acuerdo con las cifras del cuarto trimestre ofrecidas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), el sector ocupaba a 65.060 trabajadores, un 4,2 por 100 inferior al empleo en 2011.

La caída de los ingresos se acompañó, sin embargo y a pesar de la crisis, de un aumento continuado del número de usuarios y líneas, pero la evolución por segmentos fue muy distinta. Los contratos de banda ancha para móviles lideraron el avance, debido al éxito de *smartphones*, *tablets* y otros dispositivos en las comunicaciones móviles. Por su parte, tanto los contratos de banda ancha, los de televisión de pago y las de servicio telefónico móvil continuaron su crecimiento y, durante 2012, se intensificó la creciente tendencia a su comercialización de manera empaquetada. Solamente la telefonía fija se encuentra desde 2002 en un continuo declive.

Más allá de su importancia cuantitativa, el sector de las telecomunicaciones es uno de los sectores más dinámicos e innovadores del conjunto de la actividad productiva y, dada su consideración de *input* esencial para el resto de los sectores, su desarrollo resulta clave a la hora de recuperar el crecimiento y de transformar el sistema productivo.

La disponibilidad de nuevas tecnologías que permiten mayores velocidades de acceso tanto en la banda ancha móvil como en la fija [el desarrollo de la tecnología 4G-LTE, que requeriría liberar parte del espectro radioeléctrico (dividendo digital) o las redes de nueva generación, relacionadas con el despliegue de fibra óptica] supone mejorar y ampliar las prestaciones de las redes actuales. Además, de facilitar la utilización de nuevas aplicaciones, por ejemplo, en sectores como educación o servicios sanitarios, unas velocidades mayores de acceso permitirían cambiar la forma de trabajar de la práctica totalidad de los sectores (*teletrabajo*, *cloud computing*, entre otras) aumentando la productividad y la capacidad innovadora del conjunto del tejido productivo.

La importancia estratégica de este sector en el conjunto de la actividad productiva subraya la necesidad de concentrar y estimular el esfuerzo inversor que evite perder capacidad competitiva. Las últimas cifras disponibles, 2011, indican que el sector invirtió 4.357 millones de euros (excluidos los 1.562 millones dedicados a la adquisición de espectro radioeléctrico) lo que supone un retroceso del 2,6 por 100 frente al pequeño avance de 2010. La inversión del sector supuso un 2,5 por 100 de la formación bruta de capital del conjunto de la economía. Estas inversiones están ligadas fundamentalmente al despliegue de redes, destacando los avances experimentados en el despliegue de fibra óptica.

La penetración de la banda ancha por redes fijas en España es superior a la media comunitaria en el segmento empresarial, 96,0 por 100 de las empresas frente al 87,0 por 100 en la Unión Europea, mientras que en los hogares españoles la penetración es inferior, un 62 por 100 frente al 67 por 100 de la Unión Europea.

Desde el ámbito normativo, en 2012 se aprobó el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo<sup>70</sup>, que transpuso al ordenamiento español los contenidos del *paquete telecom*<sup>71</sup> y dio lugar a una extensa modificación de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de Telecomunicaciones. A principios de 2013, se presentó el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones, que además de tratar de consolidar las normas sobre el sector, realizaba una serie de cambios sustantivos y sobre los que el CES tuvo oportunidad de dictaminar<sup>72</sup>.

El CES ha considerado favorable el impulso que el Anteproyecto trataba de dar a la innovación y la inversión, acogiendo la recomendación europea sobre el derecho de acceso de los operadores de telecomunicaciones a infraestructuras lineales (electricidad, agua, saneamiento y transporte), que debería reducir los costes del despliegue de redes de telecomunicaciones de muy alta velocidad. Este despliegue de redes y la introducción de nuevas tecnologías debe acompañarse de un marco jurídico estable y seguro puesto que el volumen de inversión exigido es muy elevado.

Resulta preocupante que la futura ley de las telecomunicaciones limite la capacidad de actuación de las Administraciones públicas, las cuales llegado el caso y como último recurso, deberían poder actuar directamente para garantizar la accesibilidad en determinados ámbitos geográficos o sectores sociales.

Además, la desaparición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y su sustitución por un reparto de funciones entre la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) y el Ministerio de Industria no garantiza una regulación independiente del sector de las telecomunicaciones. Competencias relativas a aspectos como el registro de operadores, calidad del servicio, integridad y seguridad de redes o la portabilidad, atribuidas al Ministerio en el nuevo diseño de los órganos reguladores, deberían recaer sobre un regulador independiente.

#### 3.4. SECTOR FINANCIERO

El ejercicio 2012 se inició con la cuarta reforma del sector financiero español. Tras varios ejercicios durante los cuales se habían sucedido numerosos cambios normativos y regulatorios, desde apoyos directos a la liquidez de las entidades con problemas hasta la transformación de las cajas de ahorro en bancos, pasando por el aumento en las exigencias o requisitos sobre los niveles de capital y de provisiones de las entidades de crédito en España<sup>73</sup>, todavía en 2012 persistían los problemas, relacionados principalmente con las dudas sobre la calidad de los activos en los balances de las entidades.

70. Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

71. Directivas 136/2009 y 140/2009 CE, del Parlamento y del Consejo.

72. Dictamen CES 3/2013, sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones.

73. Véanse Memoria CES 2010 y 2011.



La incertidumbre asociada a la valoración de esos activos y el aumento en la calificación como dudosos de gran parte de dichos créditos afectaba gravemente a la calidad de los balances de las entidades y por ende a su acceso a la financiación mayorista.

Esta cuarta reforma pronto resultó insuficiente para alejar las dudas y recuperar la confianza en el sistema. Además, en el segundo trimestre del año, la crisis de BFA-Bankia, entidad de carácter sistémico, acrecentó esas dudas y tuvo un impacto negativo sobre las finanzas públicas. En junio, el Gobierno decidiría solicitar asistencia financiera externa. Con ella, y su memorando de entendimiento, la reestructuración del sector financiero español comenzaba un nuevo recorrido.

Durante el ejercicio 2012 se profundizó en la reforma del sistema financiero. En los primeros meses se aprobó el Real Decreto-ley 2/2012, de saneamiento del sector financiero<sup>74</sup>, que trataba de disipar las dudas sobre la valoración de los activos inmobiliarios de las entidades de crédito españolas para eliminar las dificultades de los bancos para acudir a la financiación interbancaria y, de este modo, facilitar la recuperación del crédito hacia el sector privado de la economía. Este Real Decreto-ley exigía la constitución de provisiones adicionales, que se vendrían a sumar a las que ya se habían venido realizando desde el inicio de la crisis<sup>75</sup>, para las deudas relacionadas con el suelo y con las construcciones y promociones inmobiliarias.

---

*Iniciativas legislativas en el primer semestre de 2012*

El segundo trimestre de 2012 fue un periodo convulso para el sistema financiero español, como resultado de la crisis de una de las principales entidades de crédito españolas, BFA-Bankia. Tras un frustrado intento de fusión y dadas las nuevas exigencias bajo la forma de mayores provisiones y reservas de acuerdo con el Real Decreto-ley 2/2012, la situación de la entidad se volvió financieramente insostenible y solicitó ayuda del Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB) en mayo.

Durante ese mismo mes se avanzó en la reforma del sistema financiero español, con la aprobación del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, que sería el germen de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, del mismo nombre.

Asimismo, el 11 de mayo, el Consejo de Ministros solicitó la elaboración de un análisis externo sobre la capacidad de resistencia del sector financiero español ante un grave deterioro de la economía. Esta evaluación externa tendría dos fases: la primera contemplaba un análisis de carácter agregado (de arriba hacia abajo) que estimaría la necesidad de capital del conjunto del sistema. Este ejercicio teórico de evaluación fue llevado a cabo por dos consultores independientes (Wyman y Berger) sobre alrededor

74. Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

75. Se estimaba una provisión adicional de 50.000 millones de euros antes del 31 de diciembre de 2012, que se sumaría a la ya existente de 66.000 millones de euros.

del 90 por 100 del sector de las entidades de depósitos españolas. El principal resultado de este análisis, publicado el 21 de junio, fue que, en un escenario adverso, las necesidades de capital de las entidades españolas en su conjunto se situaban en una horquilla entre los 51.000 millones de euros y los 62.000. La segunda fase, que se inicia en julio, trataría de determinar las necesidades de capital “entidad a entidad” (análisis de abajo hacia arriba) y coincidiría en el tiempo con la solicitud del rescate del sistema financiero.

El 25 de junio de 2012 el Gobierno español solicitó asistencia financiera externa en el contexto de reestructuración y recapitalización del sector financiero español. La ayuda comprometida acordada por el Eurogrupo ascendió hasta los 100.000 millones de euros, cantidad superior en 38.000 millones a la necesidad de capital identificada para el conjunto de las entidades de crédito.

---

*Punto de inflexión:  
el rescate bancario  
y el Memorando  
de Entendimiento*

Este compromiso se recogió en el denominado Memorando de Entendimiento entre el Gobierno español y las autoridades europeas de 20 de julio de 2012. El Memorando de Entendimiento (MOU) reunía las condiciones de política sectorial financiera que debían cumplirse para recibir el rescate y establecía un calendario para las actuaciones (cuadro I-21). La condicionalidad se centraría en el sector financiero aunque la ayuda quedaba supeditada, igualmente, al cumplimiento por parte de España de los compromisos y obligaciones derivados del Procedimiento de Déficit Excesivo.

El memorando consideraba prioritario reformar las partes más débiles del sistema financiero español. Por tanto, en primer lugar, se exigía identificar las necesidades de capital de cada entidad de crédito (proceso de revisión “entidad a entidad”, previsto tras la primera evaluación externa). Se valoraría la calidad de los activos y se realizarían pruebas de resistencia a cada entidad. Este proceso terminó en septiembre de 2012 y permitió agrupar a las entidades en cuatro bloques:

Grupo 0: entidades en las que no se habían detectado déficit de capital en la prueba de resistencia y no requerirían, por tanto, la adopción de medidas ulteriores.

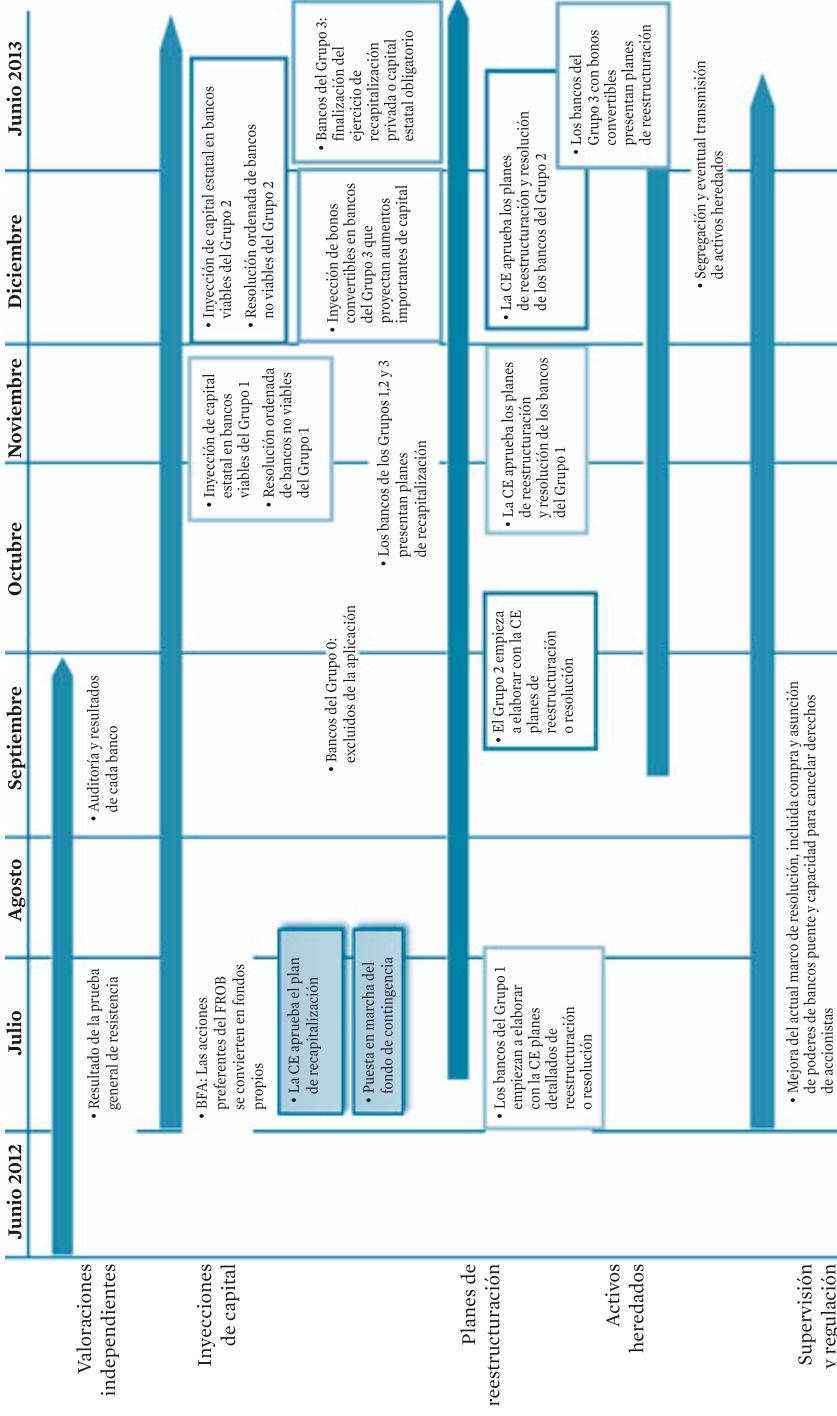
Grupo 1: las cuatro entidades controladas por el FROB (BFA-Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia).

Grupo 2: bancos en los que la prueba de resistencia había detectado déficit de capital y que no podía ser afrontado sin ayudas estatales.

Grupo 3: bancos en los que la prueba de resistencia había detectado déficit de capital pero que puede afrontarse sin recurrir a ayudas estatales.

En segundo lugar, el memorando exigía la segregación de los activos problemáticos de las entidades que recibieran ayudas públicas en una sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria externa. El 16 de noviembre se presentó el diseño general que caracterizará las operaciones de la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), denominada

CUADRO I-21. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL PREVISTA EN EL MOU



El cuadro I-22 especifica las entidades incluidas en cada grupo. Fuente: Comisión Europea, *Memorando de Entendimiento*.

comúnmente “banco malo”. Inicialmente esta sociedad asumiría los activos procedentes de las entidades nacionalizadas, en concreto, de las propiedades adjudicadas a partir de un valor neto contable concreto, sus participaciones en empresas inmobiliarias y el crédito promotor. En una primera fase, se constituirá como una sociedad anónima, aunque, posteriormente podría establecer fondos o incluso una sociedad gestora que se ocupe de constituir y financiar carteras de activos como respuesta a las necesidades concretas de los inversores.

En tercer y último lugar, el memorando establecía que para aquellas entidades más débiles se debían presentar planes para asegurar su recapitalización, reestructuración o resolución.

Con retraso respecto al calendario previsto, el 28 de noviembre la Comisión Europea aprobó los planes de reestructuración presentados para las entidades financieras nacionalizadas, Grupo 1, requisito indispensable para recibir el primer tramo del rescate bancario: 39.500 millones, de los cuales casi 37.000 millones se destinarían a las entidades nacionalizadas y el resto iría a parar al SAREB. Esto supondría una inyección de 17.960 millones de euros en BFA-Bankia, 9.080 millones en Catalunya Banc, 5.425 millones en NCG Banco y 4.500 millones en el Banco de Valencia.

Estos planes de reestructuración contemplaban la reducción de tamaño de las entidades, tanto de sus balances, como de su red comercial o de oficinas y, por ende, de sus plantillas. Además, los planes exigían a las entidades nacionalizadas reorientar su actividad hacia la banca minorista, obligando a recuperar su actividad de banca tradicional y a alejarse de las actividades financieras de mayor riesgo. Es decir, en cuanto a su financiación, se exigía reducir al máximo su dependencia de la financiación mayorista y que su pasivo fuera fundamentalmente el adquirido a través de sus depositantes. En cuanto a la reorientación del negocio, se les instaba a abandonar actividades de riesgo, como las ligadas al crédito promotor, a vender las carteras industriales y algunas filiales, y a dedicar su actividad principalmente a otorgar crédito a las pymes y a los particulares. Además, se preveían pérdidas tanto para los accionistas como para los tenedores de participaciones preferentes.

Finalmente, las entidades nacionalizadas deberían transferir a la SAREB activos por valor de alrededor de 45.000 millones, con descuentos superiores al 50 por 100; dependiendo de si se tratan de inmuebles adjudicados o préstamos a promotores.

El 20 de diciembre se aprobaron el resto de los planes de capitalización pendiente, el de las entidades integrantes del Grupo 2, estimando una ayuda de 1.865 millones de euros.

En el último trimestre del año y como marco normativo del proceso de reforma descrito, destaca la aprobación de la Ley 8/2012<sup>76</sup>, en la que se preveían las coberturas adicionales por el deterioro de las financiaciones vinculadas a la actividad inmobiliaria de

76. Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre Saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Esta Ley resulta del compromiso de tramitar como Proyecto de Ley el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

las entidades, el procedimiento de apoyo del FROB para el caso en que esas coberturas adicionales supusieran un deterioro sustancial en la solvencia de los bancos y la creación de la SAREB.

Asimismo, destaca la aprobación de la Ley 9/2012<sup>77</sup>, que articula los procedimientos a seguir, los instrumentos y medidas, de cara a las tres situaciones de crisis en las que se puede encontrar una entidad. Distingue un procedimiento de actuación temprana, uno de reestructuración y, finalmente, uno de resolución.

A continuación se expone la situación a finales de 2012 del sector financiero español (cuadro I-22). Durante 2012, el sector ha profundizado su proceso de concentración, pasando de 23 entidades a 15, estas últimas agrupadas como ya se ha indicado.

Se especifican las intervenciones bajo la forma de ayudas prestadas o comprometidas, realizadas en efectivo, por parte del Fondo de Garantía de Depósitos (FDG); por el FROB, bajo la forma de participaciones preferentes o bajo la forma de capital; y la del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), bajo la forma de capital o de bonos convertibles contingentes.

La crisis financiera iniciada en 2008 tendría una especial incidencia en una parte sustancial del sistema de cajas de ahorro, en concreto, en aquellas que durante el periodo de expansión acumularon una mayor exposición al riesgo inmobiliario<sup>78</sup> y que acudieron en mayor medida a los mercados mayoristas en busca de financiación. La debilidad en el balance de estas entidades, pero sobre todo la situación de la entidad Bankia-BFA, cuyo gran tamaño y elevada cobertura geográfica la cualificaban como entidad sistémica, justificó la solicitud del rescate financiero a mediados de 2012<sup>79</sup>. De hecho, casi la mitad de la asistencia financiera del MEDE para la recapitalización de las entidades se destinó a dicha entidad. Otras cajas no necesitaron ser rescatadas, algunas de entre ellas también de carácter sistémico<sup>80</sup>.

El memorando de entendimiento que acompañó al rescate financiero obligaba a las cajas de ahorro a aportar su negocio financiero a un banco del que permanecerían como accionistas, aunque reduciendo su participación hasta el nivel de “no control”, y al mismo tiempo establecía la obligación de convertirse en fundaciones. Además, se prevé un estricto régimen de incompatibilidades entre los órganos de gobierno de las cajas y los bancos en los que participan.

---

*Dos leyes más antes de final de año*

---

*Estado de situación del proceso de reforma a diciembre de 2012*

---

*El futuro de las cajas de ahorro y su obra social*

77. Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y resolución de entidades de crédito.

78. Véase Memoria CES 2010.

79. Del conjunto de entidades rescatadas solamente una era un banco (Banco de Valencia).

80. Tras la integración de Banca Cívica y el Banco de Valencia, CaixaBank pasó a ser el primer banco español en número de activos.

CUADRO I-22. RESUMEN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS

Entidad resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación	Ayudas prestadas/comprometidas en efectivo (millones de €)						Ayudas contingentes		Observaciones
			FGD capital y aportaciones <sup>1</sup>	FROB 1 preferentes <sup>2</sup>	FROB 2 capital <sup>3</sup>	MEDE <sup>4</sup>	Total ayudas en efectivo	Esquema de protección de activos del FGD	Esquema de protección de activos del FROB		
BBVA	BBVA							953			UNNIM controlada por el FROB fue adjudicada a BBVA en marzo de 2012. Los 953 millones del FGD compensan los 948 millones invertidos previamente por el FROB, una vez capitalizados los intereses devengados de las participaciones preferentes.
	UNNIM;	Marzo-10		380	568						
	Caixa Sabadell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu	Marzo-12 capitalización de participaciones preferentes		380	568						
Bankinter											
Caixa-bank	Caixabank: La Caixa + Caixa Girona	Oct-10						6.477			Banca Cívica se integra finalmente en CaixaBank y desaparece la marca. Está previsto que las participaciones preferentes suscritas por el FROB en Banca Cívica sean reembolsadas por el Grupo Caixa.
		Abril-10		977							
	Dic-10										
	Mayo-12			1.000					72,5 % de pérdidas tras provisiones en cartera de autónomos y pymes y avales y otros compromisos		
	Banco de Valencia	Diciembre-12					4.500				Banco de Valencia, intervenido por el Banco de España en noviembre de 2011, fue adjudicado a CaixaBank por el FROB en diciembre de 2012. Las ayudas del MEDE son en forma de capital.

Grupo 0

**CUADRO I-22. RESUMEN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS (continuación)**

Entidad resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación		Ayudas prestadas/comprometidas en efectivo (millones de €)						Ayudas contingentes		Observaciones
		Julio-10	Dic.- 11	FGD capital y aportaciones <sup>1</sup>	FROB1 preferentes <sup>2</sup>	FROB2 capital <sup>3</sup>	MEDE <sup>4</sup>	Total ayudas en efectivo	Esquema de protección de activos del FGD	Esquema de protección de activos del FROB		
Kutxa-bank	BBK - Cajasur	Julio-10	Dic.- 11					-		Hasta 392 MD	Cajasur fue intervenida por el Banco de España en mayo de 2010 tras fracasar su intento de fusión con Unicaja. Adjudicada a BBK en julio de 2010 con un EPA de 392 millones del FROB.	
	Caja Vital/Kutxa											
Sabadell	Sabadell		Diciembre- 11	5.249				5.249			CAM fue intervenida por el FROB el 22-07-11 y adjudicada a Banco Sabadell el 7-12-11. Los 5.249 millones del FGD de inversión de capital incluyen los 2.800 MD comprometidos previamente por el FROB.	
	CAM								80% de pérdidas tras provisiones en activos determinados.			
Grupo Santander											Santander anuncia la absorción de Banesto, perteneciente al Grupo Santander, en diciembre de 2012.	
Unicaja	Unicaja							-				
	Caja Jaén		Abril-10									
Banco Popular	Banco Popular; Banco Pastor		2011									

Grupo 0

Grupo 3

CUADRO 1-22. RESUMEN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS (continuación)

Entidad resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación		Ayudas prestadas/comprometidas en efectivo (millones de €)					Ayudas contingentes		Observaciones	
				FGD capital y aportaciones <sup>1</sup>	FROB 1 preferentes <sup>2</sup>	FROB 2 capital <sup>3</sup>	MEDE <sup>4</sup>	Total ayudas en efectivo	Esquema de protección de activos del FGD	Esquema de protección de activos del FROB		
Grupo 3	Ibercaja Banco	Ibercaja Caja 3: CAI, Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz	En proceso de integración	Dic.-11				407	407			De culminarse la operación de integración con Ibercaja, Caja 3 pasará a ser una filial participada al 100% por Ibercaja Banco y, tras la plena integración comercial y operacional de las entidades se llevará a cabo su fusión. Las ayudas del MEDE son en forma de bonos convertibles contingentes.
								407				
Grupo 2	Banco Ceiss	Caja España	Marzo-10		525			604	1.129			Las ayudas del MEDE son en forma de capital. Una vez completada la recapitalización, que conlleva implícitamente dejar sin valor las participaciones preferentes suscritas por el FROB, este pasará a ser accionista mayoritario del Banco Ceiss y procederá a su reestructuración y venta.
		Caja Duero										
	Banco Mare Nostrum/ BMN	Caja Murcia, Caixa Penadés, Sa Nostra, Caja Granada	Junio-10		915		730	1.645				Se prevé la cotización de la entidad antes de que finalice 2017 como medida para facilitar la recuperación de ayudas públicas. Las ayudas del MEDE son en forma de bonos convertibles contingentes.



CUADRO 1-22. RESUMEN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS (continuación)

Entidad resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación	Ayudas prestadas/comprometidas en efectivo (millones de €)						Ayudas contingentes		Observaciones
			FGD capital y aportaciones <sup>1</sup>	FROB 1 preferentes <sup>2</sup>	FROB 2 capital <sup>3</sup>	MEDE <sup>4</sup>	Total ayudas en efectivo	Esquema de protección de activos del FGD	Esquema de protección de activos del FROB		
Grupo 2	Liberbank	Nov.-09	1650			124	1.774	Hasta 2.475 ME		CCM fue intervenida en marzo de 2009 por el Banco de España y adjudicada a Cajastur en noviembre de 2009. Los 1.650 M€ de saneamientos de capital del FGD corresponden a sumas invertidas en el saneamiento cuya recuperación depende de la realización de activos recibidos en dación por valor contable de 1.097 M€, distintos a los cubiertos por el EPA. Las ayudas del MEDE son en forma de bonos convertibles contingentes.	
		Abril-11								En la primera fase de la reestructuración formaban parte de un SIP en el que participaba CAM. Tras ser excluida del proyecto, CAM fue intervenida y, posteriormente, adjudicada a Banco de Sabadell.	
Grupo 1	Bankia-BFA	Junio-10		4.465						Los primeros 4.465 millones en preferentes fueron convertidos en acciones ordinarias a petición del Consejo de Administración de BFA en mayo de 2012.	
		Mayo-12 conversión de participaciones preferentes en capital		-4.465	4.465	17.959	22.424		Los 17.959 millones del MEDE en forma de capital, comprenden 4.500 millones adelantados por el FROB en septiembre de 2012 para restablecer la situación de capital regulatorio del grupo.		

CUADRO I-22. RESUMEN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS (continuación)

Entidad resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación	Ayudas prestadas/comprometidas en efectivo (millones de €)					Ayudas contingentes		Observaciones
			FGD capital y aportaciones <sup>1</sup>	FROB 1 preferentes <sup>2</sup>	FROB 2 capital <sup>3</sup>	MEDE <sup>4</sup>	Total ayudas en efectivo	Esquema de protección de activos del FGD	Esquema de protección de activos del FROB	
Catalunya Banc	Caixa Catalunya, Caixa Tarragona, Caixa Manresa	Marzo-10		1.250	1.718	9084	12.052			Controlada por el FROB. Los primeros 1.250 M€ de participaciones preferentes fueron convertidos en 18 de diciembre de 2012 en acciones ordinarias. Las ayudas del MEDE son en forma de capital.
		Diciembre-12 conversión de participaciones preferentes en capital		-1.250	1.250					
NCG Banco Nova-caixa Galicia	Caixa Galicia, Carxanova	Junio-10		1.162	2.465	5.425	9.052			Controlada por el FROB. Los primeros 1.162 M€ de participaciones preferentes fueron convertidos en 26 de diciembre de 2012 en acciones ordinarias. Las ayudas del MEDE son en forma de capital.
		Diciembre-12 conversión de participaciones preferentes en capital		-1.162	1.162					

Grupo I

En el momento de elaboración de esta Memoria se había presentado el Anteproyecto de Ley de Cajas y fundaciones bancarias. En él, además de lo dispuesto en el memorando de entendimiento, se recoge la vuelta de las cajas de ahorro a sus límites originales de actuación en cuanto a su actividad financiera, es decir, deben ceñirse al tramo minorista y a su ámbito territorial de actuación, asimismo se establecen unos límites concretos en cuanto al volumen de sus activos<sup>81</sup>. En caso de exceder esos límites las cajas tendrán que traspasar su actividad financiera a un banco que será participado por una fundación bancaria.

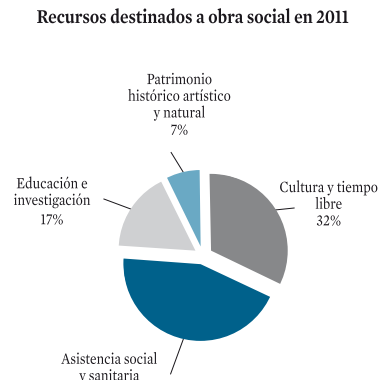
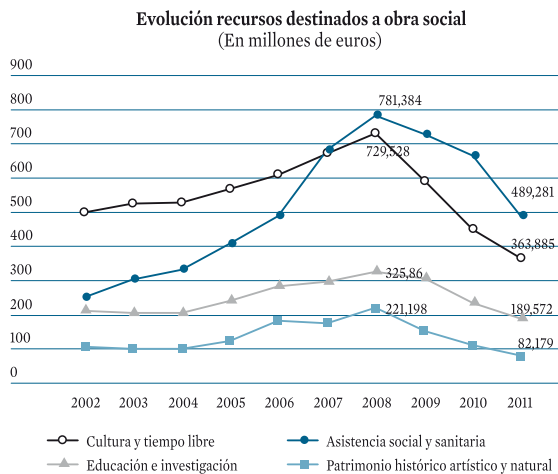
La nueva regulación pone punto final a la actividad de la práctica totalidad de unas entidades que surgieron hace más de un siglo cuyos orígenes estaban vinculados a la banca de proximidad y que tuvieron la obra social como signo distintivo.

A través de la obra social, las cajas de ahorro han destinado una elevada cantidad de recursos a fines sociales y culturales. Además, de la inversión directa a través de la obra propia, ha conseguido movilizar, a modo de catalizador, otros recursos bajo la forma de obra social en colaboración.

La mayor parte de los recursos, un 43,5 por 100, en 2011, se destinaba a medidas de asistencia social y sanitaria, seguidas de las destinadas a promover la cultura y las actividades de tiempo libre, las de educación e investigación y, por último, las de patrimonio histórico y natural.

En los últimos años, se observa una considerable reducción de los recursos destinados a financiar este tipo de proyectos cuya explicación se encuentra en los efectos

**GRÁFICO I-10. RECURSOS DE LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORRO**



Fuente: CECA, Memoria obra social 2011, 25 de julio de 2012.

81. Atendiendo a esas limitaciones, destacan los casos de Caixa Ontinyent y Caixa Pollença que mantendrán su actividad financiera como cajas de ahorro.

de la crisis económica sobre los resultados de las entidades. Todas las rúbricas han sufrido descensos desde 2008. De manera acumulada, las áreas que sufrieron más recortes fueron las de patrimonio histórico artístico y natural y las de cultura y tiempo libre. Los peores resultados derivados de la actividad financiera de las entidades, junto a los mayores requisitos en materia de reservas y de capital, han supuesto un descenso considerable de los recursos disponibles para la obra social de las cajas<sup>82</sup>.

Las fundaciones que ahora gestionarán la obra social obtendrán sus recursos a través de la explotación de sus activos y, en especial, de los dividendos que obtengan por su condición de accionista de los bancos resultantes del proceso de reestructuración. Por esta última vía, la evolución futura de los recursos disponibles dependerá de dos aspectos: por un lado, de la política de dividendos que sigan las entidades, que podría ser conservadora atendiendo las necesidades de capital de los bancos por las mayores exigencias en términos de coeficientes; por otro lado, del efecto dilución que el propio rescate produce sobre las acciones de las entidades rescatadas al aumentar el número de títulos. En definitiva, la incertidumbre sobre el volumen de recursos disponibles para la obra social en el medio plazo hace recomendable que las fundaciones traten de encontrar nuevas formas de colaboración que faciliten la continuidad de esta actividad.

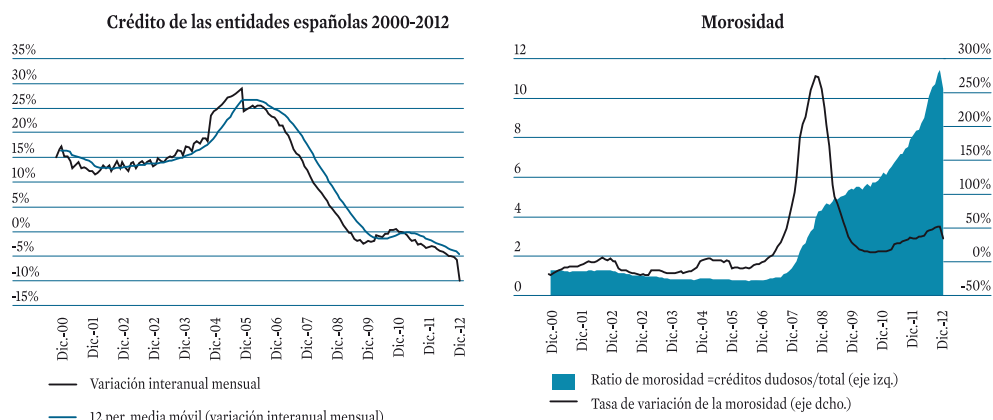
A lo largo de 2012, las entidades de crédito redujeron sus préstamos tanto a las empresas como a los hogares. El crédito a otros sectores residentes descendió un 10,0 por 100 en términos interanuales de diciembre. El crédito con garantías reales, principalmente con garantía hipotecaria, que representa algo más de la mitad del total de crédito de las entidades, descendió un 12,8 por 100 en términos interanual. El crédito comercial se redujo un 18,8 por 100 y, aunque supone alrededor del 2,5 del total de crédito, es muy relevante como financiador de circulante de la actividad empresarial y su descenso subraya la caída de la actividad productiva y comercial durante 2012.

De acuerdo con la *Encuesta sobre préstamos bancarios* en España elaborada por el Banco de España, el retroceso del volumen total de créditos respondería no solo a factores de oferta, principalmente unas mayores exigencias por parte de las entidades sobre la calidad de los solicitantes de crédito, sino también a una cada vez menor demanda tanto por parte de las empresas no financieras como de los hogares, por el deterioro de sus expectativas respecto a la evolución futura de la actividad.

No obstante, las empresas con mejores perspectivas de crecimiento y expectativas más favorables (entre las que se encuentran las dedicadas al comercio internacional, como se verá más adelante) se enfrentaron, a la hora de solicitar sus créditos, a unas

82. CECA, *Memoria obra social 2011*, 25 de julio de 2012.

GRÁFICO I-11. CRÉDITO DE LAS ENTIDADES Y MOROSIDAD, 2000-2012



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

condiciones crediticias excesivamente exigentes, tanto en garantías como en términos de tipo de interés.

Respecto a los niveles de morosidad, durante 2012 aumentó considerablemente el volumen de créditos dudosos, de manera que la ratio de créditos dudosos sobre el volumen total de créditos del conjunto de las entidades alcanzaría el 11,4 por 100 en noviembre. En diciembre, descendería hasta el 10,4 por 100 gracias a la transferencia de activos a la SAREB.

Las medidas aprobadas para el sector financiero español a lo largo de los últimos cuatro años y, sobre todo, durante 2012, han tratado de asegurar que las entidades de crédito españolas contaran con ratios de solvencia y niveles de capitalización adecuados para recuperar la confianza de los mercados, principalmente del interbancario.

### *Retos a medio plazo*

No obstante, la persistencia de las dificultades para acceder a esos mercados mayoristas de financiación, junto al impacto de la prima de riesgo sobre la financiación a través de títulos de renta fija, desvía, inevitablemente, la atención hacia la necesidad de captar y asegurar los depósitos de los clientes. Es más, de acuerdo al memorando de entendimiento, las entidades sujetas a los planes de reestructuración y recapitalización deberán financiarse, principalmente, por esta última vía. Este tipo de financiación más estable y segura ayudaría, además, a mejorar la reputación crediticia de las entidades españolas.

Por tanto, uno de los resultados que parece vislumbrarse del proceso de reestructuración es un retorno de las entidades a las actividades de banca minorista. En un contexto de redimensionamiento de las entidades<sup>83</sup>, es decir, con un menor número

83. La sobrecapacidad del sistema bancario español, medido por el número de oficinas por habitantes, ha sido otro de los resultados del reciente periodo de expansión. La diferente situación de partida entre las cajas y los bancos en cuanto a su presencia en el mercado de crédito, la fuerte competencia entre

de oficinas y de personal, las entidades se enfrentarán al reto de mejorar y profundizar sus relaciones con los clientes, tanto en las operaciones de pasivo como de activo.

Esto supone romper la dinámica de restricción crediticia que se ha instaurado en el sistema financiero español desde el inicio de la crisis. En efecto, las operaciones de crédito se han reducido considerablemente a lo largo de los últimos años. En 2008 y 2009, el crédito de las entidades se contrajo tras el estallido de lo que, a priori, parecía una crisis exclusivamente financiera. Esa restricción crediticia tanto de préstamos de largo plazo, relacionados por lo general con operaciones de inversión y crecimiento, como de los créditos a corto plazo, que financian habitualmente el circulante de las empresas, repercutió negativamente en las finanzas del tejido empresarial español que comenzaban a enfrentarse a una expectativas poco halagüeñas sobre la actividad económica general.

Mas adelante, las sucesivas reformas del sistema financiero, que se han traducido en mayores exigencias para los coeficientes de reserva y de capital, la persistencia de dificultades en la financiación mayorista, la debilidad de algunas entidades y las crecientes necesidades de financiación del sector público no han hecho sino recrudecer la restricción crediticia de las entidades. El mayor impacto, como se analizará en el apartado de financiación de la economía, lo sufren las economías domésticas y las empresas, ambos protagonistas del fuerte proceso de endeudamiento durante el periodo de expansión.

Pero la reactivación de la economía española necesita contar con la financiación de las entidades para invertir en actividades productivas alternativas. El sistema financiero se enfrenta al desafío de propiciar y, sobre todo, financiar la salida de la crisis económica, desde los cambios estructurales a los que está siendo sometido. La concentración del número de entidades, la reducción del exceso de capacidad del sistema y el fortalecimiento de la supervisión bancaria caracterizarán este nuevo entorno.

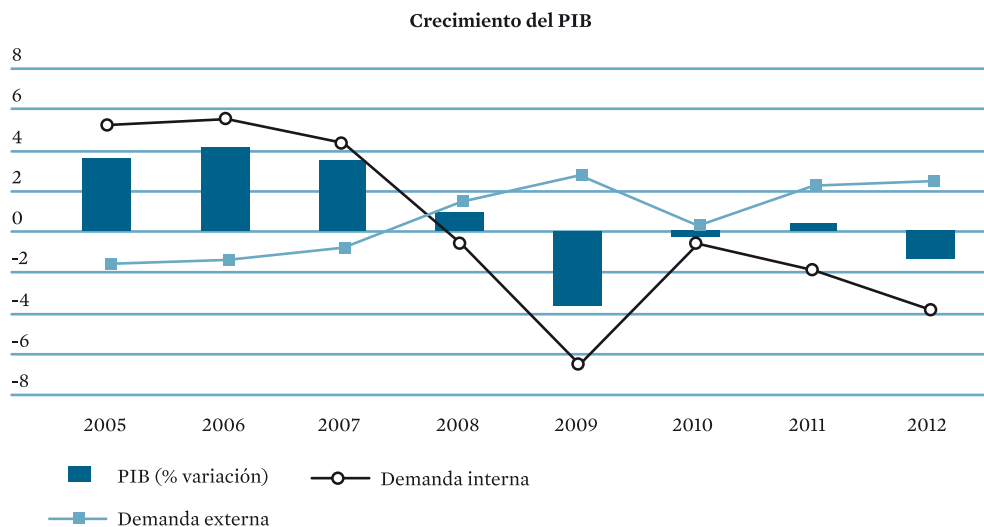
En el medio o largo plazo se espera que las reformas permitan diferenciar entre entidades sanas y las demás, recuperando la confianza de los inversores y reduciendo la dependencia del sistema financiero español del Banco Central Europeo. Todo este proceso habrá culminado con éxito cuando el crédito vuelva a fluir hacia la economía real y no constituya un impedimento u obstáculo para iniciar la senda de una recuperación económica sostenible.

### **3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA**

Como ya se ha indicado, en el año 2012 la economía española cayó un 1,4 por 100 frente al leve crecimiento del 0,4 por 100 del año anterior. Desde el lado de la demanda, este decrecimiento se debió exclusivamente a la caída de la demanda interna que restó 3,9 puntos porcentuales al crecimiento agregado del PIB, dado que la demanda externa contribuyó positivamente, con 2,5 puntos, al crecimiento agregado.

entidades, la mayor presencia relativa del pequeño empresariado en el tejido productivo español y el retraso en la penetración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, constituyen los principales factores explicativos de esta situación diferencial respecto a los socios comunitarios.

**GRÁFICO I-12.** PIB POR COMPONENTES DE LA DEMANDA, 2005-2012  
(Contribución en puntos porcentuales)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

### 3.5.1. Demanda interna

La evolución de la demanda interna siguió una senda descendente acelerada a lo largo de todo el año 2012 hasta acabar sustrayendo al crecimiento agregado 4,7 puntos en el cuarto trimestre del año. Este comportamiento de la demanda interna siguió la tendencia a la baja iniciada en el año 2008, con la excepción del año 2010 en el que creció, lo que muestra el fuerte deterioro de la demanda interna durante el transcurso de la crisis.

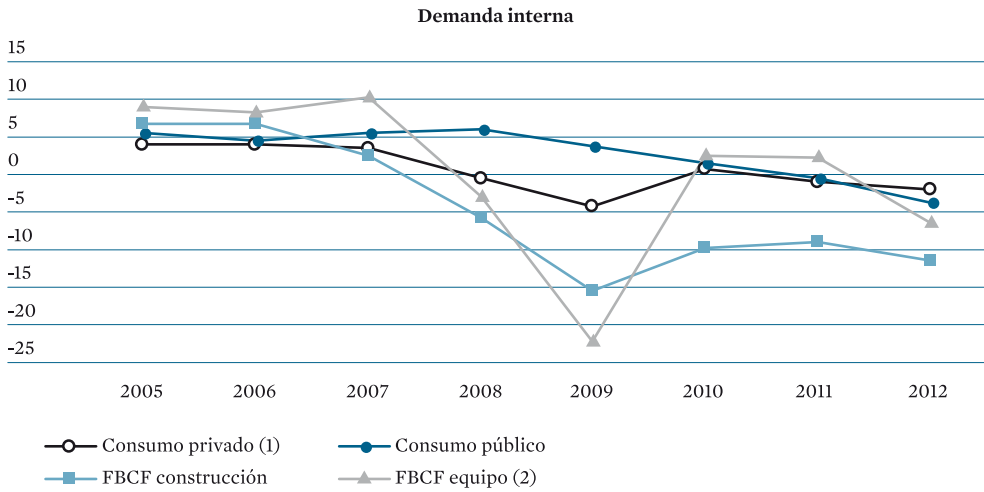
#### **Consumo**

En términos de Contabilidad Nacional Trimestral, el gasto en consumo final se contrajo un 2,5 por 100 frente al decrecimiento del 0,8 por 100 del año anterior. La evolución a lo largo del año mostró una tendencia a un menor gasto a medida que avanzaba el año. Tanto el consumo privado como el público contribuyeron a dicha caída.

El consumo privado, compuesto por el consumo de los hogares y el de las Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, cayó un 2,1 por 100, un punto más que en el año precedente. Durante los cuatro trimestres de 2012, el consumo de los agentes privados fue disminuyendo hasta situarse en el entorno del -3,0 por 100 interanual en el último trimestre. Este receso del consumo privado se debió, en parte, al incremento de los tipos de gravamen del impuesto sobre el valor añadido que fueron implementados a partir del 1 de septiembre.

El gasto en consumo de las Administraciones públicas por su parte se redujo en un 3,7 por 100, más de tres puntos que en el año anterior, de manera que siguió la senda

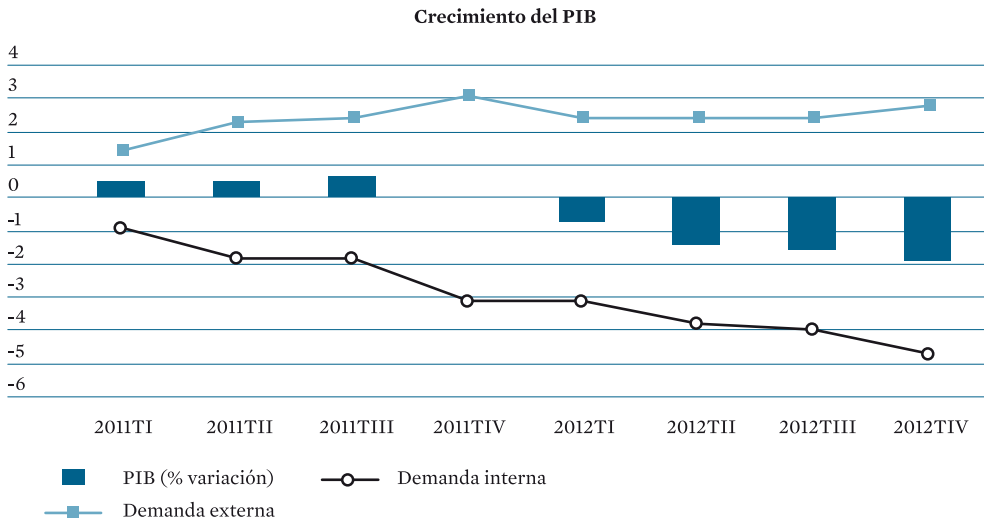
**GRÁFICO I-13. DEMANDA INTERNA, 2005-2012**  
(Tasas de variación interanual)



(1) Hogares e ISFLSH (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).  
(2) Bienes de equipo y activos cultivados.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, y Ministerio de Economía y Competitividad.

**GRÁFICO I-14. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, TRIMESTRES 2011-2012**  
(Contribución en puntos porcentuales)



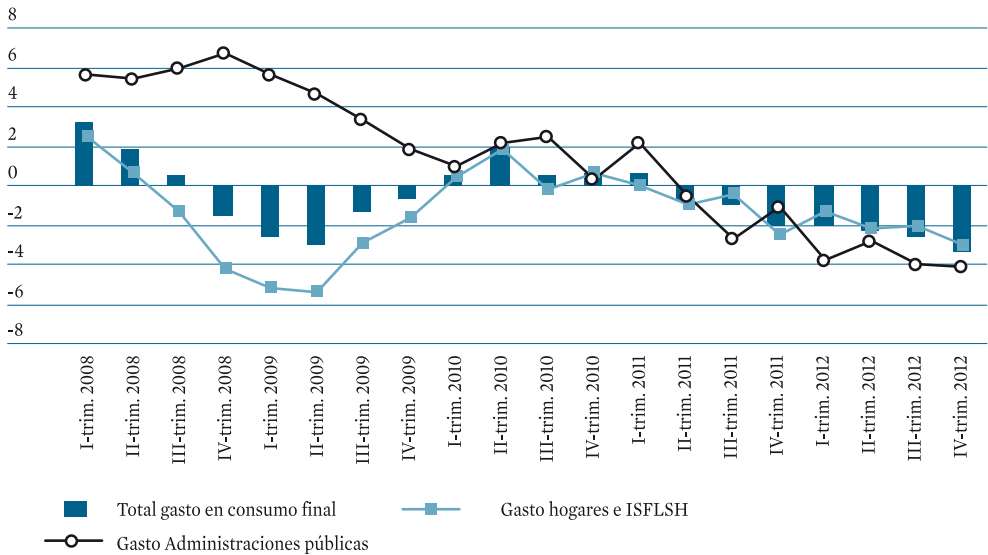
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, y Ministerio de Economía y Competitividad.

decreciente marcada desde 2008, y de hecho, 2012 fue el año que más se contrajo el consumo público desde el comienzo de la crisis. Ello se debió a los recortes en el gasto público aplicados en diversos ámbitos como la educación, la sanidad, así como, la supresión



**GRÁFICO I-15. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2008-2012**

(Tasas de variación interanual)

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

de la paga extra de Navidad a los funcionarios y la congelación de sus salarios para 2013. A lo largo del año, el gasto en consumo final de las Administraciones públicas sufrió decrementos del entorno de los cuatro puntos porcentuales en los cuatro trimestres salvo en el segundo en el que la caída fue menor, del 2,8 por 100 interanual, debido en parte a la aplicación del Plan de pago a proveedores puesto en marcha por el Gobierno.

La mayoría de los indicadores de consumo reflejaron un notorio deterioro a lo largo del ejercicio 2012, y con escasos signos de mejora a tenor de los resultados conocidos de los primeros meses de 2013.

Así, el indicador sintético del consumo<sup>84</sup> experimentó una caída del 2,6 por 100, dos puntos y medio mayor que la caída registrada en 2011. Un comportamiento semejante se observó en el índice de ventas al por menor que se vio minorado de media en un 6,8 por 100, algo más de un punto por encima de la caída registrada en 2011, para acabar el año con una caída del 9,6 por 100.

El indicador de ventas interiores en las grandes empresas para los bienes y servicios de consumo, evolucionó de manera similar, al caer un 5,2 por 100 frente a del -3,9 en el ejercicio precedente. A lo largo de todos los trimestres de 2012 este indicador

*Indicadores de consumo*

84. Indicador que se obtiene a partir de los siguientes indicadores parciales: ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante, índice de comercio al por menor, disponibilidades de consumo, matriculación de turismo, remuneración real de asalariados e indicador de confianza de los consumidores.

sufrió retrocesos, que fueron del entorno del 7,0 por 100 en el cuarto trimestre, y los datos disponibles de los primeros meses de 2013 muestran una tendencia similar.

El índice de producción industrial filtrado de los bienes de consumo experimentó por su parte una acusada caída del 4,8 por 100, 3,8 puntos más que la caída registrada en 2011. Esta caída se debió, sobre todo, a la minoración del índice de consumo de bienes duraderos, que se contrajo un 11,5 por 100. El otro componente del indicador, el referido a los bienes no duraderos, registró una disminución interanual del 4,1 por 100, lo que contrasta con el leve crecimiento alcanzado en 2011, del 0,1 por 100.

Otros indicadores adecuados para analizar el consumo son el índice de la cifra de negocios y el índice de la entrada de pedidos de los bienes de consumo. El primero cerró el año 2012 registrando una caída del 11,4 por 100 frente a la caída del 14,5 por 100 sufrida en 2011. En cuanto al índice de la entrada de pedidos de los bienes de consumo, este experimentó una caída del 2,9 por 100 que contrasta con el crecimiento del 3,0 por 100 alcanzado en 2011. La evolución de este indicador muestra cómo cae a un ritmo acelerado durante los tres primeros trimestres, para a partir del cuarto comenzar a crecer y seguir haciéndolo en los primeros meses de 2013.

Por otro lado, el indicador de confianza de los consumidores mostró una caída del 31,7 por 100 frente a una del 17,1 por 100 en 2011. Finalmente, el indicador de las matriculaciones de automóviles proporcionado por la DGT mostró una caída de las matriculaciones de turismos<sup>85</sup> del 12,9 por 100, 6 puntos menos que la caída registrada en 2011. Este indicador contabilizó caídas trimestrales a lo largo de todo el año 2012 a un ritmo acelerado. Como media, se vendieron al mes durante 2012 58.500 automóviles frente a las 67.400 unidades mensuales en 2011. A pesar del plan de ayuda para la compra de coche nuevo aprobado por el gobierno y puesto en marcha a partir del 1 de octubre de 2012, el denominado PIVE (Programa de Incentivos para los Vehículos Eficientes)<sup>86</sup>, la venta de turismos descendió en el cuarto trimestre.

### ***Inversión***

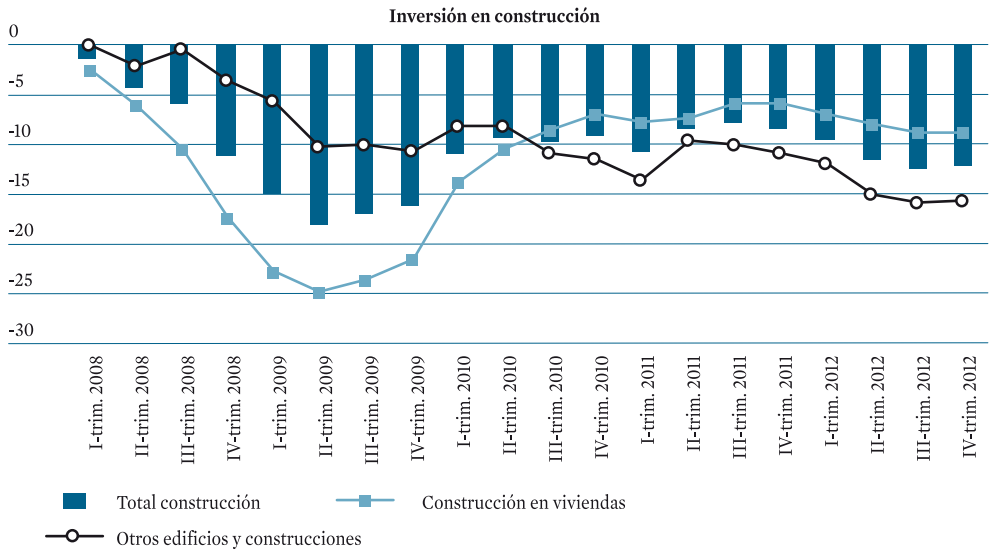
La inversión, medida por la formación bruta de capital fijo, continuando la tendencia iniciada en 2008, sufrió una caída considerable, del 9,1 por 100, casi cuatro puntos más que la caída registrada en el año anterior. Tanto la inversión en construcción como la inversión en bienes de equipo contribuyeron en similar medida a dicha contracción.

Así, la inversión en construcción disminuyó un 11,5 por 100, frente a una caída del 9,0 por 100 en el ejercicio anterior. A medida que avanzaba el año la caída fue cada vez mayor, hasta acabar en el último trimestre registrando una tasa de variación del -12,3 por 100.

85. Se incluyen matriculaciones de todo-terrenos y derivados de turismos.

86. La ayuda consistió en 1.000 euros aportados por el Ministerio de Industria, con la condición de que los fabricantes aportaran otros 1.000 euros. Como requisito, se debía dar de baja un coche de más de 12 años, y el vehículo adquirido debería tener unas emisiones reducidas y no superar los 25.000 euros.

**GRÁFICO I-16.** INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y EN CONSTRUCCIÓN, 2008-2012  
(Tasas de variación interanual)



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

Esta caída sufrida en la inversión en construcción no se debió exclusivamente a la registrada en la construcción de vivienda sino que se debió también a la construcción de otro tipo de edificios y construcciones, de hecho esta segunda partida es la causante principal de la caída de todo el sector en el año analizado.

La construcción de vivienda se contrajo un 8,0 por 100 en 2012, más de un punto que la contracción del año 2011. Este acusado porcentaje representa la continuación del proceso de ajuste producido durante la crisis y es consecuencia de la sobreproducción de inmuebles de uso residencial y de la sobrevaloración generada durante el ciclo de expansión inmobiliaria.

El siguiente factor que explica la caída de la inversión agregada es la caída de la inversión en bienes de equipo y activos cultivados que se contrajo un 6,6 por 100, lo que supone una drástica disminución con respecto al año anterior que presentó un crecimiento del 2,3 por 100. Esta tendencia decreciente se inició en el último trimestre de 2011 y ha seguido durante todos los trimestres de 2012 a un ritmo acelerado. Las dos partidas que explican este drástico decrecimiento son la inversión en equipos de transporte y la inversión en maquinaria y otros bienes de equipo destacando sobre todo la primera partida.

La inversión en equipos de transporte experimentó un retroceso del 10,1 por 100 en 2012, lo cual ha supuesto el inicio de una senda de decrecimiento ya que en los dos años posteriores las tasas de variación interanuales eran positivas. Además, en 2012 el ritmo de decrecimiento ha sido acelerado llegando en el cuarto trimestre al 13,0 por 100 en términos interanuales.

El capítulo de la inversión en maquinaria y otros bienes de equipo, explica también la contracción de la inversión, ya que esta partida disminuyó un 5,4 por 100, en contraste con un leve crecimiento experimentado en 2011 del 0,4 por 100. También esta variable inicia una senda de decrecimiento desde los últimos meses de 2011.

Esta tendencia de la evolución de la inversión agregada es notoriamente negativa, la cual podría pronosticar la continuación de la recesión en 2013 lastrada en gran medida por una demanda interna muy debilitada, una grave incertidumbre y empeoramiento de las expectativas, la continuidad de la destrucción de empleo y las dificultades de acceso al crédito.

Los diversos indicadores sobre la inversión más importantes muestran conclusiones similares sobre la evolución y comportamiento de la inversión en la economía española en 2012 caracterizándose por unas recaídas generalizadas y, en algunos casos, marcando claramente su distinción con respecto a tendencias seguidas en 2011 y/o años anteriores.

---

### *Indicadores de la inversión*

Así, el indicador sintético de bienes de equipo sufrió una caída del 5,8 por 100, lo cual contrasta en buena medida con la variación positiva experimentada durante el ejercicio anterior que fue del 0,5 por 100. A lo largo de los cuatro trimestres este indicador decreció a un ritmo acelerado. Una trayectoria similar es la que ofrece la información estadística facilitada por la DGT sobre las matriculaciones de los vehículos de carga, que muestra un retroceso considerable del 24,8 por 100 en contraste con el retroceso de 2011 que fue del 6,6 por 100. Además, para los primeros meses del año 2013 también se puede apreciar una tendencia negativa muy semejante.

Por otro lado, el Índice de Producción Industrial (IPI) filtrado de bienes de equipo contabilizó una acusada caída del 10,8 por 100, dato muy distinto al del año anterior en el que se produjo un modesto crecimiento del 0,8 por 100. Las disminuciones de este indicador se han ido ralentizando a lo largo de los últimos tres trimestres del ejercicio 2012 y primeros meses del año 2013. Asimismo, las tasas de variación anuales de los índices de cifra de negocios y de entrada de pedidos en la industria de bienes de equipo han retrocedido un 8,9 y un 2,9 por 100 respectivamente en 2012. Ello ha supuesto también un cambio destacable puesto que el año pasado estos índices tenían valores positivos del 2,5 y del 3,0 por 100 respectivamente. Sin embargo, a finales del año y principios de 2013 el primer índice mencionado ralentiza sus decrementos y, en cuanto al índice de entrada de pedidos de bienes de equipo vuelve a crecer en el último trimestre del año al 3,8 por 100 y también en el primer mes de 2013.

Por su parte, el indicador de disponibilidades de bienes de equipo registró al cierre del año una caída del 8,3 por 100, menor que la del ejercicio precedente que fue el 9,9 por 100. Esta tendencia se da también a lo largo de los cuatro trimestres del año 2012, sin embargo, el dato disponible de enero de 2013 muestra una caída superior a la registrada en el último trimestre de 2012, al pasar del -4,5 al -11,2 por 100.

Finalmente, el indicador de la confianza industrial disminuyó más que en el ejercicio anterior, al elevarse del -12,5 por 100 en 2011 al -17,5 por 100 en 2012. A lo largo de 2012 el ritmo de decrecimiento de la confianza industrial se aceleró durante los tres primeros trimestres, mientras que a partir del cuarto y durante los primeros meses de 2013 se observaron moderadas mejorías.

El CES ha venido señalando en las anteriores Memorias el papel causante que ha tenido la desinversión en el sector de la construcción de la que se deriva la recesión económica que sufre el país desde 2008. Comenzando por el índice de producción de la construcción elaborado por Eurostat, este sufrió una caída del 5,2 por 100 que contrasta con la caída del 19,3 por 100 acaecida en 2011, además, dicha caída en el año 2012 fue considerablemente menor que las producidas desde el año 2008. En términos trimestrales, se produjeron recaídas durante los tres primeros trimestres sobre todo en el segundo; solo en el cuarto trimestre el indicador creció de manera que compensó, en parte, el decrecimiento de los trimestres anteriores. La caída de este indicador se explica fundamentalmente por el considerable decrecimiento de la obra civil que se contrajo un 14,6 por 100 en 2012, porcentaje que es mucho menor que el decaimiento producido en 2011 que fue del 20,2 por 100, si bien durante los tres últimos trimestres el ritmo de decrecimiento se ralentizó sobre todo en el cuarto. En cuanto al otro componente de este indicador, la edificación, también cayó pero de forma más moderada que en el año anterior, pasando de una disminución del 19,1 en 2011 a otra del 3,0 por 100 en 2012. Por trimestres, se produjeron caídas durante los tres primeros y en el cuarto, hubo un crecimiento considerable del 7,6 por 100.

---

*Indicadores de la construcción*

Por otro lado, existen algunos indicadores que acentuaron las caídas sufridas en el sector de la construcción, como son la cantidad de presupuestos de ejecución con visados de obra nueva y su cuantificación. Ambos cayeron significativamente en comparación con el ejercicio anterior, concretamente el número de presupuestos de ejecución disminuyó casi un 38 por 100 en 2012 frente a la caída del 20,8 por 100 en 2011, los retrocesos fueron crecientes durante los tres primeros trimestres y a partir del cuarto se moderaron. Algo semejante se produjo con la cuantificación de dichos presupuestos cuya caída fue más acusada que la del año anterior, pasando del 18,5 por 100 al 37,2 por 100 en 2012.

Del mismo modo, las licitaciones oficiales totales sufrieron un descenso acusado cercano al 47 por 100 en 2012, casi siete puntos por encima de la caída acaecida en 2011. Por tipos de obra, la edificación es la que más contribuyó a la minoración de las licitaciones oficiales que llegaron a caer en 2012 un 54,4 por 100, solo dos puntos menos que la caída en 2011. En cuanto a la obra civil, aumentó su caída registrando en 2012 una minoración del 43,6 por 100 en contraste con 2011 que fue del 29,3 por 100.

En línea con los retrocesos que ha sufrido el sector de la construcción, el indicador de la confianza de la construcción, elaborado por la Comisión Europea, sufrió un retroceso similar al del ejercicio precedente, cayendo casi un 55 por 100 y además el ritmo de decrecimiento de este indicador aumentó durante el año mientras que en los primeros meses de 2013 dicho ritmo se ralentizó levemente.

El indicador sintético de la construcción<sup>87</sup> también experimentó una caída similar a la de 2011, en concreto disminuyó un 9,9 por 100 y no presentó signos importantes de mejora a lo largo del año 2012.

Analizando los indicadores que versan sobre los consumos intermedios, el referido al consumo aparente de cemento, sufrió un retroceso importante en 2012, concretamente cayó un 34,2 por 100 frente a la caída acaecida en 2011 que fue de 16,4 puntos porcentuales. Además, las caídas se han repetido a lo largo de los trimestres del año sobrepasando el 30 por 100.

Con respecto al índice de compra-venta de viviendas, este cayó un 11,4 por 100, casi siete puntos menos que la caída experimentada en 2011. Durante los dos primeros trimestres hubo caídas y durante los dos últimos trimestres se alcanzó un claro crecimiento. Además, en los primeros meses del año 2013 se registran crecimientos mensuales que rondan el 18,0 por 100, pero que pueden obedecer al retraso en la recogida de datos de operaciones realizadas a finales de año, antes de los cambios en la fiscalidad producidos el 1 de enero de 2013. Por tipos de vivienda, las operaciones de compra-venta relativas a la vivienda protegida bajaron un 20,0 por 100, y las relativas a la vivienda libre disminuyeron un 10,1 por 100. En cuanto a las viviendas usadas y nuevas, las operaciones de compra-venta disminuyeron un 13,0 y un 9,7 por 100 respectivamente. Adicionalmente, el número de viviendas terminadas en 2012 fue de 133.002, lo que significó una caída del 25,8 por 100 con respecto a 2011 que sigue la tendencia decreciente iniciada desde 2008.

En cuanto al número de hipotecas de viviendas, estas se redujeron en igual porcentaje que en 2011, un 32,8 por 100, pero el ritmo de caída se fue desacelerando a lo largo de 2012. Además, el capital prestado también volvió a caer, un 38,0 por 100, más de dos puntos porcentuales que en 2011. Todo ello se produjo pese a las continuadas caídas del euríbor que llegó al entorno del 0,6 por 100 en el último trimestre y, pese a la disminución continuada del índice del precio de la vivienda publicado por el INE que registró en 2012 una caída del 13,7 por 100.

En efecto, aun con los menores precios de la vivienda y el descenso de los tipos de interés, las ventas no se recuperaron por el efecto riqueza negativo, la menor renta disponible de las economías domésticas, el endurecimiento de las condiciones de crédito, los incrementos fiscales y la menor demografía.

87. Indicador que se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: afiliados en la construcción, IPI de la construcción, consumo de cemento, visados de obra nueva, indicador de confianza de la construcción, importe prestado en hipotecas urbanas y viviendas iniciadas periodificadas.

### 3.5.2. Sector exterior

Por quinto año consecutivo el sector exterior fue el motor de la economía española, al contribuir en esta ocasión con 2,5 puntos porcentuales al crecimiento agregado, dos décimas de punto más que el año anterior pero cuatro décimas menos de la previsión oficial de hace un año. Para 2013 dicha previsión señala una contribución al crecimiento del PIB de 2,3 puntos porcentuales, que volverá a mitigar en cierta medida el esperado nuevo impacto negativo de la demanda interna.

En el conjunto del año 2012, las exportaciones de bienes y servicios en términos reales aumentaron un 3,1 por 100 mientras que las importaciones cayeron un 5,0 por 100, frente a un incremento de las exportaciones del 7,6 por 100 y una caída de las importaciones del 0,9 por 100 registrados en 2011. En esta ocasión, la tasa de variación de las exportaciones de servicios fue superior a la registrada por la de bienes.

A pesar del buen comportamiento del sector exterior en su conjunto a lo largo de 2012 cabe señalar no obstante que en los dos meses finales del año las exportaciones de bienes y servicios se desaceleraron y las importaciones vieron incrementar su caída, como consecuencia, en el primer caso, de la contracción registrada por los países de la zona euro y, en el segundo, de la intensificación de la contracción de la economía española en dicho periodo.

En términos nominales de balanza de pagos, todas las sub-balanzas corrientes mejoraron sus resultados respecto al año anterior, dando como resultado una corrección del déficit corriente del 70,8 por 100. En efecto, la balanza comercial, más por la caída de las importaciones que por el aumento de las exportaciones, fue la que contribuyó en mayor medida a la corrección del saldo corriente, pero también aumentó el superávit de la balanza de servicios, más en esta ocasión por la rúbrica de otros servicios que la de turismo y viajes, mejoró el saldo negativo de rentas y se redujo el saldo acumulado negativo de la balanza de transferencias. La balanza de capital, por su parte, generó un excedente superior en un 19,7 por 100 al registrado el año anterior.

Así, como consecuencia de la disminución del déficit por cuenta corriente y del aumento del superávit de la cuenta de capital, la necesidad de financiación exterior de la economía española<sup>88</sup>, que se analiza más en detalle en el siguiente epígrafe de esta Memoria, volvió a disminuir por quinto año consecutivo, hasta el punto de que desde el inicio del segundo semestre del año dicha necesidad se ha tornado en capacidad de financiación, cuando en los últimos meses de 2007 la necesidad de financiación exterior llegó a alcanzar el 10,0 por 100 del PIB, la cifra más elevada de los países desarrollados tras la de Grecia.

En todo caso, este positivo comportamiento en 2012 de las ventas de bienes y servicios al resto del mundo se ha producido en un contexto de fuerte desaceleración o

88. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

## CUADRO I-23. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2011-2012

(Millones de euros)

Conceptos	2011			2012			% Var. saldo 2011-2012*
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
<b>Cuenta corriente</b>	<b>386.879,7</b>	<b>424.376,8</b>	<b>-37.497,0</b>	<b>397.613,9</b>	<b>405.871,8</b>	<b>-8.257,9</b>	<b>-78,0</b> △
Balanza comercial	222.640,6	262.367,4	-39.726,9	231.525,4	256.453,2	-24.927,8	-37,3 △
Servicios	102.219,9	67.979,9	34.240,0	109.684,8	70.110,1	39.574,7	15,6 △
Turismo y viajes	43.026,1	12.422,0	30.604,1	43.306,2	11.905,9	31.400,4	2,6 △
Otros	59.193,8	55.557,9	3.636,0	66.378,5	58.204,2	8.174,3	124,8 △
Rentas	42.355,0	68.460,8	-26.105,8	36.449,0	54.896,6	-18.447,6	-29,3 △
Transferencias	19.664,2	25.568,6	5.904,4	19.954,8	24.411,9	-4.457,2	-24,5 △
<b>Cuenta de capital</b>	<b>7.189,8</b>	<b>1.702,0</b>	<b>5.487,8</b>	<b>7.922,4</b>	<b>1.353,8</b>	<b>6.568,7</b>	<b>19,7</b> △
<b>Cuentas corriente+capital</b>	<b>394.069,5</b>	<b>426.078,8</b>	<b>-32.009,2</b>	<b>405.536,3</b>	<b>407.225,6</b>	<b>-1.689,3</b>	<b>- 94,7</b> △

\* Los signos: △ y ▽ indican mejora y empeoramiento del saldo.

Fuente: Banco de España.

incluso de retrocesos en la actividad de los principales socios comerciales y de fuerte desaceleración en el comercio mundial en su conjunto, que apenas creció un 2,0 por 100 según la OMC, por lo que cabe suponer que nuevamente se haya incrementado la cuota de participación del volumen de las exportaciones españolas en el comercio mundial. Y ello a pesar, como se ha señalado habitualmente en las anteriores Memorias del CES, de la fuerte ganancia de cuota de mercado mundial de las exportaciones de los países emergentes y la consiguiente disminución de la cuota de los principales países desarrollados.

La mejora de la competitividad-precio de las exportaciones españolas en 2012 ex-

### Competitividad precio

plica solo en parte este resultado. En efecto, tal y como muestran los índices de tendencia de la competitividad (ITC)<sup>89</sup>, la capacidad competitiva de la economía española

frente al exterior en términos de precios mejoró en 2012.

Así, el ITC calculado con IPC frente al resto de países de la OCDE disminuyó en el conjunto del año un 1,4 por 100, frente al aumento del 0,7 por 100 registrado en 2011. Esta ganancia de competitividad obedeció a un descenso en el índice del tipo de cambio y al mantenimiento del índice de precios relativos. Frente a los Estados miembros de toda la Unión Europea y de la zona euro también se produjo una ganancia o mejora de la competitividad-precio, pero en menor medida. Esta se debió en el caso de la UE-27 a la caída del índice del tipo de cambio que compensó el ligero avance del índice de precios relativos de consumo. El ITC calculado frente a la zona euro experimentó por su parte un muy ligero incremento, del 0,1 por 100, inferior al incremento del 0,5 por 100 del año anterior, que, como es lógico se explicó en exclusiva por el

89. Un aumento o descenso de los índices señalan una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calculan.



mayor incremento medio del IPC que el de las principales economías clientes, Francia y Alemania.

Cabe señalar no obstante que en el cuarto trimestre del año se ha producido una ligera pérdida de competitividad con todas las áreas consideradas, debido a un mayor incremento del índice de precios relativos en dicho periodo en España que no pudo ser compensado por el descenso del tipo de cambio.

El análisis de la competitividad-precio de las exportaciones españolas mediante el ITC que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el índice de precios de consumo que incorpora todos los bienes, incluidos los no comercializables en el exterior, también mostró, hasta el tercer trimestre del año<sup>90</sup>, una ganancia de competitividad, que fue mayor, ITC del -0,7 por 100, frente a los países de la OCDE, que la registrada frente a la UE-27, ITC del -0,4 por 100, y una ligera pérdida de competitividad frente a la zona euro al aumentar el ITC una décima respecto al valor registrado en el mismo periodo del año anterior.

Pero estas mejoras de la competitividad precio en 2012 no explican en su totalidad, ni siquiera principalmente, los buenos resultados de los productos y servicios españoles en los mercados exteriores en los últimos años. En efecto, el resto de los determinantes de la exportación, como una creciente diversificación geográfica y sectorial, la ampliación del número de empresas que exportan (un 12,0 por 100 más que en 2011) ya sea por vocación o necesidad frente a la crisis interna, la existencia de grandes empresas exportadoras con elevados niveles de productividad y competitividad, o como, entre otros, mejoras en factores como la innovación, la calidad o las labores gerenciales y organizativas explicarían en mayor medida el aumento de la competitividad exterior de la economía española. A todo ello habría que añadir el probable cambio producido en la estructura productiva española que se ha adecuado en mayor medida a la demanda mundial.

### **Comercio de mercancías**

En términos de aduanas, el déficit comercial de mercancías se redujo en un 33,6 por 100, debido a un aumento de las exportaciones del 3,8 por 100 y una caída de las importaciones del 2,8 por 100. La tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se situó en un 87,9 por 100, cifra 6,1 puntos porcentuales superior a la del año anterior y desconocida en las series estadísticas históricas, dado que es superior a las registradas en la segunda mitad de los años noventa tras las devaluaciones de la moneda española de unos años antes. La tasa de cobertura llegó incluso a situarse por encima del 93,0 por 100 en los tres últimos meses de 2012.

---

*Cifra récord de la tasa de cobertura*

90. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con índices de valor unitario de exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2012, como consecuencia del mayor retraso en la publicación de los índices de valor unitario o, en su caso, de los índices de precios de las exportaciones.

De hecho, el déficit de 30.757,4 millones de euros registrado se tornaría en superávit si se descontasen los 45.503,7 millones de euros que supuso en 2012 el déficit comercial de los productos energéticos.

El perfil del comercio exterior a lo largo del año mostró un máximo de crecimiento interanual de las exportaciones en el mes de octubre y una posterior desaceleración en los meses finales del año por la entrada en recesión de las principales economías clientes de la Unión Europea. Por lo que respecta a las importaciones, estas también incrementaron su caída en los meses finales del año por la mayor contracción de la actividad en dicho periodo y probablemente por el anticipo del gasto en consumo e inversión por el aumento de los tipos del IVA en el mes de septiembre realizado en el trimestre anterior.

En 2012 los principales sectores exportadores fueron el de semimanufacturas, 25,5 por 100 del total, el de bienes de equipo, 19,6 por 100, y el de alimentos, del 15,3 por 100. En efecto, por primera vez el sector del automóvil no figura entre los tres principales sectores de exportación, al suponer el 13,7 por 100 del total, con una caída de las exportaciones del 7,6 por 100, mayor en componentes del automóvil que en vehículos terminados.

#### *Análisis sectorial*

Todos los sectores registraron aumentos en sus ventas exteriores, salvo el mencionado sector del automóvil, el de semimanufacturas no químicas, -2,1 por 100, y el de bienes de consumo duradero, -1,9 por 100.

Las exportaciones del sector de alimentos fueron las que más crecieron, un 11,7 por 100, con incrementos igualmente de dos dígitos de rúbricas como las bebidas, los aceites, los preparados alimenticios, la carne y las frutas y legumbres.

Dentro de las semimanufacturas destacaron las exportaciones de productos químicos, y en concreto los orgánicos, con un incremento del 35,8 por 100, y los abonos, del 20,5 por 100.

Del sector de bienes de equipo, con un ligero incremento de las exportaciones del 1,6 por 100, cabe destacar el aumento de su principal partida, la maquinaria para la industria, que vio aumentar sus exportaciones en un 12,4 por 100, sobre todo la maquinaria de obras públicas, un 33,2 por 100. También destacaron las exportaciones de material de transporte ferroviario, un 21,1 por 100 de aumento. Por el lado contrario, el de las caídas, destacaron las menores exportaciones de equipos de telecomunicaciones, -18,3 por 100.

Finalmente, las ventas al exterior de manufacturas de consumo, el 8,4 por 100 del total, aumentaron también por encima de la media, un 6,8 por 100, destacando especialmente el incremento de su principal partida, los textiles, que aumentaron sus ventas en el exterior en un 9,1 por 100, en exclusiva por el fuerte incremento del 13,4 por 100 de la rúbrica de confección.

Todos los sectores mejoraron sus tasas de cobertura, incluso los que registraron caídas en sus exportaciones, dado que las caídas de las importaciones fueron mayores.

Así, además del sector de alimentos, sectores como el de semimanufacturas, el del automóvil y el de bienes de equipo registraron tasas de cobertura superiores al 100 por 100 en 2012, cuando en 2007 solo el primero de ellos lo hacía.

Como ya se ha señalado, las importaciones cayeron debido a la contracción de la demanda interna, pero también, y es lo más destacable, por el efecto sustitución de importaciones por productos españoles gracias a los mencionados avances en su competitividad.

Así, las importaciones de productos energéticos, que crecieron un 11,0 por 100 en términos nominales, vieron aumentar su peso sobre el total de las importaciones hasta alcanzar ya casi un cuarto del mismo.

Las importaciones no energéticas por su parte cayeron un 6,6 por 100, con caídas de dos dígitos en la mayoría de los sectores, con la excepción del de alimentos que aumentó sus compras exteriores en un 2,3 por 100, destacando el aumento de las importaciones del 21,5 por 100 de la partida de cereales, y el de productos químicos que lo hizo en un 0,8 por 100.

Las mayores caídas de las importaciones se registraron en el sector del automóvil, -13,9 por 100, -20,2 en automóviles y motos terminados, y en el de bienes de consumo duradero, -13,7 por 100.

En cuanto a la distribución geográfica del comercio exterior español de mercancías en 2012, las ventas a la Unión Europea, el 62,8 por 100 del total, cayeron un 1,3 por 100, mientras que las ventas a destinos extracomunitarios aumentaron un 13,7 por 100. Con ello, se confirma la tendencia iniciada en 2004 de reorientación de las exportaciones españolas hacia mercados de fuera de la Unión Europea.

---

#### *Análisis geográfico*

No obstante, los cinco principales destinos de la exportación española siguen siendo Estados miembros de la Unión Europea: Francia, Alemania, Portugal, Italia y Reino Unido.

De las ventas a las dos principales economías clientes, Francia y Alemania, destaca sobremanera el hecho de que las exportaciones a Francia cayeron un 6,2 por 100, mientras que las ventas a Alemania crecieron un 6,7 por 100, rompiéndose la tendencia de los últimos años a que este último país tuviese cada vez un menor peso en las exportaciones españolas. Las exportaciones al Reino Unido también aumentaron, un 0,9 por 100, sin embargo las ventas a Portugal e Italia cayeron respectivamente un 11,3 por 100 y un 3,1 por 100.

El mayor dinamismo que se ha registrado en las ventas extracomunitarias se observa en los incrementos a África, del 30,6 por 100, a Iberoamérica, 14,9 por 100, a Norteamérica, 13,5 por 100, a Asia, 11,9 por 100, y a Oriente Medio, 7,3 por 100. De las exportaciones a países europeos no pertenecientes a la Unión Europea, cabe destacar el incremento en un 16,0 por 100 de las dirigidas a Rusia.

**CUADRO I-24. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS, 2002-2012**  
(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores	Importaciones		Exportaciones		2012(p) Saldo		Tasa de variación 2012/2011		Tasa de cobertura X/M (%)	
	Valor	% total	Valor	% total	Valor	X	M	X	2002	2012
Alimentos	279	11,0	34,0	15,3	6,1	11,7	2,3	11,7	111,2	100,6
Frutos y legumbres	3,4	1,4	13,0	5,8	9,6	11,9	3,7	11,9	431,8	302,8
Pesca	4,8	1,9	2,9	1,3	-1,9	4,3	-6,2	4,3	48,7	46,0
Productos energéticos	62,0	24,4	16,4	7,4	-45,5	3,5	11,0	3,5	18,3	20,5
Materias primas	10,0	3,9	5,9	2,6	-4,1	0,6	-10,2	0,6	46,1	36,0
Semimanufacturas	55,3	21,8	56,9	25,5	1,6				78,9	79,1
Semimanufacturas no químicos	17,3	6,8	25,6	11,5	8,3	-2,1	-11,9	-2,1	98,1	87,4
Hierro y acero	6,8	2,7	8,6	3,9	1,8	-3,3	-14,6	-3,3	74,8	73,3
Productos químicos	38,0	15,0	31,3	14,1	-6,7	6,4	0,8	6,4	67,2	72,6
Plásticos	7,3	2,9	8,2	3,7	0,8	0,7	-5,2	0,7	78,0	80,4
Medicamentos	10,1	4,0	8,6	3,9	-1,5	-2,0	-10,5	-2,0	64,3	80,4
Bienes de equipo	42,2	16,7	43,7	19,6	1,5	1,6	-9,3	1,6	64,5	59,1
Maquinaria para la industria	10,9	4,3	12,3	5,5	1,4	12,4	-8,9	12,4	58,0	54,8
Equipos de oficina y telecomunicaciones	10,2	4,0	2,4	1,1	-7,8	-12,8	-13,1	-12,8	34,4	14,3
Material de transporte	4,0	1,6	10,1	4,5	6,0	-8,5	-12,8	-8,5	124,3	133,5
Sector automóvil	23,3	9,2	30,6	13,7	7,3	-7,6	-13,9	-7,6	101,4	83,3
Automóviles y motos	8,6	3,4	20,0	9,0	11,4	-10,8	-20,2	-10,8	141,9	98,6
Componentes del automóvil	14,6	5,8	10,6	4,8	-4,1	-0,9	-9,6	-0,9	62,3	64,6
Bienes de consumo duradero	6,0	2,2	3,5	1,6	-2,1	-1,9	-13,7	-1,9	92,3	62,2
Electrónica de consumo	1,6	0,6	0,5	0,2	-1,1	-15,2	-16,9	-15,2	81,3	72,0
Muebles	2,0	0,8	1,4	0,6	-0,6	3,4	-14,0	3,4	127,6	55,2
Manufacturas de consumo	25,1	9,9	18,7	8,4	-6,3	6,8	-8,1	6,8	82,3	57,4
Textiles	14,1	5,6	10,7	4,8	-3,4	9,1	-7,9	9,1	71,6	56,8
Confección	10,8	4,3	7,5	3,4	-3,3	13,4	-8,0	13,4	57,5	45,6
Calzado	2,1	0,8	2,2	1,0	0,1	0,6	-8,0	0,6	244,6	104,3
Juguetes	1,6	0,6	0,7	0,3	-0,9	-2,8	-17,0	-2,8	61,0	32,1
Otras mercancías	2,1	0,8	12,9	5,8	10,8	35,7	10,8	35,7	137,6	230,3
<b>Total</b>	<b>253,4</b>	<b>100,0</b>	<b>222,6</b>	<b>100,0</b>	<b>-30,8</b>	<b>3,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>3,8</b>	<b>76,0</b>	<b>64,9</b>

(p) Provisional.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

**CUADRO I-25.** EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE BIENES A LOS PAÍSES OBJETO DE PIDM, 2001-2012  
(En millones de euros)

País	2001	2006	2010	2011	2012(p)	Crecimiento promedio anual	
						2001-2006	2007-2012
Estados Unidos	5.651,6	7.525,7	6.592,5	7.913,7	9.012,7	6,1	5,3
Marruecos	1.497,8	2.602,9	3.482,8	4.130,3	5.294,6	11,8	12,7
Turquía	1.111,8	2.785,4	3.746,5	4.465,0	4.640,6	21,4	10,3
Países del Golfo*	1.294,5	1.965,9	2.709,5	3.210,7	3.810,3	9,3	9,8
China	634,4	1.722,2	2.663,5	3.387,3	3.765,8	22,7	13,2
Argelia	579,8	1.076,1	2.041,2	2.498,8	3.464,0	15,3	23,1
México	1.983,5	3.018,8	2.806,0	2.934,1	3.272,4	9,1	1,2
Rusia	744,2	1.513,6	1.991,3	2.526,3	2.930,4	15,9	33,1
Brasil	1.362,6	1.123,2	2.202,3	2.595,2	2.818,7	-2,3	19,6
Japón	1.185,6	1.265,8	1.416,3	1.821,5	2.074,9	1,9	10,9
India	223,5	546,3	1.180,6	1.333,1	1.258,1	22,6	12,5
Corea del Sur	302,9	512,1	742,0	790,7	1.077,6	11,8	15,9
<b>Total PIDM</b>	<b>16.572,2</b>	<b>25.658,0</b>	<b>31.574,5</b>	<b>37.606,7</b>	<b>43.420,1</b>	<b>9,2</b>	<b>9,8</b>
<b>Total mundo</b>	<b>129.771,0</b>	<b>170.438,6</b>	<b>186.780,1</b>	<b>215.230,4</b>	<b>222.643,9</b>	<b>5,6</b>	<b>4,6</b>

(p) Datos provisionales.

\* Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

A ello no han debido de ser ajenos los resultados de los doce Planes integrales de desarrollo de mercados (PIDM) establecidos por las autoridades españolas desde el año 2005 para reforzar la imagen de productos y empresas españolas en el extranjero y fomentar las relaciones económicas y comerciales con países considerados prioritarios (cuadro I-25).

Respecto a las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, la mitad del total, disminuyeron un 7,5 por 100, mientras que las compras a países no pertenecientes a la Unión Europea, la otra mitad, se incrementaron un 2,3 por 100, destacando el aumento en un 24,1 por 100 de las compras a Iberoamérica.

Las compras a todos los Estados miembros de la Unión Europea fueron menores que un año antes, salvo en el caso de Holanda que aumentaron un 4,9 por 100.

Como resultado, el saldo comercial con la Unión Europea fue superavitario por segundo año consecutivo, pero más por la caída de las importaciones que superó el descenso de las exportaciones. Así, el saldo deficitario con Alemania se redujo en un 57,2 por 100 y el superávit con Francia, Portugal y Reino Unido fue ya considerable.

### **Turismo y otros servicios**

La balanza de servicios acumuló un superávit superior en un 15,6 por 100 al del año anterior, como consecuencia, sobre todo, de la favorable evolución del saldo positivo de otros servicios que aumentó un 124,8 por 100 y, en menor medida, de la del saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes, que creció un 2,6 por 100.

El superávit por turismo en 2012 cubrió con creces el déficit comercial de mercancías, en un 126,0 por 100, cuando en 2007 tan solo lo hacía en un 30,4 por 100. Los ingresos turísticos crecieron en términos nominales un 0,7 por 100, frente al 8,6 por 100 de 2011, y llegaron a suponer el 4,1 por 100 del PIB. Este positivo comportamiento del turismo en 2012 mostró no obstante una pérdida de dinamismo que se intensificó en el cuarto trimestre del año al coincidir con la entrada en recesión de los principales países europeos emisores de turistas a España.

La entrada de turistas a España a lo largo del año se cifró en 57,7 millones, un 2,7 por 100 más que en 2011. Este incremento, inferior al registrado el año anterior, fue no obstante superior al registrado por los destinos competidores de la ribera norte del mediterráneo, salvo Portugal y Croacia, y coincide además con la recuperación de la actividad turística en los países de la ribera sur del Mediterráneo que vieron incrementar la entrada de turistas en un 8,7 por 100. De entre los tres principales países emisores, Reino Unido, Alemania y Francia, este último fue el que registró el mayor aumento, un 7,1 por 100, pero más destacable fue el nuevamente fuerte incremento, del 39,8 por 100, de la entrada de turistas procedentes de Rusia.

El gasto total realizado por los turistas en 2012 se incrementó en un 5,7 por 100 y el gasto medio por turista un 2,8 por 100. En los dos primeros meses de 2013, al igual que en el último trimestre de 2012, se observa una caída en el número de entradas de turistas pero no así en el gasto realizado.

En cuanto a los pagos por turismo, estos cayeron por segundo año consecutivo, un 4,2 por 100 en esta ocasión, debido a la caída del consumo privado en la economía española.

La balanza de servicios no turísticos por su parte obtuvo por tercer año consecutivo un saldo positivo, cuando lo habitual históricamente era que experimentase un déficit. Los ingresos por servicios no turísticos aumentaron un 12,1 por 100 y los pagos un 4,8 por 100.

Este fuerte incremento en los últimos tres años de las exportaciones de servicios no turísticos es una señal de la pujanza exterior de las empresas españolas en este sector. En 2012, los servicios de mayor peso sobre el total de servicios no turísticos fueron los prestados a empresas (42,3 por 100) y los transportes (28,4 por 100), que vieron aumentar respectivamente sus ingresos en un 6,5 por 100 y un 5,4 por 100. De estas dos principales rúbricas cabe destacar el incremento en un 48,4 por 100 de los ingresos por servicios prestados a las empresas comerciales, y del resto de partidas de menor peso relativo destacó el incremento del 22,1 por 100 de los servicios ligados a la construcción (cuadro I-26).

### ***Rentas, transferencias y balanza de capital***

La balanza de rentas redujo su déficit en un 29,3 por 100 y llegó incluso a registrar en el mes de diciembre un superávit que no se producía desde mediados del año 2004. Los ingresos, intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior

## CUADRO I-26. COMERCIO EXTERIOR DE SERVICIOS NO TURÍSTICOS EN 2012

(Millones de euros)

	Ingresos			Pagos			Valor saldo
	Valor	% s/total	% variación 12/11	Valor	% s/total	% variación 12/11	
<b>Servicios no turísticos</b>							
Transportes	18.110	28,4	5,4	17403	29,9	1,9	707
Fletes	6.350	10,0	4,2	9.342	16,1	-2,8	-2.992
Pasajes	5.884	9,2	7,9	5.047	8,7	9,6	837
Aéreos	5.764	9,0	7,6	4.977	8,6	10,1	787
Terrestres y otros	28	0,0	7,7	23	0,0	-8,0	5
Náuticos	91	0,1	33,8	47	0,1	-25,4	44
Otros	5.876	9,2	4,3	3.013	5,2	5,1	2.863
Comunicaciones	1.645	2,6	-0,5	2.066	3,5	1,5	-421
Construcción	3.857	6,1	22,1	951	1,6	-13,2	2.906
Seguros	1.242	1,9	23,1	1.480	2,5	-1,3	-238
Servicios financieros	3.448	5,4	-8,0	4.209	7,2	16,2	-761
Servicios informáticos	5.075	8,0	1,2	2.302	4,0	-0,8	2.773
Servicios prestados a las empresas	26.919	42,3	6,5	26.226	45,1	6,7	693
Comerciales	2.608	4,1	48,4	1.033	1,8	-1,7	1.575
Leasing operativo	773	1,2	-15,4	345	0,6	-5,5	428
Otros servicios prestados a las empresas	23.537	36,9	4,2	24.848	42,7	7,3	-1.311
Servicios personales, culturales y recreativos	1.771	2,8	13,5	1.486	2,6	-0,7	285
Audiovisuales	824	1,3	20,6	847	1,5	-4,2	-23
Otros servicios culturales y recreativos	947	1,5	8,0	639	1,1	4,4	308
Servicios gubernamentales	646	1,0	-5,4	258	0,4	-8,2	388
Royalties y rentas de la propiedad intelectual	988	1,6	29,2	1.817	3,1	-12,4	-829
<b>Total</b>	<b>63.701</b>	<b>100</b>	<b>6,1</b>	<b>58.198</b>	<b>100</b>	<b>3,8</b>	<b>5.503</b>

Fuente: Balanza de pagos.

disminuyeron un 13,9 por 100 y los pagos por rendimiento de las inversiones extranjeras en España cayeron un 19,8 por 100.

La balanza de transferencias corrientes registró en 2012 un nuevo déficit, pero inferior en un 24,5 por 100 al del año anterior, como consecuencia de un ligero incremento de los ingresos, del 1,5 por 100, y de una caída de los pagos del 4,5 por 100. Estos menores pagos obedecieron principalmente a la caída de las remesas que envían a sus países los emigrantes trabajadores residentes en España. Esta disminución, del 10,7 por 100, se produjo tras un año, el de 2011, en el que habían aumentado ligeramente. Así, salvo la mencionada excepción, se está produciendo desde 2008 una caída de las remesas enviadas al extranjero debido a la contracción de la actividad de la economía española y su impacto negativo sobre el colectivo de inmigrantes. Por el contrario, los ingresos por remesas procedentes del extranjero aumentaron, un 3,7 por 100, tal y como vienen haciendo desde 2010, y representan ya el 91,3 por 100 de los pagos por remesas enviadas al extranjero.

Por su parte, el excedente de la cuenta de capital, que recoge entre otros conceptos las transferencias de capital, registró un aumento del 19,7 por 100, como consecuencia de un incremento de los ingresos de capital del 10,2 por 100 y de una caída de los pagos del 20,5 por 100. De los ingresos por transferencias públicas de capital procedentes de los fondos estructurales de la Unión Europea y dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural, pesca y medio ambiente, y que constituyen los fondos de mayor peso de esta sub-balanza, destacó el importante aumento, del 37,3 por 100, de los fondos procedentes del FEDER, y la ligera caída, del 1,1 por 100, de los recibidos del Fondo de Cohesión; aunque cabe recordar el carácter plurianual de estos fondos que hace que varíen sustancialmente de un año a otro.

### 3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

En términos de PIB la necesidad de financiación de la economía española fue en 2012 del 0,2 por 100 (cuadro I-27), reduciéndose tres puntos porcentuales respecto a 2011.

El descenso en la necesidad de financiación respondió a la conjunción de un mayor nivel de ahorro nacional bruto, que mejoró un punto, alcanzando el 18,8 por 100 del PIB, y de la caída continuada de la formación bruta de capital, que alcanzó un 19,6 por 100 del PIB, 1,9 puntos por debajo del nivel de 2011, debido al hundimiento de la inversión tanto en construcción como en bienes de equipo.

La mejora en el ahorro nacional bruto, fue resultado del crecimiento de la tasa de ahorro de las empresas no financieras y también de las instituciones financieras, de manera que pudo compensar el desahorro de las Administraciones públicas, que aminoró su ritmo de crecimiento en el último trimestre del año y, sobre todo, el deterioro en la tasa de ahorro de los hogares, que alcanzaría el 8,1 por 100 de la renta bruta disponible en el cuarto trimestre de 2012, frente al 11,0 por 100 del mismo periodo en 2011.

El descenso de la tasa de ahorro de los hogares indica la gravedad del impacto de la crisis sobre las economías domésticas. La pérdida de empleo, el aumento del paro, la menor tasa de cobertura del desempleo, la reducción salarial y la subida de impuestos han hecho mella en la renta disponible de los hogares, reduciendo, junto a la tasa de ahorro, sus niveles de consumo e inversión. En efecto, aunque los hogares redujeron su nivel de inversión respecto a 2012, el mayor deterioro de la tasa de ahorro supuso que la capacidad de financiación de las economías domésticas solamente alcanzase el 0,9 por 100 del PIB en el cuarto trimestre de 2012, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2011. Aun así, los hogares han podido seguir manteniendo su capacidad de financiación en valores positivos.

Por su parte, la inversión empresarial continuó cayendo a lo largo de 2012, como se ha comentado, debido a la incertidumbre sobre el inicio de la recuperación junto a las dificultades de acceso a la financiación de las operaciones de inversión. Este



**CUADRO I-27.** CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2010-2012  
(Porcentaje sobre el PIB)

	2010	2011	2012
Ahorro nacional bruto	18,4	17,8	18,8
FBC	22,8	21,5	19,6
Capacidad(+)/Necesidad (-) financiación*	-3,8	-3,2	-0,2

El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Síntesis de indicadores económicos*.

descenso de la formación bruta empresarial junto a unos resultados ordinarios positivos, en términos agregados, permitieron mejorar la tasa de ahorro empresarial y explicarían la mejora en su capacidad de financiación.

A pesar de las políticas de ajuste y del consiguiente descenso de la formación bruta de capital de las Administraciones públicas, su necesidad de financiación aumentaría 1,2 puntos respecto al ejercicio anterior, alcanzando un 10,6 por 100 a finales de 2012.

La deuda total acumulada en términos de PIB volvió a aumentar durante 2012, lo que supuso un revés al proceso de desapalancamiento que se necesita acometer y que parecía haberse iniciado en 2011 (gráfico I-18). El elevado nivel de apalancamiento del sector privado fue uno de los principales desequilibrios en los que se basó el periodo de expansión y continúa constituyendo una rémora para la recuperación de la demanda interna y, en definitiva, para reactivar la economía.

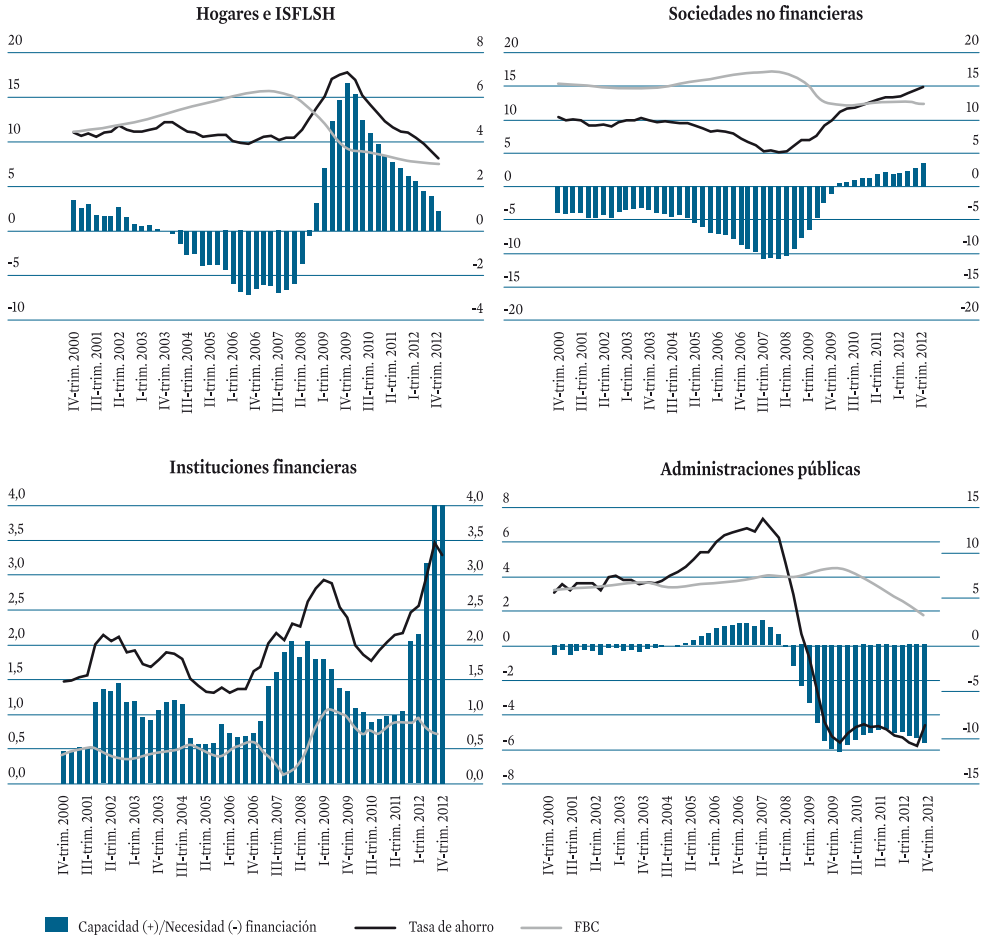
---

*Aumenta el nivel de deuda en términos de PIB*

El avance en el endeudamiento total de la economía española en 2012 hasta el 272 por 100 del PIB, 3 puntos porcentuales por encima del de 2011, resultado de la caída del PIB junto a las mayores necesidades de endeudamiento de las Administraciones públicas, cuya deuda alcanzaría a finales del ejercicio el 84,2 por 100 del PIB frente al 69 por 100 de 2011, y a la lentitud del proceso de desapalancamiento que está llevando a cabo el sector privado, de modo que, su deuda representaba todavía un 188 por 100 del PIB a finales del ejercicio.

Del total de deuda privada en 2012, 109 puntos corresponden a las empresas, las cuales han conseguido reducir en 15 puntos el nivel máximo registrado en 2009. Los hogares, por su parte, solo lo han reducido en 7 puntos desde esa fecha. El menor avance del desendeudamiento de los hogares indicaría tanto su menor capacidad financiera para poder llevarlo a cabo, en un contexto de continuo descenso de la tasa de ahorro, como la calidad de largo plazo del pasivo de las economías domésticas. Además, teniendo en cuenta que la mayor parte de la deuda de los hogares corresponde a préstamos hipotecarios, las familias se enfrentan a la necesidad de hacer frente a unas deudas cuyos activos subyacentes valen cada vez menos.

**GRÁFICO I-17. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2000-2012**  
(Porcentaje sobre el PIB)



Capacidad(+)/Necesidad(-) de financiación medidos en eje derecho. Tasa de ahorro y Formación Bruta de Capital (FBC) en eje izquierdo. Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Síntesis de indicadores económicos*.

La necesaria reducción de la tasa de endeudamiento del sector privado respecto al PIB se puede llevar a cabo a través de una contracción del crédito, un aumento de la producción, un aumento de la inflación o, incluso, a través de la cancelación de deuda. Todo parece indicar que los esfuerzos se están realizando exclusivamente a través de la restricción del crédito de las entidades de depósito españolas hacia el sector privado.

*Financiación de las entidades de crédito al sector privado*

La financiación crediticia de los hogares y de las empresas ha venido mostrando una pauta contractiva desde el inicio de la crisis, tendencia que se ha acentuado en los últimos ejercicios. Dado el contexto de crisis y los elevados niveles de endeudamiento de

la economía española, la restricción crediticia responde principalmente al deterioro de la solvencia de los prestatarios y a un endurecimiento de las condiciones aplicadas a los créditos por parte de las entidades financieras.

La restricción crediticia tanto a empresas como a hogares se intensificó a lo largo de 2012 (gráfico I-19). El saldo vivo de crédito al conjunto del sector privado de la economía descendió, en términos interanuales de diciembre, un 10,0 por 100, la mayor caída desde el inicio de la crisis. Atendiendo a la finalidad de los créditos, los destinados a la financiación empresarial sufrieron un considerable retroceso, un -15,3 por 100, mientras que los créditos a los hogares cayeron un 4,7 por 100.

Una parte de esta mayor restricción crediticia habría respondido a la menor solvencia mostrada por el conjunto de los agentes privados (gráfico I-20). En efecto, la intensificación de la crisis a lo largo de 2012, junto a la aplicación de la reforma financiera que supondría una nueva valoración de los activos bancarios, supuso que muchos de los créditos vivos en el balance de los bancos pasasen a ser considerados como dudosos. De este modo, se observa un importante repunte de la morosidad, que alcanzaría el 10,4 al cierre de 2012 para el conjunto de los créditos al sector privado, 2,6 puntos por encima del nivel alcanzado en 2011.

El avance de la tasa de morosidad sigue estando protagonizado por el aumento de los créditos dudosos a las actividades productivas, que en su conjunto alcanzó el 16,1 por 100, arrastrado por el avance de la morosidad de los créditos a los servicios inmobiliarios y a la construcción<sup>91</sup>. Sin embargo, resulta preocupante el repunte de la tasa de dudosos mostrada por otros sectores productivos, en concreto por la rama de servicios excluidos los inmobiliarios, que pone de manifiesto su cada vez menor resistencia al largo periodo de crisis.

Pero no toda la restricción crediticia se puede atribuir al deterioro de la solvencia de los acreditados o de los demandantes de crédito. Tal y como se comentó en el apartado dedicado al sistema financiero, las dificultades encontradas por las entidades de crédito españolas en su acceso a los mercados mayoristas de financiación, el impacto de la crisis de la deuda en el coste de la misma, el atractivo de los títulos de deuda pública como activo financiero (tanto por sus intereses como por su utilización como colateral en la financiación procedente del BCE), junto a una normativa más estricta en cuanto a la calificación de los riesgos de los créditos, explican también una buena parte de la menor financiación de las entidades de crédito al sector privado de la economía.

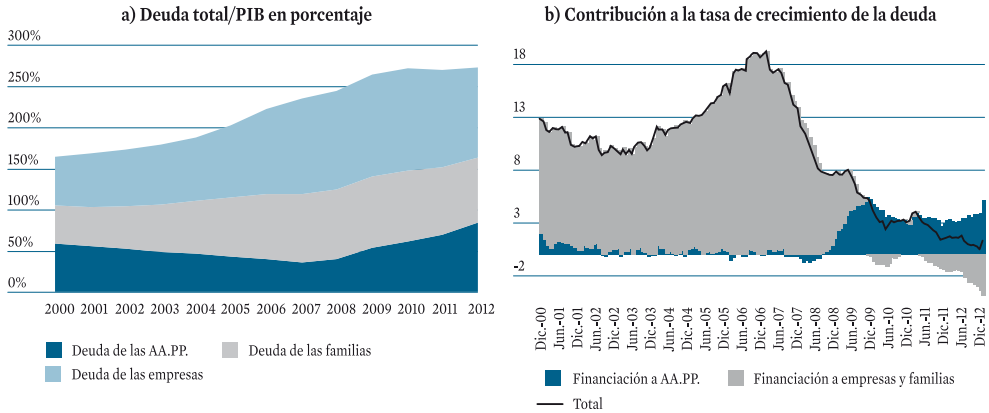
Las tensiones vividas en los mercados financieros españoles durante 2012 habían tenido un considerable impacto sobre el coste de financiación tanto del sector público como del privado obstaculizando, además, la recuperación del flujo del crédito.

---

*La crisis de la deuda  
encareció la financiación*

91. La inflexión a la baja mostrada por la tasa de morosidad de estas dos actividades productivas en diciembre de 2012 ha sido efecto del traspaso de activos a la SAREB, tal y como se ha comentado en el apartado dedicado a los servicios financieros.

**GRÁFICO I-18. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS RESIDENTES EN ESPAÑA, 2000-2012**



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral* y Banco de España.

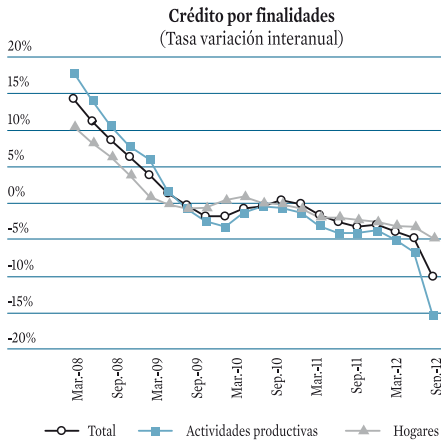
Desde principios del ejercicio 2012, los mercados financieros habían venido experimentando ciertas turbulencias asociadas a la crisis de deuda europea. Las dudas sobre la solvencia del sistema de entidades de crédito españolas junto a la solicitud de asistencia financiera provocaron movimientos especulativos en contra de los títulos de deuda española, tanto pública como privada, presionando al alza las rentabilidades de ambos tipos de bonos. En concreto, a finales de julio el tipo de interés de la deuda pública a diez años llegó a alcanzar el 7,5 por 100, marcando un diferencial de 635 puntos básicos con el bono alemán que, por su parte, viene registrando intereses históricamente bajos (gráfico I-21).

Estas tensiones se relajaron tras el anuncio del BCE en el mes de septiembre de los detalles de su programa de compras de deuda soberana. El bono español cerraría el año con un tipo de interés del 5,4 por 100<sup>92</sup>, mientras que la rentabilidad de renta fija privada a 10 años ascendía a 7,6 por 100 (cuadro I-28). Los elevados tipos de interés de la deuda fija privada encareció a lo largo del año la financiación de las grandes empresas, sobre todo de las financieras, afectando negativamente la financiación a largo plazo del sector privado de la economía española.

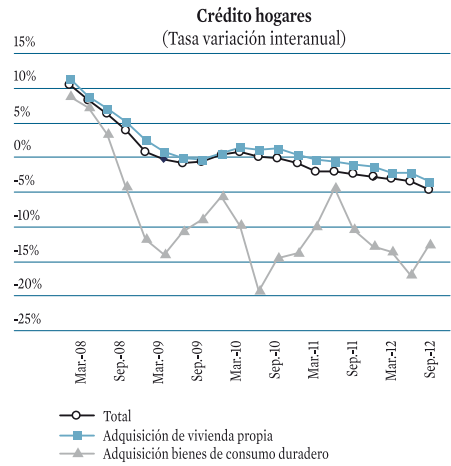
De hecho, lo acontecido en los mercados financieros a lo largo de 2012 provocó que la relajación de la política monetaria llevada a cabo por el BCE, acompañada de considerables descensos de los tipos de interés oficiales, no tuviera impacto alguno sobre el coste de financiación para los agentes privados en España.

92. Cabe subrayar, no obstante, que en los primeros meses de 2013 se moderaron las tensiones sobre los mercados financieros, de modo que, el interés del bono español a 10 años caería hasta el 4,0 por 100 a principios de mayo.

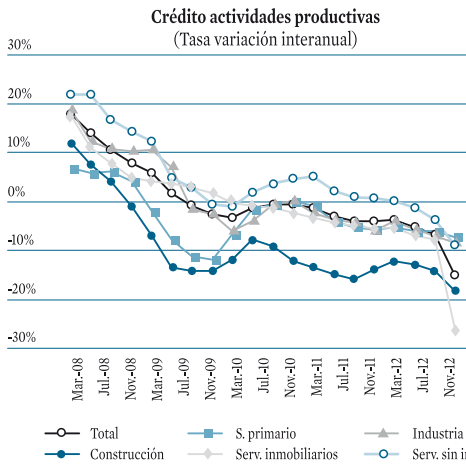
**GRÁFICO I-19. CRÉDITO DE ENTIDADES DE CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES, 2008-2012**



	Dic.-08	Dic.-12
Crédito total (millones de euros)	1.869.881,7	1.603.990,1
Crédito a actividades productivas (% total)	54,4	49,8
Crédito a hogares (% total)	43,8	47,1
Resto (IFSL y sin clasificar) (% total)	1,8	3,0



	Dic.-08	Dic.-12
Crédito total hogares (millones de euros)	819.411,9	755.913,1
Adquisición de vivienda propia (% total)	76,5	80,1
Bienes de consumo (% total)	6,6	4,4
Otros (% total)	16,9	15,6



	Dic.-08	Dic.-12
Crédito total actividades productivas (millones de euros)	1.016.947,6	799.571,2
S. primario (% total)	2,6	2,5
Industria (% total)	15,4	16,4
Construcción (% total)	14,9	10,1
Serv. sin inmobiliarios (% total)	35,9	43,5
Serv. inmobiliarios (% total)	31,3	27,5

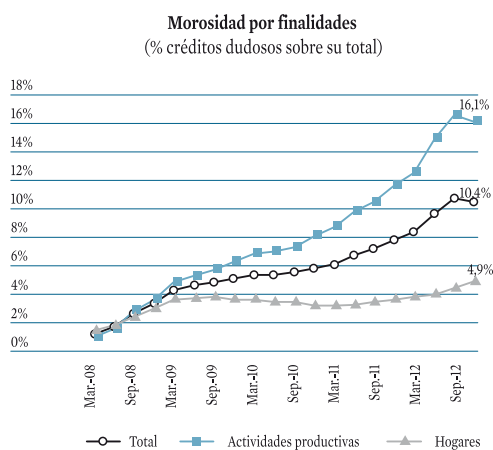
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El precio de la financiación ajena para el sector privado de la economía ha seguido siendo alto, en términos comparados con el resto de países de la Unión Europea<sup>93</sup>. En el ámbito empresarial, las compañías de mayor tamaño con una diversificación superior en sus fuentes de financiación ajena sufrieron las consecuencias de las tensiones en los mercados financieros ya que

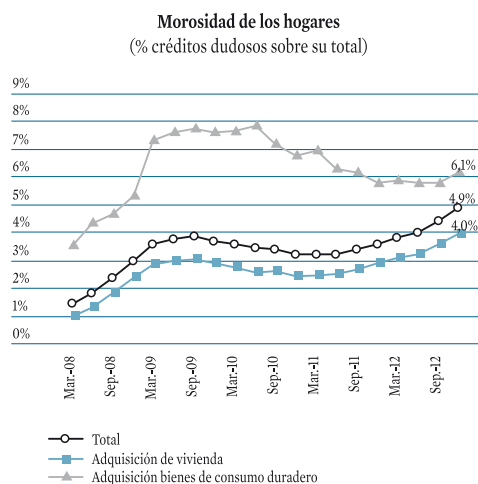
*Medidas para facilitar la financiación. Plan de proveedores*

93. BCE, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area*.

GRÁFICO I-20. TASA DE MOROSIDAD, 1998-2012

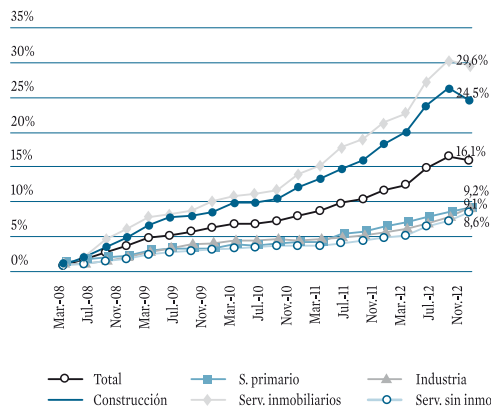


	Dic-08	Dic-12
Crédito dudoso total (millones euros)	63.083,5	167.462,7
Crédito a actividades productivas (% total)	59,1	76,7
Crédito a hogares (% total)	38,6	22,1
Resto (IFSL y sin clasificar) (% total)	0,3	1,2
Tasa morosidad total	3,4	10,4



	Dic-08	Dic-12
Crédito dudoso hogares (millones euros)	24.345,8	37.022,6
Adquisición de vivienda (% total)	60,9	64,9
Bienes de consumo duradero (% total)	11,8	5,5
Otros (% total)	27,3	29,7
Tasa morosidad hogares	3,0	4,9

**Morosidad de las actividades productivas**  
(% créditos dudosos sobre su total)



	Dic-08	Dic-12
Crédito dudoso actividades productivas (millones de euros)	37.293,0	128.414,8
S. primario (% total)	1,6	1,4
Industria (% total)	8,6	9,3
Construcción (% total)	20,0	15,3
Serv. sin inmobiliarios (% total)	17,7	23,2
Serv. inmobiliarios (% total)	52,1	50,7
Tasa morosidad actividades productivas	3,7	16,1

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

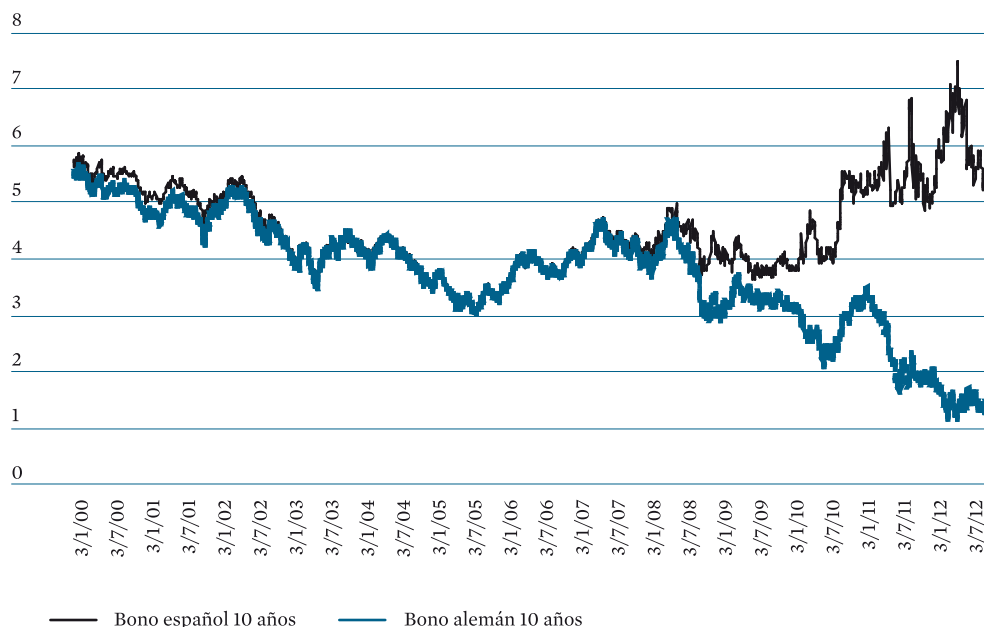
encareció la posibilidad de recurrir directamente a los mercados a través de la emisión de títulos de deuda propios<sup>94</sup>.

Las dificultades que el sector productivo encuentra para conseguir financiación ajena o al menos sustituir el vacío dejado, temporalmente, por las entidades de crédito es

94. Las emisiones de las sociedades no financieras se reactivaron en el cuarto trimestre de 2012.

**GRÁFICO I-21. TIPOS DE INTERÉS BONO ESPAÑOL Y ALEMÁN 10 AÑOS, 2000-2012**

(En porcentaje)

Fuente: Banco de España, *Síntesis de indicadores*.

un reto para la economía española y constituye uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta el sector empresarial no financiero para poder contribuir a la recuperación. Este problema resulta especialmente grave para el caso de las pequeñas y medianas empresas españolas, puesto que la financiación de las entidades de crédito constituye, junto al crédito a proveedores, la principal fuentes de financiación ajena para este segmento empresarial<sup>95</sup>. La dependencia de las pymes españolas del crédito bancario se agudiza por la práctica inexistencia de otras fuentes de financiación ajena<sup>96</sup> que se adaptan a sus necesidades.

A lo largo de 2012, la necesidad de fomentar la financiación al sector privado, con especial atención al pequeño empresariado, pasó a ser una prioridad entre las medidas de reactivación económica. De entre ellas, destaca el denominado Plan de

95. Según la *Central de Balances* del Banco de España, el 39,4 por 100 de los recursos ajenos de la empresas pequeñas procede de las entidades de crédito frente al 29,7 por 100 de los recursos ajenos de las empresas de mayor tamaño.

96. Frente a las grandes empresas, las pequeñas y medianas empresas (pymes) tienen grandes dificultades para acudir directamente a los mercados de deuda o de capital. Así, por ejemplo, en el mercado alternativo bursátil (MAB) puesto en marcha en 2009 para facilitar la financiación de las empresas de menor tamaño solamente cotizaban 22 empresas al cierre de esta Memoria. Por otra parte, la actividad en España de otra fuente alternativa de financiación como es la procedente de las empresas de capital riesgo está escasamente orientada a la financiación de las pymes.

**CUADRO I-28. RENTABILIDAD DE LA RENTA FIJA PÚBLICA Y PRIVADA A MEDIO Y LARGO PLAZO, 2009-2012**

(Promedio mensual de datos diarios en porcentaje)

	Dic.-09	Dic.-10	Dic.-11	Dic.-12	Mar.-12	Jun.-12	Sep.-12	Dic.-12
<b>Renta fija pública</b>								
3 años	1,95	3,87	4,01	3,51	2,76	5,39	3,88	3,51
5 años	2,67	4,65	4,65	4,38	3,83	6,07	4,84	4,38
10 años	3,75	5,38	5,50	5,39	5,17	6,59	5,92	5,39
<b>Renta fija privada</b>								
3 años	3,14	4,31	5,63	5,20	3,77	5,82	5,32	5,20
5 años	4,30	5,44	6,35	5,75	4,86	6,79	6,47	5,75
10 años	4,88	6,42	9,24	7,58	8,14	9,43	9,13	7,58

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín IV trimestre*, 2012.

proveedores<sup>97</sup>, que trataría de resolver el problema de los impagos de Administraciones territoriales a sus proveedores de bienes y servicios.

De acuerdo con el balance de esta primera fase del Plan de proveedores, presentado por el Ministerio de Hacienda en febrero de 2013, el importe total satisfecho fue de 27.303,3 millones de euros, correspondiendo el 64,8 por 100 a los retrasos en los pagos de las comunidades autónomas y el resto de las entidades locales. Se abonaron 5.588.363 facturas a 144.020 proveedores, de ellos, mas de dos tercios eran pequeñas y medianas empresas y prácticamente el resto eran autónomos. Aunque en número las grandes empresas solo son una pequeña parte de los proveedores de las Administraciones públicas, el volumen de sus operaciones hizo que más de la mitad importe total satisfecho por el plan fuera destinado a cubrir sus retrasos en los cobros a la Administración.

Estos buenos resultados y el hecho de que algunos proveedores quedaran fuera de la primera convocatoria han justificado la aprobación de una segunda fase del Plan de proveedores. En esta ocasión, se prevé un importe sustancialmente menor, pero el Plan se acompañará de la obligación a la Administración de abonar sus facturas en un plazo máximo de 30 días, de modo que se respete la Directiva europea de morosidad<sup>98</sup> y evite que el retraso en el pago de las facturas sea una de las causas de dificultad en las empresas.

Asimismo, dada la persistencia de los problemas de financiación, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de

97. Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Este mecanismo se hizo extensible, además, a las comunidades autónomas de conformidad con el acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 6 de marzo de 2012.

98. Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.



empleo contemplaría un conjunto de iniciativas dirigidas a resolverlos. Además de actuaciones como el apoyo a la financiación bancaria, con sistemas públicos de avales y garantías, se impulsa la desintermediación bancaria y el capital riesgo, se trata de facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales, se anuncia la creación de un fondo de titulización de préstamos a este tipo de empresas, así como la comentada ampliación del Plan de pago a proveedores y diferentes medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En términos de balanza de pagos, la necesidad de financiación exterior de la economía española fue en 2012 de 1.689,3 millones de euros, el 0,16 por 100 del PIB, y se tornó en capacidad de financiación a partir del segundo semestre del año, cuando en 2007 al inicio de la crisis económica mundial la necesidad de financiación exterior llegó a ser del 10,0 por 100.

---

*Financiación exterior de la economía*

Dicho pequeño saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital ha debido financiarse por un superávit de la balanza financiera. Y en 2012 la cuenta financiera, excluido el Banco de España, originó salidas netas por valor de 179.221,2 millones de euros, frente a unas salidas el año anterior de 73.393,0 millones de euros, lo que produjo una importante disminución de los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema, principal contrapartida de todas las operaciones con no residentes.

En efecto, a la mencionada necesidad de financiación del país generada por las cuentas corrientes y de capital hubo que añadir en 2012 la fuerte salida de capitales con que se saldaron las operaciones financieras. En consecuencia, este descuadrado debió ser satisfecho por los activos netos del Banco de España frente al exterior, que descendieron por valor de 173.521,4 millones de euros. Dicho descenso se concentró sobre todo en los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema (préstamos netos del BCE a la banca española), y en menor medida en la disminución de los otros activos netos. Las reservas, por su parte, se incrementaron en 2.205,1 millones de euros. No obstante, la salida de capitales se fue mitigando a medida que transcurría el año, y a partir de septiembre comenzó a predominar la entrada de capitales.

Las inversiones directas originaron entradas netas, cuando en 2011 habían generado salidas, tanto por entradas generadas por las inversiones directas de España en el exterior, es decir desinversiones, como por entradas registradas por las inversiones directas del exterior en España, que fueron casi menos de la mitad que el año anterior. Por su parte, las inversiones en cartera generaron salidas netas, superiores a las registradas en 2011.

Según los datos que proporciona el Registro de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, y al hilo de la caída en 2012 en un 18,0 por 100 de la inversión extranjera directa mundial, caída que fue especialmente acusada en la

## CUADRO I-29. BALANZA FINANCIERA, 2011-2012

(Millones de euros)

Conceptos	2011			2012		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	35.760,1	—	—	-5.699,8
Excluido Banco de España	—	—	-73.393,0	—	—	-179.221,2
Inversiones directas	—	—	-5.596,1	—	—	13.696,1
De España en el exterior	—	26.800,0	-26.800,0	—	—	2.672,4
Del exterior en España	21.203,9	—	21.203,9	—	—	11.023,7
Inversiones de cartera	—	—	-23.075,6	—	—	-51.410,5
De España en el exterior	—	-42.903,6	42.903,6	—	—	-2.375,3
Del exterior en España	-65.979,2	—	-65.979,2	—	—	-49.035,2
Otras inversiones <sup>(1)</sup>	—	—	-44.880,0	—	—	-151.388,4
De España en el exterior	—	35.500,0	-35.500,0	—	—	-54.510,5
Del exterior en España	-9.380,0	—	-9.380,0	—	—	-96.877,9
Derivados financieros	—	—	158,7	—	—	9.881,6
Banco de España <sup>(2)</sup>	—	—	109.153,1	—	—	173.521,4
Reservas	—	—	-10.009,7	—	—	-2.205,1
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	124.056,2	—	—	162.365,8
Otros activos netos	—	—	-4.893,5	—	—	13.360,8
Errores y omisiones	—	—	-3.750,8	—	—	7.389,1

(1) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(2) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

dirigida a los países desarrollados, sobre todo a los europeos, la economía española registró también una fuerte disminución de los flujos inversores procedentes del exterior, así como una caída de las inversiones españolas en el exterior sin precedentes en los últimos treinta años de la actual serie histórica.

En concreto, respecto a la caída de la inversión extranjera directa en España, cabe destacar en primer lugar que la registrada por la inversión productiva, el 73,0 por 100 del total de la inversión bruta, ha sido mucho menor que la caída en la inversión en entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE), con escasa participación en la actividad y en el empleo. De hecho, la inversión productiva en sociedades no cotizadas fue superior a la registrada dos años antes.

La inversión extranjera, por origen geográfico último<sup>99</sup> excluidas las ETVE, tuvo su origen principalmente en Estados Unidos, el 16,4 por 100 del total, en Holanda, el 16,0 por 100, en Luxemburgo, el 12,8 por 100 y en Alemania, el 10,2 por 100. El siguiente país en la clasificación, Reino Unido, quedó ya bastante alejado con el 6,7 por 100 del total de la inversión extranjera en España. La aparición de Holanda y sobre todo de

99. El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen último de las inversiones, obviando los países de tránsito.

Luxemburgo en los primeros lugares de esta clasificación esconde el hecho de que estos países son tradicionales lugares de tránsito del capital internacional por sus ventajas fiscales y que quizás algunas empresas no declaren correctamente el origen último de la entrada inmediata de flujos desde estos dos países. Por otro lado, cabe destacar como positivo, en el actual escenario de descenso generalizado de la inversión exterior, que Estados Unidos ha incrementado sustancialmente sus inversiones en la economía española en 2012. También, aunque de menor peso, fueron destacables los incrementos desde Brasil y Corea del Sur y en la Unión Europea los de Irlanda y Bélgica. Por el contrario, tres de los tradicionales mayores inversores en España, Reino Unido, Francia y Portugal, disminuyeron en gran medida sus corrientes inversoras hacia España.

Por sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) y excluidas las ETVE, seis de ellos recibieron en total tres cuartas partes de la inversión: industria manufacturera, el 30,1 por 100, actividades financieras y de seguros, 14,2 por 100, actividades profesionales, científicas y técnicas, 8,7 por 100, suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado, 8,4 por 100, comercio al por mayor y menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas, 7,6 por 100, y actividades inmobiliarias, 7,5 por 100.

Y dentro del sector de la industria manufacturera, que fue con diferencia a donde se dirigieron los mayores flujos de entrada de la inversión extranjera, cabe destacar, a cuatro dígitos de la CNAE, la producción de aluminio y la fabricación de equipos eléctricos y electrónicos para vehículos de motor.

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, la inversión bruta total cayó un 59,7 por 100, pero más destacable fue la elevada cifra negativa de la inversión neta (con desinversiones), motivada por la salida de inversión productiva pero sobre todo por la salida muy elevada de inversión no productiva.

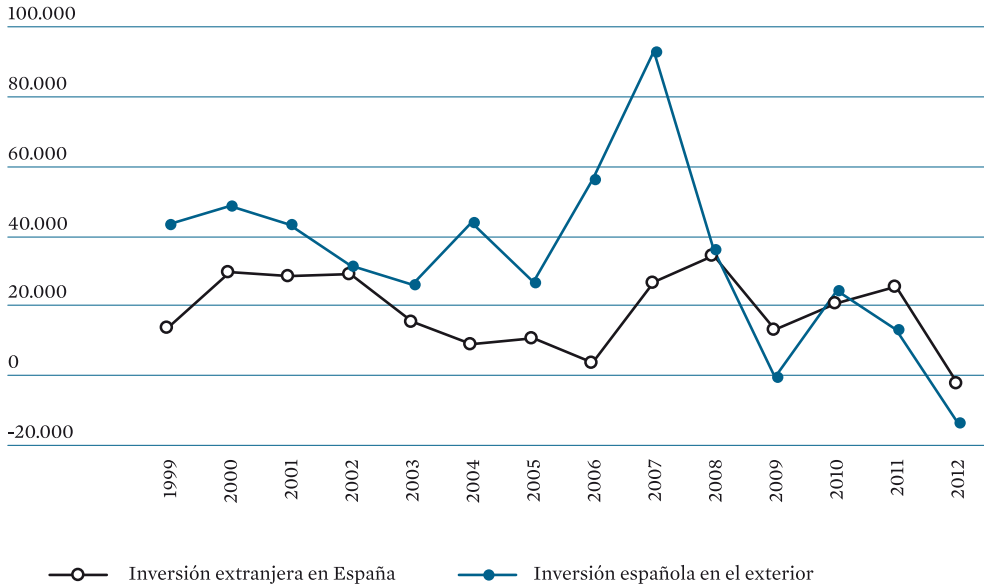
La distribución geográfica excluidas ETVE muestra que casi la mitad de la inversión se dirigió a tres países<sup>100</sup>: Chile, el 20,6 por 100, Francia, 15,4 por 100, y Brasil, 10,2 por 100. Los mayores incrementos respecto al año anterior se dieron en los dos primeros países mencionados, siendo destacables también los incrementos en las inversiones dirigidas a Canadá y Perú. Por el contrario, Estados Unidos, que ocupó el sexto lugar, tras Holanda y Alemania, volvió a perder peso como lugar de destino de la inversión española.

Finalmente, la distribución sectorial muestra una elevada concentración, más de la mitad de la inversión en tres sectores: comercio al por mayor y menor, el 20,9 por 100 del total, la industria manufacturera, el 17,7 por 100, e información y comunicaciones,

100. En este caso la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aquel en el que está domiciliada la empresa extranjera receptora inmediata, dado que los datos sobre el destino final no son todavía operativos.

**GRÁFICO I-22. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1999-2012**

(Millones de euros)



Fuente: INE.

el 17,2 por 100. Las actividades financieras y de seguros que, en los dos últimos años ocupaban destacadas el primer puesto de la clasificación, ocuparon en 2012 el cuarto puesto con el 13,9 por 100 del total. Y descendiendo a un mayor detalle, destacaron en concreto las inversiones españolas dirigidas a actividades de consultoría de informática y el comercio al por mayor de productos del tabaco.

### 3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

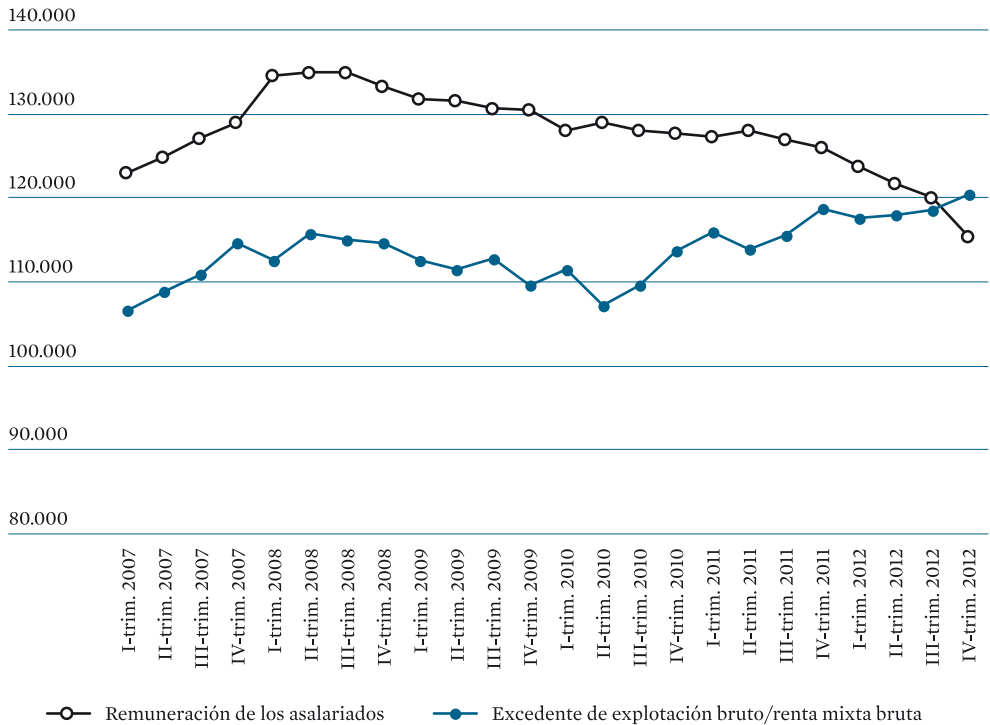
En 2012, con una disminución del PIB nominal del 1,1 por 100 y una reducción del empleo equivalente del 4,5 por 100, se produjo, por cuarto año consecutivo, una caída de la remuneración de asalariados<sup>101</sup> (-5,4 por 100), un comportamiento que contrasta abiertamente con la evolución del excedente bruto/rentas mixtas<sup>102</sup>, que aumentó un 2,2 por 100. Por su parte, los impuestos indirectos experimentaron asimismo un notable incremento,

101. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

102. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

**GRÁFICO I-23. REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EXCEDENTE BRUTO, 2007-2012**

(Millones de euros, datos desestacionalizados)

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

del 5,6 por 100, como consecuencia de las subidas impositivas del IVA y otros impuestos especiales que entraron en vigor en 2012.

Los datos absolutos trimestrales muestran que a lo largo de 2012 se agudizó la tendencia a la reducción de la remuneración de los asalariados en paralelo al aumento del excedente bruto/rentas mixtas, de manera que en el cuarto trimestre el valor de este último agregado llegó a superar al primero (gráfico I-23). La notable disminución de masa salarial en 2012 responde al mantenimiento de la tendencia a la destrucción de empleo, a la extensión de la caída del empleo a segmentos y sectores mejor remunerados y la reducción de los salarios, tanto en la mayor parte de las ramas de actividad del sector privado<sup>103</sup>, como sobre todo en el conjunto del sector público debido a la eliminación de la paga extra de Navidad a los empleados<sup>104</sup>.

103. Según la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral*, el coste salarial por trabajador y mes se ha reducido, en tasa de variación interanual del 4.º trimestre de 2012, en todas las ramas de actividad CNAE-09, salvo en industrias extractivas y suministro de energía, que registran un aumento notable, y construcción, comercio y transporte, donde se produce un estancamiento.

104. La medida se aprobó mediante Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. La ETCL registra en el cuarto trimestre de 2012 una caída interanual del 17 por 100 en el coste salarial por trabajador y mes en la Administración pública.

En términos de distribución del PIB a precios de mercado, esas dinámicas se traducen, respecto a 2011, en una reducción muy significativa de la participación de la retribución del factor trabajo en el PIB, que pierde 2 puntos porcentuales. En cambio, los impuestos indirectos aumentan su peso en 0,6 puntos porcentuales y el agregado excedente bruto/rentas mixtas pasa del 43,7 al 45,1 por 100 del PIB (gráfico I-24).

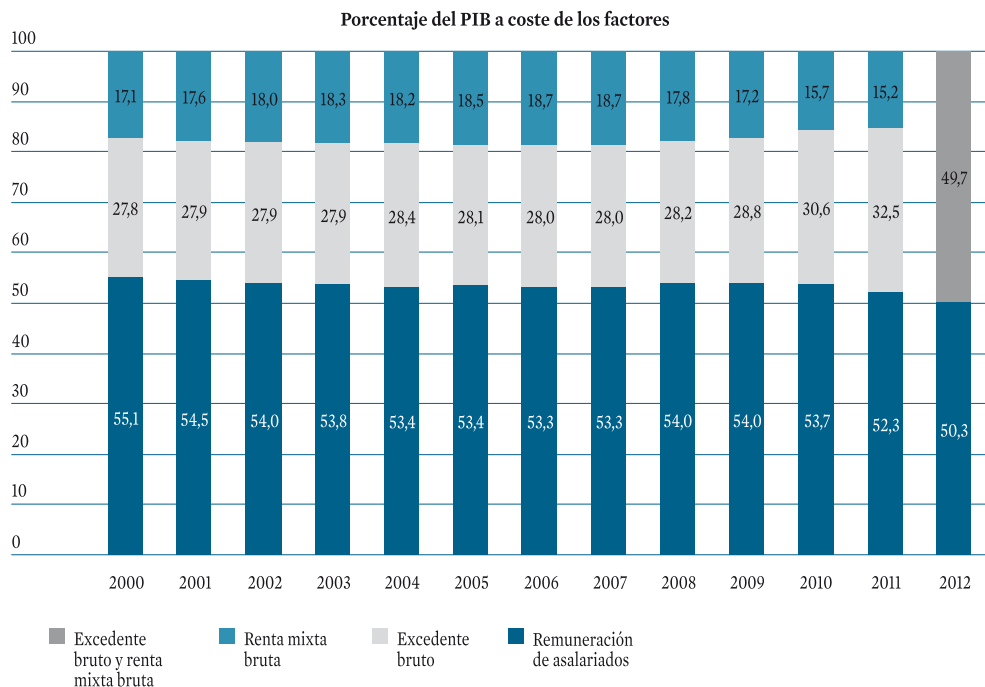
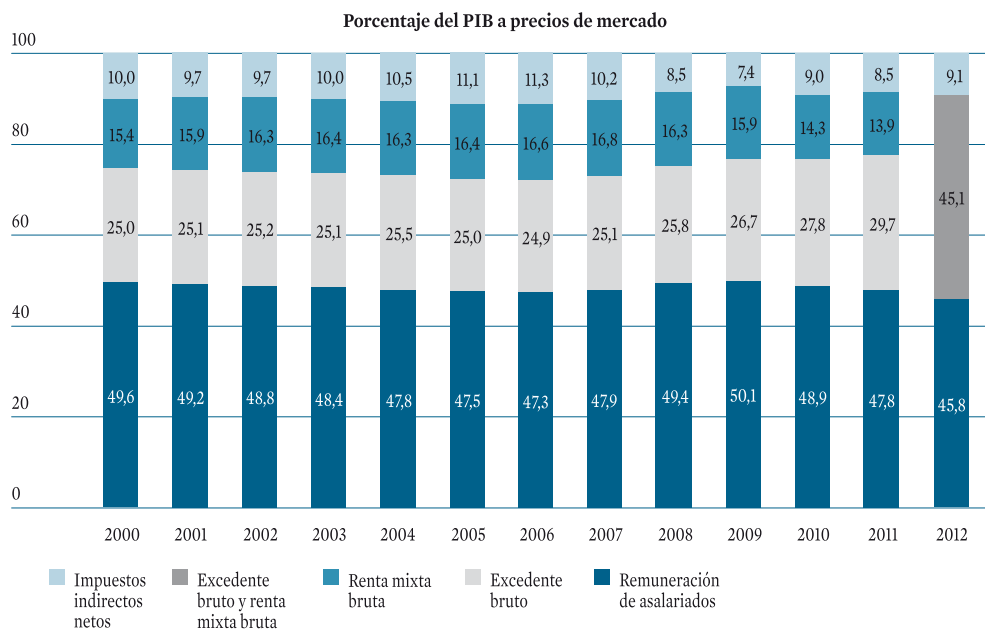
La evolución relativa de las rentas del trabajo y el capital resulta más clara si se descuentan los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores (PIBcf), entre otras cosas porque la evolución de la recaudación impositiva ha venido mostrando un comportamiento altamente procíclico debido a su elevada dependencia de la actividad inmobiliaria que distorsiona mucho el perfil de las dinámicas de rentas.

Tomando pues la evolución de la estructura de rentas del PIBcf, se pueden distinguir dos etapas desde 2000 coincidiendo con las fases expansiva y recesiva del ciclo. Una primera, que dura hasta el comienzo de la crisis, caracterizada por el mantenimiento de la participación del excedente en torno al 28 por 100 y el aumento sostenido del peso de las rentas mixtas a costa de la remuneración de asalariados. Y una segunda etapa, desde 2008 hasta 2012, en la que se produce un aumento sostenido del excedente a costa, los dos primeros años, de las rentas mixtas, y, desde 2010, también de la remuneración de asalariados, de tal manera que este agregado se sitúa en el 50,3 por 100 del PIB al final del periodo, con una pérdida de 3 puntos de PIB respecto a 2007 y de 4,8 puntos de PIB respecto a 2000. Se puede afirmar, por tanto, que la caída de la participación salarial en la renta constituye una tendencia estructural de largo plazo que, no obstante, se ha acentuado bruscamente en España a raíz de la crisis y de las políticas laborales y salariales que se han desplegado en ese contexto.

El comportamiento en España de la participación de la remuneración de los asalariados sobre el PIBcf se asemeja al registrado en la zona euro solo hasta el inicio de la crisis. Así, en 2008 se rompe la tendencia descendente y convergente que se venía registrando en la etapa expansiva, porque en la zona euro se produce un aumento muy pronunciado de la participación salarial los dos primeros años, para estabilizarse a continuación en niveles sensiblemente superiores a los registrados en los años previos a la crisis, mientras que en España se registra solo un moderado incremento los dos primeros años de crisis y un desplome preocupante a partir de 2010, de tal manera que en 2012 el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIBcf fue en España 5 puntos de PIB inferior a la media de la zona euro.

Este comportamiento, que al menos durante el periodo considerado se configura como un elemento estructural, tiene mucho que ver con el patrón de crecimiento de la economía española durante la etapa de expansión de la actividad y el empleo, muy centrado en sectores de baja productividad, escaso valor añadido e intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción y algunos servicios (comercio y hostelería, particularmente), donde se concentró la creación de empleo temporal

GRÁFICO I-24. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2012

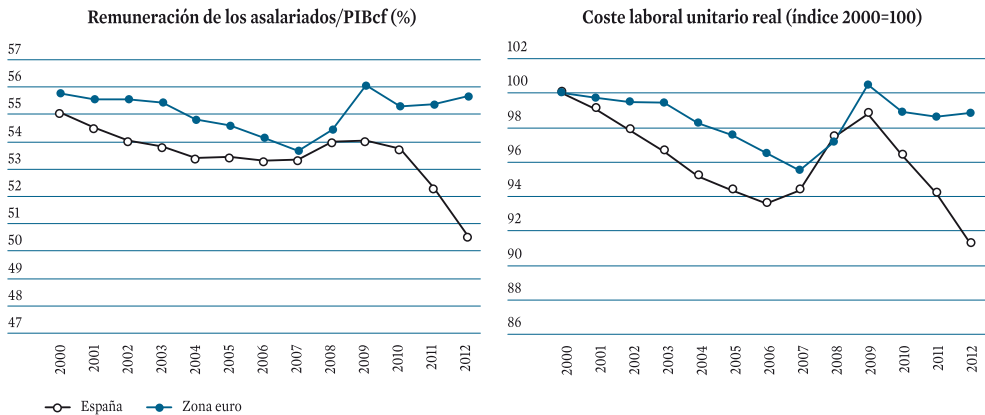


Para 2012 no se dispone de datos desagregados de excedente y renta mixta.  
 Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

con salarios inferiores al promedio, en buena medida ocupados por inmigrantes, mujeres y jóvenes con poca cualificación. Parece, por lo tanto, que la estructura, composición y características de ese nuevo empleo, y por ende el tipo de desarrollo productivo, son más determinantes en cuanto a las variaciones en la participación de los salarios en la renta que el crecimiento del volumen de empleo. Y que cuando el empleo creado es, en promedio, de bajo valor añadido, apenas se produce ganancia en la participación de los salarios en la renta.

En el mismo sentido, si nos aproximamos a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado)<sup>105</sup>, se observa que dicha proporción en España se ha venido reduciendo sistemáticamente hasta 2006<sup>106</sup>, que presenta tasas positivas desde entonces y hasta 2009, y que vuelve a caer de manera notable en los últimos tres años. Esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la zona euro hasta 2010, con un descenso sistemático en la etapa expansiva y un repunte en los primeros años de crisis. Sin embargo, a partir de 2010 el indicador se estabiliza en la zona euro en niveles similares a los registrados a mediados de los 2000, mientras que en España el CLUR se desploma hasta cotas inéditas en el periodo (gráfico I-25).

GRÁFICO I-25. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2012



Fuente: Comisión Europea, Base de datos AMECO.

105. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

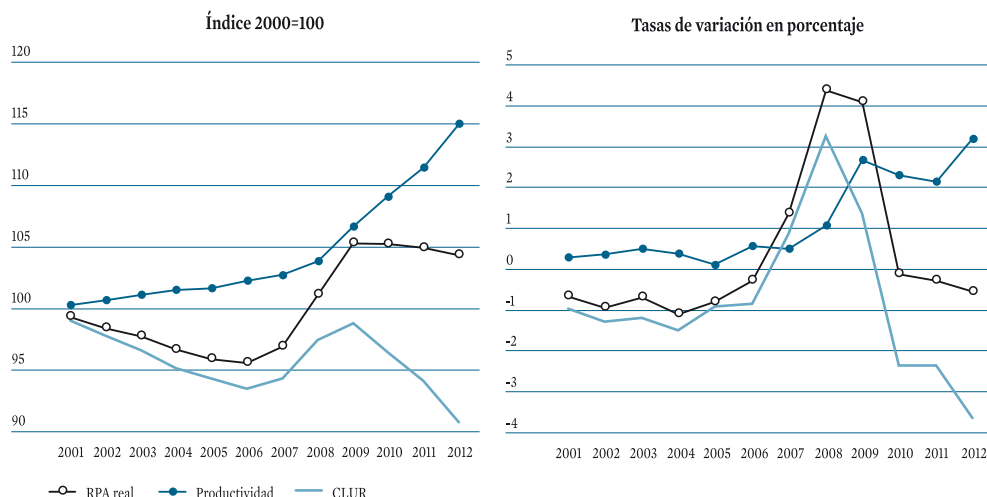
$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{n}^\circ \text{ de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n}^\circ \text{ de ocupados}} =$$

$$\frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n}^\circ \text{ de asalariados}}{\text{n}^\circ \text{ de ocupados}} = \text{Coste Laboral Unitario Real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

106. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se ha producido a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (véanse Memorias CES anteriores).



**GRÁFICO I-26. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2001-2012**



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

En España, durante el periodo 2000-2006, la productividad aparente experimentó incrementos modestos pero positivos todos los años, mientras que la remuneración por asalariado real se redujo sistemáticamente durante el mismo periodo, en el que se generó abundante empleo de bajos salarios y se pactaron incrementos salariales muy moderados, con el consiguiente aumento sostenido del margen unitario. En cambio, de 2007 a 2009, la recuperación de la productividad, por efecto a partir de 2008 de la drástica disminución del empleo, ha ido acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración real, debido a que la destrucción del empleo se ha concentrado en los segmentos más precarios y peor remunerados, a la desinflación de precios provocada por la caída del consumo y a la inercia temporal de la negociación colectiva salarial, con el consiguiente repunte del CLUR (gráfico I-26).

En cambio, el notable descenso del CLUR registrado de 2010 a 2012, y el consiguiente aumento de los márgenes unitarios (y por tanto, del peso del excedente bruto sobre el PIB), responde a dos tipos de factores. Por un lado, se debe a la caída de la remuneración por asalariado real que se registra en los tres últimos años (de -0,1 y -0,3 y -0,6 por 100, respectivamente), que acusa la rebaja de salarios de los empleados públicos, que representan aproximadamente una quinta parte del total de asalariados<sup>107</sup>, la reducción salarial experimentada en el sector privado en el contexto de

107. A la rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que se aprobó mediante Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, y se hizo efectiva a partir de junio de 2010, le siguió la congelación de los salarios públicos en 2011 y la eliminación de la paga extra de Navidad de 2012 aprobada mediante Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

los sucesivos pactos colectivos de contención de rentas<sup>108</sup> y la extensión de la destrucción de empleo a segmentos, sectores y colectivos mejor remunerados. Por otro lado, se explica por las elevadas tasas de aumento pasivo de la productividad, es decir, porque se han producido incrementos de la misma basados, no en el aumento de PIB real, que se reduce un 1,3 por 100 en el trienio, sino en la importante caída del empleo registrada en esos tres años (del -8,5 por 100). En definitiva, la discrepancia creciente entre la trayectoria de la remuneración media real, que se reduce, y la productividad aparente, que aumenta considerablemente, explica el notable aumento del peso de las rentas del capital sobre el PIB en los tres últimos años, aunque hay que apuntar que la disminución de la tasa de asalarización en 2012 también habría contribuido algo a apuntalar ese resultado en el último año.

La evolución del CLUR por sectores, aunque sigue una tendencia general decreciente desde 2000, presenta algunas particularidades<sup>109</sup>. Centrándonos en las dinámicas registradas durante el lustro que dura ya la crisis, se apuntan a continuación los rasgos distintivos de las cuatro actividades principales, industria, construcción, comercio, transporte y hostelería, y Administración pública, que concentran el 64 por 100 del VAB y el 73 por 100 del empleo asalariado (cuadro I-30).

En la industria se observa un aumento moderado del CLUR los dos primeros años y un descenso pronunciado en los tres últimos años de crisis, debido tanto a que se mantuvo la tendencia a la destrucción de empleo cuando repuntaba la actividad, dando lugar a tasas muy altas de aumento pasivo de la productividad, como a la importante contención de la remuneración por asalariado real.

En la construcción, el aumento del CLUR en cuatro de los cinco años de crisis se explica porque el aumento de la remuneración por asalariado real fue muy inferior al incremento pasivo de la productividad, es decir, se debe a que, las ya de por sí importantes caídas de la actividad registradas desde que se iniciara la crisis, resultaron ser muy inferiores a las tasas de destrucción de empleo, que fueron de dos dígitos todos los años.

Por su parte, la rama de comercio, transporte y hostelería, con un comportamiento menos procíclico y niveles salariales más bajos que el resto, presentó tasas negativas de crecimiento de los CLUR los cuatro últimos años, debido también a la divergencia entre la trayectoria de la remuneración real, que se redujo los tres últimos años volviendo a la misma tónica de la etapa expansiva, y la evolución de la productividad aparente, que repuntó por la tendencia a la caída del empleo en un contexto de estancamiento de la producción.

108. Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012, de 9 de febrero de 2010, y II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014, de 25 de enero de 2012, suscritos ambos por CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT.

109. Para un análisis detallado de la evolución económica sectorial véase capítulo I, apartado 3.3 de esta Memoria.

**CUADRO I-30. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN LOS PRINCIPALES SECTORES, 2001-2012**  
(Tasas de variación interanual)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total economía</b>												
RPA nominal	3,50	3,38	3,44	2,90	3,51	3,86	4,68	6,86	4,18	0,27	0,69	-0,29
RPA real	-0,66	-0,93	-0,70	-1,10	-0,80	-0,27	1,37	4,38	4,09	-0,11	-0,28	-0,55
Productividad	0,29	0,36	0,49	0,39	0,11	0,58	0,49	1,08	2,68	2,31	2,13	3,19
<b>CLUR</b>	<b>-0,95</b>	<b>-1,29</b>	<b>-1,18</b>	<b>-1,49</b>	<b>-0,91</b>	<b>-0,84</b>	<b>0,88</b>	<b>3,27</b>	<b>1,37</b>	<b>-2,36</b>	<b>-2,37</b>	<b>-3,63</b>
PIB real	3,67	2,71	3,09	3,26	3,58	4,08	3,48	0,89	-3,74	-0,30	0,40	-1,40
Deflactor	4,19	4,35	4,16	4,04	4,34	4,14	3,27	2,38	0,09	0,38	0,98	0,26
Asalariados	3,65	2,78	3,02	3,03	3,83	3,87	3,32	-0,21	-6,35	-2,51	-1,49	-5,14
<b>Industria</b>												
RPA nominal	5,04	3,37	4,14	2,64	4,85	6,48	7,12	5,14	2,61	0,93	-0,18	2,19
RPA real	2,82	0,12	1,59	-0,80	0,27	2,74	3,01	0,05	1,97	1,43	-3,87	0,27
Productividad	3,53	1,44	1,53	1,63	1,82	3,88	2,75	-0,67	0,52	8,03	3,70	2,45
<b>CLUR</b>	<b>-0,69</b>	<b>-1,31</b>	<b>0,06</b>	<b>-2,39</b>	<b>-1,52</b>	<b>-1,10</b>	<b>0,25</b>	<b>0,72</b>	<b>1,45</b>	<b>-6,11</b>	<b>-7,30</b>	<b>-2,13</b>
VAB real	3,30	0,18	1,47	0,84	1,02	1,72	0,55	-2,10	-12,10	4,30	2,70	-2,90
Deflactor	2,16	3,25	2,51	3,46	4,56	3,64	4,45	5,08	0,63	-0,50	3,84	1,91
Asalariados	0,64	-1,09	0,45	-0,44	-0,65	-2,30	-2,39	-1,99	-12,40	-3,25	-0,77	-5,59
<b>Construcción</b>												
RPA nominal	4,90	4,63	3,14	7,16	3,89	4,79	2,38	12,65	9,61	1,12	5,62	2,62
RPA real	-1,06	-2,38	-3,57	-0,48	-4,93	-2,20	-1,27	8,58	7,82	5,18	5,65	5,95
Productividad	0,45	2,20	0,02	0,08	-1,66	-1,04	-3,37	12,93	16,99	-1,91	11,55	12,94
<b>CLUR</b>	<b>-1,50</b>	<b>-4,48</b>	<b>-3,59</b>	<b>-0,56</b>	<b>-3,33</b>	<b>-1,16</b>	<b>2,18</b>	<b>-3,86</b>	<b>-7,84</b>	<b>7,23</b>	<b>-5,29</b>	<b>-6,19</b>
VAB real	7,84	6,21	4,59	4,18	5,46	4,97	1,77	-0,24	-7,80	-14,30	-5,90	-8,10
Deflactor	6,03	7,18	6,96	7,67	9,28	7,15	3,70	3,75	1,65	-3,86	-0,04	-3,14
Asalariados	7,47	4,16	5,25	4,17	8,53	6,64	5,87	-11,31	-21,95	-13,78	-15,46	-20,66
<b>Comercio, transporte y hostelería</b>												
RPA nominal	4,89	3,08	3,42	2,27	3,29	2,70	2,04	8,18	3,97	-0,21	2,16	-0,12
RPA real	-0,79	-2,32	-0,74	-1,21	0,34	-1,33	-0,97	2,82	2,08	-0,38	-0,24	-2,95
Productividad	0,16	-0,85	-0,54	-0,06	-0,79	-0,06	-0,87	-0,94	3,56	3,63	0,60	3,24

**CUADRO I-30. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN LOS PRINCIPALES SECTORES, 2001-2012**  
(continuación)  
(Tasas de variación interanual)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>CLUR</b>	<b>-0,95</b>	<b>-1,48</b>	<b>-0,20</b>	<b>-1,15</b>	<b>1,14</b>	<b>-1,27</b>	<b>-0,09</b>	<b>3,80</b>	<b>-1,43</b>	<b>-3,87</b>	<b>-0,83</b>	<b>-5,99</b>
VAB real	2,70	2,06	1,82	3,86	2,18	3,07	4,30	0,38	-1,90	1,60	1,10	-1,20
Deflactor	5,73	5,53	4,19	3,52	2,94	4,08	3,04	5,21	1,85	0,18	2,40	2,92
Asalariados	2,09	4,31	2,90	4,21	3,22	3,75	6,60	1,34	-5,28	-2,15	0,84	-5,43
<b>Administración pública y servicios públicos</b>												
RPA nominal	3,73	4,05	4,63	3,98	4,12	3,98	6,82	6,31	4,08	-0,59	-1,73	-2,78
RPA real	0,13	0,01	0,56	-0,05	0,27	0,20	2,74	1,87	1,11	0,75	-0,94	1,11
Productividad	0,44	0,48	0,84	0,29	0,08	0,01	2,39	2,55	0,59	1,52	0,29	2,54
<b>CLUR</b>	<b>-0,31</b>	<b>-0,46</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,34</b>	<b>0,18</b>	<b>0,20</b>	<b>0,34</b>	<b>-0,65</b>	<b>0,51</b>	<b>-0,76</b>	<b>-1,22</b>	<b>-1,39</b>
VAB real	4,18	3,10	3,17	3,99	4,56	2,95	2,21	2,00	0,30	0,30	1,40	-0,70
Deflactor	3,59	4,04	4,04	4,04	3,85	3,77	3,97	4,35	2,94	-1,33	-0,80	-3,85
Asalariados	2,46	2,30	3,31	3,15	3,41	3,77	2,25	2,54	1,71	0,85	0,69	-3,04

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

Finalmente, en el sector de Administración pública y servicios públicos, también se reducen los CLUR desde 2010, aunque la interpretación en términos de distribución factorial de la renta resulta inadecuada debido a la ausencia de márgenes de beneficios y a la contabilización de los bienes y servicios a coste de producción. En todo caso, es la rama que registra una reducción nominal de la remuneración por asalariado más significativa desde 2010, pero también la única en la que se siguió creando empleo hasta 2011.

En cualquier caso, el mantenimiento de la tendencia estructural que parece observarse en España a la pérdida de peso de la masa salarial en el PIB, que se ha visto agudizada en el periodo de crisis, podría tener serias implicaciones tanto macroeconómicas como distributivas. Por un lado, la tendencia sostenida a la deflación salarial en un contexto de restricción crediticia como el actual, puede deprimir de manera preocupante el consumo y desalentar la inversión, dificultando con ello, no solo la salida de la crisis, sino la recuperación de una senda de crecimiento de la actividad y el empleo sostenibles.

En el aspecto distributivo, además de las implicaciones de la caída de la participación salarial para la polarización de los hogares que perciben fundamentalmente rentas del trabajo frente a los que perciben fundamentalmente rentas del capital, esta tendencia pone también en riesgo la sostenibilidad del Estado del Bienestar, porque la masa salarial, que viene determinada tanto por el volumen de empleo como por su calidad, constituye la base fiscal fundamental del sistema tributario y de la seguridad social.

Un análisis detallado de las tendencias a largo plazo de la distribución funcional de la renta en España puede encontrarse en el Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, cuyas principales conclusiones se recogen en el recuadro I-6.

**RECUADRO I-6.** DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA 1985-2011.  
CONCLUSIONES DEL INFORME CES 3/2013

1. Considerando globalmente el periodo analizado, la remuneración de los asalariados ha perdido peso sobre el PIB, un comportamiento que responde a factores de diversa naturaleza. Esa participación ha oscilado de forma procíclica aunque ligeramente retardada según los periodos económicos observados.
2. Así, la participación de los salarios ha mejorado de forma relativamente leve en los periodos de expansión de la economía y del empleo, pero ha caído intensamente durante los periodos de crisis y destrucción de empleo.
3. Es reseñable que el reducido avance de los salarios se haya producido en paralelo al fuerte aumento del empleo asalariado. Por su parte, los perceptores de rentas mixtas, que han mantenido *grosso modo* su participación hasta la llegada de la actual crisis, crecieron en el mismo intervalo un 20 por 100.

**RECUADRO I-6.** DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA 1985-2011.  
CONCLUSIONES DEL INFORME CES 3/2013 (*continuación*)

4. La estructura, composición y características de ese nuevo empleo, y por ende el tipo de desarrollo productivo, son más determinantes en cuanto a las variaciones en la participación de los salarios en la renta que el crecimiento del volumen de empleo. Y que cuando el empleo creado es, en promedio, de bajo valor añadido, apenas se produce ganancia en la participación de los salarios en la renta.
5. A lo largo de la última etapa expansiva, el comportamiento descrito de los salarios reales junto con el mantenimiento de tipos de interés reducidos y el exceso de liquidez en los mercados financieros, propició el incremento del endeudamiento de las familias. Este modelo, aunque permitió a los hogares mejorar su bienestar a través del consumo y la inversión en vivienda, se ha mostrado insostenible con el desencadenamiento de la crisis actual.
6. Por otro lado, la inflación combinada con la moderación de las rentas salariales, reduce el poder adquisitivo, incrementa la desigualdad y no permite registrar avances suficientes en el consumo privado de la economía.
7. Los salarios reales, en comparación con la evolución de la productividad aparente, han registrado incrementos inferiores casi todos los años de modo que en el conjunto del periodo el coste laboral unitario real se ha reducido casi un 18 por 100.
8. Aunque el crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad es una tendencia compartida por las economías desarrolladas, que a su vez explica que la pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en la economía sea una dinámica general, la singularidad del caso español radica en que crecer por debajo de la productividad ha implicado tasas de aumento de los salarios reales muy bajas o negativas, inferiores en todo caso a las registradas en otras áreas económicas, y ello porque los aumentos de la productividad por ocupado en España, a diferencia de lo acontecido también en las principales economías desarrolladas, han sido de muy poco calado.
9. En cuanto a la aplicación de los beneficios empresariales, se observa que desde 1995 y hasta que se desencadenó la crisis actual, se ha producido una caída especialmente relevante del pago de intereses y un paralelo aumento de la parte destinada al reparto de dividendos, lo que supone que la menor retribución a la financiación externa, gracias a la caída de los tipos de interés a lo largo de ese periodo, se ha traducido en una mejora sustancial de la retribución del capital propio. En cambio, la persistencia de la crisis ha revertido estas tendencias por el encarecimiento de la financiación externa y la reducción de beneficios.
10. De tal forma que el ahorro bruto de las empresas no ha mejorado suficientemente en términos relativos, lo que paralelamente al incremento del esfuerzo inversor (especialmente durante la anterior etapa expansiva) ha determinado un fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas.

### 3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La evolución de la inflación en 2012, medida a través del IPC, mostró dos periodos claramente diferenciados: uno de moderación y estabilidad en el comportamiento de los precios, en línea con la tendencia de evolución iniciada a finales del año anterior, y un segundo periodo, caracterizado por el repunte de los mismos, y que respondió principalmente al alza en el componente energético en los meses centrales del año y fundamentalmente a la subida del IVA a partir de septiembre, pero también a la subida de las tasas universitarias y a la nueva lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud. A partir de noviembre, la inflación inició una senda de reducción, terminando el año con una tasa interanual en diciembre del 2,9 por 100, no obstante medio punto superior a la registrada un año antes. Por su parte, la inflación subyacente (IPC sin alimentos no elaborados y sin energía) siguió una evolución paralela, en torno a un punto por debajo a lo largo del año, y acabó en el mes de diciembre con una tasa interanual del 2,1 por 100 (gráfico I-27). En media anual, la tasa de inflación general se situó en el 2,4 por 100 y la inflación subyacente en el 1,6 por 100.

Otro indicador de precios, que permite analizar la inflación debida al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos en España, es el deflactor del PIB, que en 2012 aumentó un 0,1 por 100, nueve décimas por debajo del registrado el año anterior. Dado que este indicador no incluye los precios de los productos importados, la diferencia de 2,3 puntos porcentuales entre su tasa de crecimiento y la inflación media medida por el IPC en 2012 estaría reflejando el encarecimiento producido en los precios de importación.

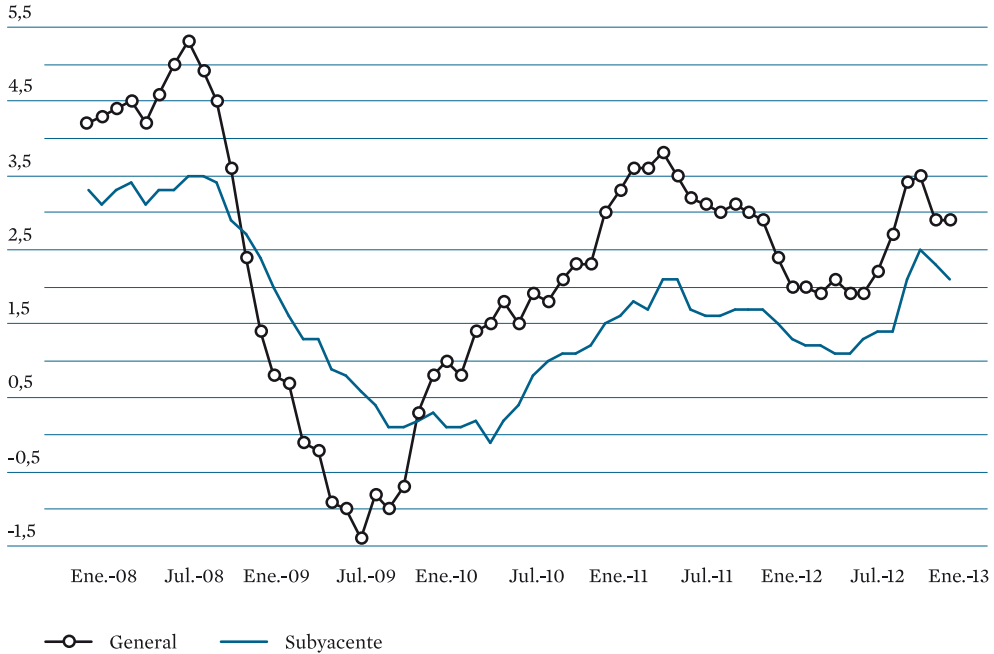
La tasa de variación del IPC interanual inició una senda alcista en el mes de julio y alcanzó un máximo en octubre del 3,5 por 100, que no se correspondía con lo esperable en el actual contexto de crisis económica en el que la atonía de la demanda interna, especialmente la contracción del consumo privado, no ejerce una presión al alza sobre los precios.

---

*La inflación en tasas relativamente elevadas*

El motivo de este comportamiento de los precios ya se ha apuntado que obedeció a las medidas adoptadas por el Gobierno, de cambio en las normas del copago farmacéutico en el mes de julio, la entrada en vigor el 1 de septiembre de la lista de medicamentos que quedaban excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud, la entrada en vigor en la misma fecha de los nuevos tipos incrementados del IVA y la fuerte subida de las tasas universitarias en octubre. Cabe esperar que el efecto inflacionista de dichas medidas sea transitorio, toda vez que su inmediata repercusión en forma de escalón sobre el IPC se descuenta en tasa interanual un año más tarde. Y, por ahora, el último dato disponible del 1,4 por 100 en abril de 2013 supone una sustancial reducción de un punto y medio respecto al nivel alcanzado en el último mes del año.

**GRÁFICO I-27. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2008-2013**  
(Tasas de variación interanual del IPC)



Desde 2012, los precios están calculados con base 2011.  
Fuente: INE.

Las perspectivas para 2013 apuntan a que la inflación siga mostrando una tendencia descendente, debido a que se prevé que continúe la atonía de la demanda en un contexto de caída de la actividad, a que se produzca el mencionado efecto escalón producido por la subida del IVA a partir de septiembre y a que se mantenga la tendencia bajista iniciada en el precio del petróleo y en el resto de las materias primas ante el débil crecimiento global.

En efecto, la moderación de la inflación en los dos meses finales de 2012 se explica por la caída de los precios de los productos energéticos desde el mes de octubre.

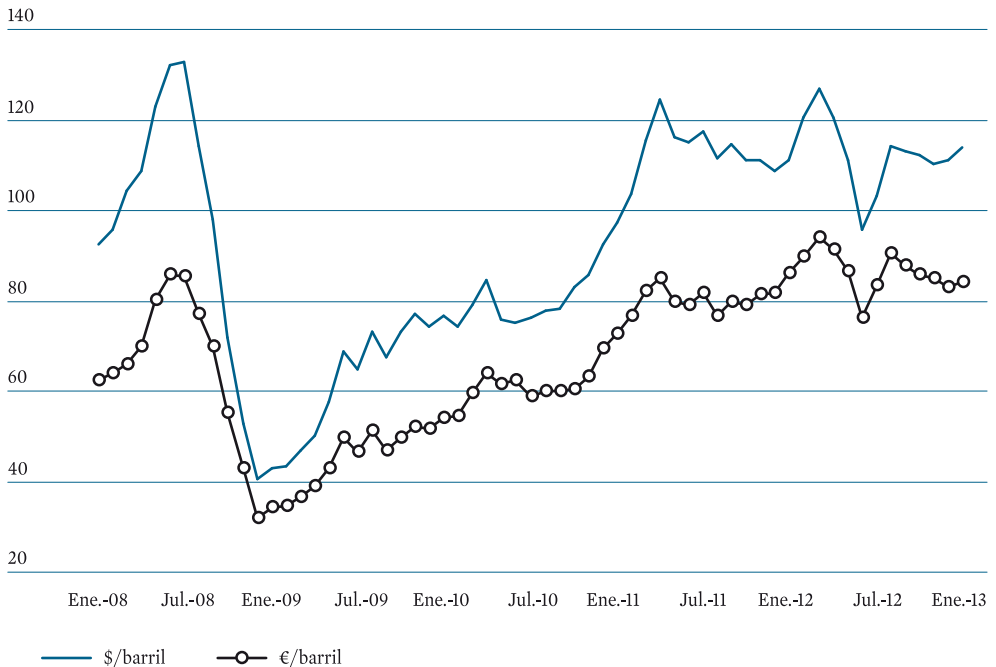
#### *Precios de la energía*

Los precios de los productos energéticos habían mostrado en general una tendencia alcista hasta el mes de septiembre, en el que en tasa interanual llegaron a aumentar un 13,4 por 100 debido en gran medida a la repercusión sobre ellos del mencionado incremento del IVA en dicho mes. Detrás de este crecimiento de los precios energéticos se encontraban sobre todo los incrementos de precios registrados en partidas como la electricidad o el gas.

El precio del petróleo Brent alcanzó por su parte un máximo de 125,4 dólares por barril en el mes de marzo y en septiembre comenzó a abaratarse hasta situarse en



GRÁFICO I-28. PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2008-2013



Fuente: Banco de España y BCE.

diciembre en los 109,6 dólares por barril. De media, el precio del barril se situó en 2012 en los 111,7 dólares/barril, ligeramente por encima, un 0,4 por 100, del registrado el año anterior cuando había experimentado un fuerte incremento, del 40,0 por 100. La cotización al alza del euro frente al dólar a lo largo del año contribuyó también a moderar el impacto del precio del crudo sobre el IPC. Así, el precio del petróleo pagado en euros pasó de ser 81,7 euros/barril tal en diciembre de 2011 a 82,8 euros/barril un año después, lo que supuso un incremento inferior al registrado en dólares.

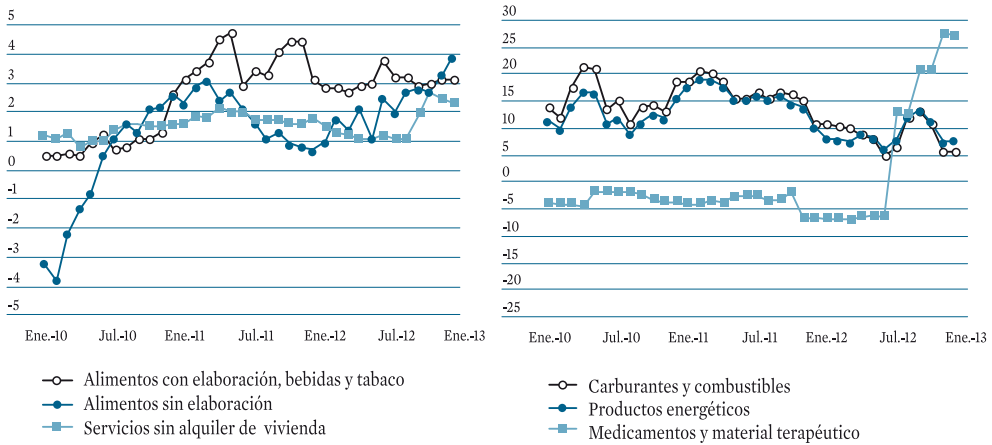
El abaratamiento del crudo desde mediados de octubre se tradujo en una reducción del precio de la gasolina en la zona euro, que fue más intensa en el caso de la economía española por las políticas de fijación de precios de los distribuidores de carburantes que comprimieron sus márgenes en dicho periodo, en respuesta a la solicitud del Gobierno en este sentido a mediados de septiembre.

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, y que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, se movió en niveles muy semejantes a los registrados el año anterior,

---

*Inflación subyacente*

**GRÁFICO I-29. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2010-2013**  
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE.

con incrementos de entre el 1,1 por 100 en los meses de abril y mayo y el 2,5 por 100 de octubre.

Desde entonces, la evolución de la inflación subyacente se situó en tasas más moderadas, cerrando el año con una variación interanual del 2,1 por 100, seis décimas de punto superior a la registrada en diciembre de 2011. El crecimiento interanual medio se situó, en el 1,6 por 100, lo que supuso una décima menos que la media registrada en 2011.

### *Grupos y rúbricas del IPC*

La influencia de los condicionantes anteriormente señalados tuvo su reflejo, además de en el índice general y subyacente, en los precios de algunos grupos de consumo y rúbricas representativos del comportamiento del IPC en 2012 (gráfico I-29).

Así, los precios de los alimentos no elaborados, incrementaron la tendencia alcista del año anterior hasta alcanzar un crecimiento máximo en el último mes del año del 3,9 por 100. Precisamente, rúbricas como huevos, patatas y legumbres y hortalizas frescas fueron de las más inflacionarias de entre todas. Por el contrario, las rúbricas de este grupo que registraron mayores caídas de precios fueron pescado fresco y congelado con un -1,6 por 100 y carne de ovino -1,0 por 100 (cuadro I-31).

Por su parte, los precios de los alimentos elaborados acabaron el año con un crecimiento del 3,1 por 100, destacando el fuerte incremento del precio del aceite desde el mes de agosto ante las expectativas de una mala cosecha. Cabe destacar también cómo la modificación del impuesto sobre labores del tabaco en el mes de marzo provocó una nueva subida del precio del tabaco que acabó el año con un incremento del 6,0 por 100 de esta rúbrica incluida en el conjunto del grupo de alimentos elaborados.

**CUADRO I-31. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2012**

(Tasas de variación interanual en diciembre)

<b>Las que más subieron</b>	<b>Las que más bajaron</b>
Medicamentos y material terapéutico (27,1)	Objetos recreativos (-3,8)
Educación universitaria (22,4)	Comunicaciones (-2,7)
Huevos (19,0)	Pescado fresco y congelado (-1,6)
Patatas y sus preparados (16,9)	Carne de ovino (-1,0)
Aceites y grasas (16,0)	Textiles y accesorios para el hogar (-0,5)

Fuente: INE.

El grupo de bienes industriales no energéticos, con un alto grado de exposición a la competencia interna y externa, vio aumentar sus precios muy moderadamente hasta el mes de agosto para repuntar desde entonces y acabar el año haciéndolo a una moderada tasa interanual del 1,5 por 100, y ello con la fuerte subida del 27,1 por 100 registrada en la rúbrica de medicamentos y material terapéutico debido a la aplicación de las nuevas disposiciones normativas relacionadas con el copago farmacéutico, la subida de los tipos del IVA y la exclusión del Sistema Nacional de Salud de una lista de medicamentos. Los bienes industriales de consumo duradero por su parte se movieron en tasas nulas o incluso negativas a lo largo de todo el año y acabaron en los meses finales en una tasa de variación del -1,3 por 100, fruto de la mencionada debilidad de la demanda de consumo.

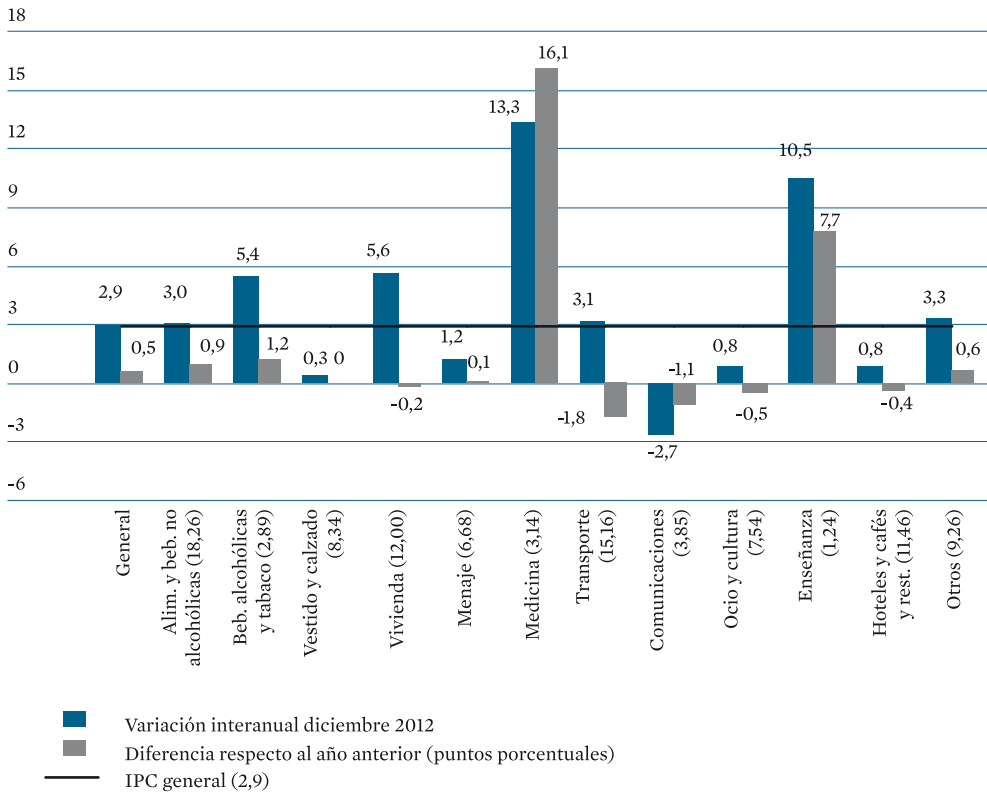
El grupo de la vivienda, volvió a incrementar sus precios de forma muy similar a lo que había hecho en los dos años anteriores al aumentar en diciembre un 5,6 por 100, destacando nuevamente la tasa de crecimiento de la rúbrica de calefacción, alumbrado y distribución de agua que registró un crecimiento del 10,0 por 100.

El IPC de los servicios registró un incremento medio anual del 1,5 por 100, inferior al del año anterior, pero mostró una tendencia alcista en el cuarto trimestre debido al mencionado incremento de las tasas universitarias que provocó que la rúbrica de educación universitaria se incrementase en diciembre en un 22,4 por 100. En este grupo destacaron también los fuertes incrementos de precios de la rúbrica de transporte público urbano, 9,4 por 100, y la de transporte público interurbano, 5,8 por 100. La rúbrica de turismo y hostelería volvió a mantenerse en niveles moderados, ligeramente por debajo del 1,0 por 100, como reflejo de la debilidad de la demanda de consumo por parte de las economías domésticas, incluida la demanda turística.

Finalmente, cabe destacar el comportamiento de los precios del grupo de comunicaciones, que fue el único que registró una influencia negativa sobre el IPC, -3,4 por de media en el año, debido principalmente a la bajada de los precios de los servicios telefónicos.

El INE comenzó a publicar en septiembre de 2012 un IPC a impuestos constantes (IPC-IC), de acuerdo con la metodología aprobada en el ámbito europeo para el IPC

GRÁFICO I-30. COMPONENTES DEL IPC EN 2012



Fuente: INE.

armonizado a impuestos. Este indicador tiene como objetivo excluir de la variación de los precios la parte que se deba a los impuestos que gravan el consumo. Para ello, según el INE, se mide el IPC bajo el supuesto de que estos impuestos no han variado desde el momento de referencia. Los resultados desde entonces de las tasas de variación del índice general del IPC-IC han sido del 1,4 por 100 en septiembre, del 1,5 por 100 en octubre, del 0,9 por 100 en noviembre y del 0,9 por 100 en diciembre, alejadas todas ellas de las registradas por el IPC general, lo que parece indicar que los incrementos en la inflación en dicho periodo obedecieron sobre todo en el mes de septiembre y octubre a los precios de los productos energéticos y a los impuestos, y en los dos meses finales del año solo a los impuestos.

*Descenso del IPRI, que anticipa una moderación de la inflación*

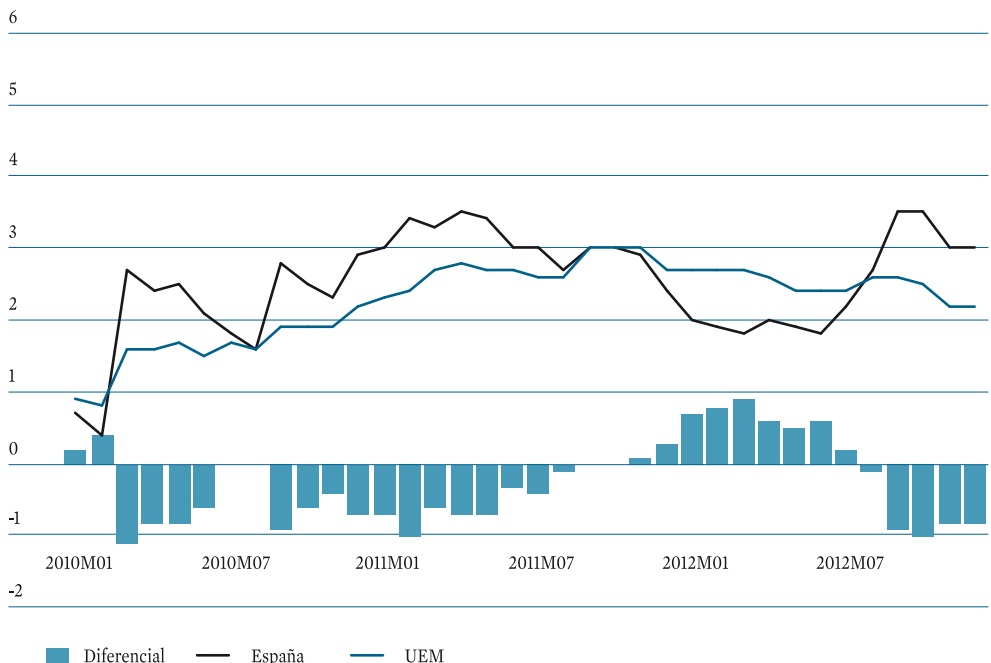
El IPRI, considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las posibles tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, registró un crecimiento medio del 3,5 por 100, la mitad del registrado un año antes. Su evolución a lo largo del año

fue descendente, hasta acabar en diciembre con una tasa de variación interanual del 2,7 por 100.

A esta evolución contribuyeron todos sus componentes, salvo el de energía que aumentó de media un 9,5 por 100. El IPRI de bienes de equipo fue el menos inflacionista, al registrar tanto en media anual como en diciembre tasas inferiores al 1,0 por 100. El de bienes intermedios, que supone una tercera parte del índice general, acabó el año creciendo un 2,3 por 100, la tasa más elevada de todo el año pero inferior en todo caso a la registrada en diciembre de 2011 que fue del 3,0. Finalmente, el IPRI de bienes de consumo se movió en niveles inferiores a los del año anterior hasta el mes de agosto, para repuntar desde entonces y acabar los últimos cuatro meses aumentando un 2,7 por 100, como resultado del incremento de su componente alimenticio pero no de los bienes industriales no alimenticios.

#### GRÁFICO I-31. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC\*, 2010-2012

(En puntos porcentuales)



\* Se han producido cambios metodológicos relativos al cómputo de los artículos estacionales (pescado, frutas, verduras frescas, vestido y calzado) en el cálculo del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC), con el fin de dar un tratamiento común a estos productos por parte de todos los Estados miembros. La implantación de esta nueva metodología a partir de 2011 supone un cambio sustancial respecto al tratamiento utilizado para calcular el IAPC en España, teniendo su implantación importantes efectos en el cálculo del mismo. Además de suponer un cambio en la evolución del IAPC, de forma que las partidas afectadas presentarán un perfil con subidas y bajadas mucho más intensas, a efectos prácticos, se ha producido una ruptura de la serie publicada hasta diciembre de 2010, ya que los índices calculados con la nueva metodología no son comparables con la vigente hasta entonces. Para solventar en la medida de lo posible este problema, se han revisado los datos del IAPC publicados tan sólo durante 2010, a fin de ofrecer tasas anuales consistentes de la evolución en 2011.

Fuente: Eurostat.

*Diferencial de inflación  
desfavorable a la  
economía española a  
final de año*

La tasa anual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) español siguió una evolución similar a la del IPC, y alcanzó un máximo del 3,5 por 100 en los meses de septiembre y octubre, para acabar el año en el 3,0 por 100.

Esta evolución contrasta con la seguida por el IPC armonizado de la zona euro. En efecto, este registraba incrementos superiores al del IPC español hasta el mes de julio, pero desde entonces se produjo la tendencia contraria. Así, el diferencial de inflación que era favorable a la economía española hasta dicho mes, se tornó en desfavorable y llegó a ser de un punto porcentual en el mes de octubre.

El diferencial de inflación subyacente siguió una evolución similar a la señalada para el IPC general, destacando por el lado positivo el diferencial favorable a España a lo largo de todo el año del sector de alimentación no elaborada.

### 3.9. SECTOR PÚBLICO

El comportamiento del sector público se enmarcó, un año más, en la estrategia de consolidación fiscal iniciada en mayo de 2010 y que constituye desde entonces el objetivo central de la política económica española. Descontando las cuantiosas ayudas a la banca, en 2012 las Administraciones públicas lograron cerrar el año con un déficit dos puntos inferior al del año anterior, como consecuencia de las importantes medidas discrecionales adoptadas de recorte del gasto y de aumento de ingresos. No obstante, incluyendo las medidas de apoyo al sector financiero, el déficit aumentó en 1,2 puntos.

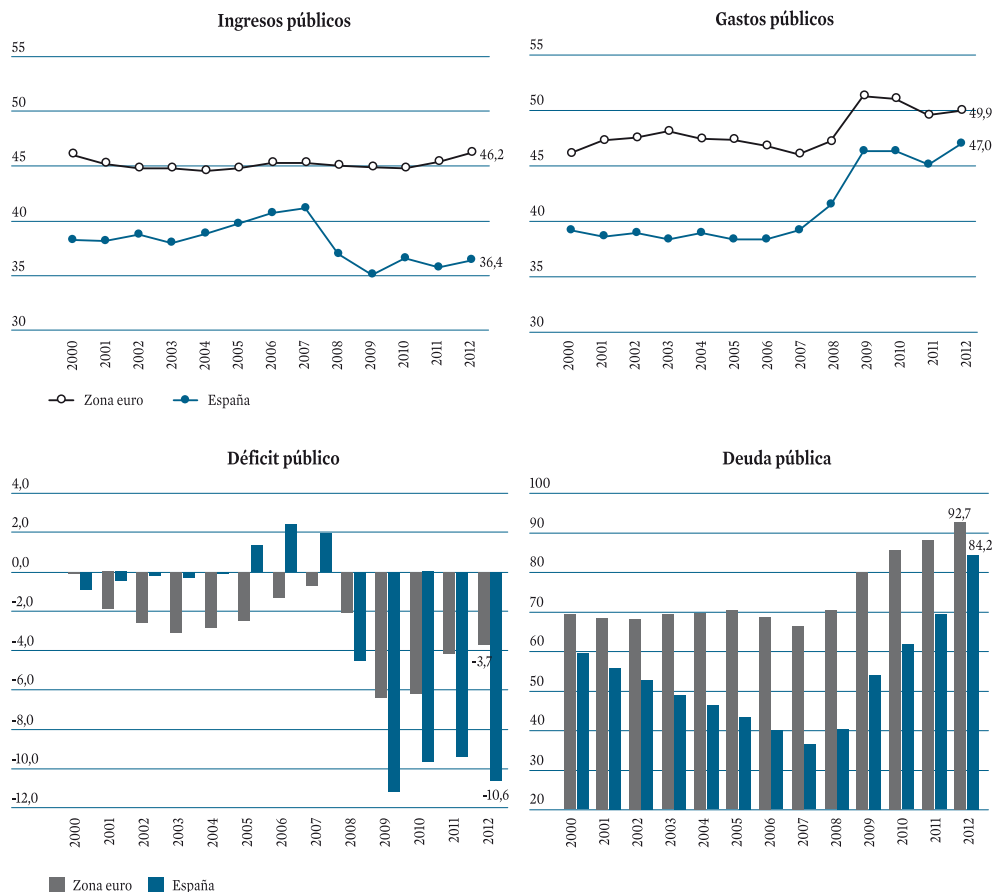
Como se detallará a continuación, son cuatro los factores que impidieron lograr reducciones significativas del déficit en 2012: la persistencia de la recesión económica y la destrucción de empleo (factor cíclico) que afecta tanto a los ingresos (caída de las principales bases fiscales) como a los gastos (aumento del gasto en desempleo); el cambio de la composición del crecimiento, con sustitución de demanda interna por externa, que repercute negativamente en los ingresos (factor estructural); la gran magnitud de las ayudas a la banca (factor puntual o extraordinario); y el significativo aumento de los gastos financieros por el creciente endeudamiento público (factor estructural).

#### 3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2012

En 2012 las Administraciones públicas cerraron sus cuentas con un déficit agregado del 10,6 por 100 del PIB, lo que supone un aumento de 11.200 millones de euros respecto al déficit de 2011. Este deterioro del saldo fiscal se debió en gran medida a la enorme magnitud de las ayudas a la banca<sup>110</sup>, que ascendieron a 38.300

110. Las ayudas a la banca, cuando se conceden, se consideran operaciones financieras (variación de activos financieros) y no computan, por tanto, como gasto ni afectan al déficit. Pero cuando estas ayudas pasan a ser consideradas irrecuperables (pérdidas), se dan de baja en el balance financiero y se contabilizan como gasto, concretamente como transferencias de capital, aumentando en ese momento el déficit.

**GRÁFICO I-32. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2012**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

millones de euros, el equivalente al 3,65 por 100 del PIB. De no haberse producido este gasto extraordinario el déficit se hubiera situado en el 7,0 por 100, lo que arroja un ajuste de 2 puntos de PIB respecto al dato de 2011. Este resultado no se logró por el repunte de los ingresos, que tan solo crecieron el 0,6 por 100 (unos 2.300 millones de euros), y ello a pesar de las subidas impositivas que entraron en vigor, la mayoría en la segunda parte del año, que apenas si lograron compensar el desplome, un año más, de las bases imponibles. La reducción del déficit se produjo por el recorte del gasto que, siempre descontando las ayudas a la banca, se redujo un 4,1 por 100 (unos 19.600 millones de euros). En todo caso, un año más el déficit se desvió al alza respecto a los objetivos acordados con la Comisión Europea

**CUADRO I-32. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS A LA BANCA, 2011-2012**

Rúbrica	2011		2012		Variación	
	Millones de €	% PIB	Millones de €	% PIB	Millones de €	%
1 Ingresos no financieros	379.671	35,7	382.044	36,4	2.373	0,6
2 Gastos no financieros	480.073	45,1	493.685	47,0	13.612	2,8
3 Ayudas a la banca	5.136	0,5	38.343	3,7	33.207	646,6
4 = 2 - 3 Gastos no financieros ajustado	474.937	44,7	455.342	43,4	-19.595	-4,1
5 = 1 - 2 Déficit	-100.402	-9,4	-111.641	-10,6	-11.239	11,2
6 = 1 - 4 Déficit ajustado	-95.266	-9,0	-73.298	-7,0	21.968	-23,1
Pro memoria PIB nominal	1.063.355	100,0	1.049.525	100,0	-13.830	-1,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

que, a su vez, fueron siendo revisados a lo largo del año a medida que la realidad se alejaba de las previsiones<sup>111</sup> (cuadro I-32).

Como queda reflejado en el cuadro I-33 las Administraciones territoriales realizaron un importante ajuste del déficit, mientras que la Seguridad Social y la Administración central, incluso descontando las ayudas a la banca, vieron aumentar su saldo deficitario. A diferencia de lo ocurrido el año anterior, en 2012 todas las comunidades autónomas lograron reducir sensiblemente el déficit, aunque destacan los ajustes realizados en Castilla-La Mancha y Extremadura. Solo cinco comunidades registraron déficit

**CUADRO I-33. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2012**

(En porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
<b>Déficit (-) superávit (+) público</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,7</b>	<b>-9,4</b>	<b>-10,6</b>
Administración central	1,2	-3,0	-9,3	-5,0	-3,4	-7,8
Seguridad Social	1,3	0,7	0,8	-0,2	-0,1	-1,0
Comunidades autónomas	-0,2	-1,7	-2,0	-3,8	-5,1	-1,8
Entidades locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,2
<b>Deuda pública consolidada</b>	<b>36,3</b>	<b>40,2</b>	<b>53,9</b>	<b>61,5</b>	<b>69,3</b>	<b>84,2</b>
Administración central	30,1	33,7	46,3	52,4	58,5	72,3
Seguridad Social	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Comunidades autónomas	5,8	6,7	8,7	11,5	13,3	17,6
Entidades locales	2,8	2,9	3,3	3,4	3,3	4,0

\* Incluye el gasto en ayudas a la banca, que se imputa a la Administración central, y que supuso el 0,48 por 100 del PIB en 2011 y el 3,65 por 100 en 2012.

Nota: En términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.

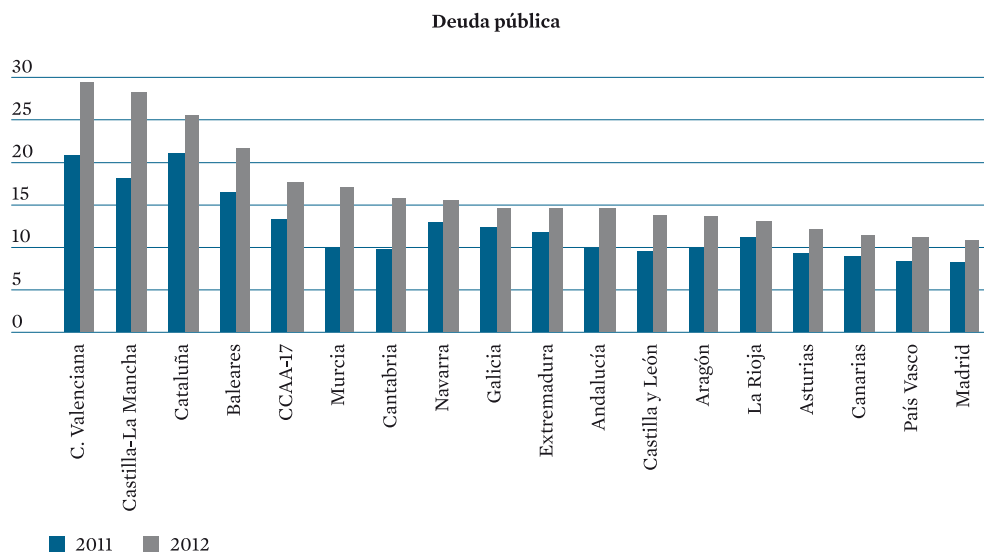
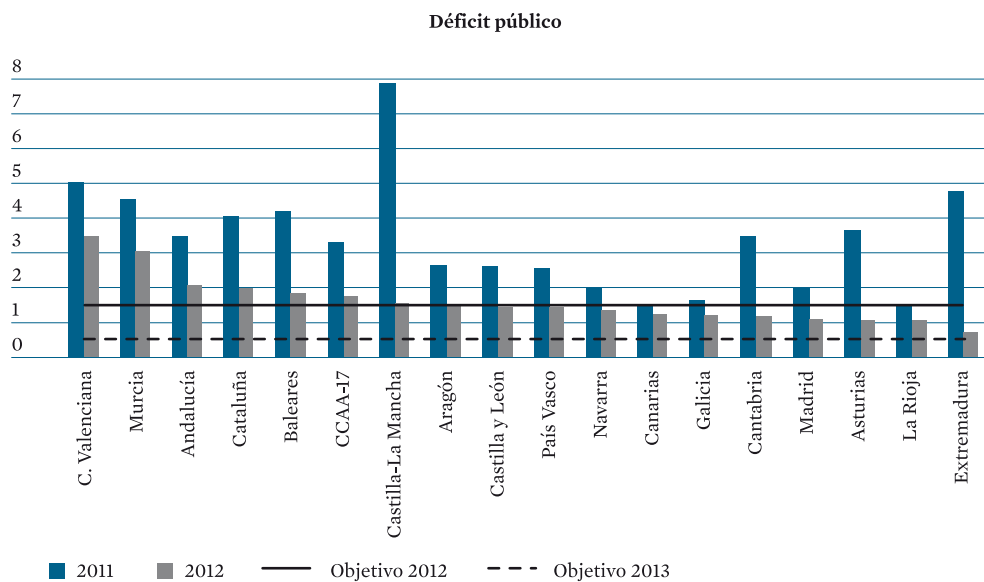
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España.

111. En los PGE para 2012 aprobados en diciembre de 2011 y en el Programa de Estabilidad 2012-2015, aprobado en abril de 2012, el objetivo para 2012 se fijó en el 5,3 por 100. Posteriormente, en el Plan Presupuestario 2013-2014 aprobado en agosto, el objetivo se elevó hasta el 6,3 por 100.



**GRÁFICO I-33. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2012**

(En porcentaje del PIB regional)



En términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

superiores al 1,5 por 100 del PIB regional: Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía, Cataluña y Baleares (gráfico I-33).

Por otro lado, la necesidad de financiar los saldos deficitarios de las distintas Administraciones, así como de realizar otras operaciones financieras, como las ayudas a la

banca a través del FROB, el apoyo a la liquidez de las Administraciones territoriales<sup>112</sup> o la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad, elevó el peso de la deuda pública sobre el PIB en 15 puntos de PIB, hasta el 84,2. Aunque la mayor parte de la deuda se concentra en la Administración central que es la que, a su vez, experimenta el mayor repunte, también se produjo un sensible aumento de la deuda de las comunidades autónomas, de algo más de 4 puntos de PIB en términos agregados.

Todas las comunidades han registrado aumentos de deuda pública en 2012, pero sobresale la dimensión que ha alcanzado el endeudamiento en la Comunidad Valenciana, en Castilla-La Mancha, en Cataluña y en Baleares. En cuanto a los ayuntamientos, en valores absolutos sigue destacando el endeudamiento de Madrid que explica el 21 por 100 de toda la deuda local, frente al resto de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) que conjuntamente concentran el 12,2 por 100 de la misma.

Comenzando por el lado del gasto público —responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100—, en 2012 se produjo un aumento agregado del 2,8 por 100, aumentando su participación en el PIB desde el 45,1 hasta el 47,0 por 100 (cuadro I-34), si bien hay que tener en cuenta que si se descuentan las ayudas extraordinarias a la banca, el peso del gasto público se habría reducido hasta el 43,4 por 100 del PIB.

*Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas*

Igual que el ejercicio pasado, las únicas partidas que aumentaron fueron, en primer lugar, el pago de intereses de la deuda (20,1 por 100), reflejo del pronunciado aumento del endeudamiento público y del mantenimiento de los tipos de interés en niveles relativamente elevados, sobre todo en el primer semestre del año. En segundo lugar, se incrementó ligeramente el gasto en prestaciones sociales (2,9 por 100), tanto por el aumento del gasto en pensiones, que se produce fundamentalmente por el efecto sustitución, como del gasto en desempleo, que aumentó a pesar del agotamiento del derecho de cobro de prestaciones de una parte creciente de este colectivo, es decir, de la disminución de la tasa de cobertura del sistema, porque se produjo un notable aumento de las incorporaciones al paro<sup>113</sup>.

En cuanto a los recortes, con mucha diferencia, el más pronunciado afectó, un año más, a los gastos de capital, tanto en inversión directa como en transferencias de capital, que en conjunto, y descontando las ayudas a la banca, se reducen un 35,2 por 100, un dato preocupante teniendo en cuenta la vinculación de la inversión pública con la competitividad estructural de la economía y el impulso del crecimiento

112. El Fondo de Liquidez Autonómico se creó mediante Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

113. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión véase capítulo III, apartado 5.8, de esta Memoria.

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2012

Conceptos	Mill. €												% PIB		
	Diferencia											Variación %		2011	2012
	2011	2012	12-11	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Ingresos no financieros</b>	379.671	382.044	2.373	-7,2	-8,6	4,4	-1,1	0,6	41,1	37,0	35,1	36,6	35,7	36,4	
<b>Ingresos corrientes</b>	380.323	381.269	946	-6,7	-7,9	4,3	-0,8	0,2	40,6	36,7	35,1	36,5	35,8	36,3	
Impuestos sobre la renta	101.626	106.256	4.630	-15,0	-13,3	-1,5	2,1	4,6	13,0	10,7	9,6	9,5	9,6	10,1	
Impuestos sobre la producción	104.956	107.333	2.377	-12,7	-13,3	19,0	-4,5	2,3	11,6	9,8	8,8	10,5	9,9	10,2	
Cotizaciones sociales <sup>(1)</sup>	140.035	134.955	-5.080	4,6	-2,1	0,1	-0,2	-3,6	13,0	13,2	13,4	13,4	13,2	12,9	
Cobros por bienes y servicios <sup>(2)</sup>	14.261	14.515	254	3,9	2,6	3,1	-3,5	1,8	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	
Rentas de la propiedad <sup>(3)</sup>	10.582	10.228	-354	10,3	-7,4	-7,9	8,3	-3,3	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	
Transferencias	8.863	7.982	-881	-6,6	21,4	0,1	-1,7	-9,9	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	
<b>Ingresos de capital</b>	-652	775	1.427	-46,1	-95,5	447,1	-187,6	-218,9	0,5	0,3	0,0	0,1	-0,1	0,1	
Impuestos	3.872	3.900	28	-9,4	-11,0	-1,9	-8,5	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
Transferencias <sup>(4)</sup>	4.469	5.179	710	-15,1	18,4	-2,0	-11,8	15,9	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	
Ajuste por recaudación incierta	-8.993	-8.304	689	27,5	51,6	-8,5	5,1	-7,7	-0,5	-0,6	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	
<b>Gastos no financieros</b>	480.073	493.685	13.612	9,2	7,5	0,1	-1,1	2,8	39,2	41,5	46,3	46,3	45,1	47,0	
<b>Gastos corrientes</b>	435.476	429.784	-5.692	10,0	8,0	1,9	1,0	-1,3	33,8	36,0	40,3	41,1	41,0	41,0	
Remuneración de asalariados	123.550	116.087	-7.463	9,9	6,1	0,0	-1,7	-6,0	10,2	10,9	12,0	12,0	11,6	11,1	
Consumos intermedios	62.216	59.386	-2.830	8,8	2,7	0,4	0,2	-4,5	5,3	5,5	5,9	5,9	5,9	5,7	
Impuestos sobre la producción	280	291	11	22,2	18,1	8,3	1,8	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferencias sociales en especie <sup>(5)</sup>	29.952	28.720	-1.232	10,7	9,6	-0,4	-4,9	-4,1	2,5	2,7	3,0	3,0	2,8	2,7	
Prestaciones sociales	163.809	168.491	4.682	11,1	12,7	5,2	1,3	2,9	11,6	12,5	14,7	15,4	15,4	16,1	
Subvenciones a la producción	11.820	10.060	-1.760	5,1	-0,5	0,0	-0,2	-14,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	
Otras transferencias	17757	15.417	-2.340	16,7	7,2	-8,7	0,9	-13,2	1,5	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5	
Intereses y otras rentas de la propiedad	26.092	31.332	5.240	2,9	6,5	9,6	28,1	20,1	1,6	1,6	1,8	1,9	2,5	3,0	

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2012 (continuación)

Conceptos	Mill. €												% PIB		
	Diferencia											Variación %		2011	2012
	2011	2012	12-11	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Gastos de capital</b>	44.597	63.901	19.304	4,2	4,1	-12,1	-18,1	43,3	5,4	5,5	5,9	4,2	6,1		
Formación bruta de capital	30.696	18.151	-12.545	2,5	7,1	-10,8	-26,4	-40,9	4,0	4,0	4,5	2,9	1,7		
Transferencias	14.575	44.999	30.424	1,3	-3,7	-17,5	27,5	208,7	1,3	1,3	1,3	1,4	4,3		
Adquisición neta activos no fin. no producidos	-674	751	1.425	290,1	-10,1	-2,6	-150,1	-211,4	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,1		
<b>Capacidad (+) necesidad (-)</b>	<b>-100.402</b>	<b>-111.641</b>	<b>-11.239</b>	-	-	-	-	-	<b>1,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,7</b>	<b>-10,6</b>		
<i>Pro Memoria: PIB</i>	1.063.355	1.049.525	-13.830	3,3	-3,7	0,1	1,4	-1,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.

- (1) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas.
- (2) Pagos por producción de mercado y no mercado.
- (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad.
- (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas.
- (5) Suministradas por productores de mercado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

económico<sup>114</sup>. No obstante, también se contrajeron en 2011 los gastos de funcionamiento, que en un 80 por 100 corresponden a las Administraciones territoriales, a pesar de su rigidez a la baja, y que estuvieron muy concentrados en sanidad y educación. La disminución de la remuneración de asalariados fue del 6 por 100, debido en parte a la congelación de los salarios públicos y a la amortización de puestos vacantes, pero, sobre todo, a la eliminación coyuntural de la paga extra de Navidad. Por su parte, el gasto en consumos intermedios, muy ligados también a la prestación de servicios públicos autonómicos y locales, fue del 4,5 por 100.

Por otro lado, las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), se siguen reduciendo a buen ritmo, un 4,1 por 100, gracias en buena medida a la aplicación de las medidas de contención del gasto farmacéutico, entre las que destaca el aumento del precio de los medicamentos para los pacientes, que provocó una reducción del gasto tanto por la disminución del número de recetas debido al efecto disuasorio, como por la disminución del coste que asume la Administración<sup>115</sup>. También se limitan considerablemente las subvenciones a las empresas (-14,9 por 100) y la rúbrica de “otras transferencias”, por la disminución tanto de las aportaciones a la Unión Europea, la principal partida, como, un año más, de la ayuda oficial al desarrollo.

En cuanto a la evolución de los ingresos no financieros —de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales—, como ya se ha comentado, en 2012 se produjo un ligero aumento del 0,6 por 100, a pesar de los fuertes aumentos impositivos aprobados en las principales figuras, debido a la contracción de las principales bases fiscales, fundamentalmente consumo y salarios, pero también los beneficios de las sociedades, en un contexto de recesión y fuerte destrucción de empleo. Más en concreto, y gracias a las medidas discrecionales, se lograron incrementos de la recaudación tanto por impuestos directos (4,6 por 100), como indirectos (2,3 por 100), mientras que los ingresos por cotizaciones sociales, sin apenas cambios normativos, experimentaron un retroceso del 3,6 por 100<sup>116</sup>, un resultado que, dada la magnitud de esta partida, además de explicar el déficit de la Seguridad Social, lastró el resultado recaudatorio del conjunto de las Administraciones públicas, que se situó en el 36,3 por 100 del PIB, casi 5 puntos por debajo del dato de 2007.

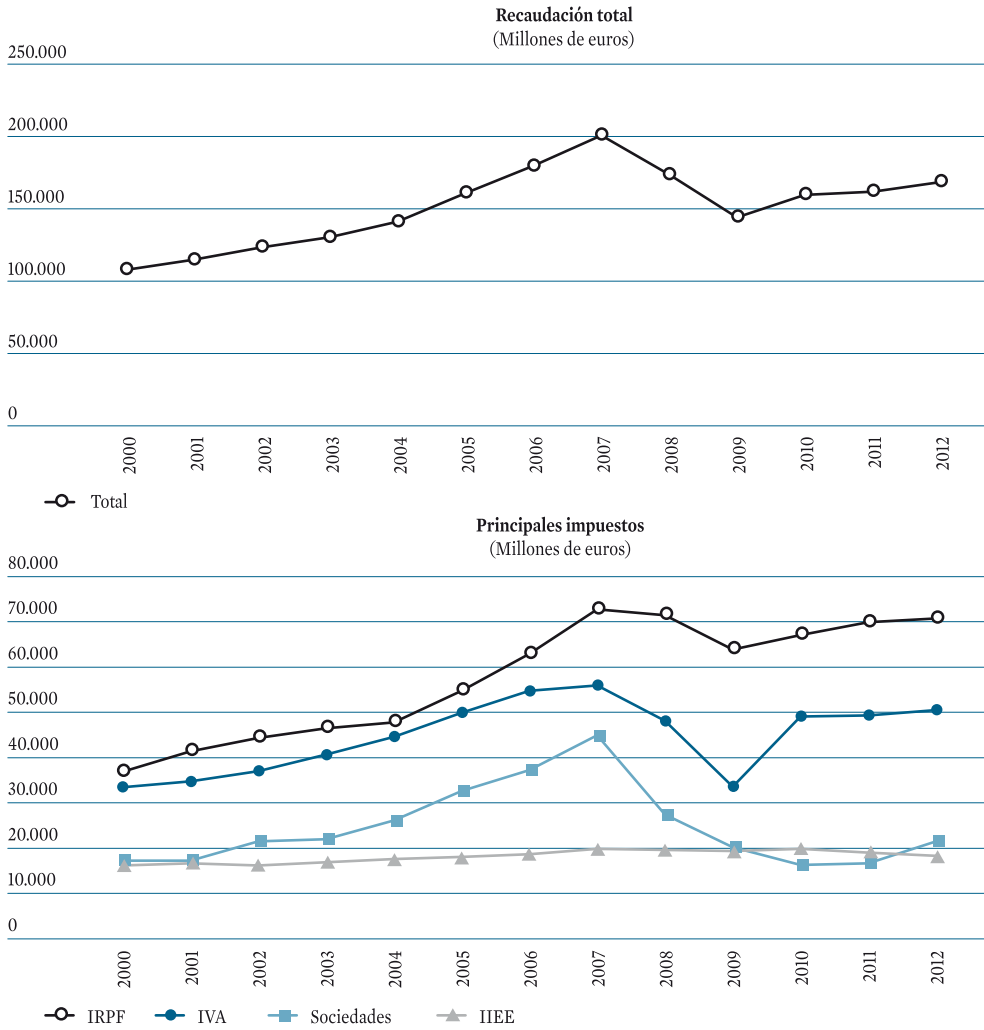
En cuanto a las principales figuras tributarias, la información desagregada de recaudación en términos de caja que ofrece la AEAT (gráfico I-34) revela que, en el caso del IRPF, la caída de las rentas salariales —por la destrucción de empleo asalariado, la menor cobertura de las prestaciones por desempleo y la rebaja de los

114. Desde 2009 la inversión pública ha reducido su peso sobre el PIB desde el 5,9 hasta el 2,4 por 100 registrado en 2012.

115. Para un análisis detallado véase capítulo III, apartado 5.6, de esta Memoria.

116. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social, véase el capítulo III, apartado 5.3, de esta Memoria.

GRÁFICO I-34. RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2000-2012



Impuesto	Tasas de variación (%)											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IRPF	12,5	7,2	4,8	2,7	14,7	14,8	15,6	-1,8	-10,5	4,9	4,2	1,2
Sociedades	0,0	24,5	2,3	18,7	24,9	14,5	20,5	-39,1	-26,1	-19,8	2,5	29,0
IVA	3,8	6,5	9,9	9,7	12,0	9,6	2,2	-14,0	-30,1	46,2	0,4	2,4
Impuestos especiales	3,2	-2,6	4,4	3,9	2,9	3,2	6,4	-1,1	-1,1	2,4	-4,2	-4,1
Resto*	8,5	-8,8	1,7	16,4	9,9	9,1	24,5	-5,0	-2,2	5,8	-5,5	11,0
<b>Total</b>	<b>6,3</b>	<b>7,5</b>	<b>5,7</b>	<b>8,2</b>	<b>14,1</b>	<b>11,6</b>	<b>11,9</b>	<b>-13,6</b>	<b>-17,0</b>	<b>10,8</b>	<b>1,4</b>	<b>4,2</b>

Nota: los ingresos están computados en términos de caja.

\* Incluye recaudación del I. renta de no residentes, I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto impuestos indirectos.

Fuente: AEAT, *Informes de Recaudación Tributaria*.

salarios medios públicos y privados— así como de la renta declarada por empresarios individuales, provocó que, a pesar de las subidas impositivas (fundamentalmente por la entrada en vigor del gravamen complementario<sup>117</sup>) y de la progresividad en frío<sup>118</sup>, los ingresos por este impuesto aumentarían en 2012 tan solo un 1,2 por 100, mucho menos que el año anterior. En ausencia de cambios normativos la recaudación hubiera caído un 3,9 por 100.

Por su parte, la recaudación del Impuesto sobre Sociedades aumentó de manera notable, un 29 por 100, a pesar de la caída de los beneficios medios, fundamentalmente como consecuencia de los cambios normativos introducidos en el impuesto en marzo y julio<sup>119</sup> (aunque también por el aumento de los ingresos procedentes de actas de inspección). Por un lado se adoptaron medidas para anticipar los ingresos tributarios procedentes de este impuesto, entre las que destaca el aumento de los pagos fraccionados, la limitación de la compensación de bases imponibles negativas, la limitación de la deducción del fondo de comercio o la reducción del límite de otras deducciones. Por otro lado, se introdujeron cambios con vocación de permanencia e impacto recaudatorio positivo, como la limitación de la deducción de los gastos financieros o la eliminación de la libertad de amortización sin mantenimiento de empleo, que afectaron fundamentalmente a las grandes empresas.

Por lo que respecta al IVA, su recaudación en términos de caja creció un 2,4 por 100 en 2012, a pesar de la considerable caída del gasto final sujeto a IVA, que la AEAT cifra en aproximadamente un 5 por 100, y que estuvo muy lastrado por el enorme descenso del gasto de las Administraciones públicas. El resultado positivo se debió a la disminución de las devoluciones y al impacto de la subida de tipos en septiembre, cuando el tipo normal aumentó del 18 al 21 por 100 y el reducido del 8 al 10 por 100, produciéndose asimismo trasvases de bienes y servicios del tipo reducido al normal<sup>120</sup>. También tuvo un cierto efecto recaudatorio positivo, aunque transitorio, el ligero repunte del gasto en vivienda en la segunda parte del año, alentado por el endurecimiento de la fiscalidad asociada a la compraventa de viviendas a partir de 2013 (eliminación de la deducción por compra de vivienda en el IRPF y aumento del tipo aplicable de IVA del 4 al 10 por 100).

También dentro de la imposición indirecta, la recaudación por impuestos especiales disminuyó un 4,2 por 100, debido a la importante disminución de los consumos gravados. Así, la recaudación de Hidrocarburos se redujo un 7,5 por 100 y la del impuesto sobre el tabaco el 2,6 por 100, a pesar de que en este caso los tipos subieron

117. Aprobado mediante Real Decreto-ley 20/2011 de 30 de diciembre.

118. Es el exceso de progresividad que se produce por el mero efecto de la inflación, que requeriría del ajuste anual (indiciación) de las deducciones, los mínimos personales y la tarifa.

119. Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

120. Aprobada por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

**CUADRO I-35. EFECTO RECAUDATORIO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN 2012\***  
(Millones de euros)

<b>Medida</b>	<b>Impuesto</b>	<b>Mill. €</b>
Gravamen complementario	IRPF, IS	3.931
Subida de tipos para rentas > 120.000 €	IRPF	27
Supresión deducción por nacimiento	IRPF	130
Subida retención actividades profesionales	IRPF	209
Eliminación paga extra en AAPP	IRPF	-407
Aumento pago fraccionado	IS	5.925
Impacto en cuota de cambios normativos en 2011	IS	-1.668
Aumento de tipos general y reducido	IVA	2.263
Rebaja tipo vivienda al 4 por 100	IVA	-758
Subida tipos tabaco	IIEE	236
Supresión devolución gasóleo	IIEE	65
Declaración tributaria especial y gravamen sobre dividendos		1.284
<b>1. Aumento recaudatorio por cambios normativos</b>		<b>11.237</b>
<b>2. Aumento recaudatorio total</b>		<b>6.028</b>
En tasa de variación		3,9
<b>Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)</b>		<b>-5.209</b>
En tasa de variación (%)		<b>-3,4</b>

\* Incluye solo los principales impuestos estatales (IRPF, sociedades, IVA e IIEE) antes de descontar la participación de las AATT.  
Fuente: AEAT, *Informe mensual de recaudación tributaria*, diciembre 2012.

dos veces a lo largo del año<sup>121</sup>. En contraste, los ingresos procedentes del impuesto sobre la electricidad aumentaron un 9,8 por 100 porque el efecto de la caída del consumo eléctrico fue ampliamente compensado por el de la subida de las tarifas eléctricas, muy condicionada por la ejecución de las sentencias que obligaron a repercutir en las facturas actualizaciones de precios de periodos anteriores<sup>122</sup>.

A todo ello se sumó la recaudación obtenida por la amnistía fiscal o declaración tributaria especial, de 1.284 millones, una cifra muy inferior a los 2.500 millones que en principio se esperaba recaudar. En conjunto, el impulso recaudatorio de las reformas tributarias ascendió a 11.237 millones de euros, lo que implica que, en ausencia de las mismas, los ingresos se hubieran reducido en 2012 un 3,4 por 100 (cuadro I-35).

En cualquier caso, y a pesar de las subidas impositivas, la comparación entre los resultados recaudatorios obtenidos en 2012 y los de 2007 de los impuestos estatales (cuadro I-36) arroja todavía una disminución de 32.000 millones de euros (un 3,1 del PIB), y sigue muy concentrada en el impuesto sobre sociedades, aún después de las importantes modificaciones introducidas en el tributo.

121. Mediante Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

122. Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.



**CUADRO I-36.** PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DESDE EL INICIO DE LA CRISIS

Impuesto	Millones de euros			Diferencia	
	2007	2012	%	Millones €	% PIB 2012
IRPF	72.614	70.619	-2,7	-1.995	-0,2
Sociedades	44.823	21.435	-52,2	-23.388	-2,2
IVA	55.851	50.464	-9,6	-5.387	-0,5
Impuestos especiales	19.786	18.209	-8,0	-1.577	-0,2
Resto*	7.602	7.840	3,1	238	0,0
<b>Total</b>	<b>200.676</b>	<b>168.567</b>	<b>-16,0</b>	<b>-32.109</b>	<b>-3,1</b>

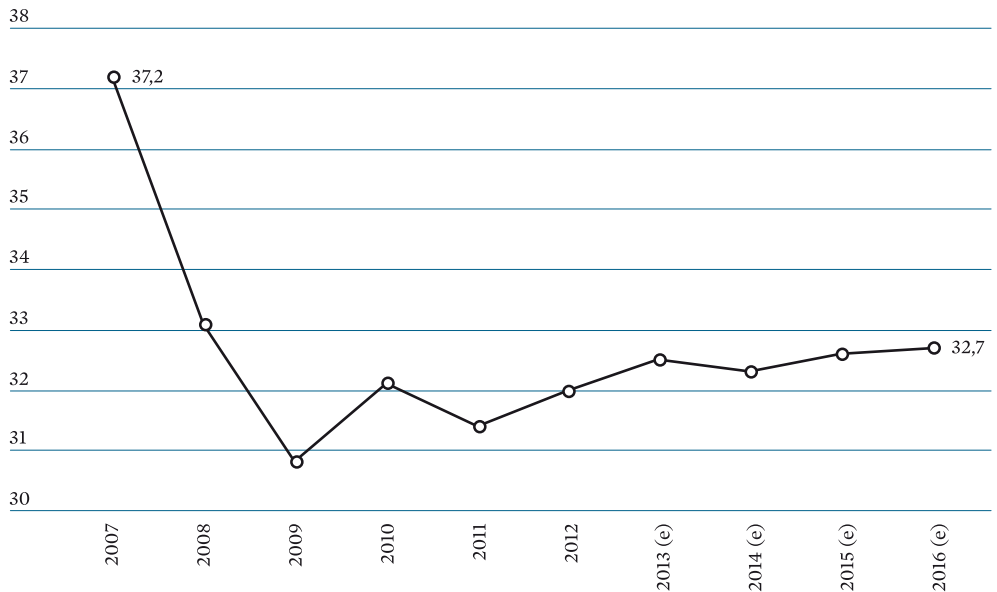
\* Incluye la recaudación del I. sobre la Renta de no residentes y del resto de impuestos directos, así como del I. sobre primas de seguros, del I. sobre Tráfico exterior y del resto impuestos indirectos.

Fuente: AEAT, *Informes de recaudación tributaria*.

En cualquier caso, el hecho de que el buen comportamiento de los ingresos fiscales durante la etapa de expansión estuviera muy ligado a un patrón de crecimiento sustentado en una burbuja inmobiliaria y en la fortaleza de la demanda interna, explica las enormes dificultades recaudatorias del sistema impositivo español en la difícil coyuntura por la que actualmente atraviesa la economía española. De hecho, los numerosos y significativos cambios normativos introducidos en los impuestos en 2011 y 2012 no han producido aumentos relevantes de la presión fiscal, que sigue situándose entre las más

**GRÁFICO I-35.** PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA, 2007-2016

(Impuestos y cotizaciones sociales en porcentaje del PIB)



Fuente: IGAE, Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones públicas 2011 y MINHAP, Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016.

bajas de la Unión Europea, y ello debido a la debilidad de la demanda interna que, a diferencia de la externa, es la variable determinante de las bases impositivas, una situación que el Gobierno prevé que se mantenga en los próximos años.

Sin embargo, el CES considera que la enorme debilidad de los ingresos públicos plantea la necesidad de abrir un debate sobre la oportunidad de acometer una reforma fiscal ampliamente consensuada, encaminada a aumentar la capacidad recaudatoria del sistema, la equidad en el reparto de la carga y su eficacia respecto al sistema productivo<sup>123</sup>.

### 3.9.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2013

Los presupuestos de todas las Administraciones públicas para 2013 se enmarcan en un contexto económico recesivo, con perspectivas de reducción de la producción y de destrucción de empleo. Por tercer año consecutivo se han aprobado con carácter generalizado presupuestos procíclicos, con reducción del gasto y aumento de impuestos, profundizando con ello en la contracción de la demanda agregada, la actividad y el empleo. El objetivo prioritario de los presupuestos y de la política económica del Gobierno sigue siendo reducir el déficit agregado de las Administraciones públicas en los términos acordados con la Unión Europea, muy condicionados a su vez por los intereses de los países acreedores netos. Se confía en que el ajuste fiscal, en paralelo a la reforma laboral y la deflación salarial, permita atraer, a un coste razonable, los flujos de inversión financiera extranjera que sigue necesitando la economía española a corto plazo<sup>124</sup>, y de que esto suceda a pesar de las perspectivas de recesión económica que esta estrategia económica y fiscal no hace sino reforzar.

No obstante, el objetivo de déficit para 2013 del conjunto de las Administraciones públicas ha sido revisado al alza de manera consensuada con la Comisión Europea en abril de 2013 a la vista de la recaída de la economía española y de las evidentes dificultades económicas, y también sociales, para seguir reduciendo el déficit de forma acelerada en ese contexto, y se ha fijado en el 6,3 por 100 del PIB, lo que supone un ajuste de unos 7.400 millones de euros (el 0,7 por 100 del PIB) respecto al dato de 2012, excluidas las ayudas a la banca. Para lograr esta reducción del déficit agregado, y teniendo en cuenta que se prevé que el déficit de la Seguridad Social aumente 0,4 puntos de PIB, el Estado deberá reducir su déficit en 0,4 puntos de PIB, las comunidades autónomas en 0,6 puntos y las corporaciones locales en 0,2 puntos. Se prevé, no obstante, un incremento de la deuda pública total de más de 7,2 puntos de

123. Para un análisis de la evolución del sistema tributario español y sus resultados recaudatorios véase el Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

124. Como se ha analizado con detalle en el apartado 3.6 de este capítulo, la deuda externa neta de la economía española asciende al 90 por 100 del PIB a finales de 2012.

PIB, hasta alcanzar el 91,4 por 100, que responde a la necesidad de financiar el déficit público, al mantenimiento de los programas de apoyo financiero a las Administraciones territoriales para cancelar deuda con proveedores y proporcionarles liquidez, a la dotación del Fondo de amortización del déficit eléctrico, y las aportaciones a los fondos europeos de rescate financiero (cuadro I-43).

A continuación se analizan los Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Seguridad Social y organismos), así como los presupuestos agregados de las comunidades autónomas para 2013, aunque deberán interpretarse con muchas caute- las dado que el escenario macroeconómico que sirvió de base para la previsión de ingresos y gastos ha variado sustancialmente, y a peor, desde que los distintos presu- puestos se aprobaran en diciembre de 2012.

### ***Los Presupuestos Generales del Estado para 2013***

Un año más, la comparación de las cifras de ingresos y gastos de los PGE para 2013 con los de 2012 resulta engañosa por un doble motivo. Primero, porque en 2012 se produce la aplicación plena de la reforma del sistema de financiación autonómica apro- bada en 2009 con la liquidación definitiva del año 2010, que distorsiona las cifras de ingresos del Estado, tanto de impuestos como de transferencias. Segundo, porque los PGE para 2012 no incorporan las importantes medidas de ingresos y gastos que se fue- ron adoptando a lo largo de dicho ejercicio, particularmente las recogidas en el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tri- butarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, así como en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad pre- supuestaria y de fomento de la competitividad.

Hechas estas salvedades se presentan, no obstante, a continuación las cifras com- paradas de los presupuestos iniciales (cuadro I-37).

Por el lado del gasto, se prevé un estancamiento de los gastos de personal porque el aumento del gasto en pensiones de clases pasivas<sup>125</sup> compensa la reducción del 3,9 por 100 de las retribuciones del personal en activo, que responde, un año más, a la congelación de los salarios públicos, a la prohibición de la reposición de vacantes sal- vo casos excepcionales y a la amortización de las plazas de los empleados públicos que se jubilen<sup>126</sup>, así como al recorte de derechos en caso de incapacidad temporal más la reducción de los días de libre disposición y vacaciones por antigüedad<sup>127</sup>. Por su parte, los gastos en bienes y servicios se reducen un 5,8 por 100, lo que refleja sobre todo el ajuste presupuestario de los ministerios, mientras que las transferencias corrientes

125. Por el aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución y el aumento del 1 por 100 en 2013.

126. Estas medidas, junto con el establecimiento con carácter general de la jornada de 37,5 horas en el sector público, se aprobaron mediante Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

127. Estas medidas se adoptaron en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

CUADRO I-37. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2013 CONSOLIDADOS

Conceptos	Variación %										2012		2013	
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	Mill. €	Mill. €	Mill. €	% total	% PIB*	% PIB*		
<b>Ingresos no financieros</b>	7,9	-2,2	-9,2	-4,4	3,1	0,9	263.816	266.115	100,0	25,3				
<b>Ingresos corrientes</b>	7,6	-1,7	-9,7	-3,9	3,2	1,0	261.432	264.043	99,2	25,1				
Impuestos directos y c. sociales	8,1	-1,8	-8,4	-4,2	-2,9	4,5	184.268	192.500	72,3	18,3				
Impuestos indirectos	5,2	-5,9	-18,9	-11,3	-41,6	87,7	21.095	39.594	14,9	3,8				
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	-6,1	9,2	29,4	-11,7	8.716	7.692	2,9	0,7				
Transferencias corrientes	0,9	-3,5	-1,5	-6,9	244,1	-59,6	38.522	15.560	5,8	1,5				
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	43,3	-8,4	-1,5	8.831	8.696	3,3	0,8				
<b>Ingresos de capital</b>	30,4	-34,2	33,2	-39,3	-3,5	-13,1	2.384	2.072	0,8	0,2				
Enajenación inversiones reales	3,3	-35,6	-9,0	-15,5	1,8	-21,5	288	226	0,1	0,0				
Transferencias de capital	35,4	-34,0	38,9	-41,4	-4,2	-11,9	2.096	1.846	0,7	0,2				
<b>Gastos no financieros</b>	7,2	5,1	8,5	-9,9	0,5	2,2	298.907	305.533	100,0	29,1				
<b>Gastos corrientes</b>	7,4	5,3	8,2	-7,5	2,5	3,1	283.739	292.402	95,7	27,8				
Personal	7,0	5,6	2,3	-2,7	0,7	0,4	33.151	33.290	10,9	3,2				
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	-6,2	-4,9	-5,8	7.620	7.181	2,4	0,7				
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	18,0	5,3	33,7	28.914	38.660	12,7	3,7				
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	-10,8	2,7	-0,4	214.055	213.271	69,8	20,3				
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	-34,0	-4,2	8,4	2.367	2.566	0,8	0,2				
<b>Gastos de capital</b>	6,3	3,0	10,7	-33,6	-29,7	-17,5	12.801	10.565	3,5	1,0				
Inversiones reales	5,5	-2,7	-10,3	-32,9	-24,9	-15,0	6.182	5.252	1,7	0,5				
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	-34,1	-33,6	-19,7	6.619	5.313	1,7	0,5				
<b>Saldo no financiero</b>							-35.091	-39.418	-	-3,7				
PIB nominal	3,3	-3,7	0,1	1,4	-1,3	0,2	1.049.525	1.051.624		100,0				

\* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016, aprobado en abril de 2013.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

registran solo un leve retroceso, porque el aumento del gasto en pensiones compensa el retroceso de las transferencias a las Administraciones territoriales y del resto de transferencias corrientes del Estado (desempleo, dependencia, becas y aportación a la Unión Europea). Pero con mucho, la partida que sufre el mayor recorte es, un año más, la de gastos de capital, que se reduce el 17,5 por 100, y acumula en tan solo tres años un descenso de más del 60 por 100, lo que la sitúa en un nivel preocupante, dada su vinculación con la productividad de la economía, al concentrarse en inversiones en I+D y en infraestructuras de transporte.

Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es cada vez más estrecho, porque cada vez tienen más peso los compromisos ineludibles. Tal es el caso singular del pago de los intereses de la deuda, que se prevé que aumenten en 2013 nada menos que el 33,7 por 100, hasta rozar los 40.000 millones de euros, debido tanto al considerable aumento del endeudamiento del Estado, en el que se incluye la dotación del Fondo de Liquidez autonómica y la aportación al MEDE, como al mantenimiento de tipos de interés de la deuda relativamente altos. Los intereses de la deuda, de esta forma, absorberán en 2013 el 12,7 por 100 del gasto no financiero de la Administración central, lo que equivale a un 3,6 por 100 del PIB.

Por funciones, y comparando siempre los presupuestos iniciales (cuadro I-38), los PGE para 2013 prevén una notable reducción del gasto en todas las rúbricas, salvo en pensiones, que sigue siendo la principal partida, y en servicios sociales.

Dentro del gasto social, que reduce tres décimas su participación en el total, llama la atención la previsión de rebajar el gasto en prestaciones por desempleo (-6,3 por 100), a pesar de que la tasa de paro aumentará, según el escenario económico actualizado, hasta el 27,1 por 100. Esta reducción del gasto en desempleo se aventura posible debido, en parte, al agotamiento del periodo de percepción de las prestaciones del creciente número de parados de larga duración pero, sobre todo, por el recorte de derechos aprobado en julio de 2012, que surtirá todos sus efectos en 2013<sup>128</sup>. Igualmente preocupante es que, en este escenario de inéditas cotas de paro, la dotación para políticas activas se reduzca un 35 por 100, o que el gasto en actuaciones económicas, el más ligado con la competitividad estructural de la economía española, se reduzca un 10,4 por 100, un recorte, además, que se concentra en gran medida en la inversión en infraestructuras y en I+D+i.

En comparación con los resultados de recaudación tributaria en términos de caja efectivamente obtenidos en 2012, los PGE para 2013 prevén un significativo aumento, del 4,5 por 100, de los ingresos impositivos estatales en

---

### *Reformas tributarias*

128. En el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se redujo la prestación a partir del sexto mes, bajando la tasa de reposición sobre el último sueldo percibido del 60 por 100 al 50 por 100, y se endureció el acceso al subsidio asistencial y a la renta activa de inserción, entre otras medidas. Para una descripción detallada véase capítulo III, apartado 5.8, de esta Memoria.

**CUADRO I-38.** PGE PARA 2013: GASTO CONSOLIDADO POR FUNCIONES O POLÍTICAS (Capítulos I a VIII del presupuesto de gasto, es decir, incluyendo variación de activos financieros)

Políticas	Variación %												% sobre el total			Mill. €		% PIB*	
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2013	2013	2013			
<b>Servicios públicos básicos</b>	<b>10,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-8,6</b>	<b>-9,2</b>	<b>-6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>16,724,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>			
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	3,8	2,4	2,6	-5,3	-0,6	-5,4	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	2,5	2,5	7,903,5	0,8				
Defensa	5,9	-3,7	-6,2	-6,6	-8,7	-7,7	2,6	2,2	2,1	2,2	2,0	1,8	1,8	5,786,0	0,6				
Política exterior	51,6	6,0	-3,5	-22,5	-38,8	-11,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,5	0,5	0,5	1,492,3	0,1				
Justicia	7,8	6,0	9,7	-5,8	-5,9	-4,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,542,9	0,1				
<b>Gasto social</b>	<b>7,9</b>	<b>9,5</b>	<b>3,9</b>	<b>1,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>1,9</b>	<b>50,6</b>	<b>49,7</b>	<b>51,6</b>	<b>58,0</b>	<b>56,3</b>	<b>56,0</b>	<b>56,0</b>	<b>178,771,4</b>	<b>17,0</b>				
Pensiones	7,2	8,3	2,1	3,6	3,2	4,9	31,2	30,3	30,9	35,5	37,2	38,1	38,1	121,556,5	11,6				
Desempleo	9,0	24,3	57,9	-1,6	-5,5	-6,3	5,0	5,6	8,8	9,6	9,2	8,4	8,4	26,993,7	2,6				
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	-3,8	-5,7	-11,5	-1,1	4,5	4,3	4,1	4,3	3,9	3,7	3,7	11,880,3	1,1				
Fomento del empleo	5,4	-1,3	2,2	-5,4	-21,3	-34,6	2,4	2,2	2,2	2,3	1,8	1,2	1,2	3,771,5	0,4				
Sanidad	5,6	4,3	0,2	-8,2	-6,6	-3,1	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	3,852,3	0,4				
Gestión y administración de la Seguridad Social	7,5	15,0	-5,08	22,1	-62,7	52,9	3,6	3,7	1,8	2,5	0,9	1,4	1,4	4,436,3	0,4				
Educación	18,0	1,9	3,5	-8,1	-20,1	-14,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	1,944,7	0,2				
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	-7,9	-16,0	34,4	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	2,848,5	0,3				
Cultura	8,2	5,2	-6,6	-7,9	-18,7	-19,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	721,7	0,1				
Vivienda	10,4	17,3	-7,3	-18,7	-32,7	-6,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	765,9	0,1				
<b>Actuaciones económicas</b>	<b>8,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-17,7</b>	<b>-17,4</b>	<b>-10,4</b>	<b>12,6</b>	<b>11,1</b>	<b>11,3</b>	<b>10,3</b>	<b>8,7</b>	<b>7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>24,177,3</b>	<b>2,3</b>				
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	-4,3	-1,4	-9,4	2,8	2,5	2,6	2,7	2,7	2,4	2,4	7,661,9	0,7				
Infraestructuras	3,2	-10,3	8,7	-38,2	-22,1	-13,5	4,7	3,8	4,1	2,8	2,2	1,9	1,9	5,966,6	0,6				
I+D+i civil	17,4	6,9	-1,4	-6,3	-26,6	0,0	2,4	2,3	2,3	2,4	1,8	1,7	1,7	5,562,9	0,5				
Industria y energía	9,8	23,7	12,3	-13,3	-32,3	-12,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	0,5	0,5	1,653,5	0,2				
Subvenciones al transporte	34,5	-14,4	-18,0	1,8	-0,1	-27,1	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	1,178,2	0,1				
Comercio, turismo y pynes	2,3	36,0	-7,1	-5,2	-23,5	-18,8	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	889,6	0,1				
I+D+i militar	4,9	-12,1	-18,9	-14,7	-24,9	-52,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	363,4	0,0				
Otras actuaciones económicas	36,2	-5,1	1,8	-4,6	-12,2	27,0	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	901,3	0,1				

**CUADRO I-38. PGE PARA 2013: GASTO CONSOLIDADO POR FUNCIONES O POLÍTICAS (continuación)**  
(Capítulos I a VIII del presupuesto de gasto, es decir, incluyendo variación de activos financieros)

Políticas	Variación %													% sobre el total			Mill. €		% PIB*	
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2013	2013	2013				
<b>Actuaciones generales</b>	7,5	0,9	13,9	-26,0	13,9	9,1	30,0	27,2	30,9	25,4	29,3	31,2	99787,3	9,5						
Transferencias a otras AA.PP.	8,7	0,2	10,8	-41,8	16,1	-2,8	21,1	19,0	21,0	13,5	15,9	15,1	48.285,9	4,6						
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	18,1	5,3	33,8	5,3	5,0	6,6	8,7	9,3	12,1	38.589,6	3,7						
Servicios de carácter general	5,6	-0,1	3,3	-14,0	-18,3	4,1	2,9	2,6	2,7	2,5	2,1	2,1	6.814,7	0,6						
Administración financiera y tributaria	4,4	-1,8	-6,1	-6,1	308,6	-4,4	0,5	0,5	0,4	0,4	1,8	1,7	5.501,6	0,5						
Alta dirección	7,6	-0,7	7,1	-20,0	-3,2	-6,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	595,6	0,1						
<b>Total políticas de gasto</b>	<b>8,0</b>	<b>11,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-9,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>2,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>319.460,6</b>	<b>30,4</b>						
PIB nominal	3,3	-3,7	0,1	1,4	-1,3	0,2							1.051.624	100,0						

\* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016, aprobado en abril de 2013.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

términos de caja antes de descontar la participación en los mismos de las comunidades autónomas (cuadro I-39). Esta estimación tan halagüeña depende crucialmente de la efectividad tanto de las reformas tributarias previas que desplegarán todos sus efectos en 2013 como de las que entrarán en vigor ese año, y siempre que no se cumplan las últimas previsiones económicas que vaticinan la persistencia de contracción de las bases fiscales, fundamentalmente renta y gasto.

En el cuadro I-40 se relacionan todas las medidas tributarias aprobadas desde enero de 2012 hasta marzo de 2013, y a continuación se comentan las más importantes desde el punto de vista de su impacto recaudatorio en 2013.

En el caso del IRPF el incremento de ingresos previsto es notable, del 5,1 por 100, una tasa muy superior a la observada en 2012, que se basa en una previsión ciertamente optimista de recuperación de las rentas salariales, aunque se verá favorecida por la rémora fiscal derivada, un año más, de la falta de indiciación de los elementos impositivos en función de la inflación, así como por las reformas adoptadas en este tributo con impacto en 2013, como el gravamen complementario, el aumento de las retenciones de las rentas de actividades profesionales, el nuevo gravamen de los premios de lotería o el aumento de la fiscalidad de las indemnizaciones por despido. Sin embargo, la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual y el aumento del gravamen de las plusvalías generadas en menos de un año, que pasan a integrarse en la base imponible general y a tributar, por tanto, con arreglo a la tarifa general progresiva, no surtirán efectos recaudatorios hasta 2014, cuando se liquide el impuesto correspondiente al ejercicio 2013. No obstante, la contracción más allá de lo previsto de las rentas salariales en un contexto de persistente recesión económica y elevada destrucción de empleo, pone en entredicho este aumento, teniendo en cuenta que las rentas del trabajo explican el 80 por 100 de la recaudación proveniente de este tributo.

Por su parte, se prevé un descenso muy considerable de la recaudación del Impuesto de Sociedades, a pesar de la limitación de la deducción de los gastos por amortización y

**CUADRO I-39.** PREVISIÓN DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATALES PARA 2013

Impuesto	Millones de euros		Variación (%)	
	2012	2013 (e)	2012	2013 (e)
1. IRPF	70.619	74.215	1,2	5,1
2. Sociedades	21.435	19.012	29,0	-11,3
3. IVA	50.464	54.657	2,4	8,3
4. Impuestos especiales	18.209	19.956	-4,1	9,6
5. Resto*	5.948	6.260	11,7	12,7
<b>Total impuestos</b>	<b>166.675</b>	<b>174.100</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>

Datos en términos de caja antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.

\* Incluye recaudación del I. Renta de no residentes y resto de impuestos directos estatales; I. sobre primas de seguros, I. sobre Tráfico exterior y resto impuestos indirectos estatales.

(e) Estimación de los PGE para 2013.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, AEAT y PGE 2013.



CUADRO I-40. REFORMAS TRIBUTARIAS APROBADAS ENTRE ENERO DE 2012 Y MARZO DE 2013

Tributo	Medida	Vigencia	Norma	
IRPF	Eliminación libertad de amortización	04/2012-indefinida	1	
	Supresión compensación por deducción por adquisición de vivienda	2012	2	
	Aumento retención actividades profesionales	09/2012-2013	2	
	Supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual	2013-indefinida	4	
	Gravamen especial de los premios de loterías	2013-indefinida	4	
	Traslado de las ganancias patrimoniales generadas en menos de un año de la base imponible del ahorro a la base imponible general	2013-indefinida	4	
	Modificación cálculo retribución en especie por cesión de vivienda a los empleados	2013-indefinida	4	
	Prórroga tratamiento favorable gastos en formación en NTIC para empleados	2013	4	
	Aumento del gravamen de las indemnizaciones por despido	2013-indefinida	4	
	Prórroga reducción rendimiento actividades económicas por mantenimiento de empleo	2013	4	
	Eliminación del límite de la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único	2013-indefinida	5	
	Reducción del 20% del rendimiento de actividades económicas para emprendedores los dos primeros años que tengan base imponible positiva	2013-indefinida	5	
	<b>Sociedades</b>			
	Aumento de los pagos fraccionados de las grandes empresas		2012-2013	1, 2
	Diferimiento de la deducción del fondo de comercio		2012-2013	1, 2
	Diferimiento aplicación deducciones		2012-2013	1
	Eliminación libertad de amortización	04/2012-indefinida		1
	Límites a la deducibilidad de los gastos financieros	2012-indefinida	1, 2	
	Mejora exención de las transmisiones de participaciones en entidades no residentes	2012-indefinida	1	
Gravamen especial 8% sobre dividendos de entidades residentes en paraísos fiscales	2012	1		
Limitación de la compensación de bases imponibles negativas	2012-2013	2		
Limitación deducción de activos intangibles de vida útil indefinida	2012-2013	2		
Prórroga tipo reducido microempresas por mantenimiento de empleo	2013	4		
Prórroga tratamiento favorable gastos en formación en NTIC para empleados	2013	4		
Limitación de la amortización fiscalmente deducible para grandes empresas	2013-2014	4		
Nuevo gravamen por revalorización de activos	2013	4		
Flexibilización criterios de aplicación del régimen fiscal especial de arrendamiento de viviendas.	2013-indefinida	4		
Flexibilización criterios de aplicación del régimen fiscal de las SOCIMI y reducción del gravamen al 0%	2013-indefinida	4		
Eliminación de la deducibilidad de los gastos por indemnizaciones que superen cierta cuantía	2013-indefinida	4		
Reducción del gravamen para nuevas entidades en los dos primeros años que obtengan rendimiento neto positivo	2013-indefinida	5		

CUADRO I-40. REFORMAS TRIBUTARIAS APROBADAS ENTRE ENERO DE 2012 Y MARZO DE 2013 (continuación)

<b>Tributo</b>	<b>Medida</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Norma</b>
<b>Patrimonio IVA</b>	Prórroga de la vigencia	2013	4
	Aumento de los tipos impositivos general y reducido al 21 y 10 por 100	09/2012-indefinida	2
	Traspaso de determinados bienes y servicios del gravamen reducido al gravamen general	09/2012-indefinida	2
<b>IIEE</b>	Aumento del impuesto sobre las labores del tabaco	04/2012-indefinida	1, 2, 4
	Aumento selectivo del impuesto de hidrocarburos	2013-indefinida	3
<b>Otros</b>	Regularización fiscal para rentas no declaradas en IRPF, sociedades y IRNR: tipo 10%	31/03/12-30/11/12	1
	Aumento del IBI	2012-2013	1
	Creación de impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica	2013-indefinida	3
	Creación del impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	2013-indefinida	3
	Creación del impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	2013-indefinida	3
	Creación del canon por la utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica	2013-indefinida	3
	Creación del impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito al tipo 0%	2013-indefinida	4

1. Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

2. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

3. Real Decreto-ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

4. Real Decreto-ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

5. Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Fuente: elaboración propia.

del nuevo gravamen por revalorización de activos, que contrasta mucho con el incremento recaudatorio registrado en 2012, y que responde fundamentalmente a que la mayor parte de las medidas adoptadas el año anterior, ya sea el aumento de los pagos fraccionados como el diferimiento de las deducciones (bases imponibles negativas, fondo de comercio y otras deducciones), tenían un efecto coyuntural sobre la recaudación y solo implicaban un adelanto en los cobros por parte de la Administración tributaria, circunstancia que, una vez liquidado el impuesto en el ejercicio siguiente, se traduce en menores ingresos, cuando no en devoluciones a las empresas.

Respecto a la imposición indirecta, se prevé un importante aumento de la recaudación por IVA (8,3 por 100) e impuestos especiales (9,3 por 100), a pesar de la importante reducción prevista del consumo público (-4,4 por 100) y privado (-2,5 por 100), por efecto de la subida de tipos de IVA aprobada en julio de 2012 y que desplegará todos sus efectos en 2013, por el aumento del tipo de IVA de la compraventa de viviendas nuevas, que pasa del 4 al 10 por 100, por los sucesivos incrementos del impuesto sobre el tabaco que se aplicarán al año completo, por el gravamen de los biocarburantes en el impuesto sobre hidrocarburos, y por el aumento de las tarifas eléctricas en el impuesto sobre la electricidad. Además de estas subidas de los impuestos indirectos existentes, en diciembre de 2012 se aprobó un paquete fiscal sobre el sector energético, consistente en la creación de tres nuevos impuestos y un canon sobre la utilización de agua<sup>129</sup>.

En el ámbito impositivo, llama la atención la creación por parte del Estado de un Impuesto sobre los depósitos bancarios en las entidades de crédito con un tipo de gravamen del 0 por 100<sup>130</sup>, una estrategia que pretende frenar las iniciativas fiscales en este terreno de comunidades autónomas como Extremadura, Andalucía, Canarias, Asturias o Cataluña.

Por último, en el plano fiscal destaca la aprobación de una Ley de Prevención y lucha contra el fraude fiscal<sup>131</sup> que, junto con el Plan de control tributario y aduanero de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para 2013, se espera que dé importantes réditos en el plano recaudatorio. Entre las medidas de la nueva legislación anti-fraude destacan la limitación de los pagos en efectivo a 2.500 euros para empresas y profesionales, la limitación de la aplicación del régimen de estimación objetiva a los empresarios que operen mayoritariamente con empresas, la obligación de informar

129. Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica; sendos impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos; y canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica. Real Decreto-ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.
130. Real Decreto-ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.
131. Ley 7/2012, de 29 de octubre, de Modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

sobre cuentas y valores situados en el extranjero, la imprescriptibilidad de las rentas no declaradas, la inversión del sujeto pasivo en el IVA para la entrega de inmuebles y para subcontratistas, las medidas para evitar actuaciones fraudulentas en el ámbito concursal, la ampliación de la responsabilidad de los sucesores de sociedades para evitar el vaciamiento patrimonial de las mismas, y la posibilidad de adoptar medidas cautelares anticipadamente.

### **Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2013**

Como se comentó más arriba, el nuevo objetivo de déficit de las comunidades autónomas establecido por el Gobierno para 2013 en la Actualización del Programa de Estabilidad es del 1,2 por 100 del PIB, 0,8 puntos de PIB inferior al registrado en 2012, lo que implica que se verán forzadas a hacer un ajuste fiscal agregado (reduciendo el gasto y/o aumentando los ingresos) de aproximadamente 5.800 millones de euros. No obstante, el esfuerzo exigido a cada comunidad presenta una notable dispersión. Destacan, por orden de importancia absoluta, los ajustes comprometidos por la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, mientras que en términos relativos sobresalen los ajustes programados de la Comunidad Valenciana y Murcia que superan el 2 por 100 del PIB regional respectivo (cuadro I-41).

**CUADRO I-41.** EL AJUSTE PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES COMPROMETIDO PARA 2013

Comunidad autónoma	Millones de euros	Ajuste necesario para un déficit del 1,2 % del PIB en 2013		
		Déficit 2012 % PIB regional 2012	% PIB regional 2012	Millones €
Andalucía	2.870	2,04	-0,84	-1.182
Aragón	483	1,44	-0,24	-80
Asturias	233	1,06	0,14	31
Baleares	481	1,80	-0,60	-161
Comunidad Valenciana	3.515	3,52	-2,32	-2.321
Canarias	535	1,29	-0,09	-37
Cantabria	146	1,13	0,07	9
Castilla y León	778	1,42	-0,22	-121
Castilla-La Mancha	565	1,56	-0,36	-130
Cataluña	3.891	1,96	-0,76	-1.510
Extremadura	116	0,70	0,50	83
Galicia	727	1,29	-0,09	-51
Madrid	2.009	1,07	0,13	245
Murcia	853	3,12	-1,92	-525
Navarra	245	1,35	-0,15	-27
País Vasco	907	1,39	-0,19	-124
La Rioja	84	1,06	0,14	11
<b>CCAA-17</b>	<b>18.436</b>	<b>1,76</b>	<b>-0,56</b>	<b>-5.865</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los presupuestos iniciales aprobados por las comunidades para 2013 incorporan un ajuste fiscal basado en una disminución del gasto superior a la reducción de ingresos. Así, de manera similar a las dinámicas observadas en los PGE, todas las partidas de gasto disminuyen, salvo los intereses de la deuda que aumentan un 40 por 100, y el ajuste se concentra en los gastos de capital, que caen un 25 por 100, aunque la disminución del 5,4 por 100 de los gastos de personal no es desdeñable, reflejando el hecho de que las comunidades concentran más de la mitad del empleo público (cuadro I-42).

No obstante, igual que en años anteriores y del mismo modo que sucede con los PGE, la comparación de los presupuestos iniciales de 2013 con los de 2012 resulta poco fiable porque a lo largo de 2012 muchas comunidades han tenido que adoptar de manera sobreenvenida nuevas medidas presupuestarias de carácter contractivo, en el marco de los Planes económico-financieros de reequilibrio aprobados en mayo para cumplir el objetivo del 1,5 por 100 de déficit, sin reflejo por tanto en los presupuestos inicialmente aprobados. Las medidas de ajuste fiscal de las comunidades se han basado, por el lado del

CUADRO I-42. PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2013

Conceptos	Var. %				2012		2013	
	10/09	11/10	12/11	13/12	Mill €	Mill €	% Total	% PIB*
<b>Ingresos no financieros</b>	-7,4	-2,3	-2,5	-5,6	114.707	108.334	100,0	10,3
<b>Ingresos corrientes</b>	-7,2	-2,9	-0,8	-6,1	108.113	101.473	93,7	9,6
Impuestos directos	-20,8	39,0	-3,3	-3,0	30.672	29.752	27,5	2,8
Impuestos indirectos	-18,9	43,9	-1,9	-1,2	41.527	41.013	37,9	3,9
Tasas y otros ingresos	-0,1	5,0	-11,1	12,1	3.494	3.916	3,6	0,4
Transferencias corrientes	8,5	-46,2	3,5	-16,9	31.632	26.280	24,3	2,5
Ingresos patrimoniales	-10,1	-23,3	135,6	-35,0	788	512	0,5	0,0
<b>Ingresos de capital</b>	-9,1	5,6	-24,4	4,1	6.594	6.862	6,3	0,7
Enajenación inversiones reales	-8,2	—	-72,2	196,2	568	1.681	1,6	0,2
Transferencias de capital	-9,1	-13,4	-9,7	-14,0	6.026	5.181	4,8	0,5
<b>Gastos no financieros</b>	-0,6	-7,1	-2,3	-7,4	125.168	115.857	100,0	11,0
<b>Gastos corrientes</b>	0,6	-4,0	1,2	-4,6	107.692	102.730	88,7	9,8
Personal	1,4	-5,4	0,2	-5,4	46.287	43.783	37,8	4,2
Bienes y servicios	-0,5	-4,5	1,4	-1,8	21.110	20.723	17,9	2,0
Gastos financieros	35,9	18,0	47,0	40,0	4.474	6.263	5,4	0,6
Transferencias corrientes	-1,2	-3,6	-1,2	-10,9	35.701	31.816	27,5	3,0
Fondo de contingencia e imprevistos	—	—	—	23,0	119	147	0,1	0,0
<b>Gastos de capital</b>	-5,8	-20,7	-21,0	-24,9	17.476	13.127	11,3	1,2
Inversiones reales	-17,8	-24,4	-26,3	-24,7	7.280	5.485	4,7	0,5
Transferencias de capital	6,3	-17,8	-17,3	-25,1	10.196	7.642	6,6	0,7
<b>Saldo no financiero</b>				-28,1	-10.460	-7.522	—	-0,7
PIB nominal	0,1	1,4	-1,3	1,3	1.049.525	1.051.624		100,0

No se incluye el presupuesto de Cataluña.

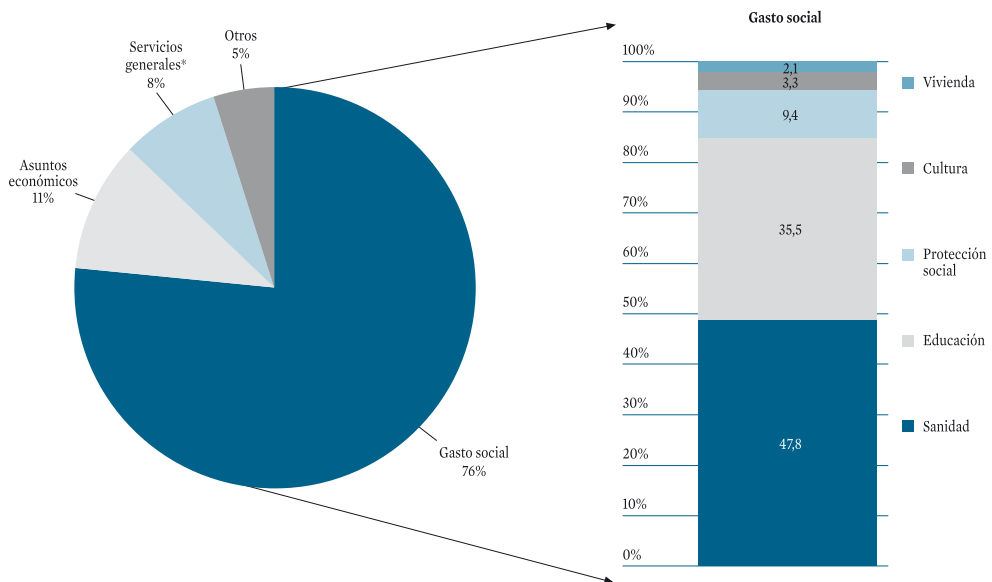
\* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad, 2013-2016, aprobado en abril de 2013.

Fuente: MINHAP, Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2013.

ingreso, en privatizaciones de inmuebles y participaciones empresariales, en aumento de tasas, precios públicos, multas y sanciones, en creación de nuevos impuestos (fundamentalmente medioambientales) y subidas de impuestos sobre los que tienen competencias normativas (subida de tipos y eliminación de deducciones en el IRPF, patrimonio, transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones y ventas minoristas de determinados hidrocarburos). Por el lado del gasto, se aprobaron nuevos recortes de las inversiones públicas, importantes reducciones de transferencias, en particular a las universidades públicas, medidas para lograr ulteriores rebajas de los gastos de personal, así como medidas específicas de control del gasto educativo y sanitario al amparo de las reformas aprobadas por el Estado en abril y que se analizarán en el capítulo III de esta Memoria<sup>132</sup>.

Conviene recordar en este punto, que uno de los rasgos distintivos del sector público autonómico español es su especialización en políticas sociales, muy intensivas en empleo. De este modo, y según los últimos datos disponibles de gasto consolidado por funciones correspondiente al año 2011, el gasto social absorbe el 76 por 100 del gasto autonómico, con un claro protagonismo del gasto sanitario (37 por 100 del gasto total), educativo (28 por 100) y en servicios sociales (7 por 100) (gráfico I-36).

**GRÁFICO I-36.** ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2011 (Gasto no financiero en términos de Contabilidad Nacional y PDE)



\* Excluyendo las transferencias a otras Administraciones públicas.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

132. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, y Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Dada la importancia de los servicios públicos que prestan las comunidades para la ciudadanía, el ajuste del gasto en estas políticas debería ser limitado y centrado en mejoras de eficiencia en la provisión de los servicios ampliamente demandadas y compartidas.

### 3.9.3. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria

La estrategia fiscal a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal, en un escenario de mantenimiento de la debilidad de la economía española, tanto en términos de actividad como de empleo. A la vista de la mala coyuntura económica, la Comisión Europea ha permitido al Gobierno suavizar el ritmo de ajuste fiscal para mitigar el impacto procíclico del mismo, estableciendo en 2016 el límite temporal para cerrar las cuentas con un déficit inferior al 3 por 100 fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De esta manera, los nuevos objetivos presupuestarios del Gobierno para los próximos cuatro años recogidos en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016 aprobado en abril, se dirigen a lograr una rebaja del déficit de 4,3 puntos de PIB (desde el 7 por 100 registrado en 2012 —sin contar las ayudas a la banca— hasta el 2,7 por 100 en 2016), a través fundamentalmente de la reducción del gasto público (3,7 puntos de PIB) y, en menor medida, del aumento de ingresos públicos (0,7 puntos de PIB) sin que ello obste para que en esos cuatro años se produzca un incremento de la deuda pública de 16,6 puntos, hasta rozar el 100 por 100 del PIB en 2016 (cuadro I-43).

Por el lado de los ingresos se reconoce la dificultad para elevar la presión fiscal en plena recesión, a pesar de los cambios normativos introducidos en las distintas figuras tributarias, y se apuesta por mantenerla al menos en los niveles actuales acometiendo diversas reformas parciales. Así, en el impuesto de sociedades se pretende dar continuidad a las medidas temporales adoptadas en 2012 y 2013 (aumento de pagos

**CUADRO I-43.** PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
(En porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013 (e)	2014 (e)	2015 (e)	2016 (e)
Ingresos públicos	41,1	37,0	35,1	36,6	35,7	36,4	37,0	36,8	37,1	37,1
Gastos públicos	39,2	41,5	46,3	46,3	45,1	47,0	43,3	42,3	41,2	39,7
<b>Déficit (-) o superávit (+) público</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,7</b>	<b>-9,4</b>	<b>-10,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,7</b>
Administración central	1,2	-3,0	-9,3	-5,0	-3,4	-7,7	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
Seguridad Social	1,3	0,7	0,8	-0,2	-0,1	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5
Comunidades autónomas	-0,2	-1,7	-2,0	-3,8	-5,1	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
Corporaciones locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Deuda pública</b>	<b>36,3</b>	<b>40,2</b>	<b>53,9</b>	<b>61,5</b>	<b>69,3</b>	<b>84,2</b>	<b>91,4</b>	<b>96,2</b>	<b>99,1</b>	<b>99,8</b>
Variación del PIB real	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3
Variación del empleo	3,1	-0,5	-6,8	-2,3	-1,9	-4,5	-3,5	-0,2	0,5	1,0

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016, abril 2013.

fraccionados, limitación de la deducibilidad del fondo de comercio, de las amortizaciones y de los activos intangibles de vida útil indefinida) y hacer nuevos ajustes para seguir ensanchando la base imponible. En el IRPF se pretende dar continuidad al gravamen complementario hasta 2015. Se proyecta también una subida de tipos en el IVA para determinados productos sanitarios y para los servicios notariales en relación con las transacciones financieras. Además, también en el ámbito de la imposición indirecta, se prevé la subida de los impuestos especiales, del impuesto de circulación, así como la creación de nuevos tributos medioambientales. Asimismo, se dará continuidad a la subida del tipo del impuesto sobre bienes inmuebles, y se establecerá un tipo positivo, aunque reducido, en el nuevo impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito. En paralelo, se pretende introducir algunos incentivos fiscales en el IS y el IRPF para estimular el crecimiento, aunque serán necesariamente de poco calado si se quiere mantener la recaudación<sup>133</sup>.

El considerable ajuste del gasto público se pretende lograr, en primer lugar, mediante la reforma en curso de las Administraciones públicas, que se centra, por un lado, en la reforma de la función pública para reducir la plantilla y las retribuciones, con la congelación de los salarios, el endurecimiento del régimen de incapacidad temporal, la congelación de la oferta de empleo público y la amortización de las vacantes por jubilación; y, por otro lado, y en relación con las Administraciones territoriales, en la eliminación de duplicidades administrativas, la simplificación de los procedimientos, la centralización de la gestión de servicios y medios comunes, y la reducción del número de entes públicos. Además, por lo que respecta al gasto de la Administración central, se procederá a nuevas reducciones del gasto de los Ministerios, de la inversión pública y de determinadas líneas de subvenciones, así como de las transferencias finalistas a las comunidades autónomas. Asimismo, se prevé que prosiga el recorte del gasto en educación y sanidad de las comunidades autónomas, y que se vayan produciendo asimismo ahorros en la Seguridad Social por aplicación de las medidas adoptadas para retrasar la edad de jubilación efectiva<sup>134</sup>. Desde el punto de vista funcional, en contraste con el notable aumento del gasto en el pago de intereses de la deuda, se prevé un recorte de gasto en términos de PIB en todas las políticas<sup>135</sup>.

En 2011 se inició en España un intenso proceso de reforma del marco de reglas fiscales, en paralelo y en consonancia con la reforma de los instrumentos regulatorios de

133. En el IVA se va a crear un régimen especial basado en el criterio de caja (sin efecto recaudatorio). En el impuesto sobre sociedades se pretenden introducir incentivos para incentivar la capitalización empresarial, la inversión y la I+D+i. En el IRPF se introducirá un beneficio fiscal por aportación de capital financiero y conocimientos empresariales y profesionales a empresas nuevas o de reciente creación.

134. Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

135. La información detallada puede verse en la Introducción del capítulo III de esta Memoria.



la zona euro en este ámbito<sup>136</sup>, con el fin de dar carácter vinculante y permanente al compromiso de España con la disciplina presupuestaria y recuperar con ello la confianza de los inversores financieros. Así, y tras alguna reforma parcial en esa dirección, el 27 de septiembre de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución española y, en desarrollo de la previsión constitucional, el 27 abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que viene a derogar la legislación de estabilidad presupuestaria hasta entonces vigente.

---

*Las nuevas reglas  
fiscales de la legislación  
de estabilidad  
presupuestaria*

La reforma de la Constitución introdujo la estabilidad presupuestaria como principio de actuación de todas las Administraciones públicas, dio prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda y otorgó el máximo rango normativo a la prohibición de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública establecidos por la Unión Europea, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, circunstancias todas ellas que deberán ser apreciadas por mayoría absoluta del Congreso.

La Ley Orgánica 2/2012, por su parte, en cumplimiento del nuevo mandato constitucional, establece los límites cuantitativos de déficit, deuda y gasto para cada Administración, concreta los supuestos excepcionales en que los mismos pueden superarse y regula el procedimiento de corrección de las desviaciones que se produzcan, así como las sanciones en caso de incumplimiento, siguiendo un esquema muy parecido al del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, pero adaptado a la estructura política descentralizada y asimétrica del Estado español.

Las reglas fiscales concretas que fija la norma son las siguientes. En relación con el déficit, se establece la obligación de que las Administraciones públicas<sup>137</sup> mantengan un saldo estructural equilibrado, una variable que es preciso estimar, como luego se explicará. Solo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios positivos a largo plazo se permite un déficit estructural de hasta el 0,4 por 100 del PIB.

En relación con la deuda pública, la norma establece que no podrá superar el 60 por 100 del PIB en 2020, un límite que se distribuye entre las distintas Administraciones

136. Fundamentalmente, se aprobó la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (noviembre 2011) y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto fiscal (marzo 2012).

137. La regla de déficit estructural cero afecta únicamente a la Administración central y a las comunidades autónomas. Las entidades locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, mientras que la Seguridad Social podrá incurrir en déficit estructural de acuerdo con la normativa del Fondo de Reserva y siempre que quede compensado por un menor déficit de la Administración central.

de modo que el 44 por 100 corresponde a la Administración central, el 13 por 100 a las comunidades autónomas y el 3 por 100 a las corporaciones locales. Al mismo tiempo, se consagra la prioridad absoluta del pago de intereses y del capital frente al resto de compromisos presupuestarios y se obliga a que el aumento de ingresos más allá de lo previsto se destine a ese fin. También en relación con la deuda, se establece la cláusula de no rescate entre Administraciones, es decir, la prohibición de que la Administración central asuma los compromisos de deuda de las comunidades autónomas y las corporaciones locales (ni las comunidades de las corporaciones locales), aunque sí se prevé que las Administraciones territoriales puedan solicitar al Estado medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, condicionadas a la elaboración de un plan de ajuste.

Por último, se establece un límite al aumento del gasto discrecional<sup>138</sup>, de tal manera que se prohíbe que crezca por encima de la tasa de crecimiento del PIB nominal a medio plazo, una magnitud que le corresponde fijar al Ministerio de Economía y Competitividad (MEC)<sup>139</sup>. Esta tasa de crecimiento deberá corregirse por el impacto estimado de los cambios normativos que supongan variaciones (aumentos o reducciones) permanentes de la recaudación.

La norma establece un periodo transitorio hasta 2020 para cumplir los límites de déficit estructural y deuda, y para lograrlo fija una senda de reducción de ambas magnitudes cuyo incumplimiento por parte de alguna comunidad autónoma o corporación local dará lugar a la aplicación de los mecanismos preventivos y correctivos previstos con carácter general en la norma, y que van desde la advertencia o la exigencia de elaboración de planes económico-financieros, hasta la ejecución forzosa, pasando por la limitación de las operaciones de endeudamiento y de la concesión de subvenciones y transferencias, o la exigencia de constituir depósitos susceptibles de convertirse en multas.

Una de las dificultades principales para aplicar la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es que se sustenta en previsiones, como las del crecimiento, inflación e ingresos públicos necesarias para aplicar la regla de gasto, así como en variables económicas que no son directamente observables, como el saldo estructural, lo que, como se explicará a continuación, introduce elevadas dosis de complejidad, incertidumbre y un margen de discrecionalidad elevado en manos del Gobierno, además de una enorme inseguridad jurídica que puede desembocar en abundante litigiosidad en sede del Tribunal Constitucional.

138. No se incluyen los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, para evitar la prociclicidad, el gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea y las transferencias del Estado a las Administraciones territoriales vinculadas a su respectivo sistema de financiación.

139. Para evitar comportamientos procíclicos del gasto se calcula como media de las tasas de crecimiento del PIB de 10 años: los últimos 5, el año en curso, y las estimaciones para los próximos 4 años que, a su vez, requieren de la utilización de un deflactor del PIB estimado que en todo caso no podrá superar el 2 por 100, lo que supone una limitación adicional al crecimiento del gasto.

El déficit estructural es la diferencia entre el déficit observado y el déficit cíclico, neto también de las medidas temporales o excepcionales de ingresos y gastos. Es decir, en un contexto recesivo como el actual, se trata de minorar el déficit por los incrementos de gasto y reducciones de ingresos debidas al ciclo, básicamente el aumento de las prestaciones por desempleo y el descenso de los ingresos impositivos y cotizaciones sociales. En consecuencia, la principal ventaja de evaluar el déficit en términos estructurales para fijar una estrategia de consolidación fiscal es que se permite preservar en cierta medida la capacidad de estabilización del déficit por la mera actuación los estabilizadores automáticos del presupuesto.

---

*El déficit estructural  
como variable objetivo*

Sin embargo, esta regla fiscal plantea serios problemas tanto técnicos como políticos. En el plano técnico, la principal dificultad estriba en el hecho de que el déficit cíclico no sea una variable directamente observable y que, por tanto, sea preciso estimarla aplicando las elasticidades de ingresos y gastos públicos a la desviación entre el PIB observado y el PIB potencial o tendencial, es decir, a la brecha de producción o *output gap*. El problema es que para calcular el PIB potencial y las elasticidades de ingresos y gastos públicos existen diversos métodos con resultados también diversos. Centrándonos en el método empleado por la Comisión, que es el que adopta la normativa de estabilidad presupuestaria española<sup>140</sup>, la determinación del PIB potencial se logra mediante la estimación de una función de producción que requiere, a su vez, de la estimación de los valores potenciales de cada uno de sus componentes, a saber, empleo, capital y productividad total de los factores, los cuales, naturalmente, exigen dar valor a todas las variables que los determinan<sup>141</sup>, para lo que se requiere establecer numerosas hipótesis teóricas sujetas a controversia, entre las que destacan las expectativas racionales de los agentes económicos y el funcionamiento perfectamente competitivo de los mercados. Por su parte, la normativa española adopta las estimaciones de elasticidades de ingresos y gastos públicos a la brecha de producción de la Comisión Europea, unos valores fijos calculados a

140. La especificación detallada del método de cálculo del déficit estructural a efectos de cumplimiento de la normativa de estabilidad se recoge en la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

141. El empleo potencial se basa en estimaciones sustentadas en datos pasados como en previsiones de los valores potenciales de la población en edad de trabajar, la tasa de actividad, el número de horas trabajadas por empleado, así como en la NAWRU, o sea, la tasa de desempleo no aceleradora de los salarios, que a su vez se obtiene a partir de una Curva de Phillips teniendo en cuenta la aceleración del peso de la remuneración de asalariados en el PIB, la productividad del trabajo y los términos del comercio (diferencia entre el deflactor del PIB y el deflactor del consumo). El *stock* de capital potencial se obtiene a partir de la estimación de la inversión bruta anual y la depreciación, y la PTF potencial como estimación de la tendencia del residual anual del PIB una vez descontada la aportación del trabajo y del capital.

**CUADRO I-44.** DÉFICIT PRIMARIO, CÍCLICO Y ESTRUCTURAL EN ESPAÑA SEGÚN EL MEC Y LA COMISIÓN EUROPEA, 2012-2014

Año	1		2		3 = 1 - 2		4		5 = 3 - 4		6		7 = 5 - 6	
	Saldo		Saldo cíclico		Saldo ajustado al ciclo		Medidas puntuales		Saldo estructural		Intereses de la deuda		Saldo estructural primario	
	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC
2012	-10,6	-10,6	-2,2	-3,7	-8,4	-7,0	-2,9	-2,7	-5,5	-4,3	-3,0	-3,0	-2,5	-1,3
2013(e)	-6,5	-6,3	-2,2	-4,1	-4,3	-2,3	0,1	0,0	-4,4	-2,6	-3,3	-3,3	-1,1	1,0
2014(e)	-7,0	-5,5	-1,1	-3,7	-5,9	-1,7	-0,4	0,0	-5,5	-1,7	-3,5	-3,5	-2,0	1,8

(e) Estimación.

Fuente: Comisión Europea, Previsiones económicas de primavera 2013 y MEC, Programa de Estabilidad 2013-2016, abril 2013.

partir de las dinámicas observadas en el pasado que desconocen el hecho de que las mismas puedan variar en el tiempo<sup>142</sup>.

En definitiva, el cálculo del déficit estructural resulta muy complejo y requiere de la estimación de numerosas variables económicas sujetas a altas dosis de incertidumbre, lo que conduce, aun usando el mismo método, a importantes discrepancias entre las estimaciones económicas según la institución o analista que las realice. En particular, las estimaciones que realiza el MEC del déficit cíclico español se distancian de tal manera de las estimaciones que realiza la Comisión (al alza) que, de resultas, el primero calcula que el déficit estructural se situará en el 1,7 por 100 del PIB en 2014, mientras que la segunda estima que se elevará al 5,5 por 100 (cuadro I-44). La razón principal de la discrepancia tiene que ver con que la tasa de paro estructural (o NAWRU) que toma como referencia la Comisión es mucho más alta porque, a diferencia del Gobierno, considera que la caída de la actividad económica de los últimos años es en buena medida estructural, es decir, implica un menor crecimiento potencial y que, por tanto, la mayor parte del desempleo observado en España es estructural, o lo que es lo mismo, implica una destrucción permanente de puestos de trabajo<sup>143</sup>.

La cuestión es de gran trascendencia política porque de las estimaciones del déficit estructural depende la fijación de la magnitud y el ritmo de la consolidación fiscal, con lo que ello implica en términos de mayor o menor margen presupuestario para instrumentar políticas económicas que, como mínimo, no dañen el crecimiento económico.

A esas dificultades habría que añadir el hecho de que, al tener que manejar previsiones sobre la evolución de numerosas variables, los datos de déficit estructural

142. Para conocer el valor concreto de las elasticidades de la recaudación de cada impuesto y de cada partida de gasto al ciclo económico véase la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre. En conjunto, la sensibilidad cíclica del saldo público español, calculada como suma de las elasticidades de las distintas partidas de ingresos y gastos, ponderadas por su peso respectivo en el PIB, se cifra en el 0,4 por 100.

143. Para un análisis detallado de esta cuestión véase Andrés, J. y Doménech, R., *Saldo presupuestario, desempleo estructural y ajustes fiscales*, Observatorio Económico BBVA, 11 de marzo de 2013.

habrán de ser objeto de frecuentes revisiones por incorporación de nueva información disponible, tanto presupuestaria como macroeconómica, con las consiguientes implicaciones para la política fiscal, un extremo que la legislación presupuestaria española, a diferencia de la alemana, no contempla. Por último, en un sistema político descentralizado como el español, se plantea la cuestión de cómo estimar el saldo estructural de las comunidades autónomas que, en rigor, debería hacerse de manera individualizada dada la notable dispersión de las tasas de crecimiento del PIB real y la diferente estructura económica en cada una de ellas. En cambio, el legislador opta por emplear el mismo *output gap* que para el Estado y las mismas elasticidades de ingresos y gastos, con lo que la única discrepancia entre ellas puede provenir del diferente peso relativo que los mismos tengan respecto al PIB regional. Con este método, el Banco de España estima que a la Administración central le corresponde el 70 por 100 del saldo cíclico, el 25 por 100 a las comunidades y el 5 por 100 a las corporaciones locales<sup>144</sup>.

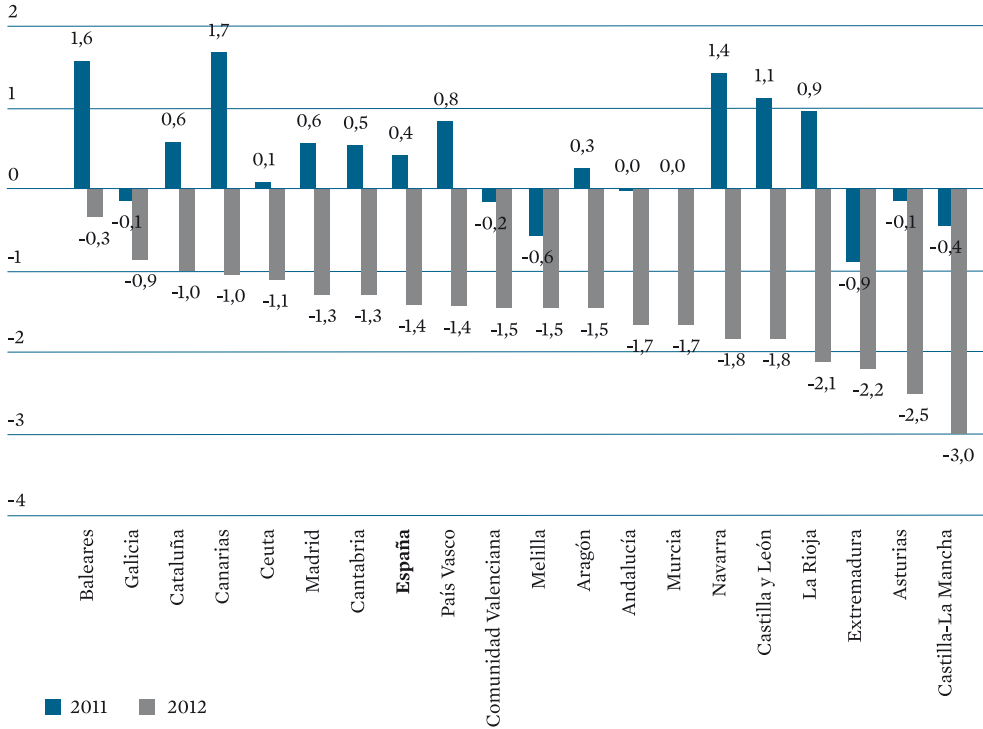
Pero más allá de las cuestiones técnicas asociadas al cálculo del déficit estructural, la adopción de esta variable para referenciar la política fiscal presenta importantes aristas políticas. La principal implicación de esta regla fiscal es que impide a las Administraciones públicas adoptar medidas discrecionales de carácter contracíclico, una limitación que resulta especialmente gravosa en el caso español debido a que la potencia de los estabilizadores automáticos del presupuesto, que depende del tamaño del sector público, de la progresividad impositiva y del diseño anticíclico del sistema de seguridad social, es bastante más reducida que en los países de nuestro entorno. Esto implica ajustes fiscales más pronunciados en España y, dado que en este contexto de recesión, con tipos de interés cercanos a cero (ineficacia de la política monetaria compensadora) y restricción crediticia, los multiplicadores de la política fiscal tienden a ser mayores<sup>145</sup>, su cumplimiento podría conducir a un proceso de consolidación fiscal empobrecedor, es decir, que ahonde en la recesión.

Además, el hecho de que las reglas fiscales dependan de las estimaciones del Gobierno puede suponer en cierta medida hurtar al Parlamento la capacidad de decisión en temas cruciales para el desenvolvimiento económico y social de la Nación, y que, al formar parte del bloque de constitucionalidad, decisiones colectivas legítimas de política económica y social se recurran ante el Tribunal Constitucional, que quedaría situado por encima de la voluntad popular. Por último, dado el modelo descentralizado del Estado español, es cuestionable que la norma no prevea en modo alguno mecanismos de solidaridad y compensación federal, como ocurre generalmente en los países de corte federal.

144. Véase Banco de España, “La nueva Ley de estabilidad presupuestaria”, en *Boletín Económico*, abril 2013.

145. Véase en este sentido Blanchard, O. y Leigh, D. (2013): “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, FMI WP/13/1.

**GRÁFICO I-37. EVOLUCIÓN DEL PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2011 Y 2012**  
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



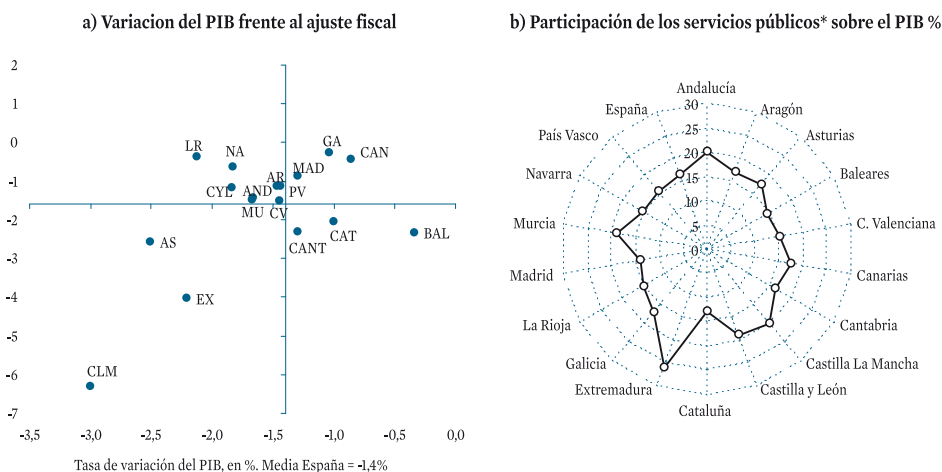
Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España*.

### 3.10. ECONOMÍA REGIONAL

El deterioro de la economía española en 2012 se hizo extensivo al conjunto de comunidades autónomas, produciéndose una caída generalizada del PIB regional, aunque heterogénea, en función fundamentalmente de la magnitud y del grado de corrección de los desequilibrios alcanzados antes y durante la crisis, tales como el endeudamiento privado, la tasa de desempleo o el déficit público. Por su parte, el buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios permitió a aquellas regiones más abiertas al exterior amortiguar en cierta medida la caída de la demanda interna.

Frente a una caída media del PIB en España del 1,4 por 100 en 2012, de acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, once comunidades autónomas mostraron retrocesos más intensos, destacando especialmente Castilla-La Mancha, con una tasa de variación negativa del 3,0 por 100, seguida de Asturias, Extremadura y La Rioja, con retrocesos superiores al 2,0 por 100 (gráfico I-37). En el lado opuesto se situaron siete regiones, de las cuales Baleares y Galicia registraron los menores descensos, con caídas del 0,3 y del 0,9 por 100, respectivamente, mientras que el PIB del País Vasco mostró la misma tasa de variación que la media española.

GRÁFICO I-38. LA EVOLUCIÓN DEL PIB REGIONAL FRENTE AL AJUSTE FISCAL EN 2012



\* Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria, educación, actividades sanitarias y servicios sociales.  
Fuente: elaboración propia a partir de la *Contabilidad Regional de España* del INE, y del IGAE.

Uno de los factores que, junto a la diferente especialización productiva, explica el dispar comportamiento económico regional descrito, es la diferente intensidad del proceso de consolidación fiscal llevado a cabo por las comunidades autónomas en 2012, sobre la base de las medidas de reducción de gastos y aumento de ingresos contempladas en sus respectivos Planes Económico Financieros de Reequilibrio, dirigidas a dar cumplimiento al objetivo de déficit público<sup>146</sup>. En este sentido, se observa cómo las regiones cuyas economías sufrieron un mayor desplome (Castilla-La Mancha, Asturias y Extremadura) son las mismas que al cierre del ejercicio habían realizado el mayor ajuste en sus niveles de déficit público (gráfico I-38 a). En cambio, entre las regiones que efectuaron un menor ajuste fiscal, se sitúan algunas de las que mostraron una menor caída de su actividad económica, como es el caso de Canarias, Galicia o Madrid.

Debe tenerse en cuenta que la relación entre ambas variables (decrecimiento económico y ajuste fiscal) varía sustancialmente entre comunidades autónomas en función del peso que represente el sector público en cada una de ellas (gráfico I-38 b). En este sentido, los resultados de Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias vendrían explicados en gran medida por la mayor participación de las actividades asociadas a las Administraciones públicas en sus economías respecto de la media, y muy especialmente en el caso de Extremadura y Castilla-La Mancha.

Desde el punto de vista sectorial, la evolución mostrada por las economías regionales vino determinada por el retroceso de todos los sectores de actividad, a excepción del primario y, muy especialmente, por el intenso ajuste de la construcción, el

146. Véase capítulo I, apartado 3.9 de esta Memoria.

descenso de la actividad industrial y, por primera vez desde que se iniciara la crisis, la caída del sector servicios y, más concretamente, de determinadas ramas como la que aglutina al comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, y hostelería, o los servicios de no mercado asociados a las actividades de las Administraciones públicas, es decir, Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria; educación; actividades sanitarias y servicios sociales (cuadro I-45).

En este contexto, y sobre la base de la diferente estructura productiva regional (gráfico I-39), el mayor ajuste registrado por las economías de Castilla-La Mancha, Asturias y Extremadura, se explica fundamentalmente por el retroceso de los servicios públicos, tal y como se acaba de señalar, así como por una caída superior al promedio de la actividad industrial y de determinados servicios de mercado. Por su parte, el menor descenso

**GRÁFICO I-39. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL EN 2012**  
(Participación del VAB de cada sector sobre el PIB, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.



**CUADRO I-45. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2012**  
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

Comunidad autónoma	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Industria		Construcción		Comercio; reparación vehículos; transporte y almacenamiento; hostelería		Información y comunicaciones	
	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008
Andalucía	0,1	4,1	-3,9	-11,5	-9,2	-37,1	-0,9	-2,0	0,1	15,8
Aragón	0,2	26,9	-3,2	-3,2	-6,8	-31,6	-1,4	-4,1	0,4	22,0
Asturias	3,3	13,1	-5,1	-15,2	-8,9	-30,6	-2,6	-3,8	0,2	15,5
Baleares	5,3	13,4	-1,1	-9,9	-7,0	-36,0	0,2	6,3	-1,0	2,2
Canarias	7,1	-4,2	-2,4	-7,4	-5,1	-31,8	-1,8	3,3	-3,1	2,4
Cantabria	7,3	18,9	-1,6	-3,8	-9,4	-30,2	-0,3	-3,5	-3,4	22,8
Castilla y León	1,3	15,5	-4,7	-6,6	-6,5	-26,9	-2,0	-0,5	-0,1	9,8
Castilla-La Mancha	0,3	3,6	-3,8	-10,8	-7,9	-34,0	-2,0	-6,2	-3,1	4,8
Cataluña	6,4	7,8	-1,0	-5,2	-10,3	-31,6	-0,9	0,2	1,7	13,8
Comunidad Valenciana	2,5	7,3	-1,3	-12,5	-7,2	-33,6	-1,4	-3,4	1,0	12,6
Extremadura	1,0	4,2	-4,8	-14,0	-7,5	-30,4	-1,3	-1,4	-2,0	15,1
Galicia	3,9	15,9	-1,4	-12,4	-6,3	-26,9	-0,5	4,2	-0,4	12,7
Madrid	2,0	-14,8	-5,3	-9,6	-8,0	-29,8	-1,1	1,1	2,0	13,0
Murcia	5,5	10,2	-3,3	-9,9	-9,0	-35,0	-2,1	-3,7	-1,9	1,1
Navarra	4,0	11,1	-3,9	-4,9	-8,8	-26,7	-0,7	1,6	1,8	34,9
País Vasco	2,1	8,5	-3,4	-7,2	-7,2	-23,8	-0,9	-1,1	0,3	9,6
La Rioja	4,6	18,1	-4,3	-7,9	-7,4	-30,2	-3,2	-6,0	-1,4	15,9
Ceuta	-0,9	-16,0	-2,3	-9,3	-7,8	-22,2	0,3	-2,2	1,4	16,7
Melilla	0,3	1,0	-1,0	-7,6	-9,3	-30,2	-0,9	-1,8	1,1	-7,4
<b>España</b>	<b>2,2</b>	<b>9,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-8,6</b>	<b>-8,1</b>	<b>-31,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>12,8</b>

**CUADRO I-45. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2012 (continuación)**

(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

Comunidad autónoma	Actividades financieras y de seguros		Actividades inmobiliarias		Activ. profesionales, científicas y técnicas; activ. administrativas y servicios auxiliares		Admón. pública y defensa; Seg. Soc. obligatoria; educación; actividades sanitarias y ss. sociales		Activ. artísticas, recreativas y entretenimiento; reparación artículos uso doméstico y otros	
	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008	Var. 2012/2011	Var. acumulada 2012/2008
Andalucía	-0,8	-11,4	1,8	3,2	-1,8	-2,7	-0,4	6,3	-1,3	-1,1
Aragón	-0,2	-9,4	2,0	5,6	1,0	-6,7	0,0	5,9	0,0	-3,1
Asturias	1,1	-10,3	2,0	5,7	-0,7	-3,5	-0,6	4,8	-0,5	-0,9
Baleares	1,1	-5,1	1,8	4,6	1,0	-7,5	-0,3	5,8	0,1	-4,4
Canarias	-2,9	-14,5	1,6	3,7	0,1	3,5	0,2	3,6	0,8	4,8
Cantabria	-0,9	-6,2	1,7	5,4	-1,2	-5,4	0,3	5,0	-1,0	-2,0
Castilla y León	1,4	-6,5	1,8	4,5	-0,9	-6,7	-0,5	4,9	-0,2	3,9
Castilla-La Mancha	-3,2	-9,3	2,0	7,2	-2,9	-4,6	-3,1	5,9	-0,9	1,9
Cataluña	1,6	-6,6	1,6	2,3	-0,1	2,1	-0,3	5,3	-0,7	0,0
Comunidad Valenciana	-2,5	-13,0	1,7	3,6	-0,2	-8,0	-1,2	5,9	-1,2	-3,1
Extremadura	-3,8	-10,9	1,8	5,1	-4,1	-10,2	-0,7	5,6	-0,4	3,1
Galicia	-1,7	-9,6	1,7	4,5	0,6	-2,6	-0,4	5,4	-0,4	2,5
Madrid	1,2	-14,2	2,0	1,6	-1,2	2,8	-0,3	3,5	-0,9	6,4
Murcia	1,8	-6,8	1,8	5,5	-1,1	-5,1	-0,7	6,2	-0,7	-1,3
Navarra	-0,3	-9,8	1,9	4,7	-1,1	-7,1	0,1	5,5	-0,5	4,5
País Vasco	0,8	-10,8	2,0	4,8	0,0	6,7	0,6	8,3	0,7	2,0
La Rioja	1,9	-12,8	2,0	8,0	-3,1	-7,9	0,2	6,3	-0,1	1,9
Ceuta	1,3	-4,9	1,9	4,7	-0,4	-0,3	-1,3	3,8	0,3	-2,1
Melilla	-0,9	-7,9	1,9	4,6	-0,5	-5,8	-1,0	4,3	-1,7	1,3
<b>España</b>	<b>0,1</b>	<b>-10,7</b>	<b>1,8</b>	<b>3,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>5,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,3</b>

Fuente: INE, Contabilidad Regional de España.

mostrado por las economías de Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias responde principalmente a una evolución del sector servicios más positiva que la media nacional, relacionada, salvo en el caso de Galicia, con la favorable evolución de la actividad turística.

Respecto a los servicios públicos, cabe señalar que si bien en términos interanuales se produce un retroceso medio del 0,5 por 100 en 2012, en tasa acumulada desde 2008, primer año de la crisis, se observa un crecimiento del 5,5 por 100, que es superado ampliamente por el País Vasco, con un avance del 8,3 por 100, y, en menor medida, por Andalucía, La Rioja y Murcia, con tasas superiores al 6,0 por 100 (cuadro I-45).

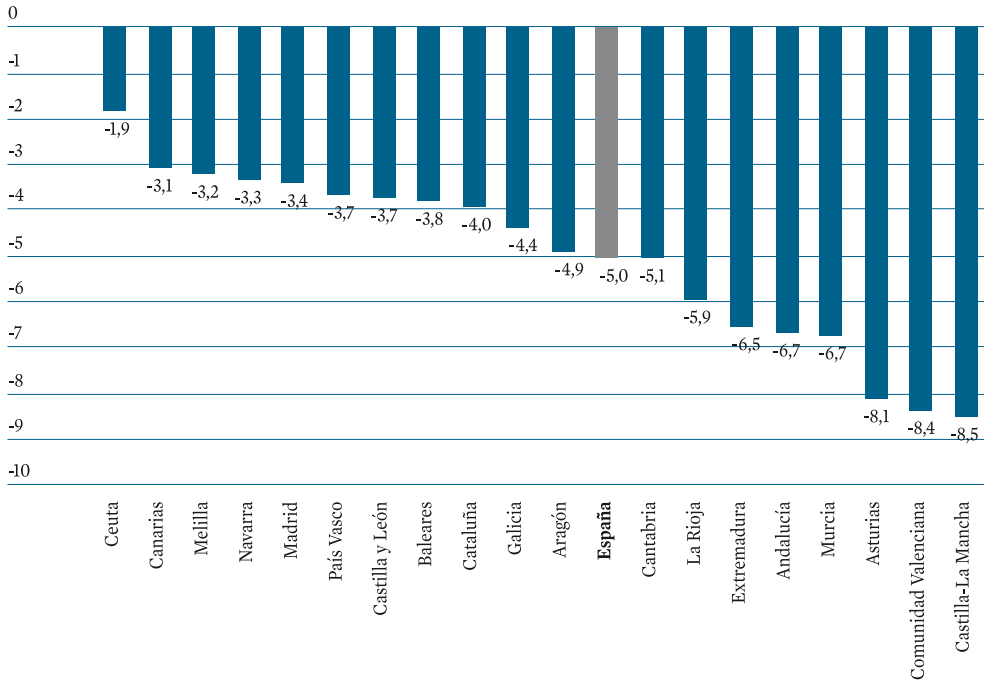
En cuanto al sector primario, que como ya se ha señalado, fue la única actividad que creció en 2012, los mejores resultados los registran Cantabria, Canarias y Cataluña, con crecimientos superiores al 6 por 100, si bien cabe destacar la evolución mostrada por esta actividad en Aragón a lo largo de los últimos años, con una tasa de crecimiento acumulada desde 2008 del 27 por 100, así como en La Rioja, donde alcanza el 18,1 por 100.

La industria, por su parte, mostró un retroceso conjunto del 2,9 por 100 en 2012, que sería ampliamente superado por Madrid y Asturias, donde la caída superó el 5 por 100. En el caso de esta actividad, las regiones que acumulan un mayor deterioro desde el inicio de la crisis son Asturias (-15,2 por 100), Extremadura (-14,0 por 100), la Comunidad Valenciana (-12,5 por 100) y Galicia (-12,4 por 100), mientras que las regiones con un mayor nivel de desarrollo industrial, como País Vasco, Navarra o La Rioja, muestran caídas inferiores al promedio.

En cualquier caso, el elemento más significativo de la evolución sectorial en 2012 volvió a ser la caída de la construcción, siendo Cataluña, Cantabria, Andalucía, Murcia y la ciudad autónoma de Melilla, las regiones que más se vieron afectadas. El valor añadido bruto de esta actividad acumula ya un retroceso del 32,0 por 100 en términos reales respecto a 2008, correspondiendo los mayores ajustes a Andalucía, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Estos territorios, junto a Extremadura, son los que durante la última etapa expansiva de la economía española vivieron con mayor intensidad el *boom* inmobiliario y, en consecuencia, acumularon mayores desequilibrios en términos de sobreoferta de viviendas o de endeudamiento privado. Además, desde que comenzara la crisis, han mostrado, salvo Baleares, un intenso ajuste del empleo y un notable aumento de las tasas de paro<sup>147</sup>, al tiempo que sus niveles de déficit público se han posicionado entre los más elevados de todas las comunidades autónomas. Todo ello, unido al impacto del ajuste fiscal al que se ha hecho referencia con anterioridad, contribuye a explicar la fuerte caída que acumulan las economías de estos territorios. De hecho, frente a una caída acumulada del PIB real de la economía española del 5,0 por 100 entre 2008 y 2012 (gráfico I-40), los retrocesos de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana superan el 8,0 por 100, y el 6,5 por 100 los relativos a Murcia, Andalucía y Extremadura.

147. Para mayor información sobre la evolución del empleo regional véase capítulo II, apartado 1.1.2 de esta Memoria.

**GRÁFICO I-40. VARIACIÓN ACUMULADA DEL PIB REAL REGIONAL ENTRE 2008 Y 2012**  
(Tasa de variación acumulada, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Finalmente, aquellas regiones que mantienen dentro de su estructura productiva una participación relevante de actividades de alto valor añadido y/o de productos y servicios orientados a los mercados exteriores, han venido mostrando en los últimos años de crisis una mayor resistencia frente a la media. Es el caso de Madrid, por la relevancia de determinados servicios avanzados, de Navarra, País Vasco, Cataluña o Aragón, por su especialización industrial, o de los archipiélagos canario y balear, además de Cataluña, por la relevancia del sector turístico.

### **Evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional**

Sobre la base de la caída de la actividad económica y al práctico estancamiento de la población, el PIB per cápita de España se redujo en 2012 un 1,2 por 100, acumulando desde 2008 un retroceso del 4,6 por 100, que lo sitúa en el último año en 22.772 euros (cuadro I-46).

Siete comunidades autónomas superaron dicho nivel, alcanzando el máximo el País Vasco, con un PIB per cápita de 30.829 euros que supera en un 35,4 por 100 la media española. Le siguen Madrid y Navarra con más de 29.000 euros y Cataluña con 27.248 euros por habitante. Entre las regiones que registran unos niveles de PIB per cápita inferiores a la media, destaca Extremadura con 15.394 euros, equivalente al 67,6 por

**CUADRO I-46.** PIB PER CAPITA REGIONAL EN 2012  
(Euros y porcentaje)

Comunidades autónomas	PIB per capita							
	2008	2011	2012			PIB	Población	
	Índice %	Índice %	Valor Euros	Índice %	Var. 12/11 %	Var. 12/08 %	Var. 12/11 %	Var. 12/11 %
Andalucía	77,0	75,2	16.960	74,5	-2,2	-7,7	-1,7	0,3
Aragón	111,2	111,8	25.540	112,2	-0,9	-3,8	-1,5	0,2
Asturias	93,7	93,0	21.035	92,4	-1,9	-5,9	-2,5	-0,4
Baleares	107,4	105,7	24.393	107,1	0,1	-4,8	-0,3	0,6
Canarias	85,8	86,2	19.568	85,9	-1,5	-4,4	-1,0	-0,4
Cantabria	96,9	98,4	22.341	98,1	-1,5	-3,3	-1,3	0,1
Castilla y León	94,5	97,5	22.289	97,9	-0,9	-1,1	-1,8	-0,5
Castilla-La Mancha	81,7	78,7	17.698	77,7	-2,5	-9,2	-3,0	0,3
Cataluña	115,8	118,1	27.248	119,7	0,0	-1,3	-1,0	0,4
Comunidad Valenciana	91,0	88,0	19.964	87,7	-1,6	-8,0	-1,5	0,2
Extremadura	68,4	68,4	15.394	67,6	-2,4	-5,7	-2,2	-0,1
Galicia	88,5	90,2	20.723	91,0	-0,4	-1,9	-0,9	-0,5
Madrid	129,7	129,5	29.385	129,0	-1,5	-5,0	-1,3	0,1
Murcia	85,3	82,1	18.520	81,3	-2,2	-8,9	-1,7	0,3
Navarra	125,4	128,6	29.071	127,7	-1,9	-2,8	-1,8	0,4
País Vasco	129,7	134,7	30.829	135,4	-0,7	-0,4	-1,4	0,4
La Rioja	110,5	111,7	25.508	112,0	-1,0	-3,3	-2,1	0,2
Ceuta	88,0	86,5	19.335	84,9	-3,1	-7,9	-1,1	2,0
Melilla	81,6	78,4	16.981	74,6	-6,0	-12,8	-1,5	3,0
<b>España</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22.772</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-4,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,2</b>

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

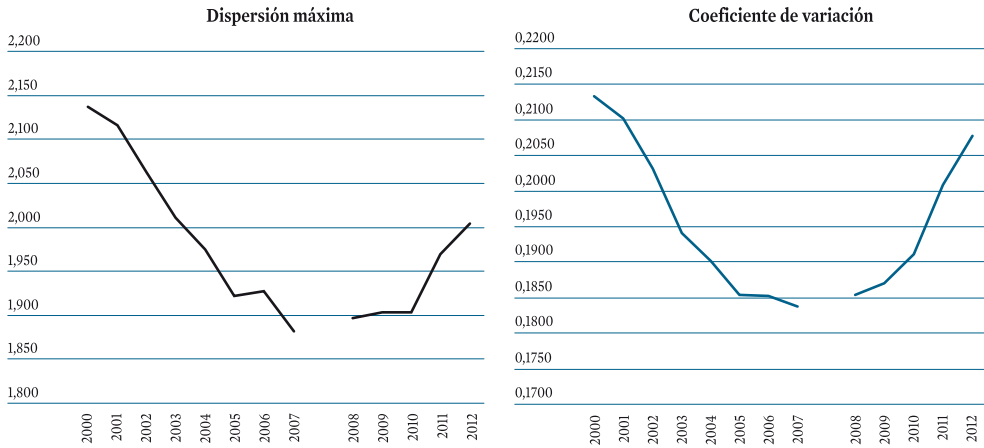
100 de la media española, seguida de Andalucía y la ciudad autónoma de Melilla, con algo más de 16.900 euros, y Castilla-La Mancha con 17.698.

Son precisamente las regiones menos desarrolladas las que registran las mayores caídas respecto al año anterior, así como en términos acumulados desde el inicio de la crisis, e incluso en el caso de Extremadura, dicho descenso se conjuga con una ligera disminución de su población, lo que revela la dureza de la crisis en esta región. Por tanto, se observa un empeoramiento relativo respecto de la media de la mayor parte de los territorios menos desarrollados, que unido a cierta mejora de los más desarrollados, conduce a un nuevo aumento de las desigualdades regionales en PIB per cápita, continuando la evolución divergente que se viene produciendo desde los inicios de la crisis y, poniendo, por tanto, en riesgo la cohesión territorial.

Así, considerando el indicador de dispersión máxima<sup>148</sup>, el diferencial entre el nivel máximo de PIB per cápita registrado por el País Vasco y el mínimo de Extremadura, se amplía en 2012 hasta 2 puntos, lo que implica que el correspondiente al País Vasco

148. Ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

GRÁFICO I-41. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2000-2012



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*. Base 2000, hasta 2007 y Base 2008, a partir de 2008.

duplique al extremeño (gráfico I-41). La misma evolución se observa al utilizar como medida de dispersión el coeficiente de variación<sup>149</sup>, que continuando con la tendencia de los últimos años, volvió a aumentar en 2012, alcanzando un nivel que supera en un 13 por 100 la dispersión registrada en 2007.

El comportamiento descrito está estrechamente relacionado con el modelo de crecimiento de la economía española durante la última fase expansiva y, más concretamente, con la diferente exposición de las economías regionales al *boom* inmobiliario, tal y como analiza el informe aprobado por el CES a comienzos de 2013 sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos, cuyas principales conclusiones, en el ámbito de la perspectiva territorial, vienen recogidas en el recuadro I-7. Así, las regiones que durante dicho periodo más se beneficiaron en términos de crecimiento económico y de creación de empleo del auge de la construcción, eran, en términos generales, las que partían de menores niveles de desarrollo económico, explicando en gran medida el proceso de convergencia regional que tuvo lugar en este periodo. De hecho, se puede afirmar que la prociclicidad de la convergencia se vio magnificada por el impacto de la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, con el estallido de la misma a finales de 2007 y el posterior comienzo de la actual crisis económica, son esas mismas regiones las que más se están viendo afectadas, contribuyendo, por tanto, también en mayor medida, al aumento de la disparidad regional que se está produciendo en la actualidad.

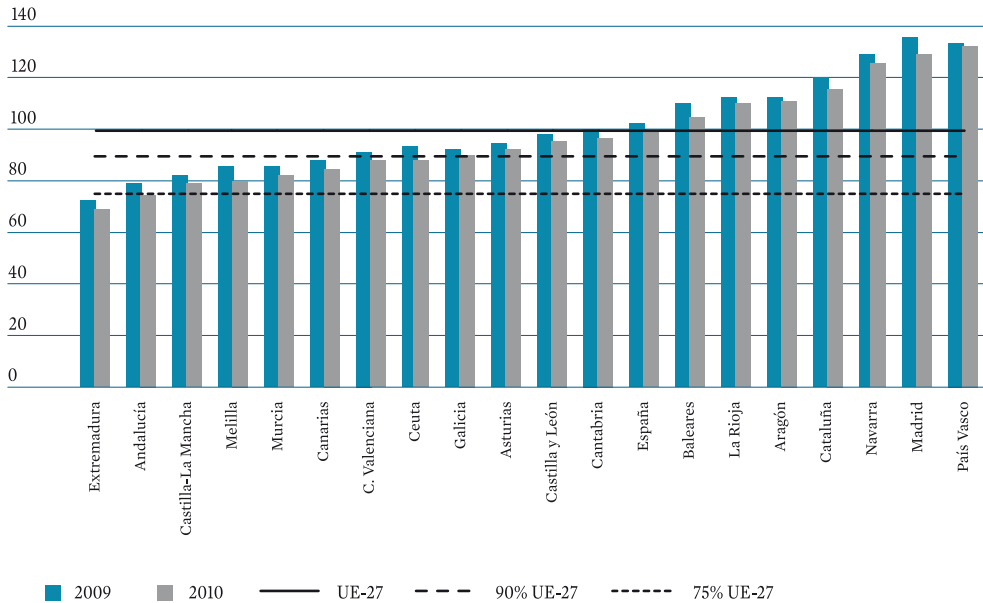
149. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

**RECUADRO I-7. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 3/2013**

- Durante el periodo 1985-2011 mejoraron considerablemente los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, aunque su posición relativa respecto de la media española apenas se vio modificada, manteniéndose prácticamente las mismas regiones tanto en los niveles superiores de desarrollo, como en los inferiores.
- La evolución de dichos niveles de PIB per cápita vino marcada por las diferentes especializaciones productivas regionales, las cuales constituyen el principal factor de desigualdad económica territorial. Asimismo, ha influido de manera significativa la diferente evolución demográfica de las comunidades autónomas, en función del distinto impacto de los flujos migratorios interiores relacionados con la propia dinámica económica, de la diferente ubicación del gran volumen de población extranjera llegada a España desde mediados de la década de los noventa, y del avance de otros fenómenos, como el nivel de envejecimiento.
- Durante este periodo se produjo una tendencia global convergente en los niveles de PIB per cápita regional, aunque con cuatro subperiodos diferenciados: dos de convergencia, en la segunda mitad de los años ochenta y entre 2000 y 2008, y dos de divergencia en la década de los noventa y en la crisis actual. En términos generales, las fases de convergencia han coincidido con etapas expansivas de la economía española, debido a avances más significativos de las regiones menos desarrolladas, mientras que los de divergencia se han correspondido mayoritariamente con fases bajas o recesivas del ciclo, por un deterioro más acusado de las regiones con menor renta per cápita.
- Los factores que mejor explican las disparidades en el desarrollo regional son la productividad del trabajo y las tasas de ocupación. Así, la reducción de la dispersión en la productividad ha tenido un papel decisivo en la aproximación de los niveles de renta per cápita de las comunidades autónomas, sobre la base de cierta homogeneización de sus estructuras productivas, al igual que la aproximación de las tasas de ocupación, especialmente durante la última fase expansiva. Sin embargo, el fuerte ajuste del empleo durante la crisis ha derivado en un aumento de la dispersión en las tasas de ocupación, siendo este el principal factor explicativo del actual proceso de divergencia.
- Al proceso de convergencia regional ha contribuido notablemente la política de cohesión de la Unión Europea, en gran medida por su contribución al desarrollo de las infraestructuras productivas. En el caso de las regiones menos desarrolladas, los fondos estructurales se han orientado principalmente hacia las infraestructuras de transporte y energía, mientras que entre las más desarrolladas han primado las inversiones en la economía del conocimiento e innovación y en el desarrollo empresarial. Sin embargo, el recorte presupuestario que sufre la nueva política de cohesión para 2014-2020 trae consigo una reducción de fondos percibidos por España, que previsiblemente afectará a la cohesión territorial.

Fuente: Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

**GRÁFICO I-42.** POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA, EN 2009 Y 2010 (PIB per capita en PPA. UE-27=100)



Fuente: Eurostat.

### La situación de las regiones españolas en el contexto de la Unión Europea

La evolución descrita por las economías regionales, y el mayor impacto que está teniendo la crisis en España respecto a la media comunitaria, determinan un aumento de la dispersión de los niveles de PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA) de las comunidades autónomas respecto de la media de la UE-27. Así, en 2010, último año del que se dispone de información, todas las regiones españolas vieron empeorada su posición relativa respecto de la media comunitaria, especialmente Madrid, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y Baleares. En consecuencia, el índice de PIB per cápita de España, que desde el año 2003 superaba la media comunitaria (equivalente a un índice igual a 100), se situó en 99 puntos.

Siete comunidades autónomas superaban en 2010 la media de la UE-27, destacando el País Vasco, con un nivel superior en un 32 por 100, seguida de Madrid, Navarra y Cataluña (gráfico I-42). En el extremo opuesto se situaban Extremadura, con una renta per cápita equivalente al 69 por 100 de la media comunitaria, Andalucía y Castilla-La Mancha, con el 75 y 79 por 100, respectivamente.

A falta de un año para el inicio del nuevo periodo de programación de la política de cohesión de la Unión Europea, el Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013



aprobó el Marco Financiero Plurianual 2014-2020<sup>150</sup>, donde se definen las prioridades presupuestarias de la Unión Europea para dicho periodo. En la subrúbrica 1b “Cohesión económica, social y territorial”, se perfila la nueva política de cohesión, que sufre importantes modificaciones respecto a la actual, con el fin último de contribuir a la consecución de los objetivos y metas en materia de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020. Para ello, la nueva política apuesta por la concentración en un número más reducido de prioridades mejor relacionadas con la Estrategia 2020 (recuadro I-8), la focalización en los resultados, un seguimiento más riguroso de los avances en la consecución de los objetivos acordados, un mayor recurso a la condicionalidad y la simplificación de los sistemas de ejecución.

Se establece un Marco Estratégico Común (MEC) para todos los Fondos Estructurales, con el objetivo de proporcionar una dirección estratégica clara al proceso de programación, y facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión. Y sobre la base del MEC, se celebra con cada Estado miembro un Contrato o Acuerdo de Asociación, consistente en un documento estratégico elaborado por

#### RECUADRO I-8. OBJETIVOS TEMÁTICOS DE LA FUTURA POLÍTICA DE COHESIÓN

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola (para el FEADER) y del sector de la pesca y acuicultura (para el FEP).
- Apoyar el paso a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores.
- Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
- Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia en el uso de los recursos.
- Promover un transporte sostenible y eliminación los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
- Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
- Invertir en educación, mejorar las competencias profesionales y la formación continua.
- Mejorar la capacidad institucional y la efectividad de la Administración pública.

150. EUCO 37/13, Bruselas 8 de febrero de 2013.

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—, en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel. Cabe señalar la contribución del Consejo Económico y Social a la preparación de dicho Acuerdo mediante la elaboración, a petición de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del Informe 2/2013 sobre el Acuerdo de Asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020.

Otra de las novedades que presenta la nueva política de cohesión tiene que ver con la condicionalidad, dirigida a garantizar que la financiación se centre en los resultados perseguidos. Concretamente, se establecen condiciones *ex ante* —antes del desembolso de los fondos— y *ex post*, supeditando la liberación de fondos adicionales al rendimiento.

Además, se establece un vínculo más intenso entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión Europea, de forma que los fondos del MEC pueden redirigirse, en determinadas circunstancias, para tratar los problemas económicos de un país, mientras que, por otro lado, cuando un Estado miembro no consiga llevar a cabo acciones efectivas en el contexto del proceso de gobernanza económica, la Comisión podrá suspender todos o parte de los pagos y compromisos.

En lo que respecta a la arquitectura de la nueva política de cohesión, los actuales objetivos de Convergencia, y de Empleo y competitividad regional, pasan a englobarse en una única meta: Inversión en el crecimiento y el empleo, manteniéndose el objetivo de Cooperación territorial europea.

Asimismo, se redenomina la tipología de regiones beneficiarias de la ayuda del FEDER y del FSE. Las actuales regiones Convergencia, que incluye a aquellas con un nivel de PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la Unión Europea, pasan a denominarse regiones menos desarrolladas. Las regiones *phasing-out* (o exclusión gradual de la convergencia) y *phasing-in* (o inclusión gradual en Empleo y competitividad regional) se engloban en la categoría de *regiones en transición*, siendo aquellas cuyo PIB per cápita se sitúa entre el 75 y el 90 por 100 del promedio de la UE-27. Finalmente, las regiones pertenecientes al objetivo Empleo y competitividad regional, pasan a denominarse regiones más desarrolladas, siendo su PIB per cápita superior al 90 por 100 de la media comunitaria. El Fondo de Cohesión sigue financiando inversiones en redes transeuropeas de transporte y el medio ambiente en los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media de la UE-27 y, como novedad, parte de su dotación se va a destinar a financiar las redes de transporte principales bajo el nuevo Instrumento de Interconexión para Europa para transporte, energía y TIC.

La asignación presupuestaria destinada a la subrubrica 1b “Cohesión económica, social y territorial” es de 325.149 millones de euros, lo que supone un descenso del 8,4

CUADRO I-47. ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

2007-2013	2014-2020		Categoría de regiones	Fondos
	Objetivos	Metas		
Convergencia		Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER
Exclusión gradual de la convergencia o <i>phasing-out</i>	FEDER		Regiones en transición	FSE
Inclusión gradual en empleo y competitividad regional o <i>phasing-in</i>	FSE			
Empleo y competitividad regional	Fondo de Cohesión			Fondo de Cohesión
Cooperación territorial europea	FEDER Y FSE		Regiones más desarrolladas	FEDER Y FSE
	FEDER	Cooperación territorial europea		FEDER

Fuente: Comisión Europea, 2011.

por 100 respecto a la correspondiente al periodo de programación 2007-2013. Aproximadamente la mitad del presupuesto (el 50,5 por 100) se dirige a las regiones menos desarrolladas, el 9,7 por 100 a las regiones en transición, y el 15,2 por 100 a las más desarrolladas, absorbiendo el Fondo de Cohesión un 20,4 por 100 del total.

A mediados de 2013 será cuando, previsiblemente, se adopten formalmente los diferentes Reglamentos, y en otoño deberían presentarse los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos de cada Estado miembro que permitan adoptar los documentos de programación en 2014.

En el caso concreto de España, se prevé una reducción de la cuantía de los fondos estructurales percibidos respecto al actual periodo de programación, sobre la base de los nuevos criterios de admisibilidad. Así, sobre la base de los datos que ofrece Eurostat de PIB per cápita medido en paridad de poder adquisitivo correspondientes al periodo 2007-2009, únicamente Extremadura seguirá perteneciendo al grupo de las regiones menos desarrolladas. Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y la ciudad autónoma de Melilla pasarán a clasificarse como regiones en transición, mientras que el resto serán consideradas como regiones más desarrolladas<sup>151</sup>.

No obstante, cabe señalar que la simulación realizada por la Comisión Europea sobre la base de la información de Eurostat no recoge la intensificación de la crisis económica en los años más recientes, en los que, tal y como muestra la Contabilidad Regional de España, se aprecia un deterioro en los niveles de PIB per cápita de todas las regiones españolas. De hecho, utilizando los últimos datos de Eurostat, correspondientes a 2010, los niveles de PIB per cápita de la Comunidad Valenciana, Ceuta y Galicia (regiones que según los cálculos de la Unión Europea, pasan a incluirse entre los territorios más desarrollados por superar su PIB per cápita el 90 por 100 de la media de la UE-27), vuelven a situarse por debajo de dicho umbral (gráfico I-42).

En este sentido, los menores recursos dirigidos a una serie de comunidades autónomas que en los años más recientes habrían visto empeorada su situación económica, tendrá efectos claramente negativos sobre la cohesión interterritorial, así como sobre la economía española en su conjunto. Ello hace necesario potenciar en el ámbito nacional políticas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo de las comunidades autónomas más atrasadas, al objeto de mitigar en la medida de lo posible el impacto sobre sus economías de la menor entrada de recursos procedentes de la Unión Europea, así como de la especial incidencia que está teniendo la crisis en aquellas regiones.

151. En la actualidad, son regiones Convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; regiones *phasing out*: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; Regiones Competitividad y empleo: Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid, y regiones *phasing in*: Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana.

## **CAPÍTULO II**

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO  
Y RELACIONES LABORALES



## Introducción

La inestabilidad económica en Europa persistió a lo largo de 2012 y se agravó de modo significativo al final del año, lo que tuvo un impacto negativo en el empleo del conjunto UE-27. Se dio un descenso del empleo y un nuevo máximo en la tasa de paro, que alcanzó el 10,8 por 100, con valores preocupantes entre los jóvenes (23,2 por 100) y en el paro de larga duración. La preocupación se centra en algunos países, entre los que se encuentra España, donde la tasa de paro de los menores de 25 años se situó en el 55,1 por 100.

Los resultados de la *Encuesta de Población Activa (EPA)* mostraron, en efecto, una fuerte pérdida de empleo en España, donde el año 2012 se cerró con un volumen de empleo ligeramente inferior a 17 millones de personas, un 4,5 por 100 menos que en el año anterior, dato que configura 2012 como el peor ejercicio tras el de 2009, en el que se concentró buena parte de los efectos sobre el empleo del desplome inmobiliario.

La mayor pérdida relativa de ocupados se dio —como en todos los años de la crisis— en el sector de la construcción, que explica todavía cerca de un tercio del total de la destrucción de empleo en 2012, en el género masculino y en las personas de nacionalidad extranjera. Y también en el empleo asalariado, donde a la mayor pérdida de empleo en el sector privado se sumó, por primera vez en todo el periodo de crisis, un retroceso en el sector público.

El desempleo rozó los 6 millones de personas en el cuarto trimestre de 2012, aunque creció más despacio en la segunda mitad del año. En media anual, el incremento fue del 15,4 por 100. Y la población activa descendió de manera apreciable en 2012, sobre todo en los últimos trimestres: es la primera vez en toda la serie de la EPA (desde 1976) en que se observa esta circunstancia. Tal evolución vendría dada principalmente por el comportamiento de la población en edad laboral (16 y más años), que también bajó por primera vez en toda la serie estadística.

En este contexto, las previsiones internacionales continuaron empeorando los pronósticos, sobre todo en el sentido de retrasar el momento en el que la actividad económica comenzará a crecer de manera suficiente como para generar empleo y reducir el paro. Ello se aplazaría a años posteriores a 2014, dado que el 0,2 por 100 de crecimiento del empleo estimado para ese año no permitiría comenzar a enjugar la pérdida acumulada e impulsar una reducción del paro.

Así pues, al riesgo de seguir perdiendo empleo al menos otro año se añade el de no crear empleo de manera significativa en varios años, lo que comporta, en definitiva, afrontar el riesgo de pérdida sustancial en el capital humano (adicional a la derivada de las tendencias demográficas), tanto por el incremento de los flujos ya visibles, aunque incipientes, de inmigración joven hacia otros países como por la progresiva obsolescencia y el deterioro de las competencias y cualificaciones de las personas desempleadas tras su permanencia varios años en esa situación. Evidentemente, con esta pérdida se estaría perdiendo capacidad de recuperación, y esto es lo realmente preocupante.

Para evitar estos riesgos es preciso articular políticas económicas coherentes en toda la zona euro, puesto que —como se señala en el Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*— solo así se lograría dar respuesta eficaz a la crisis. Pero también es importante anticipar, en el mercado de trabajo, el efecto de esas medidas, adecuando —mejorando en todo caso— la empleabilidad de la población activa a través de tres piezas clave en las políticas de mercado de trabajo: orientación; formación y acreditación; e intermediación. Estas piezas necesitan incrementar sustancialmente su eficacia, y desde luego sus recursos, para poder cumplir su función. Por ello es importante conocer de manera detallada los perfiles de la población activa y repasar la situación de nuestro sistema de políticas activas de empleo, especialmente en un contexto de cambios sustanciales en el marco de funcionamiento de las mismas. No obstante, la propia fase de transición en que se encuentran las políticas activas de empleo y —sobre todo— la carencia de datos capaces de ir dando cuenta de la evolución ligada a esos cambios limitan la perspectiva necesaria para evaluarlas de manera precisa y detallada.

Este planteamiento explica los contenidos de este capítulo sobre mercado de trabajo y políticas de empleo en España. Estos se iniciarán con el trazado del habitual panorama del año. Se recogerán a continuación los datos disponibles sobre los flujos y las vías de entrada y salida en el empleo, en el paro y en la inactividad. Y se concluirá con el habitual repaso a las políticas activas de empleo, tanto las actuaciones llevadas a cabo en el año como con el apunte de las nuevas iniciativas emprendidas y aun pendientes de desarrollo.

La segunda parte del capítulo pasa revista a los resultados del diálogo social, europeo y español, y al marco normativo y las principales dinámicas de las relaciones laborales, así como a la situación y evolución de la seguridad y salud en el trabajo, en España.

Se analizan, en primer lugar, las dificultades a las que se ha enfrentado, también en 2012, el diálogo social de ámbito comunitario, marcadas por la incertidumbre e inestabilidad económicas y el deterioro de la situación laboral y social, y la escasez de resultados del mismo en términos de acuerdos de carácter tripartito o bipartito.

En España, en un contexto de nuevo agravamiento de la actividad económica y del empleo, es de destacar la apuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más



representativas a nivel nacional por mantener el instrumento del diálogo social como cauce para acordar medidas que contribuyan a la mejora de la situación económica y al mantenimiento del empleo. Como principales resultados de las negociaciones bipartitas que mantuvieron aquellas entre los meses finales de 2011 y los primeros de 2012, se subraya el significado y el alcance que tuvo la firma de dos acuerdos muy avanzados: el segundo Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC), en el mes de enero, y el quinto Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC), en el mes de febrero, y se destaca especialmente la firme apuesta que supuso el II AENC por aportar soluciones efectivas en una coyuntura de profundización de los efectos de la crisis. Se apunta, asimismo, a la práctica inexistencia a lo largo de 2012 de diálogo social tripartito del Gobierno con los interlocutores sociales, en un contexto de medidas de política socioeconómica orientadas fundamentalmente a los objetivos de ajuste y reducción del déficit que, en muchos casos, han adoptado el instrumento del Real Decreto-ley; y también se alude al diálogo a tres bandas mantenido en los primeros compases de 2013 en torno al problema del paro juvenil.

El año estuvo marcado por la intensa reforma laboral aprobada muy poco tiempo después de la firma de los citados acuerdos, el II AENC y el V ASAC, materializada inicialmente en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente en la Ley 3/2012, de 6 de julio. Se enuncian las principales medidas y aspectos objeto de reforma, habiéndose incluido ya un relato más extenso del Real Decreto-ley y su valoración por parte de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la anterior edición de esta Memoria. En el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma laboral ha recaído ya una serie de sentencias aplicativas de algunos de sus aspectos más relevantes; de ellos se aborda en este capítulo el tratamiento judicial en las primeras resoluciones sobre despidos colectivos. El análisis de las resoluciones seleccionadas muestra un número amplio de sentencias que declaran la nulidad del despido colectivo basándose principalmente en el incumplimiento por la empresa de aspectos o elementos relativos al procedimiento de las consultas que se deben llevar a cabo con los representantes de los trabajadores, junto a una proporción también significativa de sentencias que considera concurrentes y acreditadas las causas de naturaleza económica, técnica, organizativa o productiva alegadas, declarando el carácter ajustado a derecho de los despidos. Asimismo, se pasa revista a otra serie de normas aprobadas en el año que han afectado al marco jurídico de las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

La negociación colectiva de 2012 se desarrolló en un contexto de nueva recesión y de fuerte caída del empleo, y en paralelo a una evolución de la inflación que marcó una senda alcista en el año. Y se enmarcó en la ya mencionada firma en el mes de enero del II AENC, que introdujo novedades de amplio calado en forma de criterios y recomendaciones en importantes materias; pero también hay que recordar en ese

ámbito que la reforma laboral introdujo algunos cambios profundos en el título III del Estatuto de los Trabajadores. La negociación colectiva de 2012 se mantuvo en cifras bajas que apuntan, entre otros factores, a la continuidad de un escenario de dificultades en la negociación de los convenios colectivos, en consonancia con la profundidad y la prolongación de los efectos de la crisis. Por ello se pasa revista a las iniciativas de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, dentro de la Comisión de Seguimiento del II AENC, para observar la situación derivada de la negociación colectiva pendiente de renovación de años anteriores, y para activar la búsqueda de acuerdos en los ámbitos correspondientes.

También se analiza la evolución de la estructura y de la vigencia de los convenios colectivos, con atención a dos cuestiones importantes y novedosas relacionadas con dos de los principales cambios normativos derivados de la reforma laboral: la prioridad aplicativa, ahora absoluta, atribuida a los convenios colectivos de empresa en una serie de materias, y la limitación a un año de la llamada ultraactividad de los convenios colectivos, salvo pacto en contrario de las partes. En relación con la primera de tales cuestiones, se analizan los datos de convenios de empresa firmados por nuevas unidades de negociación, que han comenzado a estar disponibles en la *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* (ECC) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), y que para 2012 apuntan a cifras relativamente bajas, más propias de una situación como la actual de crisis. En relación con el segundo aspecto, se han analizado en una muestra de convenios, cláusulas sobre la vigencia del convenio colectivo una vez que ha llegado a su término y ha sido denunciado, tratando de identificar y sistematizar el tipo de acuerdos que se están dando al respecto en la negociación colectiva reciente y que apuntan a una relativa frecuencia de los pactos que, con diversas fórmulas, prolongan la ultraactividad de los convenios más allá del límite legal de un año.

Y, asimismo, se ha efectuado un seguimiento de algunos de los contenidos más relevantes de la negociación colectiva en 2012, con base en los datos que proporciona la ECC y analizando directamente las cláusulas de la negociación colectiva sobre tales materias a partir de una muestra de convenios colectivos recientes. En esta edición el estudio se ha centrado en los salarios, el tiempo de trabajo, y la clasificación profesional y movilidad funcional, tratando de identificar, además de lo sucedido en aspectos más cuantitativos relacionados con los incrementos salariales o la duración de las jornadas, posibles tendencias de uso de la flexibilidad interna en relación con estas materias. La negociación colectiva en 2012, con la provisionalidad que aún tienen los datos analizados, ha profundizado la tendencia a la moderación de los incrementos salariales pactados que se ha registrado en los años de la actual crisis. Y, asimismo, se ha observado una continuidad en la evolución descendente de los salarios efectivos promedio de la economía, que en 2012 han registrado por primera vez una tasa de variación anual negativa. Se aborda también, en el apartado correspondiente a la negociación colectiva, otro aspecto en el que la reforma laboral ha introducido algunos

cambios de fuerte intensidad, como es la inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en el convenio colectivo aplicable; se ha analizado la evolución reciente con base en la información que aportan los datos que hay disponibles por primera vez en la ECC del MEYSS; datos que apuntan a una evolución al alza del número de inaplicaciones y de los trabajadores y empresas afectados por los mismos.

La conflictividad laboral es otra de las dinámicas clave de las relaciones laborales que ha registrado aspectos destacables en su evolución a lo largo del año. Los datos para 2012 ofrecidos por la Estadística del MEYSS muestran un repunte significativo de la conflictividad por huelgas, tanto en el número de conflictos como en el impacto laboral y económico de las mismas, acusando la dimensión y la motivación de estas el contexto de larga y profunda crisis que ha continuado pesando en ese año, pero también una mayor incidencia de la respuesta a medidas de política económica. Entre otras manifestaciones de la confrontación social habida en 2012, se han realizado dos huelgas generales. También se pasa revista al incremento que han registrado en el año los conflictos sometidos por las partes a los procedimientos de resolución autónoma gestionados por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), en un marco renovado de fortalecimiento y actualización de estos mecanismos basados en la autonomía colectiva que suponen un valor clave y en alza del sistema de relaciones laborales.

Por último, se analizan las iniciativas, estrategias y medidas normativas relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo, y la situación y evolución de la siniestralidad laboral, que muestra una continuidad de la tendencia de mejora de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo.

## 1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

### 1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

En 2012 se produjo un nuevo aumento del desempleo hasta un acumulado en el mundo de 197 millones de personas. Buena parte del incremento del desempleo en 2012 provino de las economías avanzadas y, más concretamente, de la Unión Europea<sup>1</sup>.

No en vano, la inestabilidad económica en Europa persistió a lo largo de 2012 y se agravó de forma significativa en el último trimestre del año, con un retorno a la recesión tanto en la zona euro como en el conjunto UE-27 [con caídas del producto interior bruto (PIB) de, respectivamente, un 0,6 y un 0,5 por 100] que volvió a repercutir negativamente en los mercados de trabajo europeos. Así, se registró un descenso del empleo y un nuevo máximo en la tasa de desempleo, que alcanzó el 10,8 por 100 en la UE-27, con valores preocupantes especialmente en la población joven (23,2 por 100) y en el paro de larga duración (4,9 por 100). La preocupación se centra sobre todo en

1. OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2013*.

algunos países entre los que destaca España, donde la tasa de paro de los menores de 25 años alcanzó el 55,1 por 100.

La política comunitaria de empleo en 2012 se desarrolló en el marco de aplicación del segundo Semestre Europeo y estuvo nuevamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la consolidación fiscal y la estabilización del sector financiero. Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas desde la Estrategia Europea de Empleo (en el Estudio Prospectivo Anual) volvieron a incidir en el terreno regulatorio de los mercados laborales, tratando de potenciar su dinamismo y, por ende, la competitividad de la economía europea.

A lo largo de 2012 en materia de empleo se aprobaron dos importantes paquetes de medidas: el Paquete de Empleo, aprobado en abril de 2012, cuyo propósito fue priorizar las acciones a emprender para lograr los objetivos de empleo de la Estrategia de Empleo Europa 2020, potenciar un mercado de trabajo europeo y mejorar la gobernanza y coordinación de la política de empleo europea; y el Paquete de Empleo Juvenil, dirigido a combatir el desempleo juvenil, una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, y en la que se incluyó una propuesta sobre garantías juveniles.

El debilitamiento del mercado de trabajo europeo y sus repercusiones en la estabilidad macroeconómica de la Unión Europea han hecho, pues, que la política de empleo en 2012 haya sido objeto de numerosas propuestas y medidas que culminaron finalmente en un Pacto por el crecimiento y el empleo entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea con el fin de garantizar la competitividad y crecimiento de la Unión Europea.

Con todo, las perspectivas de la Comisión para el año 2013 indican un nuevo empeoramiento del crecimiento económico y del empleo. Concretamente, se espera que el crecimiento del PIB sea de apenas un 0,1 por 100 en la UE-27 y que la zona euro se contraiga un 0,3 por 100. Como consecuencia de la falta de crecimiento, se prevé que el desempleo en 2013 alcance el 11,1 por 100 en la UE-27 y hasta el 12,2 por 100 en la zona euro<sup>2</sup>.

### 1.1.1. El empleo en Europa

El quinto año de coyuntura económica adversa dio como resultado una caída del empleo en la UE-27 de 968.000 personas, lo que supuso un descenso de una décima de

---

*Empleo: balance del año*

la tasa de empleo, que pasó del 64,3 al 64,2 entre el cuarto trimestre de 2011 y 2012. Los mayores descensos de la tasa de empleo se produjeron en Grecia (3,3), Portugal (2,4) y España (2,2), frente al incremento registrado en Letonia (2,2), Rumanía y Estonia (1,4 en ambos casos). En el resto de Estados miembros las variaciones de este indicador fueron moderadas, ya fuera al alza o a la baja, o se

2. Comisión Europea, *Perspectivas Económicas de Invierno*, Economía Europea 1/2013.

mantuvieron, como en Alemania. Respecto al objetivo específico de empleo fijado por la Estrategia Europa 2020, esa tasa, calculada para la población entre los 20 y 64 años, fue 68,4 por 100 en 2012, una décima inferior al año anterior<sup>3</sup>.

Atendiendo al periodo de la crisis, el empleo de la UE-27 cayó en 2,7 millones de personas en los últimos cinco años, lo que produjo que la tasa de empleo descendiera 1,4 puntos porcentuales. Pero en esta evolución hay grandes diferencias por países, lo que ha ampliado la distancia en la Unión Europea, mucho mayor que la existente en 2007, en lo relativo a las tasas de empleo (gráfico II-1).

---

*Impacto diferencial de la crisis en el empleo de los Estados miembros*

La evolución del empleo menos favorable en estos años ha sido la de España, habiendo registrado un descenso de 10,9 puntos porcentuales. Esta evolución solo es equiparable a la de Grecia, aunque con el matiz de que España partía de niveles de empleo más elevados. En contraposición hay países que, a pesar de la crisis, han registrado una evolución positiva de este indicador, destacando Alemania, con 3,7 puntos más en su tasa de empleo, seguida de Polonia (1,9 puntos) (gráfico II-1). Esta evolución tan heterogénea ha dado como resultado una notable dispersión de las tasas de empleo entre los Estados miembros: seis países registraron tasas superiores al 70 por 100 en 2012 (siendo la más elevada la de Holanda en el 75 por 100), mientras que otros nueve se situaron por debajo del 60 por 100.

El empleo femenino ha dado muestras de estabilidad nuevamente en 2012, siguiendo la tendencia observada desde el inicio de la crisis. Concretamente, en el cuarto trimestre del año se situó en el 58,7 por 100, apenas 0,2 puntos más que el año anterior y que al inicio de la crisis económica, lo que es indicativo de que las mayores pérdidas de empleo se centraron en la población masculina.

---

*Estabilidad del empleo femenino*

Sin embargo, la evolución por países muestra, de nuevo, diferencias notables de este indicador. Respecto a 2011, la mayoría de los países registraron aumentos de la tasa de empleo femenino, destacando Letonia (2 puntos), Hungría (1,3 puntos), la República Checa y el Reino Unido (1,2 puntos en ambos casos). Por el contrario, hubo países en los que esta tasa descendió, como en Grecia (2,5 puntos), Portugal (2 puntos) o España (1,4 puntos).

Respecto a la evolución en el quinquenio de la crisis, las diferencias persisten entre los Estados miembros, con incrementos notables del empleo femenino, como Alemania y Austria, frente a los países del Mediterráneo, en los que nuevamente se registran

3. La Estrategia Europa 2020 no incorporó más objetivos cuantitativos en materia de empleo que el referido a la tasa total, por lo que en el análisis que se realiza en este apartado se mantienen los objetivos que establecía la Estrategia Europea de Empleo, provenientes de la Estrategia de Lisboa revisada: tasa de empleo total, tasa de empleo de mujeres y tasa de empleo de mayores de 55 años, en tanto que siguen constituyendo un buen referente para el balance del empleo.

descensos importantes, dando muestra de que la crisis, aunque repercutió más en el empleo de los hombres, también tuvo efectos importantes en el de las mujeres.

La tasa de empleo femenina de España en 2012 se situó en el 49,9 por 100, habiendo retrocedido 1,4 puntos porcentuales respecto al año anterior y 5,2 puntos en el periodo de la crisis. Aunque su descenso ha sido menor que las tasas totales de empleo, no ha seguido la tónica de estabilidad del promedio europeo, lo que ha producido un retroceso en su posición relativa en el conjunto de la Unión, pasando a ocupar el tercer puesto más bajo de las tasas de empleo femenino.

La tasa de empleo entre las personas mayores (55 a 64 años) es la única que registró una evolución favorable habiendo aumentado 1,7 puntos porcentuales respecto al año anterior, hasta alcanzar en 2012 el 49,5 por 100. Este aumento del promedio responde a un aumento generalizado de esta tasa entre los Estados miembros, en especial en Francia y República Checa, donde se produjo un crecimiento de 3 puntos porcentuales. Tan solo se registraron descensos en cuatro países, entre los que destacan Grecia y Portugal, donde descendió 1,3 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente.

---

*El empleo de mayores sigue aumentando en el quinto año de la crisis*

Si se atiende al periodo de la crisis, los datos fueron positivos, habiéndose registrado un aumento de 4,5 puntos porcentuales. Por países, destacan Alemania y Polonia, con incrementos en torno a 9 y 10 puntos porcentuales. En el resto, los aumentos también fueron importantes, aunque en menor grado. Aun así, nuevamente destacaron los descensos producidos en Grecia (6,8 puntos), Portugal (5,6 puntos) e Irlanda (4,1 puntos).

En España las tasas de empleo de la población entre 55 y 64 años no empezaron a descender hasta 2009, cuando se registró una caída de 1,5 puntos. En 2012 el descenso fue más reducido, 0,7 puntos, aunque algo superior al año anterior (0,4 puntos), haciendo que la tasa alcanzada fuera el 43,5 por 100, 1,5 puntos menos que en 2007. Aun así, se situaba a seis puntos de distancia de la media europea, cuando al inicio de la crisis la igualaba.

En 2012 el número de personas en situación de desempleo en el conjunto de la Unión Europea fue de 24,9 millones, 8,2 millones más que antes de que diera comienzo la crisis, lo que se tradujo en un nuevo máximo de la tasa de paro, que alcanzó el 10,8 por 100, frente al 7,1 por 100 de 2007. El aumento del paro afectó a la mayoría de los Estados miembros, siendo especialmente elevado en los países mediterráneos. Aun así, hubo países en los que se produjeron descensos en sus tasas de paro, como Alemania, Reino Unido, Lituania, Dinamarca, Rumanía e Irlanda, aunque inferiores a un punto porcentual. Los mayores descensos se produjeron realmente en Letonia (1,3 puntos) y Estonia (2 puntos).

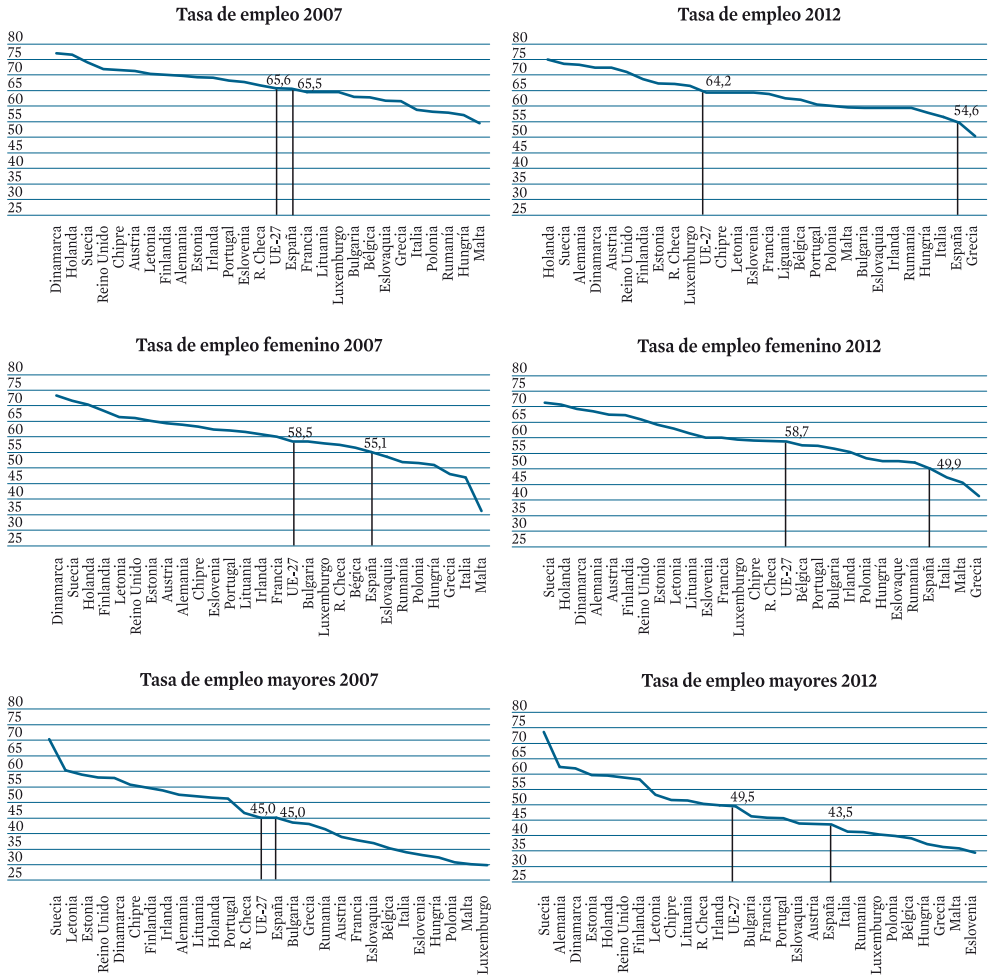
---

*La tasa de desempleo europea alcanza un nuevo máximo: 10,8 por 100*

Centrados en la evolución en los cinco años de crisis, se constatan nuevamente grandes diferencias por países, lo que ha generado también mayores diferencias entre

**GRÁFICO II-1. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2012**

(Tasa de empleo para la población de 15 a 64 años. Tasa para mayores sobre población de 55 a 64 años) (Cuarto trimestre)

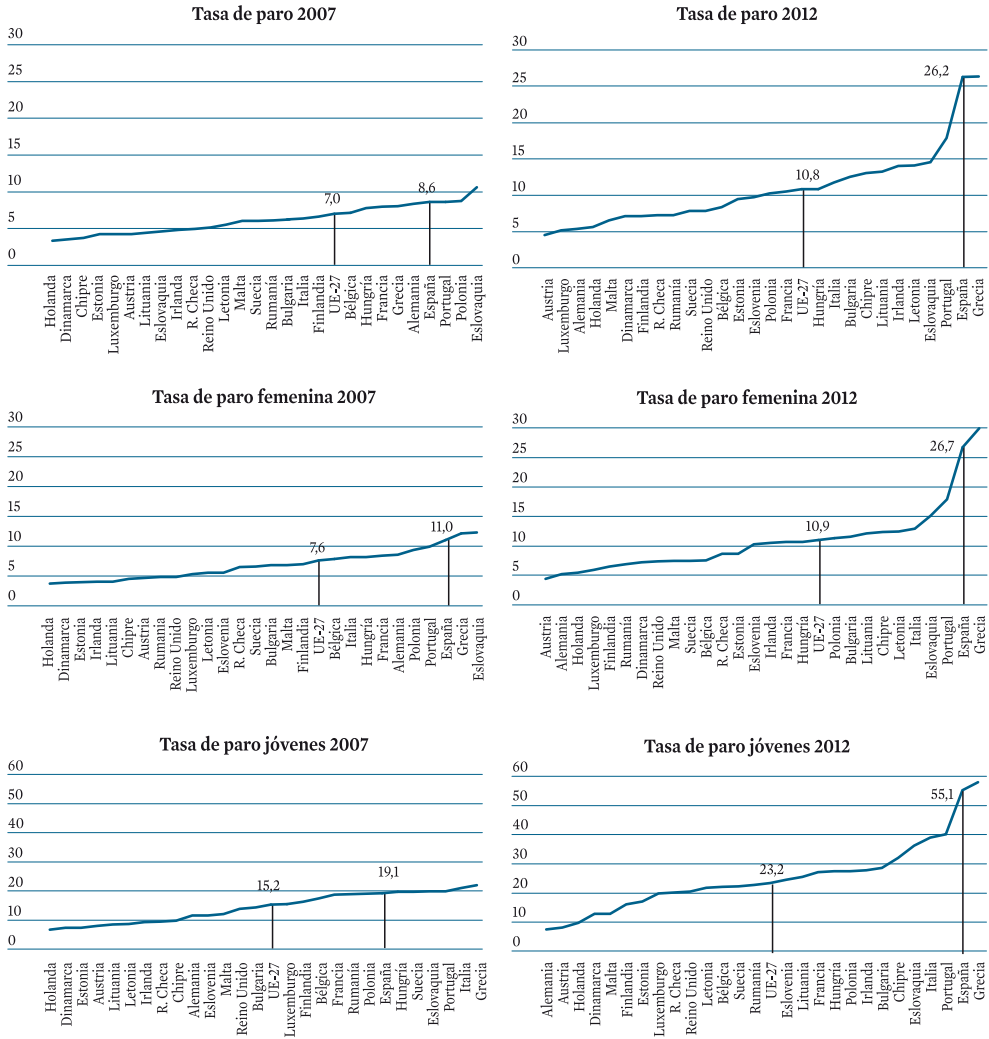


Fuente: Eurostat.

los Estados miembros en lo que a tasas de paro se refiere. La situación de España sigue siendo una de la más preocupantes, al haber registrado los mayores aumentos de la tasa de desempleo en los años de crisis económica: 17,6 puntos porcentuales, que en términos absolutos supone un aumento de 4 millones de personas en situación de desempleo (el 50 por 100 del incremento del número de desempleados en la Unión Europea en el periodo de crisis), lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo. En el lado opuesto se encuentra Alemania que, como consecuencia de haber logrado aumentar la tasa de empleo, había reducido su tasa de desempleo 3 puntos porcentuales (gráfico II-2).

**GRÁFICO II-2. PARO EN LA UE-27, 2007-2012**

(Tasa para la población de 15 a 64 años. Tasa para jóvenes sobre población de 15 a 24 años)  
(Cuarto trimestre)



Fuente: Eurostat.

La tasa de paro femenina también aumentó en el conjunto de la Unión, hasta alcanzar el 10,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2012, frente al 7,6 por 100 en 2007. Uno de los aumentos más notables en el quinquenio de la crisis fue nuevamente el registrado en España (15,6), que pasaba así a mostrar una de las tasas más elevadas, 26,6 por 100 (tres puntos porcentuales por encima de la tasa de paro femenina de 2011) y a situarse a una distancia de algo más de 20 puntos respecto a los tres países con mejor comportamiento (Austria, Holanda y Alemania).



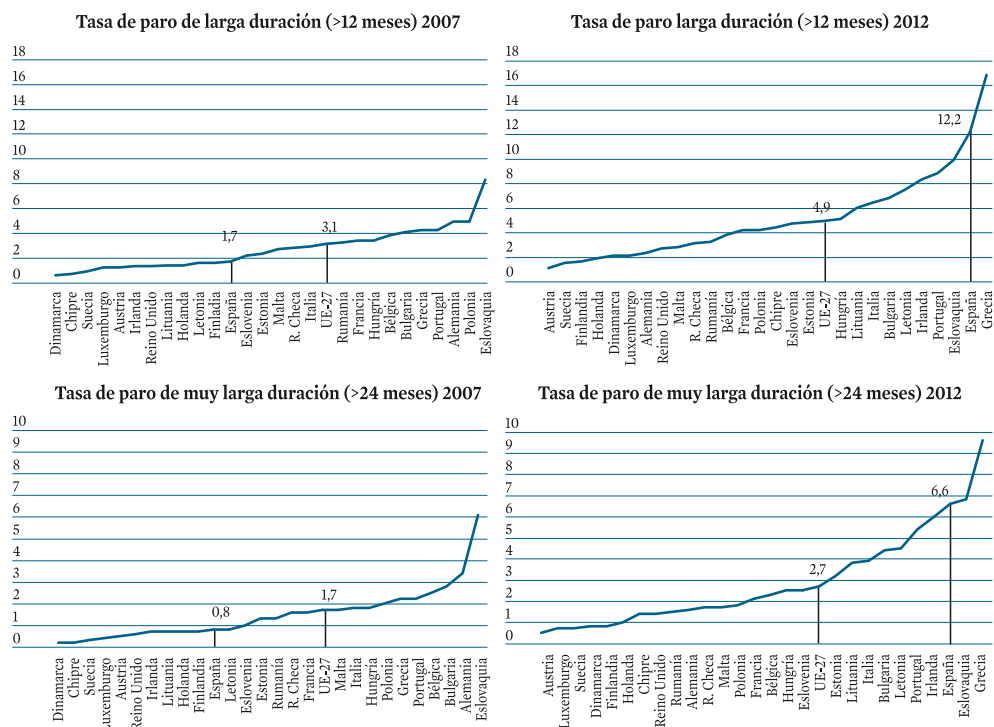
El desempleo juvenil (menores de 25 años) siguió constituyendo uno de los asuntos de mayor preocupación en la Unión Europea al haber alcanzado un nuevo máximo, 23,2 por 100, en el cuarto trimestre de 2012, lo que en términos absolutos se traducía en 5,5 millones de jóvenes en esta situación, 1,3 millones más que al comienzo de la crisis. La alarma por el desempleo juvenil era notable en algunos países, especialmente en Grecia y España donde alcanzó el 57,9 por 100 y el 55,2 por 100, respectivamente. Además, solo en tres países (Holanda, Austria y Alemania) era inferior al 10 por 100, mientras que en 13 superaba el 20 por 100 y en otros 4 está alrededor del 30 por 100.

Por su parte, la tasa de paro de larga duración (más de 12 meses) en la UE-27 en 2012 era 4,9 por 100, y la tasa de paro de muy larga duración (más de 24 meses) alcanzaba el 2,7 por 100. En el transcurso de los cinco años de la crisis, estas tasas habían aumentado 2 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente (gráfico II-3). El comportamiento de estas tasas en los distintos Estados miembros fue, sin embargo muy variado, lo que nuevamente mostraba las diferencias de los mercados de trabajo europeos, en especial en lo que respecta a su capacidad para reincorporar al empleo a la población desempleada.

*Especial preocupación por la tasa de desempleo de los jóvenes y por el paro de larga duración*

**GRÁFICO II-3.** TASA DE PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UE-27, 2007-2012

(Sobre total población activa)



Fuente: Eurostat.

En sentido positivo destacó nuevamente Alemania, que registró descensos de alrededor de 2 puntos porcentuales en sus tasas de paro de larga/muy larga duración. En el extremo opuesto, se situaban los países que habían sido más afectados por la crisis en términos de paro, y entre los que se encontraba España, que registraba el segundo mayor incremento de la tasa de desempleo de larga duración en el quinquenio de la crisis (10,5 puntos porcentuales), solo superado por Grecia (12,8 puntos). De hecho, pasó de tener una de las tasas de paro de larga duración más bajas, situada por debajo de la media de la UE-27 en 2007, a tener la segunda tasa más alta en 2012. Pero los verdaderos problemas del mercado de trabajo español se perciben al observar la tasa de paro de muy larga duración, que alcanzaba el 6,6 por 100 en 2012, una de las más altas de la UE-27 y una de las que más había aumentado desde que la crisis diera comienzo (5,8 puntos porcentuales), poniéndose de manifiesto sus dificultades para reducir el desempleo, lo que supone un riesgo muy elevado de exclusión laboral e, incluso, social.

### 1.1.2. Las políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea

En noviembre de 2011 dio comienzo el segundo Semestre Europeo con la publicación del Estudio Prospectivo Anual 2012, en el que se incorporaban las recomendaciones de

*Segundo año de  
aplicación del Semestre  
Europeo*

la Comisión a los Estados miembros de cara a la presentación de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) de 2012<sup>4</sup>, y sobre el que se da cuenta en el capítulo I de esta Memoria. En lo concerniente a la materia central del presente apartado, el empleo, el Informe conjunto de empleo

anexo a dicho Estudio, hizo un balance de las reformas acometidas por los Estados miembros durante el año anterior y planteaba las líneas de actuación sobre las que debían seguir incidiendo. En líneas generales, el Informe puso de manifiesto que las medidas y reformas realizadas durante 2011 fueron insuficientes y señaló cinco áreas prioritarias sobre las que se debía seguir trabajando (recuadro II-1).

En línea con las propuestas de política de empleo de la Unión Europea, los Estados miembros presentaron los PNR definitivos en abril de 2012, en los que reflejaron las medidas emprendidas para potenciar el empleo (recuadro II-2 y recuadro II-3 para ver las medidas presentadas por España). En términos generales, dichas medidas estaban dirigidas a potenciar las políticas activas de empleo, el emprendimiento y el autoempleo, la movilidad laboral y un mejor ajuste de los salarios a la productividad. Asimismo, algunos países aprobaron medidas dirigidas a mantener a la población activa en el mercado de trabajo tratando de prevenir la salida temprana del mismo o, para los que ya lo hicieron, facilitando su vuelta. También destacan las medidas emprendidas para fomentar el alargamiento de la vida laboral mediante, entre otras, retraso de la edad de jubilación, aspecto sobre el que se abunda en el capítulo III de esta Memoria.

4. Comisión Europea, *Annual Growth Survey 2012*, COM (2011) 815 final, 23 de noviembre de 2011.

**RECUADRO II-1. ACCIONES PRIORITARIAS PROPUESTAS EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE EMPLEO**

1. Creación de empleo mediante políticas de mercado de trabajo que se basen en los principios de flexiseguridad.
2. Puesta en marcha de políticas que fomenten el empleo juvenil, en especial, para garantizar la Garantía Juvenil, propuesta en la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, que garantice que los jóvenes trabajen o reanuden su formación en los cuatro meses posteriores a que dejen la escuela.
3. Políticas activas de mercado de trabajo que favorezcan la empleabilidad, especialmente a los parados de larga duración.
4. Puesta en marcha de políticas de inclusión activa dirigidas a los colectivos socialmente más vulnerables para reducir el riesgo de pobreza y exclusión social.
5. Tratar de adecuar mejor los sistemas educativos a las necesidades de los mercados de trabajo al tiempo que incrementar la inversión en educación y formación para favorecer la productividad.

**RECUADRO II-2. MEDIDAS LABORALES ADOPTADAS POR ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS**

**Políticas activas de empleo**

Bélgica: aumento de subvenciones para empleados del sector relacionado con la sociedad del conocimiento. Reducción de la cotización a la seguridad social para favorecer la contratación de jóvenes y personas de mayor edad, entre otros.

Hungría: refuerzo de políticas activas de empleo orientadas a las prácticas en formación profesional, inversión en formación del personal de las oficinas de empleo público y expansión de los servicios electrónicos.

Portugal: medidas dirigidas a mejorar la efectividad de los servicios públicos de empleo e introducción de subsidios para desempleados.

**Emprendimiento y autoempleo**

Irlanda: medidas financieras para apoyar la creación de nuevas empresas.

Bélgica: medidas para mejorar el acceso de las empresas a crédito, simplificación administrativa, y reducción de las contribuciones a la seguridad social.

**Adaptación de prestaciones por desempleo para facilitar la vuelta al mercado laboral**

Portugal: reducción de la duración máxima y las cantidades de las prestaciones, para reducir los riesgos de desempleo a largo plazo.

Bélgica: adelanto de los plazos a partir de los cuales se reducen las prestaciones y aumento de las reducciones.

**Salarios:** varios países han emprendido medidas dirigidas a ajustar los salarios a la productividad, como Alemania, Grecia o Portugal.

**RECUADRO II-2. MEDIDAS LABORALES ADOPTADAS POR ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS**  
(continuación)

---

**Promover la movilidad laboral**

---

Bélgica: adopción del Marco Nacional de Cualificación que favorece la transparencia de información sobre la formación profesional dirigida a estudiantes y trabajadores y las demandas de las empresas.

Alemania: reducción del nivel de ingresos mínimos requerido para acceder a la universidad a los estudiantes de terceros países.

Hungría: apoyo financiero para cubrir gastos de alquiler a personas desempleadas que se trasladen 100 km de su lugar de origen.

Prevenir la salida temprana del mercado de trabajo.

Austria: reducción del número de pensiones de invalidez.

Irlanda: medidas de activación para personas con discapacidad que les permiten compatibilizar, en determinadas condiciones, las prestaciones por discapacidad con trabajo remunerado.

---

**Alargamiento de la vida laboral**

---

Austria: medidas de políticas activas de empleo, permisos de reducción de jornada, y subsidio de empleo para trabajadores mayores con problemas de salud.

Bélgica: en caso de despido colectivo, las empresas con más de 20 empleados están obligadas a solicitar la misma estructura de edad en los despidos que la estructura de la empresa, y deberán desarrollar un plan anual para empleados mayores de 45 años.

Irlanda: aumento de la edad legal de jubilación (68 años) a partir de 2028.

Polonia: medidas orientadas a aumentar las oportunidades de aprendizaje y mejorar la calidad educativa de trabajadores mayores.

---

Fuente: elaboración propia a partir del *Annual Growth Survey 2013*.

Tras su análisis, la Comisión presentó una serie de recomendaciones generales así como específicas para cada Estado miembro<sup>5</sup>, que fueron oficialmente aprobadas en el Consejo de julio. Dichas recomendaciones volvieron a incidir en la necesidad de incrementar la participación laboral, especialmente de los grupos más vulnerables, con especial atención al desempleo juvenil. En este sentido, se recalca la necesidad de reducir el abandono escolar temprano, fomentar la formación profesional y los contratos de formación, así como el apoyo personalizado a los demandantes de empleo. Nuevamente

5. Los cinco países que estaban recibiendo asistencia financiera de la Unión Europea y del FMI (Grecia, Portugal, Irlanda, Letonia y Rumanía) solo recibieron una recomendación específica: cumplir en plazo los compromisos adquiridos en materia de consolidación fiscal y reformas estructurales.

se hacía un llamamiento al establecimiento de sistemas de fijación salarial que se ajusten a la productividad y estimulen la creación de empleo.

En el caso de España, el PNR de 2012 daba cuenta de las medidas de empleo emprendidas centradas fundamentalmente en la reforma laboral aprobada en febrero de ese año (Real Decreto-ley 3/2012), que se estructura en cuatro grandes ejes, así como la revisión en cinco grandes líneas de actuación de las políticas activas (recuadro II-3).

La situación del mercado de trabajo, con claras dificultades para lograr los objetivos de empleo fijados por la Estrategia Europa 2020 (gráfico II-4), y su posible influencia en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, motivó que en el mes de abril la Comisión aprobara un Paquete de Empleo<sup>6</sup> que reforzara y ampliara las prioridades señaladas ya en el Estudio Prospectivo Anual para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, al tiempo que estableciese las bases para lograr avanzar hacia un mercado de trabajo europeo. Para ello, se incluyeron medidas dirigidas a mejorar la gobernanza y coordinación de las políticas de empleo mediante un seguimiento más riguroso de las mismas, en consonancia con el objetivo de reforzar la nueva gobernanza económica.

---

*Programa Nacional de Reformas 2012 de España*

---

*Paquete de Empleo: apuesta por la regulación de los mercados de trabajo*

**RECUADRO II-3. MEDIDAS DE EMPLEO PRESENTADAS EN EL PNR 2012 DE ESPAÑA**

---

**Reforma de las instituciones laborales (RD-ley 3/2012)**

---

Favorecer la empleabilidad de los trabajadores.

Fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral.

Favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo.

Favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.

---

**Revisión de las políticas activas de empleo**

---

Nuevos instrumentos para la orientación profesional y la intermediación en el mercado laboral.

Racionalización de los incentivos económicos a la contratación laboral.

Coordinación y evaluación por parte de los servicios públicos de empleo.

---

Fuente: elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas 2012 de España.

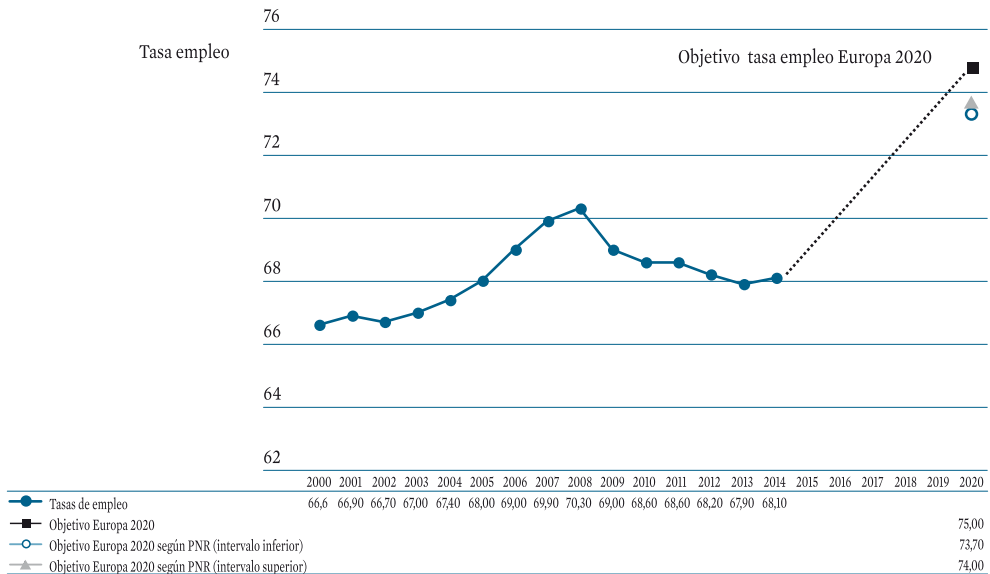
6. Comisión Europea, *Hacia una recuperación generadora de empleo*, COM (2012) 173 final.

En lo que respecta a la creación de empleo, el documento establecía las acciones que debían potenciarse en las políticas nacionales para estimular la demanda de mano de obra, tales como la creación de subvenciones a nuevas contrataciones, apoyo al trabajo por cuenta propia, empresas de nueva creación o de carácter social, lucha contra el empleo irregular o modernizar los sistemas de establecimiento de salarios para lograr su mejor ajuste a la productividad. También se hacía énfasis en la necesidad de aprovechar el potencial de empleo existente en sectores clave como la economía ecológica, el sector de asistencia sanitaria y social o el de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Para lograr una mayor productividad y calidad en el empleo, la Comisión consideró relevante seguir fomentando el dinamismo de los mercados de trabajo mediante reformas estructurales de los mismos. Con este propósito, se señalaron las directrices que deberían seguir las reformas laborales, haciendo especial énfasis en garantizar la entrada y permanencia en el mercado de trabajo y el carácter inclusivo. Para lograr este objetivo se planteaba como necesario el fomento de la flexibilidad interna, de salarios dignos, de transiciones laborales de calidad, reducir la segmentación laboral y procesos de reestructuración empresarial constructivos y eficaces que permitan limitar la pérdida de empleo.

#### GRÁFICO II-4. TASA DE EMPLEO DE LA UE-27 2000-2014 Y OBJETIVOS PARA 2020

(Población de entre 20 y 64 años)



Fuente: elaboración propia a partir de LFS, Eurostat, Previsiones de otoño de 2012 de la Comisión y objetivos de empleo para 2020 aportados en los planes nacionales de empleo 2011.

**RECUADRO II-4.** COMPROMISOS DE LA COMISIÓN PARA DINAMIZAR LOS MERCADOS DE TRABAJO

**Mercado de trabajo**

Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un marco de calidad para los periodos de prácticas de aquí a finales de 2012, sobre la base de una consulta de los servicios de la Comisión.

Propuesta de Recomendación del Consejo sobre garantías juveniles de aquí a finales de 2012.

Nuevas medidas para difundir buenas prácticas y promover el debate sobre los acuerdos de empresa transnacionales.

Elaboración de un plan de acción europeo, con la red europea de servicios públicos de empleo.

Inventario de las nuevas formas de empleo, y de las prioridades comunes de las correspondientes medidas de apoyo a acciones destinadas a hacer que las empresas sean más ágiles y reactivas ante los cambios, potenciando el mantenimiento del empleo duradero y la creación de puestos de trabajo.

**Capacidades profesionales**

Trabajo en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales para que el Cedefop y Eurofound complementen sus conocimientos a nivel de la Unión Europea y a nivel sectorial con mejor información específica por país y para que ambas instituciones refuercen su cooperación.

Puesta en marcha un Panorama de Capacidades de la Unión Europea.

Iniciar una nueva fase en el reconocimiento de las cualificaciones y las capacidades.

Garantizar que al menos una cuarta parte de las cualificaciones expedidas cada año lleven una referencia de su nivel de cualificación europeo.

Puesta en marcha el Pasaporte Europeo de Capacidades.

Apoyo a la creación de una red de representantes de empleo y de educación para contribuir a la gobernanza de las capacidades.

Fuente: Comisión Europea, *Hacia una recuperación generadora de empleo*, COM (2012) 173 final, 18 de abril de 2012.

Al mismo tiempo, la Comisión señaló la importancia de invertir en las capacidades de los trabajadores, tratando de paliar los desfases existentes entre la demanda y oferta de capacidades en los mercados de trabajo. En este terreno, se recomendó mejorar el seguimiento de las necesidades de capacidades profesionales, el reconocimiento de las capacidades profesionales y cualificaciones, así como las sinergias entre el mundo educativo y el laboral.

Además de estas recomendaciones, la Comisión se comprometió a emprender un conjunto de acciones y medidas para favorecer las reformas de los mercados de trabajo

y mejorar las capacidades de los trabajadores (recuadro II-4). Para financiar todo este conjunto de medidas la Comisión también propuso sintonizar los instrumentos financieros de los fondos de la política de cohesión (FSE, FEDER y Fondo de Cohesión) así como el FEADER y el FEMP con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para el periodo 2014-2020.

El Paquete de Empleo tenía entre sus objetivos, igualmente, establecer las bases para lograr avanzar hacia un mercado de trabajo europeo y una mejor gobernanza y coordinación del empleo en la Unión Europea. Respecto al primer aspecto, la Comisión señalaba la insuficiente movilidad de mano de obra en Europa y los desfases aún existentes entre oferta y demanda de trabajo en los distintos Estados miembros. Con el propósito de superar estas deficiencias y lograr un mercado de trabajo europeo integrado proponía la necesidad de avanzar hacia la supresión de obstáculos a la libre circulación de trabajadores y hacia la mejora de la adecuación de las ofertas y demandas de trabajo transfronterizas. Con este propósito, la Comisión instaba a los Estados miembros a emprender algunas acciones, como adoptar la propuesta de la propia Comisión sobre modernización de la Directiva sobre cualificaciones profesionales, permitir que los trabajadores demandantes de empleo que se trasladen a otro país en busca de empleo puedan exportar las prestaciones por desempleo durante seis meses, o reconsiderar las restricciones existentes al acceso al mercado de trabajo de los trabajadores búlgaros y rumanos, entre otras. La Comisión, por su parte, también se comprometió a emprender un conjunto de acciones (recuadro II-5).

---

*Paquete de Empleo:  
avanzar hacia un  
mercado de trabajo  
integrado*

Por otro lado, y dada la vinculación entre el empleo y la estabilidad macroeconómica, la Comisión consideró relevante realizar un seguimiento más exhaustivo de las políticas de empleo y potenciar la coordinación de las mismas para complementar de ese modo los pasos dados por la Unión Europea para mejorar la gobernanza económica y fiscal (Semestre Europeo, el “paquete de seis medidas”, el “paquete de dos medidas” y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Europea y Monetaria).

---

*Paquete de Empleo:  
mejorar la gobernanza  
de la política de empleo*

La Comisión estableció que, junto a los PNR, los Estados miembros incluirían planes nacionales de empleo en los que deberán exponer las políticas laborales a emprender para combatir los problemas estructurales de los mercados de trabajo en el plazo de doce meses. Estos planes de empleo estarán sometidos a vigilancia periódica a fin de lograr una mejor coordinación y seguimiento de los Estados miembros en el ámbito del empleo y su progresión hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020. Asimismo, la Comisión propuso la publicación anual de un sistema de evaluación comparada de indicadores de empleo seleccionados que permita seguir los avances y que se pondrá en marcha en el Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento de 2013.



**RECUADRO II-5. PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA UN MERCADO DE TRABAJO EUROPEO**

Presentar una propuesta legislativa para apoyar a los trabajadores móviles (información y asesoramiento) en el ejercicio de los derechos derivados del Tratado y del Reglamento (UE) núm. 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

Dar un nuevo impulso al trabajo de preparación de la Directiva relativa a la portabilidad de las pensiones, estableciendo unos niveles mínimos de adquisición y conservación de derechos de pensión complementaria.

Seguir mejorando el portal Tu Europa para ofrecer un único punto de acceso a la información sobre los derechos en la Unión Europea y fácil acceso a servicios de ayuda personalizada (Tu Europa – Asesoramiento y Solvit).

Estudiar medidas fiscales para los trabajadores transfronterizos con vistas a proponer medidas destinadas a eliminar los obstáculos fiscales que encuentran los trabajadores por cuenta ajena y dependientes, pero también los trabajadores por cuenta propia y los pensionistas.

Transformar la red de Servicios de Empleo Europeos (EURES) en un amplio instrumento europeo de empleo.

Poner en marcha, una consulta acerca del papel que deberían desempeñar las políticas de la Unión Europea en lo que respecta a las oportunidades de migración económica.

Fuente: Comisión Europea, *Hacia una recuperación generadora de empleo*, COM (2012) 173 final.

La preocupación por la situación del mercado europeo, dado su deterioro y sus posibles efectos en el crecimiento económico y la competitividad, se tradujo en un Pacto por el Crecimiento y el Empleo en el Consejo Europeo de junio de 2012. En él se recogen actuaciones para relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo. En lo que respecta al empleo, el pacto recoge de forma sintética las propuestas y recomendaciones que la Comisión había ido planteando en los meses previos y, especialmente, las recogidas en el Paquete de Empleo (recuadro II-6).

---

*Pacto por el Crecimiento  
y el Empleo*

Como se ha visto con anterioridad, la crisis económica está teniendo repercusiones excepcionalmente graves en los jóvenes. En respuesta a esta situación, la política europea de empleo puso en marcha al final de 2011 la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (IOJ). Su objetivo era fomentar una acción concertada entre la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales dirigida a reducir las altas tasas de desempleo juvenil. La responsabilidad recaería principalmente en los Estados, que

---

*Iniciativas para combatir  
el desempleo juvenil: el  
Paquete de Empleo  
Juvenil*

## RECUADRO II-6. PACTO POR EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO: ACTUACIONES EN MATERIA DE EMPLEO

### Actuaciones que deberán emprender los Estados miembros

Continuar las reformas para mejorar los niveles de empleo.

Redoblar los esfuerzos para aumentar el empleo juvenil, especialmente para mejorar las posibilidades de acceso de los jóvenes a una primera experiencia laboral así como su participación en el mercado de trabajo.

Aplicar con rapidez sus planes nacionales de empleo y desarrollar planes nacionales de empleo más ambiciosos y precisos para el próximo Semestre Europeo.

Aprovechar las posibilidades de financiación de las subvenciones a la contratación temporal con cargo al Fondo Social Europeo (FSE).

### Contribución de las políticas europeas al crecimiento y al empleo

Impulsar el empleo, tanto para los hombres como para las mujeres, en particular los jóvenes y los parados de larga duración, constituye una prioridad evidente. El Consejo estudiará rápidamente las propuestas incluidas en el Paquete de medidas para el empleo de la Comisión y decidirá sobre las mismas, haciendo hincapié en la creación de empleo de calidad, la reforma estructural de los mercados de trabajo y la inversión en capital humano.

Es fundamental hacer frente al desempleo juvenil, en particular a través de las iniciativas de la Comisión sobre garantías juveniles y un marco de calidad para los periodos de prácticas.

También es importante promover la reactivación de los trabajadores de más edad.

Debe mejorar la gobernanza de la Unión Europea en la materia, incluida la supervisión multilateral de las políticas de empleo.

Ha de facilitarse la movilidad laboral dentro de la Unión Europea. El portal EURES debería convertirse en un auténtico instrumento europeo de colocación y selección; debería estudiarse la posibilidad de ampliarlo al aprendizaje y a las prácticas, así como la de ofrecer un mayor apoyo a la acción preparatoria Tu primer empleo EURES.

Deberán desarrollarse nuevos instrumentos de la Unión Europea para hacer un mejor seguimiento de las nuevas destrezas necesarias, mejorar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y las competencias lingüísticas, reducir el número de profesiones reguladas y fortalecer la adquisición y preservación transfronterizas de derechos de pensión y otros derechos de seguridad social para los trabajadores de la Unión Europea.

También deberán avanzar los trabajos en torno a la propuesta relativa a la aplicación de los derechos de los trabajadores desplazados.

Fuente: Consejo Europeo (junio 2012). Conclusiones.

deberían adoptar medidas en cuatro ámbitos: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral; 3) ayuda para una primera experiencia profesional y la formación en el puesto de trabajo; y 4) facilitar el acceso al primer empleo. Aun así, la Comisión se comprometía a apoyar a los Estados miembros proporcionando ayuda financiera para acciones nacionales y transfronterizas, en especial mediante el Fondo Social Europeo (FSE), así como a revisar las políticas nacionales y a proponer líneas de actuación basadas en buenas prácticas<sup>7</sup>.

A finales de 2012 la Comisión presentó un paquete de medidas sobre empleo juvenil, en el que se presentaban las ya adoptadas tanto a nivel nacional como comunitario para poner en marcha la IOJ<sup>8</sup>. A este respecto, la Comisión señaló en su comunicación que casi todos los Estados miembros habían emprendido medidas dirigidas a fomentar el empleo juvenil, ya sea mediante planes de empleo específicos o a través de programas educativos o formativos. Dichas medidas habían estado compuestas, principalmente, de bonificaciones a la contratación de jóvenes y a la orientación laboral. También se habían desarrollado sistemas para mejorar la formación e implantar los sistemas de formación dual así como a fomentar el emprendimiento juvenil<sup>9</sup>.

La Comisión, por su parte, también analizó los instrumentos de actuación emprendidos a nivel comunitario para abordar el desempleo juvenil en el marco de la IOJ. A este respecto, se valoró positivamente la ayuda económica aportada por la Unión Europea a partir de los fondos estructurales. Ayuda que, a partir de los denominados equipos de acción creados por la Comisión en el marco de la IOJ<sup>10</sup>, los ocho Estados miembros con las tasas de desempleo juvenil más altas, destinaron a impulsar el empleo juvenil, diseñar planes de empleo dirigidos a los jóvenes y mejorar los programas de educación y formación (cuadro II-1, recuadro II-7). A finales de 2012, se habían asignado 10.000 millones de euros de los que se habrían beneficiado unas 55.000 pymes y unos 658.000 jóvenes.

Hay que decir, sin embargo, que las cantidades aportadas, provenientes de los fondos estructurales, fueron limitadas con relación a la importancia del número de desempleados jóvenes a los que iba dirigido. Por otra parte, esta financiación europea no supuso una asignación nueva, sino que provenía de los importes de los fondos estructurales no asignados o comprometidos aún por los Estados miembros, lo que les permitía reprogramarlos y destinarlos para el desempleo juvenil.

7. Comisión Europea, *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, COM (2011) 933 final. Para un análisis detallado, véase la pasada edición de la Memoria.
8. Comisión Europea, *Moving Youth into Employment*, COM (2012) 727 final.
9. El Consejo Europeo hizo recomendaciones específicas por país encaminadas a mejorar la situación de los jóvenes. Véase COM (2012) 729 final.
10. Los equipos de acción fueron propuestos por el presidente de la Comisión para tratar de potenciar la eficacia de las políticas dirigidas a combatir el desempleo juvenil en los países con las tasas de paro juvenil más elevadas. Cada equipo ha trabajado con las autoridades y los interlocutores sociales de los Estados miembros en acciones específicas para luchar contra el desempleo juvenil y ayudar a las pymes a acceder a préstamos y subvenciones.

CUADRO II-1. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS 8 PAÍSES QUE HAN SIDO APOYADOS POR EL FSE

	Fondos UE pendientes de asignar (estimaciones de finales de 2011, en millones de euros)	Fondos reasignados por la colaboración de equipos de acción (millones de euros)	Número de jóvenes beneficiados por la reasignación de fondos	Número de de pymes beneficiadas
<b>Equipos</b>	<b>30.182</b>	<b>10.000</b>	<b>658.860 o más</b>	<b>54.860</b>
Grecia	4.300	1.526	333.000	12.400
España	10.700	1.100	Sin determinar	7.700
Irlanda	2	63	3.700	50
Italia	8.000	6.400	128.300	28.000
Lituania	1.050	40	18.000	400
Letonia	450	220	73.350	1.400
Portugal	3.000	344	89.510	4.500
Eslovaquia	2.680	261	13.000	410

Fuente: Comisión Europea, *Tackling youth unemployment: using EU structural funds to help young people* (version provisional, noviembre 2012).

**RECUADRO II-7. EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS ASIGNADOS A LOS ESTADOS MIEMBROS PARA COMBATIR EL DESEMPLEO JUVENIL**

**España:** se han reasignado 294,2 millones de euros a actividades de apoyo a la empleabilidad de los jóvenes, ayuda a los servicios públicos y refuerzo de las medidas para combatir el abandono escolar y promover la formación profesional.

**Italia:** se han reasignado 1.000 millones de euros para impulsar la educación y el empleo en las regiones meridionales, en particular a través de la lucha contra el abandono escolar.

**Irlanda:** se han reasignado 25 millones de euros para mantener 3.700 puestos de formación para los jóvenes que abandonan la escuela hasta finales de 2013.

**Lituania:** se han reasignado 18,3 millones de euros para duplicar el número de jóvenes desempleados que se benefician de la ayuda directa de la Unión Europea para los próximos 2 años, hasta alcanzar los 21.000.

**Polonia:** se ha tomado la decisión de reasignar 143,3 millones de euros para ayudar a 89.510 jóvenes con medidas incluidas en el programa Impulso Joven, como periodos de prácticas.

**Eslovaquia:** se han reasignado 70 millones de euros a la creación de 13.000 puestos de trabajo en las regiones eslovacas más afectadas por el desempleo, la mayoría de los cuales se reservan para jóvenes, recurriendo al reembolso parcial de los costes laborales.

**Grecia:** se han reasignado 250 millones de euros y se está elaborando un plan de acción para proporcionar formación, experiencia laboral, empleo y oportunidades de emprendimiento a 333.000 jóvenes.

**Letonia:** se han destinado 26,3 millones de euros del presupuesto estatal para poner en marcha actividades del FSE sobre competitividad y empleo de los jóvenes.

Fuente: Comisión Europea, *Moving youth into Employment*, COM (2012) 727 final.

La Comisión, sin embargo, consideraba necesario seguir emprendiendo mejoras para fomentar el empleo juvenil dadas las dificultades que seguían mostrando los jóvenes para acceder al mercado de trabajo una vez terminados los estudios, especialmente los procedentes de entornos más vulnerables. Por ello, el Paquete de Empleo Juvenil incluía también propuestas de medidas adicionales, como la consulta a los interlocutores sociales sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas, de la que se da cuenta en el apartado 2.1.1 del presente capítulo, o el anuncio de la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices, con el objetivo de reducir los obstáculos a la movilidad de los jóvenes.

Con todo, la propuesta más emblemática del Paquete de Empleo fue la recomendación del Consejo relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil, consistente en garantizar que “todos los jóvenes hasta 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”<sup>11</sup>. Esta propuesta fue objeto de un acuerdo político en el Consejo el 28 de febrero de 2013, donde se propuso, a su vez, una Iniciativa sobre Empleo Juvenil dotada con un presupuesto de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, destinada a los países cuyas tasas de desempleo juvenil superen el 25 por 100. Esta Iniciativa se financiará con cargo a la subrúbrica de la política de cohesión, con 3.000 millones de euros procedentes de inversiones del FSE y otros 3.000 millones de euros procedentes de una línea presupuestaria específica (recuadro II-8).

#### RECUADRO II-8. PRINCIPALES PARÁMETROS DE LA INICIATIVA SOBRE EMPLEO JUVENIL

Las actividades apoyadas por la Iniciativa no se destinarán a los sistemas o las estructuras, sino a las personas que ni trabajan, ni estudian, ni siguen una formación.

La Iniciativa complementará las acciones emprendidas a nivel nacional, incluidas las financiadas por el FSE, con vistas a establecer o aplicar los programas de Garantía Juvenil.

La aplicación de la Iniciativa debe estar plenamente integrada en la programación del FSE como prioridad de inversión para apoyar la integración sostenible de los jóvenes que ni estudian ni trabajan en el mercado de trabajo.

Siempre que se considere oportuno para abordar el problema del desempleo de los jóvenes y su inactividad, será necesario autorizar y animar a los Estados miembros a que asignen a la Iniciativa más recursos del FSE que el mínimo de 3.000 millones de euros exigidos como cofinanciación de su dotación específica.

Las inversiones financiadas en el marco de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deben orientarse hacia la obtención rápida de resultados concretos.

11. COM (2012) 729 final.

**RECUADRO II-8. PRINCIPALES PARÁMETROS DE LA INICIATIVA SOBRE EMPLEO JUVENIL***(continuación)*

La aplicación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil debe basarse en una estrategia global para alcanzar los objetivos del paquete de medidas para el empleo juvenil y establecer una garantía juvenil, en la que se indica que los Estados miembros definirán este dispositivo en función de las circunstancias locales, regionales y nacionales, teniendo en cuenta cuestiones como que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo, los principios de obligación mutua y la necesidad de abordar el riesgo de los ciclos de inactividad.

Debe aplicarse la condicionalidad macroeconómica. En el examen de la coyuntura económica y social del Estado miembro de que se trate, deberán tenerse en cuenta la situación del mercado de trabajo y las perspectivas de los jóvenes.

Para que la Garantía Juvenil sea una realidad se necesitan inversiones públicas específicas, a las que el FSE puede contribuir significativamente.

La Iniciativa sobre Empleo Juvenil debe reforzar el apoyo necesario del FSE a la inversión en capital humano. La Comisión reitera su propuesta de establecer cuotas mínimas para el FSE con el fin de garantizar que la contribución de este Fondo a los recursos de la política de cohesión de la Unión Europea aumenta del actual 22 por 100 al 25 por 100, como mínimo.

Fuente: Comisión Europea, *Iniciativa sobre Empleo Juvenil*, COM (2013) 144 final.

**1.2. MERCADO DE TRABAJO**

En el cuarto trimestre de 2012 los resultados de la Encuesta de Población Activa mostraron una fuerte pérdida de empleo en España, con 16.957.000 personas ocupadas, 850.000 menos que en el mismo trimestre del año anterior. Un dato que, sumado a los correspondientes al segundo y al tercer trimestre, configuran 2012 como el peor ejercicio tras 2009. El promedio anual arroja 823.000 ocupados menos, lo que significa un descenso del 4,5 por 100 (cuadro II-2).

La mayor pérdida relativa de ocupados (17,6 por 100) se dio —como en todos los años de la crisis— en el sector de la construcción, que explica todavía cerca de un tercio del total de la destrucción de empleo en 2012, en el género masculino (5,6 por 100) y en las personas de nacionalidad extranjera (8,2 por 100). Y también en el empleo asalariado, con un retroceso del 5,7 por 100. La fuerza de esta caída en la población asalariada (de 864.000 personas, solo comparable al millón que se perdió en 2009) se explicaría en parte por la importante reducción en el sector público, que retrocedió por primera vez en todo este periodo (con 176.000 asalariados menos, un 5,5 por 100 menos). Pero también por la destrucción de empleo en el sector privado, que perdió 687.000 asalariados en el año 2012: un descenso del 5,8 por 100, frente al 2,5 por 100 en el año anterior.

El desempleo rozó los 6 millones de personas en el cuarto trimestre de 2012, aunque creció más despacio en la segunda mitad del año. En media anual, el incremento fue del 15,4 por 100, lo que supone 770.000 personas desempleadas más que en 2011.

Finalmente, la población activa (esto es, el número total de personas en el mercado de trabajo, bien con empleo, bien buscándolo) descendió de manera apreciable en 2012, sobre todo en los últimos trimestres. En el cuarto trimestre la bajada interanual se situó en 160.000 personas, lo que suponen un 0,7 por 100 de descenso. En la media del año la bajada fue más suave (52,6 miles de personas menos que en 2011), pero es la primera vez en toda la serie de la EPA (desde 1976) en que se observa esta circunstancia. Tal evolución vendría dada principalmente por el comportamiento de la población en edad laboral (16 y más años), que también bajó por primera vez en toda la serie estadística, con 175.000 personas menos en el cuarto trimestre de 2012 (sobre el mismo periodo del año anterior) y con 69.000 personas menos atendiendo a la media del año.

También habría habido, no obstante, un ligero retroceso en la participación laboral, como señala el descenso de la tasa de actividad. Dicha tasa (porcentaje de personas que trabajan o buscan empleo sobre el total en edad laboral) se situó en el cuarto trimestre de 2012 en un 59,8 por 100, una décima por debajo del mismo trimestre de 2011. La media anual fue un 60 por 100, el mismo valor de los últimos tres años. Como luego se verá, atendiendo a la composición por sexo, edad y nacionalidad de la población laboral, la variación se concentra en los extranjeros y en los españoles de edades relativamente jóvenes (hasta el grupo de 30-34 años).

La tasa de empleo total (también como porcentaje sobre la población en edad laboral) se situó en el 44,2 por 100 en el cuarto trimestre del año y en el 45 por 100 en media anual: dos puntos menos que en 2011. A su vez, la tasa de paro se situó en un 26 por 100 en el cuarto trimestre y en un 25 por 100 en la media anual de 2012, lo que supone incrementos interanuales de 3,2 y 3,4 puntos, respectivamente.

En el total del periodo 2007-2012 la tasa de empleo ha retrocedido 9,8 puntos, la tasa de paro ha crecido 17,4 puntos y la tasa de actividad ha permanecido prácticamente estancada. En una perspectiva de más largo plazo, la primera permanece elevada, pero la tasa de empleo está retrocediendo muy deprisa, con un valor al final de 2012 casi igual que en 1999. Y la tasa de paro ya está por encima de todos los valores anteriores en la serie homogénea<sup>12</sup> de la EPA desde 1977 (gráfico II-5).

12. Esto es, la serie recalculada para descontar el efecto de los diferentes cambios experimentados en la metodología y las definiciones de la encuesta desde ese primer año. Entre ellos uno de los más importantes es el que atañe a la definición de desempleado en el Reglamento CE 18977/2000 de la Comisión Europea, de 7 de septiembre. A partir de dicho Reglamento y de las directrices técnicas de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), las encuestas nacionales de población activa, entre ellas la EPA, cambiaron la definición de búsqueda activa de empleo y con ella la de persona desempleada. En España el cambio produjo un salto en la serie de paro del orden de 2,5 puntos porcentuales.

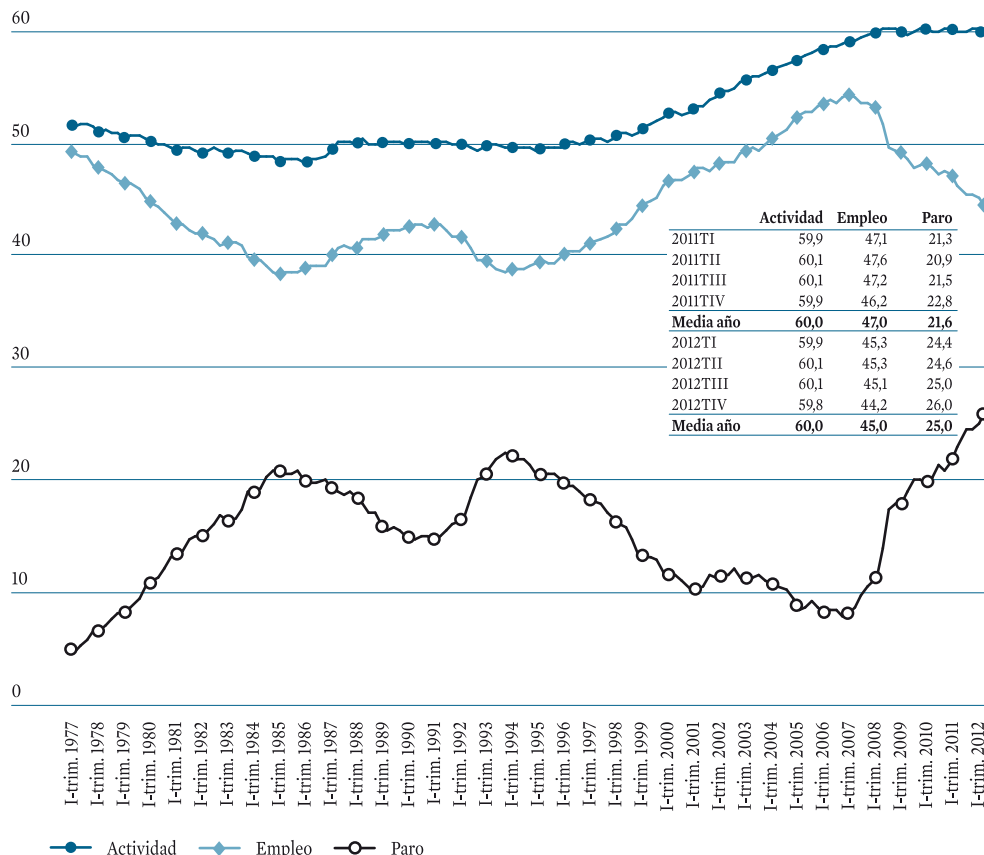
CUADRO II-2. VARIABLES BÁSICAS DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL, 2008-2012

Periodo (trimestre/media año)	Número (miles de personas)						Variaciones interanuales								
	Pob. 16+			Pob. 16+			Activos			Ocupados			Parados		
	Miles	%	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%	
Primer trimestre	38.042,7	22.576,5	20.402,3	2.174,2	613,9	1,6	651,2	3,0	333,1	1,7	318,1	17,1			
Segundo trimestre	38.161,5	22.806,7	20.425,1	2.381,5	569,6	1,5	679,4	3,1	57,8	0,3	621,5	35,3			
Tercer trimestre	38.270,7	22.945,1	20.346,3	2.598,8	536,8	1,4	642,6	2,9	-164,3	-0,8	806,9	45,0			
Cuarto trimestre	38.356,5	23.064,7	19.856,8	3.207,9	459,6	1,2	660,2	2,9	-620,1	-3,0	1.280,3	66,4			
<b>2008</b>	<b>38.207,9</b>	<b>22.848,3</b>	<b>20.257,6</b>	<b>2.590,6</b>	<b>545,0</b>	<b>1,4</b>	<b>658,3</b>	<b>3,0</b>	<b>-98,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>756,7</b>	<b>41,3</b>			
Primer trimestre	38.408,6	23.101,5	19.090,8	4.010,7	365,9	1,0	525,0	2,3	-1.311,5	-6,4	1.836,5	84,5			
Segundo trimestre	38.432,0	23.082,4	18.945,0	4.137,5	270,5	0,7	275,7	1,2	-1.480,1	-7,2	1.756,0	73,7			
Tercer trimestre	38.442,5	22.993,5	18.870,2	4.123,3	171,8	0,4	48,4	0,2	-1.476,1	-7,3	1.524,5	58,7			
Cuarto trimestre	38.443,2	22.972,5	18.645,9	4.326,5	86,7	0,2	-92,2	-0,4	-1.210,9	-6,1	1.118,6	34,9			
<b>2009</b>	<b>38.431,6</b>	<b>23.037,5</b>	<b>18.888,0</b>	<b>4.149,5</b>	<b>223,7</b>	<b>0,6</b>	<b>189,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-1.369,7</b>	<b>-6,8</b>	<b>1.558,9</b>	<b>60,2</b>			
Primer trimestre	38.450,8	23.006,9	18.394,2	4.612,7	42,2	0,1	-94,6	-0,4	-696,6	-3,6	602,0	15,0			
Segundo trimestre	38.467,8	23.122,3	18.476,9	4.645,5	35,8	0,1	39,9	0,2	-468,1	-2,5	508,0	12,3			
Tercer trimestre	38.485,4	23.121,5	18.546,8	4.574,7	42,9	0,1	128,0	0,6	-323,4	-1,7	451,4	10,9			
Cuarto trimestre	38.512,4	23.104,8	18.408,2	4.696,6	69,2	0,2	132,3	0,6	-237,7	-1,3	370,1	8,6			
<b>2010</b>	<b>38.479,1</b>	<b>23.088,9</b>	<b>18.456,5</b>	<b>4.632,4</b>	<b>47,5</b>	<b>0,1</b>	<b>51,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-431,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>482,9</b>	<b>11,6</b>			
Primer trimestre	38.512,0	23.061,8	18.151,7	4.910,2	61,2	0,2	54,9	0,2	-242,5	-1,3	297,5	6,4			
Segundo trimestre	38.481,2	23.136,7	18.303,0	4.833,7	13,4	0,0	14,4	0,1	-173,9	-0,9	188,2	4,1			
Tercer trimestre	38.487,8	23.134,6	18.156,3	4.978,3	2,4	0,0	13,1	0,1	-390,5	-2,1	403,6	8,8			
Cuarto trimestre	38.508,2	23.081,2	17.807,5	5.273,6	-4,2	0,0	-23,6	-0,1	-600,7	-3,3	577,0	12,3			
<b>2011</b>	<b>38.497,3</b>	<b>23.103,6</b>	<b>18.104,6</b>	<b>4.999,0</b>	<b>18,2</b>	<b>0,0</b>	<b>14,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-351,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>366,6</b>	<b>7,9</b>			
Primer trimestre	38.493,7	23.072,8	17.433,2	5.639,5	-18,3	0,0	11,0	0,0	-718,5	-4,0	729,3	14,9			
Segundo trimestre	38.467,3	23.110,4	17.417,3	5.693,1	-13,9	0,0	-26,3	-0,1	-885,7	-4,8	859,4	17,8			
Tercer trimestre	38.420,3	23.098,4	17.320,3	5.778,1	-67,5	-0,2	-36,2	-0,2	-836,0	-4,6	799,8	16,1			
Cuarto trimestre	38.333,0	22.922,4	16.957,1	5.965,4	-175,2	-0,5	-158,8	-0,7	-850,4	-4,8	691,8	13,1			
<b>2012</b>	<b>38.428,6</b>	<b>23.051,0</b>	<b>17.282,0</b>	<b>5.769,0</b>	<b>-68,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-52,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-822,7</b>	<b>-4,5</b>	<b>770,1</b>	<b>15,4</b>			

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.



**GRÁFICO II-5. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN LOS CICLOS ECONÓMICOS Y EN 2012**  
 (Actividad y empleo en porcentaje sobre la población de 16 y más años; paro en porcentaje sobre la población activa. Series homogéneas)



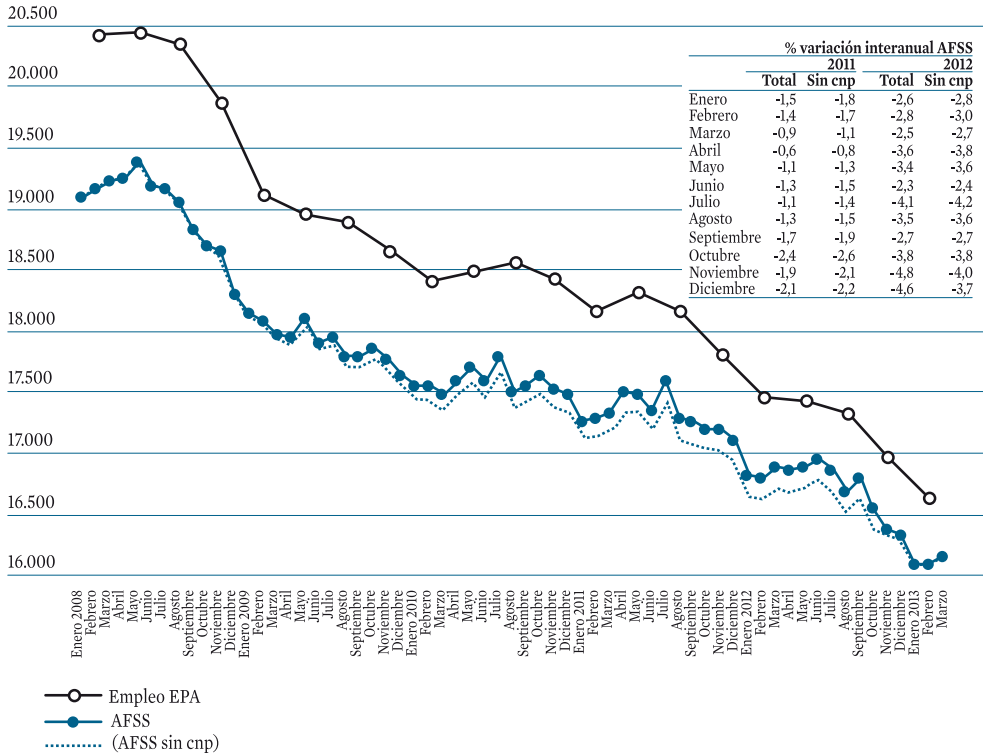
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Las mismas tendencias en el mercado de trabajo se observan en la evolución de los datos de la afiliación a la Seguridad Social y del registro de desempleados que elabora el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) a partir de las personas que se inscriben como demandantes de empleo.

La afiliación (gráfico II-6) mostró descensos algo mayores en los últimos meses de 2012, en especial desde julio, y en 2013 parece continuar en esa senda, a tenor de los datos hasta marzo de este año. Al cierre de diciembre de 2012 la cifra de afiliados en alta se situó en 16,3 millones de personas, 779.000 menos que un año atrás (y 2.864.000 menos que cinco años atrás). El descenso interanual en ese mes de diciembre fue algo menor que en noviembre (4,6 y 4,8 por 100, respectivamente), pero difícilmente podría calificarse como mejoría un porcentaje de caída similar a los que se recogieron en los últimos meses de 2009. En estos porcentajes influye la pérdida de afiliación tras el

## GRÁFICO II-6. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, 2008-2012

(Miles de personas, trimestres EPA y afiliados Seguridad Social en alta último día de cada mes)



Cnp: cuidadores no profesionales.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa; MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales; Seguridad Social, Estadísticas de Afiliación. Los datos EPA se han situado en el mes central de cada trimestre (febrero, mayo, agosto, noviembre).

cambio en la regulación sobre los cuidadores no profesionales en el sistema de atención a la dependencia<sup>13</sup> (para los cuales ya no es obligatoria), pero descontado ese efecto la trayectoria sigue siendo la misma: el porcentaje de variación interanual de los afiliados en alta excluyendo ese grupo se situó, a lo largo de todos los meses 2012, en valores comprendidos entre el -2,4 y el 4,2 por 100, con un cierre del año igualmente negativo (-4 por 100 en noviembre y -3,7 por 100 en diciembre).

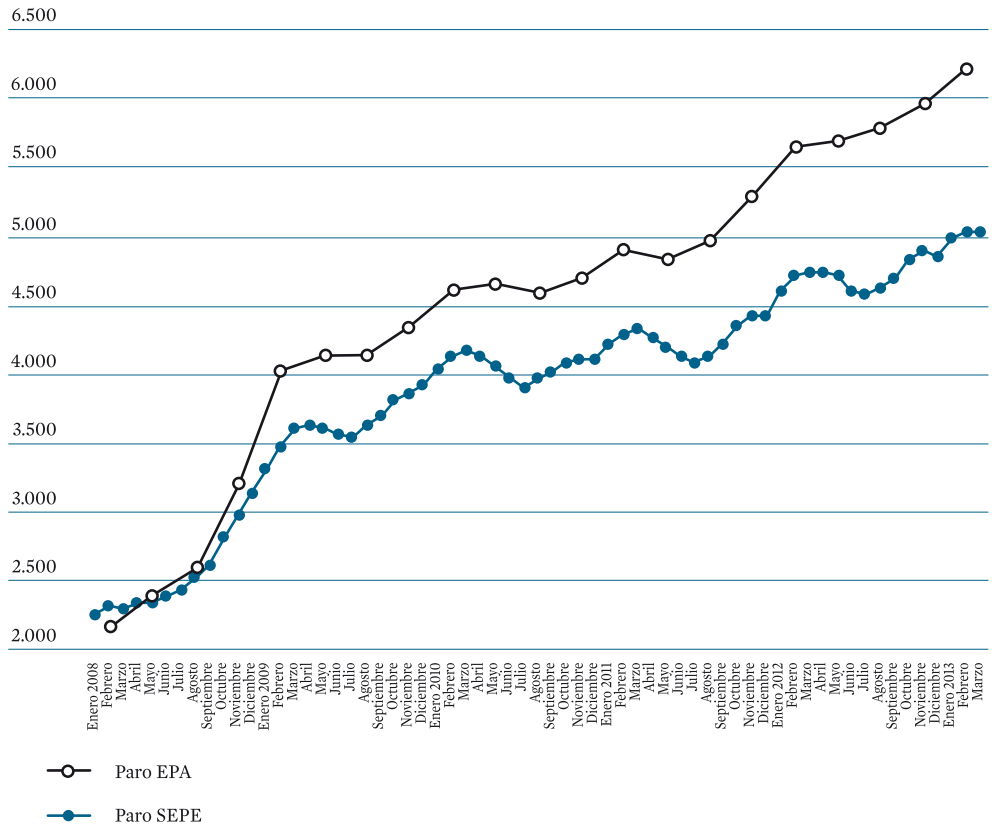
Por su parte, el paro registrado (gráfico II-7) cerró el año con 4,8 millones de personas, 426.000 más que en diciembre de 2011; ello supone un crecimiento interanual del 9,6 por 100. El porcentaje de diciembre es, no obstante, menor que en los meses anteriores de 2012. Por otro lado, el dato supuso un descenso en 59.000 parados respecto del correspondiente a noviembre, la mayor bajada al final del año en toda la serie de paro registrado desde 1996<sup>14</sup>. Así, aunque se trata de cifras todavía muy negativas, la trayectoria al

13. Que se detalla en el capítulo III de esta Memoria.

14. Que es el año a partir del cual se cuenta con una serie homogénea de paro registrado con la metodología SISPE, vigente en la actualidad.

## GRÁFICO II-7. EVOLUCIÓN DEL PARO, 2008-2012

(Miles de personas, trimestres EPA y paro registrado SEPE último día de cada mes)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*; MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*. Los datos EPA se han situado en el mes central de cada trimestre (febrero, mayo, agosto, noviembre).

final de 2012 (y en los tres primeros meses de 2013) parece indicar que el paro registrado está creciendo más despacio. Esto era esperable, porque se trata del quinto año de aumento del paro y porque la cifra de base es alta. Por otro lado, un aumento menos pronunciado del paro, en el contexto de una destrucción de empleo incluso más fuerte, también podría traslucir que menos personas sin trabajo acuden a los servicios públicos de empleo y, en general, que menos personas sin trabajo mantienen una búsqueda activa.

Ya en la anterior edición de esta Memoria se indicó al respecto que, además de la propia cifra de desempleo, era igualmente necesario atender a la persistencia y la concentración de este, que estaban provocando pérdidas de cualificación efectiva en la fuerza de trabajo y elevando la autoexclusión laboral. Estas son consecuencias de la duración de la crisis del empleo, y son incluso peores que el puro aumento de quienes buscan trabajo, porque reducen la capacidad de recuperación de la economía y porque elevan los riesgos de pobreza y exclusión social. Valga señalar al respecto que

en 2012 las cifras son aún peores: 3,3 millones de parados llevaban un año o más buscando empleo en el cuarto trimestre de 2012, 642.000 más que en el cuarto trimestre de 2011; 3,3 millones de parados tenían un nivel educativo de ESO o inferior, con tasas de paro en esos niveles por encima del 30 por 100; y 1,8 millones de hogares tenían a todos sus miembros activos desempleados.

Igual que las tendencias que se acaban de repasar, las previsiones que proporcionan los principales organismos económicos internacionales, y que se recogen en el Capítulo I<sup>15</sup>, no han dejado de empeorar por el momento.

---

*Las previsiones retrasaron de nuevo el final de la destrucción de empleo*

Concretamente sobre el empleo, cabe recordar que las ahora denominadas Previsiones de invierno de la Unión Europea rebajaron en febrero de 2013 el pronóstico anterior, publicado en noviembre de 2012 por la Comisión Europea<sup>16</sup>; que, a su vez, había rebajado el que se difundió en mayo de ese año. Las previsiones señalan ahora una pérdida de empleo del 3,1 por 100 para 2013 (en términos de empleos equivalentes a tiempo completo) y ninguna creación de empleo en 2014 (empeorando el ya de por sí exiguo incremento, del 0,2 por 100, inicialmente previsto para ese año). Esto supone un año completo más de destrucción de empleo, con un pronóstico para la tasa de paro que llegaría al 26,9 por 100 en 2013, y apenas se reduciría hasta el 26,6 por 100 en 2014, indicando que la recuperación real se aplazaría a años posteriores a 2014, dado que el 0,2 por 100 de crecimiento del empleo estimado para ese año resultaría insuficiente para enjugar la pérdida acumulada e impulsar una clara reducción del paro. Los datos de la EPA para el primer trimestre de 2013 avalan ese retraso en el momento a partir del cual comenzaría a generarse empleo: en términos interanuales, un 4,6 por 100 menos de empleo y un 10 por 100 más de paro, que representa el 27,2 por 100 de la población activa.

Así pues, los datos cada vez más apuntan a un horizonte en el cual al riesgo de seguir perdiendo empleo con fuerza al menos otro año se añade el de no crear empleo has-

---

*Riesgos que evitar*

ta varios años después, de manera que la reducción sustancial del paro sería visible aún más tarde. Ello supone, en definitiva, afrontar un volumen masivo de paro crónico y asistir a una pérdida de capital humano (adicional a la derivada de las tendencias demográficas), tanto por el incremento de los flujos ya visibles, aunque incipientes, de inmigración joven hacia otros países como por la progresiva obsolescencia y el deterioro de las competencias y cualificaciones de las personas desempleadas tras su permanencia

15. Véanse los cuadros I-5 y I-7 en el capítulo I de esta Memoria.

16. Los datos proceden de: Comisión Europea: *European Economy 1/2012* (Previsiones de primavera, mayo 2012); *European Economy 6/2012* (Previsiones de otoño, noviembre 2012); *European Economy 1/2013* (Previsiones de invierno, febrero 2013).

varios años en esa situación. Evidentemente, con esta pérdida se estaría perdiendo capacidad económica (si se prefiere PIB potencial). Lo que se consigna en las previsiones como una eventual recuperación en 2014 (con un crecimiento del PIB real cifrado en apenas un 0,8 por 100 y, como ya se ha dicho, ninguna creación de empleo, dado que se prevé una variación del 0 por 100 en este) presenta el riesgo de consolidar un periodo indeterminado de estancamiento, pues tal es el significado de tasas de crecimiento muy bajas después de años de descenso ininterrumpido. Al margen de que las previsiones vuelvan a retrasar en varios trimestres el final de la caída en la producción y en el empleo, esto es lo realmente preocupante.

Para evitar esos riesgos es preciso, en primer lugar, articular políticas económicas coherentes en toda la zona euro, pues solo de esta forma se podrá lograr una respuesta eficaz a la crisis. Así se señala en el Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*. Entre otras propuestas<sup>17</sup> el informe indica que, además de flexibilizar la senda pactada para la consolidación fiscal, se debe impulsar a corto plazo una expansión de la demanda a escala europea, tanto con medidas de estímulo al consumo y políticas fiscales expansivas en los países superavitarios como con un aumento rápido y sustancial de la inversión pública financiada con fondos europeos en todos los demás, empleando las herramientas de las que puede disponer inmediatamente y que han sido consensuadas en el pacto por el crecimiento y el empleo. Pero también es importante anticipar, en el mercado de trabajo, el efecto de esas medidas, mejorando y adecuando la empleabilidad de la población activa a través de las políticas que influyen directa e indirectamente en dicho mercado, y en especial a través del sistema de Políticas Activas de Empleo.

### 1.2.1. Panorama del empleo en 2012

Una vez descrita la situación y las tendencias básicas, el análisis del mercado de trabajo en el año 2012 en esta Memoria procederá al detalle de la evolución del empleo y el paro en varias perspectivas.

Comenzando por la territorial, los datos del año permiten ver que la recaída fue general, pero no homogénea, lo que volvió a afirmar la tendencia a una mayor distancia entre comunidades autónomas en los indicadores del mercado de trabajo.

En efecto, la vuelta a una trayectoria de mayores caídas en el empleo se observa en los resultados de todas las comunidades autónomas en 2012, con la notable excepción de Baleares, donde el promedio anual de ocupados creció un 0,9 por 100. Los descensos más pronunciados se dieron en Extremadura (9,2 por 100) y Castilla-La Mancha (7,7 por 100), probablemente en relación con el peso en

---

*Perspectiva territorial:  
descenso general del  
empleo y aumento del  
paro*

17. Véase el apartado 5.2 del citado informe (págs. 39-44).

## CUADRO II-3. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2012

(Porcentajes, población de 16 a 64 años, promedios anuales)

Comunidades autónomas	Tasas de empleo (medias anuales)							
	Porcentajes (16-64 años)						Variación en puntos	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-12	2011-12
Andalucía	59,1	57,0	52,5	51,1	49,6	47,1	-12,0	-2,4
Aragón	71,8	70,7	66,1	63,9	62,6	62,6	-9,2	0,0
Asturias	60,4	62,9	59,0	57,2	56,2	54,3	-6,1	-1,9
Baleares	70,7	69,1	63,8	62,6	60,8	61,1	-9,5	0,3
Canarias	63,5	58,5	53,6	52,0	52,1	50,0	-13,5	-2,1
Cantabria	66,4	66,3	62,7	60,7	60,2	59,1	-7,3	-1,1
Castilla y León	65,9	65,1	62,1	61,5	61,3	59,4	-6,5	-1,9
Castilla-La Mancha	65,4	63,3	58,6	57,3	56,8	52,5	-12,9	-4,2
Cataluña	71,9	70,9	64,8	64,0	63,4	60,3	-11,6	-3,1
Comunidad Valenciana	67,0	65,6	59,0	57,1	56,0	53,8	-13,2	-2,2
Extremadura	58,5	57,8	54,4	53,5	51,9	47,4	-11,1	-4,5
Galicia	65,3	65,6	63,1	60,8	60,3	58,4	-6,9	-1,9
Madrid	71,7	70,6	67,0	66,1	65,0	63,4	-8,3	-1,6
Murcia	66,5	64,1	58,2	56,9	55,3	53,8	-12,8	-1,5
Navarra	72,0	70,8	67,3	66,5	66,1	63,4	-8,5	-2,7
País Vasco	68,3	68,8	65,0	65,9	66,2	63,6	-4,7	-2,6
La Rioja	69,6	69,1	65,8	64,5	63,0	60,1	-9,6	-3,0
Ceuta	47,3	52,5	52,4	47,5	45,7	41,7	-5,6	-4,0
Melilla	52,9	50,2	47,1	47,3	49,1	44,6	-8,3	-4,5
<b>Total nacional</b>	<b>66,6</b>	<b>65,3</b>	<b>60,6</b>	<b>59,4</b>	<b>58,5</b>	<b>56,2</b>	<b>-10,4</b>	<b>-2,3</b>
Media comunidades	66,7	65,7	61,3	60,1	59,2	57,1	-9,6	-2,1

Comunidades autónomas	Tasas de paro (medias anuales)							
	Porcentajes (16-64 años)						Variación en puntos	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-12	2011-12
Andalucía	12,8	17,9	25,4	28,1	30,5	34,7	21,9	4,2
Aragón	5,3	7,2	12,9	14,9	17,2	18,7	13,5	1,5
Asturias	8,5	8,5	13,5	16,0	18,0	21,9	13,4	4,0
Baleares	7,0	10,2	18,1	20,5	22,0	23,3	16,3	1,3
Canarias	10,5	17,5	26,4	28,9	29,9	33,3	22,7	3,3
Cantabria	5,9	7,2	12,1	13,9	15,4	17,9	12,0	2,5
Castilla y León	7,2	9,6	13,9	15,9	16,9	19,9	12,6	3,0
Castilla-La Mancha	7,7	11,7	18,9	21,1	23,0	28,6	20,9	5,6
Cataluña	6,6	9,1	16,4	17,9	19,4	22,8	16,2	3,4
Comunidad Valenciana	8,8	12,2	21,3	23,4	24,6	27,8	19,0	3,2
Extremadura	13,1	15,3	20,7	23,1	25,2	33,1	20,0	7,9
Galicia	7,7	8,8	12,7	15,5	17,5	20,8	13,1	3,3
Madrid	6,4	8,8	14,1	16,2	16,8	19,2	12,8	2,3
Murcia	7,6	12,7	20,8	23,4	25,5	28,0	20,4	2,5
Navarra	4,8	6,8	10,9	11,9	13,0	16,4	11,6	3,4
País Vasco	6,2	6,5	11,1	10,6	12,1	15,0	8,8	2,9
La Rioja	5,7	7,9	12,8	14,4	17,1	20,6	14,9	3,4
Ceuta	20,4	17,5	19,3	24,3	29,6	38,8	18,4	9,2
Melilla	18,3	20,9	24,6	24,0	24,5	28,9	10,6	4,4
<b>Total nacional</b>	<b>8,3</b>	<b>11,4</b>	<b>18,1</b>	<b>20,2</b>	<b>21,8</b>	<b>25,2</b>	<b>16,9</b>	<b>3,4</b>
Media comunidades	7,7	10,4	16,6	18,6	20,2	23,6	15,9	3,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

estas dos comunidades del empleo público, bastante más alto que en el promedio. No sería, de todas formas, un resultado directamente derivado de la reducción de ese empleo, sino más bien del efecto de esa reducción sobre las economías de estas regiones: aunque parece haber cierta correlación positiva entre el peso del empleo público en cada comunidad en 2011 y el descenso del empleo total en 2012, no la hay, en absoluto, entre el mayor descenso del empleo total y el correspondiente a los asalariados públicos.

Las pérdidas de empleo fueron también significativamente más fuertes que el promedio en La Rioja, Cataluña y el País Vasco, en todos los casos por encima del 6 por 100. En el otro extremo, además del ligero crecimiento del empleo en Baleares, cabe anotar el descenso relativamente pequeño en Aragón (que perdió un 0,8 por 100). Después ya se situarían los resultados de Cantabria, Murcia y la Comunidad de Madrid, en las cuales la pérdida se situó en el 2,6-2,7 por 100.

Atendiendo a las tasas de empleo sobre el total de 16 a 64 años, que es una buena manera de eliminar en la perspectiva regional determinados sesgos, entre los cuales destacan los que se derivan de los muy dispares tamaños de las poblaciones y de las diferencias en la estructura de edades de esas poblaciones, los datos medios de 2012 (cuadro II-3) muestran un descenso de 4,5 puntos en la tasa de empleo de Extremadura y de 4,2 puntos en la de Castilla-La Mancha, bastante más intensos que los correspondientes a Cataluña (-3,1 puntos) La Rioja (-3), y Navarra y el País Vasco (-2,7 y -2,6 puntos, respectivamente).

Por lo que respecta a la evolución del paro en 2012, el mayor aumento se dio, con bastante diferencia respecto a las demás comunidades, en Extremadura, donde la tasa de paro calculada para la población activa entre 16 y 64 años creció 7,9 puntos porcentuales. Tras ella se situó Castilla-La Mancha (5,6 puntos más que en 2011) y luego ya, bastante más alejadas, Andalucía y Asturias, con 4,2 y 4 puntos, respectivamente, de crecimiento de la tasa de paro en el año. Los menores aumentos se dieron en Baleares (1,3 puntos más) y Aragón (1,5 puntos más).

En el total del periodo 2007-2012, los mayores retrocesos en el empleo corresponden a Canarias (13,5 puntos menos en ese tiempo) y la Comunidad Valenciana (13,2 puntos menos). Y los menores al País Vasco (4,7 puntos), Asturias (6,1 puntos) y Castilla y León (6,5 puntos). También es inferior a la media el descenso en Galicia, Cantabria, Madrid y Navarra. En este grupo se encuentran dos de las comunidades que presentaban las tasas de empleo más altas en el panorama regional del empleo anterior al inicio de la crisis: Madrid y Navarra; y también algunas otras (entre ellas el País Vasco) que tenían tasas asimismo superiores al promedio. Esto apunta a la ampliación de la distancia entre las comunidades autónomas en cuanto al empleo, esto es, a una menor convergencia regional como efecto adicional de la crisis.

---

*Continúa la tendencia a una mayor brecha en empleo entre las comunidades autónomas*

En cinco comunidades autónomas la tasa de paro media de 2012 está por encima del 25 por 100 y en tres de ellas por encima del 30 por 100, mientras que en las cinco mejores las tasas de paro se sitúan en valores entre el 15 y el 20 por 100. En 2007 el paro estaba por encima del 10 por 100 solo en tres comunidades, y en otras doce estaba por debajo del 8 por 100. Esta evolución también muestra, como la de las tasas de empleo, que los mayores aumentos del paro han tendido a darse en las regiones peor situadas, lo que explica la divergencia creciente e indica un impacto desigual de la crisis sobre el territorio.

Al atender a la evolución de las principales cifras de la población en el mercado de trabajo según el sexo y la edad (cuadro II-4), puede verse en los datos de 2012 —como en los de los últimos cinco años— una concentración de las pérdidas de empleo entre los jóvenes y entre los varones. Esta concentración está algo atenuada en 2012, pero no porque las pérdidas entre los jóvenes se hayan hecho más suaves, sino porque se acentúan entre los mayores y alcanzan a edades más altas, que hasta el momento se habían visto pres-

---

*Evolución por rasgos  
sociodemográficos  
básicos*

servadas de la crisis por lo que hace al empleo. En media anual, todos los grupos de edad por debajo de 55 años perdieron empleo en 2012, desde el 32,4 por 100 en el grupo de 16-19 años hasta el 0,8 por 100 en el de 50-54. En 2011 los porcentajes de descenso fueron más suaves en todos los casos, y en el último grupo hubo crecimiento. En lo que respecta al paro, los datos de 2012 arrojan incrementos muy desiguales entre los grupos de edad por debajo de 30 años y un claro empeoramiento a partir de esa edad; esto afecta sobre todo a los mayores de 45 años, donde los incrementos están por encima del 20 por 100.

Es visible en estos datos el efecto de la propia evolución de la población activa, a su vez muy influida por la que se observa en el total de la población. La primera descendió un 0,2 por 100, con bajadas en todas las edades por debajo de 35 años, más pronunciadas entre los más jóvenes. La segunda se redujo en la misma proporción, evidenciando un cambio de signo en su trayectoria, que ahora es descendente. En media anual, la población en edad laboral bajó un 0,2 por 100, con un retroceso mucho mayor en los grupos de edad por debajo de 35 años (nada menos que el 5,5 por 100 en el grupo de 25-29 y un 4 por 100 en el de 30-34 años).

Lógicamente, las cifras son muy parecidas en ambos sexos, pero no en el grupo de 30-34 años (donde se observa una bajada sustancialmente mayor entre los varones) y tampoco en el de 35-39 años (donde desciende la población activa masculina y crece la femenina). Este comportamiento diferente por sexo indica que no solo hay factores vegetativos en la bajada de la población en edad laboral.

De hecho, su evolución está directamente relacionada, como se explicará con más detalle en la introducción al capítulo III de esta Memoria, con los saldos migratorios de los grupos de adultos jóvenes (a partir de 30 años), que han variado su tendencia a lo largo del periodo de crisis y ahora son negativos. En efecto: el crecimiento vegetativo de





**CUADRO II-4. POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO, POR SEXO Y EDAD\*, 2012 (continuación)**  
(Miles de personas, medias anuales. Variaciones interanuales en porcentaje)

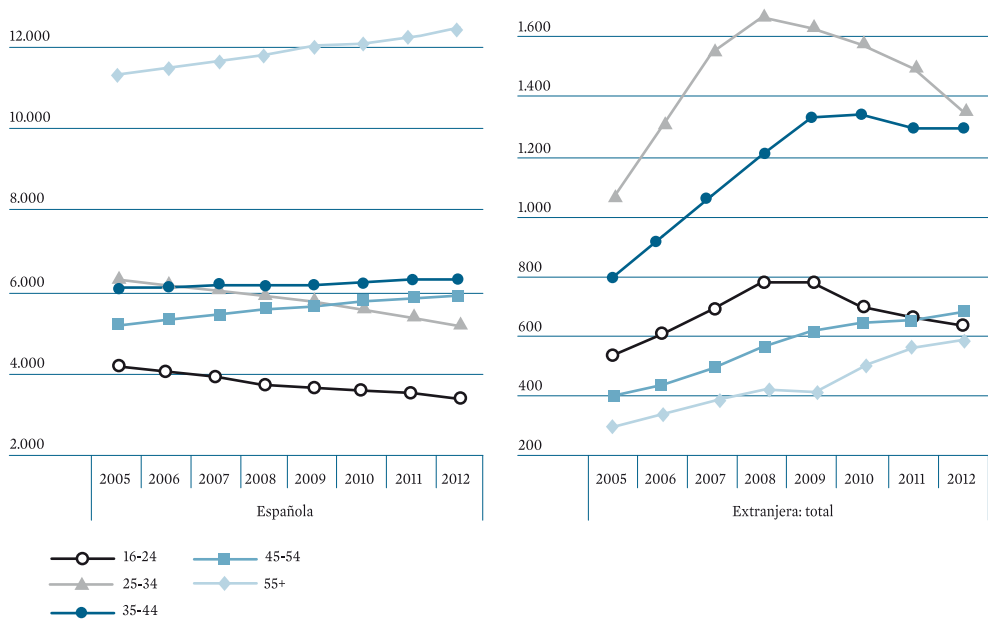
Sexo y grupo de edad	Población 16 y más años				Población activa				Empleo				Paro			
	Media		Variación año (%)		Media		Variación año (%)		Media		Variación año (%)		Media		Variación año (%)	
	2007-2010 (media)	2010-II	2011-12	2012 (miles)	2007-2010 (media)	2010-II	2011-12	2012 (miles)	2007-2010 (media)	2010-II	2011-12	2012 (miles)	2007-2010 (media)	2010-II	2011-12	2012 (miles)
Mujeres	19,705,6	0,8	0,2	0,0	10,519,9	3,1	1,5	0,9	7,849,7	-0,8	-0,7	-3,2	2,670,2	35,5	9,8	15,6
16-19	848,4	-0,9	-1,5	-1,4	134,4	-9,0	-7,6	-9,3	35,6	-19,2	-9,6	-33,8	98,7	9,3	-6,3	4,6
20-24	1,190,4	-2,5	-2,9	-2,9	702,9	-2,9	-3,6	-6,5	368,0	-9,1	-11,9	-17,6	334,9	24,8	11,8	9,7
25-29	1,461,8	-2,9	-4,7	-4,9	1,224,3	-1,6	-5,6	-4,6	853,5	-6,3	-8,3	-10,1	370,7	35,8	2,7	10,7
30-34	1,825,7	0,2	-2,2	-3,3	1,555,8	2,4	-0,5	-3,0	1,172,8	-1,6	-3,3	-6,0	383,0	38,0	10,9	7,7
35-39	1,944,6	1,7	0,9	0,3	1,641,2	5,1	3,0	2,3	1,258,8	0,6	2,9	-1,4	382,4	47,9	3,6	16,7
40-44	1,853,8	1,4	0,7	0,6	1,501,2	3,8	2,7	3,1	1,147,2	0,4	-0,7	-1,1	353,9	36,3	18,7	19,4
45-49	1,770,7	2,3	1,7	1,2	1,384,6	6,0	3,1	4,0	1,076,8	2,2	0,7	0,0	307,8	47,1	14,5	20,5
50-54	1,615,7	3,4	2,6	2,1	1,136,2	8,7	5,1	5,3	908,4	5,9	3,3	0,8	227,8	38,4	15,1	27,6
55-59	1,396,7	1,5	2,1	2,6	780,2	7,8	10,5	8,1	632,3	4,7	9,1	4,3	147,9	42,2	18,5	27,7
60-64	1,270,1	2,1	1,0	0,5	386,9	9,1	8,8	4,0	326,7	6,9	8,6	-0,5	60,1	38,6	10,4	37,8
65-69	1,197,7	4,5	3,3	4,0	53,7	18,9	0,8	4,9	51,4	19,4	-0,4	3,2				
70+	3,329,9	0,6	1,2	1,0	18,7	5,3	11,8	3,9								

\* No se ofrecen los parados de 65 y más años y de ocupados por sexo de 70 y más porque los valores pueden estar influidos por grandes errores de muestreo y las variaciones resultar poco significativas.  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

la población española es negativo desde hace al menos dos decenios<sup>18</sup>; a ello se suma ahora el cambio en el signo de los saldos migratorios, fuertemente positivos hasta 2010 y negativos a partir de 2011 (es decir, se producen más salidas que entradas en la población residente en España). Tales saldos, a su vez, han invertido su signo básicamente porque ya no se producen nuevas entradas de población extranjera como las que se dieron en los años anteriores a la crisis.

La evolución anual (gráfico II-8) de la población por edad y nacionalidad es elocuente a este respecto. La población extranjera cae desde 2008 en las edades inferiores a 35 años, se mantiene estable (pero ya no crece como antes) en el grupo de 35 a 44 años, y crece en los grupos de 45 a 54 y de 55 y más años. A su vez, la población española sigue bajando en los grupos de 16 a 24 y de 25 a 34 años. El grupo de 35 a 44 se mantiene, como entre los extranjeros, estable, y crecen los dos grupos de más edad (de 45 a 54 y de 55 y más).

**GRÁFICO II-8.** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NACIONALIDAD Y GRANDES GRUPOS DE EDAD (Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

18. Ahora están llegando a la edad laboral las cohortes de nacidos en los años noventa: en 2012 cumplieron 16 años los nacidos en 1996, el año con la tasa de natalidad más baja de toda la serie desde 1975 (9 por 100), 1 punto menos que cinco años atrás, 2 menos que diez años antes y 5 menos que quince años antes; esto da idea de la trayectoria crecientemente descendente que tienen los volúmenes de población joven. La natalidad se recuperó muy ligeramente en los años posteriores como consecuencia del boom migratorio, y solo para volver a caer desde 2008, lo que a su vez da idea de que por ahora no hay datos que permitan pronosticar una reversión de esa tendencia.

En el saldo migratorio negativo también está pesando ya, aunque de manera limitada, la salida de personas de nacionalidad española. Aquí se cuenta con información significativa procedente de la serie de flujos migratorios estimados del INE: en 2011, el saldo para los españoles nacidos en España arrojó un valor de -34.024 personas, es decir, que las salidas (migratorias, evidentemente) superaron a las entradas en esa cifra; el saldo para la población infantil fue el más negativo, con -17.631 personas en el tramo de los menores de 15 años, probablemente asociado a las salidas de población extranjera con hijos nacidos en España; pero también fue negativo tanto para el total de población en edad laboral (16 y más años), como para el tramo de 25 a 54 años, donde ya no puede darse esa asociación, lo que asegura que se trata de salidas de españoles nacidos en España sin relación con el proceso de retorno de inmigrantes por la crisis. En este tramo las salidas superaron a las entradas en 14.142 personas, lo que representa el 7,1 por 100 del descenso entre 2011 y 2012 de la población de esta edad (calculado con datos medios de la EPA), lo cual se suma al 5 por 100 que representó en el descenso entre 2010 y 2011. Unos porcentajes que ya no permiten calificar de anecdóticas las salidas de población española ligadas a la crisis.

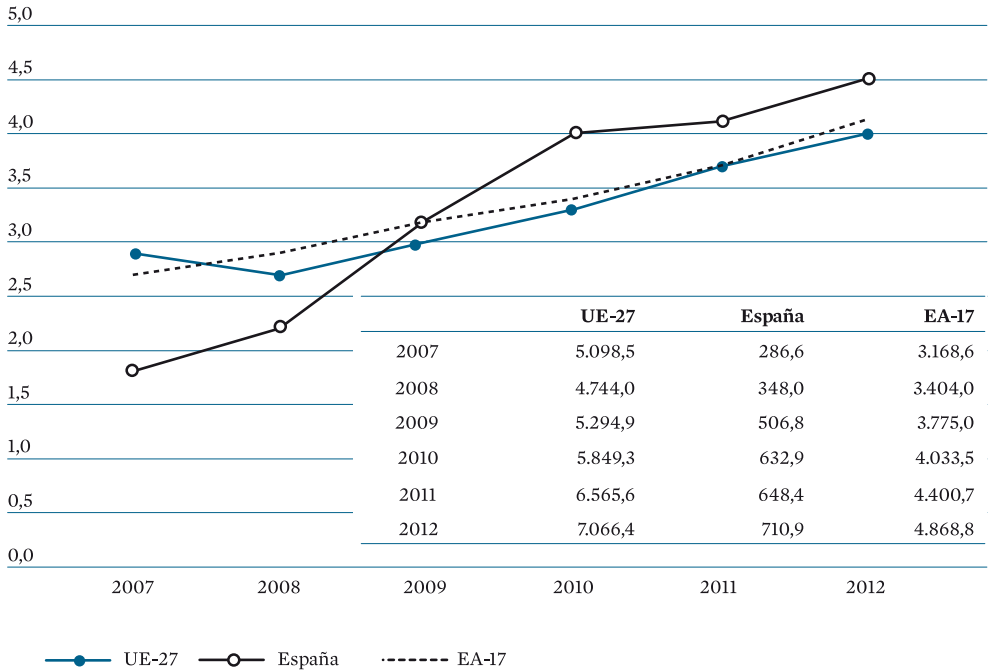
Como antes se adelantó, aunque el descenso en la población total es el principal factor explicativo en el correspondiente a la población activa, cabe advertir que también habría una menor participación laboral en los dos grupos quinquenales más jóvenes (de 16 a 19 y de 20 a 24 años), como indican sendos descensos en sus tasas de actividad (cuadro II-5). Por otro lado, este hecho explicaría el crecimiento más suave de la tasa de paro en estas edades en 2012, pero solo si las salidas de la actividad fueran también salidas del paro. Dado que también se producen salidas de la actividad desde el empleo (es decir, jóvenes que al perder su empleo no buscan otro), circunstancia que resulta justo en un crecimiento más rápido de la tasa de paro, la evolución del año no se puede atribuir sin más a una participación laboral más baja.

Para explicar el descenso en las tasas de actividad de los jóvenes (en los dos grupos menores de 25 años) es preciso acudir al aumento en el grupo de los “desanimados”, esto es, personas que podrían estar en el mercado de trabajo pero no lo están (lo que se denomina a su vez “activos potenciales”), y en concreto las que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar. Esta es la forma en la cual las estadísticas laborales recogen, en toda la Unión Europea, la aproximación a un fenómeno evidentemente relacionado con las distintas expectativas que en cada momento tienen las personas sobre su situación laboral en el futuro inmediato. El desánimo así medido alcanzó en España, según Eurostat, a 710.900 personas en 2012, proporcionalmente más (en relación con el total de inactivos) que en el conjunto UE-27 y también más que en los 17 países de la zona euro, con un crecimiento en general mayor en España en los años de la crisis (gráfico II-9).

No todas estas personas son jóvenes, de hecho es entre los inactivos mayores de 55 donde se da la mayor frecuencia de esta situación, mientras que entre los menores de

**GRÁFICO II-9. NO BUSCAN EMPLEO PORQUE CREEN QUE NO LO ENCONTRARÁN, 2007-2012**

(Miles de personas y porcentaje sobre el total de población inactiva, 15 y más años de edad. Medias anuales)

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

25 la frecuencia es baja, dado que la ausencia de participación laboral se asocia a la dedicación en exclusiva a la educación y a la formación. Pero es llamativo el incremento de quienes no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán entre los jóvenes de 20 a 24 años. En 2007, el porcentaje de estos sobre el total de inactivos en ese grupo de edad era del 0,8 por 100; en 2012 fue un 2,7 por 100, lo que representa algo más de 25.000 personas.

Este mismo factor tiene un peso también muy limitado en el grupo de 16 a 19 años, donde con datos de la EPA para el promedio de 2012 el porcentaje correspondiente era un 1,3 por 100. Pero se trata de un grupo muy vulnerable, compuesto por 20.000 personas donde la baja participación laboral se asocia a la baja formación. Este grupo se encuentra, a su vez, dentro de los llamados “ni-ni-ni”, esto es, aquellos que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo. Y tiene un claro riesgo de exclusión social. Por eso el desempleo persistente es especialmente nocivo en estas edades, y por ello se necesitan políticas de empleo (y de retorno al sistema educativo) no solo capaces de incrementar su empleabilidad de manera duradera, sino incluso de mantenerles en el ámbito del mercado de trabajo. Como se señaló en el apartado 1.1 de este capítulo, la importancia de este grupo se ha enfatizado en las más recientes iniciativas europeas sobre oportunidades de empleo para la juventud.

En el resto de los grupos relativamente jóvenes la tendencia descendente de la población activa no se correlaciona con menor participación en el mercado de trabajo, como muestran las tasas de actividad, que se mantienen estables (cuadro II-5). En el cómputo para el total de edades y ambos sexos la actividad se mantiene, gracias al incremento en las tasas de actividad de las mujeres en casi todos los grupos etarios y en especial entre 35 y 64 años, donde se alcanzan en 2012 (como en los años anteriores) incrementos muy importantes en las tasas de actividad, superiores a 1,5 puntos porcentuales. En contraste con este comportamiento, las tasas de actividad masculinas han tenido una evolución negativa en los grupos de 35 a 39 y de 40 a 44 años.

En cuanto a la evolución de las tasas de paro por sexo y edad (cuadro II-5), un análisis un poco más detallado permite afirmar que tanto la tasa clásica (esto es, el porcentaje de desempleados sobre la población activa) como la frecuencia del paro sobre el total de la población (que puede denominarse tasa absoluta de paro) muestran, en todas las edades, un agravamiento en 2012, y un mayor impacto en ambos sexos. La tasa clásica está por encima del 50 por 100 en el grupo de 20 a 24 años y por encima del 30 por 100 en el de 25 a 29 años, en ambos casos con incrementos de más de 5 puntos porcentuales respecto de 2011, y con incrementos del orden de 3 puntos en casi todos los demás grupos de edad. Se trata de crecimientos mayores que los que se recogieron en 2010 y en 2011.

Además, el incremento en 2012 ha sido casi igual en el caso de los varones y en el de las mujeres, y esto en casi todos los grupos de edad. Ahora las mujeres en edades centrales están otra vez en peor posición que sus coetáneos varones en cuanto a desempleo, atendiendo a la comparación en el perfil de las tasas clásicas de paro por sexo y edad. El perfil de las frecuencias (o tasas absolutas) de paro muestra todavía con más claridad el aumento de este en todas las edades y la fuerza del agravamiento en los dos grupos quinquenales de edad comprendidos entre 20 y 29 años. En estos grupos se observa asimismo un menor peso del paro en la población femenina, especialmente acusado en el grupo de 25 a 29 años, donde hay una distancia de más de 7 puntos entre varones y mujeres, y donde los varones han visto incrementarse la frecuencia del desempleo nada menos que en 5 puntos.

En el panorama sectorial, aunque la caída del empleo en 2012 afectó a más ramas de actividad que en el año anterior, aún hubo algunas actividades donde se recogieron aumentos en el número de personas ocupadas.

#### *Estudio sectorial*

En media anual, los datos de la EPA (cuadro II-6) muestran aumentos del empleo en 2012 en siete ramas de las 21 que componen la vigente Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2008 (CNAE08). De todas formas, salvo en el caso de la rama S, denominada “otros servicios”, se trata de aumentos ligeros, poco significativos incluso en la trayectoria a lo largo de los últimos años de cada una de las



**CUADRO II-5. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD\*, 2012 (continuación)**  
(Porcentajes, medias anuales. Variaciones anuales en puntos porcentuales)

Sexo y grupo de edad	Actividad (% población en grupo edad y sexo)										Empleo (% población en grupo edad y sexo)										Paro (% población en grupo edad y sexo)										Tasas de población activa en grupo edad y sexo						
	2007-10 (media)			2010-11			2011-12			2012			2007-10 (media)			2010-11			2011-12			2012			2007-10 (media)			2010-11				2011-12			2012		
	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11	2011-12	2012	2007-10	2010-11		2011-12	2012				
Mujeres	53,4	1,1	0,7	0,5	39,8	-0,7	-0,4	-1,4	13,6	1,8	1,0	1,8	25,4	3,2	1,7	3,2	15,8	-2,0	-1,1	-1,4	4,2	-2,9	-0,6	-2,1	11,6	0,9	-0,6	0,7	73,4	9,0	0,9	9,7					
16-19	59,0	-0,2	-0,4	-2,3	30,9	-3,6	-3,7	-5,5	28,1	3,4	3,3	3,4	47,6	5,6	7,0	7,0	25-29	83,8	1,2	-0,9	0,3	58,4	-2,6	-2,4	-3,3	25,4	3,8	1,6	3,6	30,3	4,3	2,1	4,2				
20-24	85,2	1,6	1,4	0,3	64,2	-1,3	-0,8	-1,9	21,0	2,9	2,2	2,1	24,6	3,3	2,4	2,4	30-34	84,4	2,4	1,7	1,6	64,7	-0,7	1,2	-1,1	19,7	3,1	0,4	2,8	23,3	3,6	0,1	2,9				
35-39	81,0	1,7	1,5	2,0	61,9	-0,6	-0,9	-1,1	19,1	2,3	2,4	3,0	23,6	2,7	2,8	2,9	40-44	78,2	2,4	1,0	2,1	60,8	0,0	-0,6	-0,7	17,4	2,4	1,6	2,8	22,2	2,9	1,9	3,0				
45-49	70,3	2,8	1,6	2,1	56,2	1,2	0,4	-0,7	14,1	1,6	1,2	2,8	20,0	2,1	1,4	1,4	50-54	55,9	2,5	4,1	2,8	45,3	1,2	2,9	0,7	10,6	1,3	1,2	2,1	19,0	2,3	1,1	2,9				
55-59	30,5	1,5	2,1	1,0	25,7	1,0	1,8	-0,3	4,7	0,5	0,3	1,3	15,5	1,6	0,2	0,2	60-64	4,5	0,4	-0,1	0,0	4,3	0,4	-0,2	0,0												
65-69	0,6	0,0	0,1	0,0													70+																				

\* No se ofrecen las tasas de paro de 65 y más años y de empleo por sexo de 70 y más porque los valores pueden estar influidos por grandes errores de muestreo y sus variaciones resultar poco significativas.  
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.



**CUADRO II-6.** OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN 2012 Y EVOLUCIÓN DESDE 2008

(Miles de personas en cada rama en 2012, y variaciones en miles y en porcentaje en 2009-2012.

Promedios anuales)

Ramas de actividad (CNAE 2008)	Ambos sexos, medias anuales								
	Miles de personas		Variación anual (miles)			Variación anual (%)			
	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Total	17.282,0	-1.369,6	-431,5	-351,9	-822,6	-6,8	-2,3	-1,9	-4,5
A. Agricultura y pesca	753,2	-32,8	6,9	-32,8	-7,0	-4,0	0,9	-4,1	-0,9
B. Industrias extractivas	36,6	-7,0	-1,1	-3,6	-4,6	-13,2	-2,4	-8,0	-11,2
C. Industrias manufactureras	2.175,5	-432,3	-149,4	-65,2	-129,4	-14,6	-5,9	-2,8	-5,6
D. Energía	82,2	5,8	-0,2	0,5	3,4	8,0	-0,3	0,6	4,3
E. Agua y medio ambiente	136,3	9,6	-13,8	13,2	5,8	7,9	-10,5	11,3	4,4
F. Construcción	1.147,6	-565,1	-237,5	-257,8	-245,4	-23,0	-12,6	-15,6	-17,6
G. Comercio	2.823,0	-228,6	-65,3	18,8	-105,2	-7,1	-2,2	0,6	-3,6
H. Transporte y almacenamiento	828,9	-54,6	-3,1	-26,4	-54,0	-5,6	-0,3	-2,9	-6,1
I. Hostelería	1.322,1	-31,3	-50,9	21,6	-69,8	-2,2	-3,6	1,6	-5,0
J. Información y comunicaciones	510,7	-43,8	-8,1	2,4	2,1	-7,8	-1,6	0,5	0,4
K. Financieras y seguros	424,8	-33,6	-10,6	-13,0	-25,7	-6,6	-2,2	-2,8	-5,7
L. Inmobiliarias	96,2	-27,3	-6,7	11,8	0,8	-23,2	-7,4	14,1	0,8
M. Actividades profesionales, científicas, técnicas	828,2	-23,5	-6,2	-27,0	6,8	-2,7	-0,7	-3,2	0,8
N. Actividad admv. y servicios auxiliares	875,5	-28,7	0,8	3,1	-25,3	-3,1	0,1	0,3	-2,8
O. A. pública, defensa, s. soc. obligatoria	1.307,7	90,8	39,0	6,6	-105,2	7,1	2,9	0,5	-7,4
P. Educación	1.172,7	11,0	21,5	-4,3	-4,6	1,0	1,9	-0,4	-0,4
Q. Activ. sanitarias y servicios sociales	1.380,1	61,7	41,2	62,1	-46,6	4,9	3,1	4,6	-3,3
R. Artísticas, recreativas, entretenimiento	305,3	-5,4	23,9	-18,3	-6,1	-1,7	7,8	-5,6	-2,0
S. Otros servicios	410,8	-6,9	-34,2	5,2	23,6	-1,6	-8,2	1,4	6,1
T. Hogares	658,9	-27,3	21,6	-50,5	-37,5	-3,6	3,0	-6,8	-5,4
Org. Intn.	5,2	-0,2	0,6	1,9	0,6	-8,7	28,6	70,4	13,0

El periodo de referencia comienza en 2008 y no en 2007 por el cambio en la CNAE.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

ramas concernidas. La citada rama (que agrupa actividades asociativas, reparaciones de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico, así como actividades de servicios personales) arrojó un aumento de 23.600 empleos en media anual, lo que supone un 6,1 por 100.

En el lado negativo, dentro de los servicios destacan como característicos de 2012 los descensos en dos ramas que habían venido manteniendo su empleo en el periodo de crisis: “hostelería”, con una pérdida del 5 por 100 que contrasta con el incremento que había obtenido en 2011; y “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria”, con un 7,4 por 100 de descenso que es el primero en todos los años de la crisis. Cabe citar además la rama de “actividades sanitarias y servicios sociales”, que perdió un 3,3 por 100 del empleo.

Aunque no se corresponde estrictamente con el conjunto de actividades que se recogen dentro de la CNAE como “Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria”, el detalle en la EPA del empleo asalariado en el sector público por tipo de Administración permite apreciar que más de la mitad del descenso en 2012 se habría producido en las comunidades autónomas y otro tercio en las Administraciones locales, con descensos porcentuales de, respectivamente, un 5,1 y un 9,7 por 100. Al atender al curso de estas evoluciones en cada trimestre puede verse cómo el descenso en las Administraciones locales fue más intenso en la primera parte del año, mientras que en las comunidades autónomas la mayor caída se dio en la segunda parte. Las Administraciones locales, además, vienen perdiendo empleo casi sin interrupción desde 2010, acumulando un saldo negativo en estos tres años de 72.000 empleos menos (en medias anuales) mientras que las Administraciones autonómicas solo lo han perdido en 2012 y el saldo de estos tres años sigue siendo positivo, en torno a 19.000 personas.

El otro gran rasgo distintivo de la evolución del empleo por ramas de actividad en 2012 es la mayor caída en la industria manufacturera y en la construcción. En las manufacturas, la EPA recogió un descenso medio de 129.400 ocupados en 2012. En términos relativos la caída fue, así, del 5,6 por 100, frente al 2,8 por 100 que se había recogido en 2011. La evolución en la industria manufacturera explica casi el 16 por 100 del total en la caída del empleo entre 2011 y 2012, bastante por encima del peso que tenía esta rama en el total en el primero de esos dos años.

La caída en la construcción se cifró en 245.400 empleos, lo que supone un descenso del 17,6 por 100, frente al 15,6 por 100 de 2011. Esta rama explica prácticamente el 30 por 100 del saldo negativo en el total del empleo en 2012, cuando su peso en el total de las ramas apenas llegaba ya al 7,7 por 100 en 2011. Y acumula una pérdida de 1,6 millones de empleos entre 2007 y 2012, teniendo en este año un volumen de empleo similar al que había en los primeros años noventa, lo que da una idea de la fuerza del desplome inmobiliario.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social por actividades económicas (cuadro II-7) muestran, lógicamente, la misma tendencia que los de la EPA, pero permiten aproximar mejor la evolución de las actividades que componen cada rama<sup>19</sup>.

Entre lo más destacado de dichos datos en 2012 se encuentra la información relativa a la industria manufacturera, donde volvieron a darse descensos por encima del 10 por 100 en actividades vinculadas a la edificación, como son “otros productos minerales no metálicos”, “fabricación de muebles” e “industria de la madera y el corcho”. No obstante, hubo pérdidas de empleo en todas las subramas manufactureras, con la

19. Salvedad hecha de que en las ramas más enclavadas dentro del sector público habrá comportamientos que no se puedan detectar solo a través de la afiliación, que no comprende a los afiliados en los regímenes propios del personal funcionario (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). En todo caso, el carácter censal de la afiliación garantiza que el análisis muy desagregado no se verá afectado —como en la EPA— por efectos derivados del propio sistema de muestreo estadístico. Por eso se usan las dos fuentes.

excepción de la “fabricación de productos farmacéuticos”, y en casi todos los casos esas pérdidas de afiliación fueron más acusadas que en el año anterior. Entre las grandes ramas por volumen de afiliación las pérdidas más moderadas se dieron en la alimentación (1,7 por 100) y en el automóvil (3,9 por 100), en ambos casos por debajo de la media correspondiente a la industria manufacturera.

En la energía el empleo se mantuvo sin variaciones relevantes, con un ligerísimo incremento en 2012 que bien puede considerarse continuación de la trayectoria de esta rama, al parecer casi al margen de la crisis (solo tuvo una caída significativa del empleo en 2009). En cambio, en el suministro de agua e industrias ambientales se produjo un mayor descenso del empleo en 2012, descenso concentrado en la subrama de “recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización”. Estas actividades se encuentran estrechamente relacionadas con la demanda pública, en especial de las corporaciones locales, extremo que explicaría el comportamiento más negativo en 2012.

En la construcción volvió a darse un retroceso importante en la afiliación, del 21,4 por 100 en “construcción de edificios”, del 13,7 por 100 en “actividades de construcción especializada” y del 22,5 por 100 en “ingeniería civil”. Aunque aún están lejos de las que se recogieron en el año 2009, son caídas fuertes, bastante mayores que en 2011. Y evidencian que la crisis del sector no ha tocado fondo, probablemente ahora, además, por efecto de la menor demanda pública que han comportado los nuevos ajustes presupuestarios.

Dentro de las ramas de servicios lo primero que llama la atención es el aumento de la afiliación en “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico”, esto es, en el servicio doméstico. Aquí la EPA arroja un considerable retroceso (37.500 personas menos en 2012, un 5,4 por 100) frente al incremento que muestra la afiliación, con 55.600 personas más, lo que supone un 16,4 por 100 de aumento en 2012. En este caso, el cambio en la regulación de la afiliación, que obliga ahora al alta cualquiera que sea el número de horas de servicio prestadas (anteriormente había un límite inferior, 18 horas semanales, por debajo del cual no se requería el alta), parece haber impulsado la afiliación.

Un aspecto conexo con las actividades económicas es la evolución del empleo por ocupaciones, en cuya clasificación se atiende, básicamente, al grado de cualificación requerido (lógicamente con una importante componente sectorial o profesional) y a la autonomía y responsabilidad en el desempeño concreto del empleo. Atendiendo a esta clasificación en los datos concretos de 2012 (cuadro II-8) puede verse que los mayores descensos relativos (10,7 y 8,3 por 100, respectivamente) correspondieron a los grupos de “artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y de la construcción” y de “operadores de instalaciones y maquinaria”. Esos porcentajes reflejan pérdidas elevadas, 237.200 y 119.100 ocupados menos en uno y otro caso. También fue significativamente mayor (7,1 por 100) la caída en “ocupaciones elementales”.

---

### *Empleo por ocupaciones*

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2012

	Media año (media datos fin cada mes)		Var. 2007/10		Var. 2010/11		Var. 2011/12	
	2012	2012	%	%	%	%	miles	%
<b>Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)</b>								
<b>A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>								
01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	1.108.806	1.108.806	4,8	-0,6	-16.311	-1,4	-16.311	-1,4
02 Silvicultura y explotación forestal	18.003	18.003	19,4	-12,0	-3.659	-16,9	-3.659	-16,9
03 Pesca y acuicultura	41.338	41.338	-9,5	-3,5	-796	-1,9	-796	-1,9
<b>B Industrias extractivas</b>								
05 Extracción de antracita, hulla y lignito	5.254	5.254	-24,0	-11,4	-873	-14,2	-873	-14,2
06 Extracción de crudo de petróleo y gas natural	181	181	-4,2	-1,4	42	30,6	42	30,6
07 Extracción de minerales metálicos	1.994	1.994	31,4	18,8	174	9,6	174	9,6
08 Otras industrias extractivas	18.056	18.056	-28,1	-7,5	-2.915	-13,9	-2.915	-13,9
09 Actividades de apoyo a las industrias extractivas	1.683	1.683	3,2	8,3	-23	-1,4	-23	-1,4
<b>C Industria manufacturera</b>								
10 Industria de la alimentación	329.142	329.142	-4,3	-0,2	-5.740	-1,7	-5.740	-1,7
11 Fabricación de bebidas	47.971	47.971	-9,4	-2,8	-1.176	-2,4	-1.176	-2,4
12 Industria del tabaco	2.565	2.565	-30,6	-4,1	-148	-5,5	-148	-5,5
13 Industria textil	42.873	42.873	-23,3	-2,0	-2.456	-5,4	-2.456	-5,4
14 Confección de prendas de vestir	51.681	51.681	-32,5	-7,2	-4.851	-8,6	-4.851	-8,6
15 Industria del cuero y del calzado	36.131	36.131	-25,1	6,7	-375	-1,0	-375	-1,0
16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	63.476	63.476	-30,7	-7,2	-7.583	-10,7	-7.583	-10,7
17 Industria del papel	42.296	42.296	-11,9	-2,1	-1.371	-3,1	-1.371	-3,1
18 Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	74.097	74.097	-17,4	-4,6	-5.525	-6,9	-5.525	-6,9
19 Coquerías y refino de petróleo	9.253	9.253	-9,8	1,9	-128	-1,4	-128	-1,4
20 Industria química	84.509	84.509	-9,4	-0,7	-1.711	-2,0	-1.711	-2,0
21 Fabricación de productos farmacéuticos	41.886	41.886	-3,2	-2,9	261	0,6	261	0,6
22 Fabricación de productos de caucho y plásticos	88.749	88.749	-17,7	-1,7	-4.453	-4,8	-4.453	-4,8
23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	106.510	106.510	-31,8	-8,0	-15.287	-12,6	-15.287	-12,6
24 Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	85.588	85.588	-19,8	-5,0	-6.531	-7,1	-6.531	-7,1

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2012 (continuación)

	Media año (media datos fin cada mes)		Var. 2007/10		Var. 2010/11		Var. 2011/12	
	2012	%	2007/10	%	2010/11	%	miles	%
<b>Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)</b>								
25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	237.213	-21,2	-4,6	-19.084	-7,4			
26 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	32.408	14,2	1,6	-2.756	-7,8			
27 Fabricación de material y equipo eléctrico	51.410	3,7	-6,7	-4.227	-7,6			
28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	116.028	-25,2	-2,9	-6.231	-5,1			
29 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	141.108	-13,9	-0,8	-5.754	-3,9			
30 Fabricación de otro material de transporte	51.063	-5,4	-3,9	-1.693	-3,2			
31 Fabricación de muebles	67.161	-29,7	-9,7	-9.415	-12,3			
32 Otras industrias manufactureras	29.968	-5,4	-0,2	-742	-2,4			
33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo	69.316	-20,4	1,9	-1.203	-1,7			
<b>D (35) Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado</b>	<b>39.900</b>	<b>-2,9</b>	<b>0,0</b>	<b>146</b>	<b>0,4</b>			
<b>E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación</b>	<b>133.989</b>	<b>5,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4.205</b>	<b>-3,0</b>			
36 Captación, depuración y distribución de agua	40.219	2,8	-1,1	-671	-1,6			
37 Recogida y tratamiento de aguas residuales	5.218	10,1	13,8	-24	-0,4			
38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	87.189	6,2	-1,0	-3.507	-3,9			
39 Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	1.363	23,0	7,9	-4	-0,3			
<b>F Construcción</b>	<b>1.123.359</b>	<b>-40,2</b>	<b>-12,3</b>	<b>-231.715</b>	<b>-17,1</b>			
41 Construcción de edificios	404.768	-42,9	-15,7	-109.923	-21,4			
42 Ingeniería civil	61.898	-47,5	-17,2	-17.960	-22,5			
43 Actividades de construcción especializada	656.693	-37,0	-9,3	-103.831	-13,7			
<b>G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas</b>	<b>2.960.491</b>	<b>-7,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-65.190</b>	<b>-2,2</b>			
45 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	304.149	-9,1	-2,5	-13.182	-4,2			
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	878.990	-9,4	-0,4	-24.035	-2,7			
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.777.351	-6,3	-0,1	-27.973	-1,5			
<b>H Transporte y almacenamiento</b>	<b>807.755</b>	<b>-7,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>-32.001</b>	<b>-3,8</b>			
49 Transporte terrestre y por tubería	532.001	-11,2	-2,4	-25.318	-4,5			
50 Transporte marítimo y por vías navegables interiores	11.215	-7,0	-2,9	-386	-3,3			

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2012 (continuación)

	Media año				
	(media datos fin cada mes)		Var.		
	2012	2007/10	2010/11	Var. 2011/12	
		%	%	%	
<b>Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)</b>				miles	%
51 Transporte aéreo	33.941	-9,8	-0,2	-2.406	-6,6
52 Almacenamiento y actividades anexas al transporte	167.908	2,0	0,6	-2.622	-1,5
53 Actividades postales y de correos	62.690	1,6	-2,8	-1.270	-2,0
<b>I Hostelería</b>	<b>1.289.779</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>-2.378</b>	<b>-0,2</b>
55 Servicios de alojamiento	256.549	6,6	0,8	-4.582	-1,8
56 Servicios de comidas y bebidas	1.033.230	-2,5	1,3	2.204	0,2
<b>J Información y comunicaciones</b>	<b>418.027</b>	<b>3,1</b>	<b>1,2</b>	<b>-8.398</b>	<b>-2,0</b>
58 Edición	62.026	-20,4	-5,5	-7.018	-10,2
59 Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical	33.950	-5,5	-5,3	-4.578	-11,9
60 Actividades de programación y emisión de radio y televisión	25.096	-3,5	-1,0	-1.386	-5,2
61 Telecomunicaciones	86.327	0,8	0,0	-3.722	-4,1
62 Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	185.211	19,2	6,3	8.196	4,6
63 Servicios de información	25.419	41,0	4,3	110	0,4
<b>K Actividades financieras y de seguros</b>	<b>409.229</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-7.097</b>	<b>-1,7</b>
64 Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	258.367	-1,9	-5,6	-6.649	-2,5
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	60.896	-7,8	-1,3	-686	-1,1
66 Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	89.966	6,9	0,5	238	0,3
<b>L (68) Actividades inmobiliarias</b>	<b>95.166</b>	<b>-23,6</b>	<b>1,1</b>	<b>380</b>	<b>0,4</b>
<b>M Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	<b>830.327</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-15.361</b>	<b>-1,8</b>
69 Actividades jurídicas y de contabilidad	274.681	-6,7	-1,0	-2.577	-0,9
70 Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	71.371	-1,5	2,4	983	1,4
71 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	204.356	-9,1	-4,8	-12.712	-5,9
72 Investigación y desarrollo	72.643	31,4	4,1	2.130	3,0
73 Publicidad y estudios de mercado	103.971	-5,9	-0,6	-5.535	-5,1
74 Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	83.906	26,8	7,7	1.693	2,1
75 Actividades veterinarias	19.400	10,6	3,5	658	3,5

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2012 (continuación)

	Media año (media datos fin cada mes)	Var.		Var. 2011/12	
		2007/10	%	2010/11	%
<b>Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)</b>					
<b>N Actividades administrativas y servicios auxiliares</b>	<b>1.148.054</b>	<b>-8,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-35.764</b>	<b>-3,0</b>
77 Actividades de alquiler	134.234	-37,8	-11,6	-15.653	-10,4
78 Actividades relacionadas con el empleo	112.609	0,6	1,5	-6.969	-5,8
79 Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades recreativas	51.919	-8,4	-2,3	-1.001	-1,9
80 Actividades de seguridad e investigación	119.971	-5,5	-0,6	-4.244	-3,4
81 Servicios a edificios y actividades de jardinería	525.542	-4,1	-0,4	-12.090	-2,2
82 Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	203.778	19,0	7,4	4.193	2,1
<b>O (84) Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria</b>	<b>1.003.325</b>	<b>1,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-62.919</b>	<b>-5,9</b>
<b>P (85) Educación</b>	<b>739.911</b>	<b>7,1</b>	<b>1,4</b>	<b>3.247</b>	<b>0,4</b>
<b>Q Actividades sanitarias y de servicios sociales</b>	<b>1.499.291</b>	<b>25,1</b>	<b>3,9</b>	<b>-24.567</b>	<b>-1,6</b>
86 Actividades sanitarias	949.653	11,4	1,3	-10.524	-1,1
87 Asistencia en establecimientos residenciales	216.849	22,6	4,0	2.327	1,1
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	332.788	103,4	11,9	-16.370	-4,7
<b>R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento</b>	<b>243.050</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-3.091</b>	<b>-1,3</b>
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	49.127	0,9	-1,3	-1.857	-3,6
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	14.955	0,9	-1,2	-712	-4,5
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	31.548	-3,0	-4,4	-1.591	-4,8
93 Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	147.419	0,3	1,6	1.069	0,7
<b>S Otros servicios</b>	<b>501.191</b>	<b>-7,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-18.852</b>	<b>-3,6</b>
94 Actividades asociativas	139.489	-4,0	-4,2	-9.632	-6,5
95 Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	92.313	-16,6	-5,7	-5.877	-6,0
96 Otros servicios personales	269.389	-4,5	1,0	-3.342	-1,2
<b>T Actividos de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio</b>	<b>395.360</b>	<b>6,5</b>	<b>0,9</b>	<b>55.559</b>	<b>16,4</b>
<b>U (99) Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales</b>	<b>2.631</b>	<b>21,7</b>	<b>7,7</b>	<b>208</b>	<b>8,6</b>

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

## CUADRO II-8. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2012

(Miles de personas y variación respecto del año anterior en miles y en porcentajes. Promedios anuales\*)

Grupo de ocupación (CNO2011)	Ambos sexos			
	Miles		Var. año	
	2011	2012	Miles	%
<b>Total</b>	<b>18.104,6</b>	<b>17.282,0</b>	<b>-822,7</b>	<b>-4,5</b>
1 Directores y gerentes	900,2	857,8	-42,4	-4,7
2 Técnicos, y profesionales científicos e intelectuales	2.898,2	2.906,4	8,2	0,3
3 Técnicos; profesionales de apoyo	1.890,8	1.777,4	-113,4	-6,0
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	1.833,0	1.754,2	-78,8	-4,3
5 Trab. servicios de restauración, personales, protección y vendedores	3.970,2	3.910,5	-59,6	-1,5
6 Trab. cualificados sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	464,3	458,3	-6,0	-1,3
7 Artesanos y trab. cualificados, industrias manufactureras y construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	2.219,9	1.982,3	-237,6	-10,7
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.429,2	1.310,1	-119,1	-8,3
9 Ocupaciones elementales	2.399,8	2.230,5	-169,3	-7,1

\* En el total se incluye el empleo militar.  
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En contraste con los anteriores hubo dos grupos (“trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores” y “trabajadores cualificados en el sector agrícola, forestal y pesquero”) que perdieron empleo a un ritmo más moderado. Y, sobre todo, se dio un aumento del empleo (un 0,3 por 100, lo que supone 8.200 personas ocupadas más), en los “técnicos y profesionales, científicos e intelectuales”. Aunque se trata de un crecimiento pequeño, los datos del cuarto trimestre son más sólidos, lo que permite afirmar la tendencia: en ese trimestre el aumento interanual fue de 25.900 personas en el citado grupo, lo que supone un incremento del 0,9 por 100.

En el comportamiento del empleo por categorías ocupacionales prosigue, por otro lado, y como se viene observando a lo largo de un amplio periodo (desde mucho antes del inicio de la crisis), cierta tendencia a la polarización, esto es, a la concentración de la mayor parte de los empleos en dos grandes grupos de ocupaciones, por un lado de alta y por otro lado de baja cualificación, en especial en el caso de las mujeres.

Así se explicó en el Informe CES 1/2011, *Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Desde el punto de vista de las ocupaciones hay una distribución desigual del empleo, con cierto sesgo negativo para el género femenino; esta no habría cedido terreno en los últimos años, a pesar de la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y de su mayor nivel de cualificación, tanto que habrían aumentado hasta el momento final de la etapa expansiva los indicadores más usados para su medición, y posteriormente tampoco habrían retrocedido en la crisis —salvando incluso el fuerte efecto igualador que ha supuesto el



desplome de la construcción, eminentemente masculina. Tal circunstancia no es exclusiva del mercado laboral español, pero cuando se compara la realidad española con la europea se observa una presencia mayor en la Unión Europea de mujeres en ocupaciones que implican una mayor cualificación o control sobre el propio trabajo (profesionales y técnicos). Y se trata de una diferencia que se mantiene incluso (aunque atenuada) atendiendo solo a la nacionalidad española, así como en las edades jóvenes, especialmente entre los menores de 30 años, donde ya cabe explicar diferencias derivadas de un menor nivel formativo femenino.

Atendiendo a la clasificación del empleo por situaciones profesionales (cuadro II-9), donde se recogen categorías encuadradas —obviamente a efectos estadísticos— dentro del trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, la evolución en 2012 presenta algunas notas destacadas. En primer lugar, una apreciable caída del empleo asalariado en el sector público, la primera desde 1998. En media anual, los asalariados del sector público en la EPA se situaron en torno a 3 millones de personas en 2012, lo que supone 176.500 personas menos (un 5,5 por 100 menos) que en el año anterior, un resultado sin duda influido por el comportamiento de la rama de Administración pública y, más en concreto, por los ya citados descensos en el empleo público en las Administraciones autonómica y local.

---

#### *Situaciones profesionales*

También se dio en 2012 una caída relativamente más intensa del empleo asalariado en el sector privado. Esta categoría perdió 687.300 personas ocupadas en 2012, lo que supone un descenso del 5,8 por 100, mayor que los recogidos en 2010 y 2011 (3,2 y 2,5 por 100, respectivamente), aunque desde luego inferior al que se produjo en 2009 (8 por 100). La suma de ambos descensos impulsó, lógicamente, un resultado global más negativo en el conjunto del empleo asalariado, cuyo volumen se redujo en 2012 en 864.000 personas; la caída de un 5,7 por 100 en el empleo asalariado en 2012 solo es comparable al del año 2009, cuando se situó en un 6 por 100.

En contraposición a esta trayectoria, el empleo por cuenta propia creció un 1,4 por 100 en 2012, con 40.500 personas ocupadas más en este grupo que en el año anterior. Todo el aumento se generó, además, en la categoría de “empresario sin asalariados o trabajador independiente”, donde trabajaron, en media anual, cerca de 86.000 personas más que en 2011, lo que supone un crecimiento del 4,6 por 100. Este aumento fue bastante para enjugar completamente las pérdidas de empleo en las demás categorías de trabajo por cuenta propia.

El descenso en la categoría de “empleador”, cifrado en 28.000 personas en 2012 (un 3 por 100), fue más moderado que en los años anteriores, y el de la categoría de “ayudas familiares” prosiguió en la misma senda descendente en la que lleva instalada desde mucho antes del inicio de la crisis económica, lo que recuerda —junto a su asociación con determinadas actividades: pequeño comercio, hostelería y sector agrario— que su retroceso obedece antes a la paulatina transición hacia modelos

**CUADRO II-9. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2012**

(Miles de personas, medias anuales; variaciones anuales en miles y en porcentajes)

Situación profesional	2012 (media) miles	Var. 2011/12		Var.	Var.
		Miles	%	2007/10 %	2010/11 %
Total	17.282,0	-822,7	-4,5	-9,3	-1,9
Trabajador por cuenta propia: total	3.031,7	40,5	1,4	-13,5	-3,5
Empleador	913,3	-28,3	-3,0	-8,2	-8,3
Empresario sin asalariados/trabajador independiente	1.965,4	85,9	4,6	-12,8	-0,6
Miembro de cooperativa	28,0	-4,4	-13,4	-59,4	0,0
Ayuda familiar	125,0	-12,8	-9,3	-31,3	-9,7
Asalariados: total	14.241,8	-863,7	-5,7	-8,4	-1,6
Del sector público	3.013,5	-176,5	-5,5	7,4	1,9
Del sector privado	11.228,2	-687,3	-5,8	-11,8	-2,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

empresariales muy profesionalizados que al propio efecto de la crisis, aunque esta pueda estar acelerando los procesos.

Llama la atención, en este aspecto, la información procedente del Directorio Central de Empresas (DIRCE), que acusa una mayor mortalidad empresarial. Según esta fuente, en 2012 el número de empresas se redujo en cerca de 51.000; por primera vez se redujo también, en algo más de 30.000, el número de empresas sin asalariados. Como se indica en el apartado 3.2 del capítulo I de esta Memoria, la profundización de la crisis a lo largo de 2012 supuso un reto añadido para un tejido empresarial dominado por pymes de muy reducida dimensión y necesitado de cambios para atender a los objetivos de mejora en su productividad y en su capacidad competitiva. Aspectos coyunturales como la debilidad de la demanda interna, los procesos internos de desapalancamiento o el difícil acceso a la financiación ajena llevan pesando a lo largo del periodo de crisis sobre este tejido empresarial, dificultando tales procesos de cambio y comprometiendo la supervivencia de los propios proyectos empresariales.

En los asalariados, una de las notas más significativas del año 2012 fue la fuerza que cobró de nuevo la destrucción del empleo temporal. Según la EPA, se recogió un descenso medio anual del 12,1 por 100, con 461.000 personas menos en este grupo que en el año 2011, frente al leve repunte que se había recogido en dicho año. El descenso de 2012 se vio impulsado por el diferente comportamiento del sector público, donde la reducción del empleo temporal se cifró en 145.600 personas, nada menos que un 18,8 por 100. Pero también por la evolución del sector privado donde, tras un par de años de relativa moderación en la caída, se volvió a

---

*La fuerte destrucción de empleo temporal explica la bajada en la temporalidad*

CUADRO II-10. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS EN LA CRISIS, 2007-2012

Número	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3.336.657	3.422.239	3.355.830	3.291.263	3.250.576	3.199.617
Sin asalariados	1.706.140	1.754.374	1.767.470	1.774.005	1.795.321	1.764.987
Con asalariados	1.630.517	1.667.865	1.588.360	1.517.258	1.455.255	1.434.630
<b>Variación año anterior</b>						
Total	162.264	85.582	-66.409	-64.567	-40.687	-50.959
Sin asalariados	89.257	48.234	13.096	6.535	21.316	-30.334
Con asalariados	73.007	37.348	-79.505	-71.102	-62.003	-20.625

Fuente: INE, Directorio Central de Empresas (DIRCE).

un descenso porcentual de dos dígitos (10,3 por 100), aunque desde luego muy inferior al registrado en 2009.

También cayó el empleo indefinido en 2012 (cuadro II-11). El descenso fue del 4,2 por 100 en el sector privado y del 1,3 por 100 en el sector público. En el primer caso se trata del más pronunciado de todos los recogidos para los años de la crisis, con 371.500 personas menos en este tipo de empleo y sector en 2012; en el segundo caso, se trata del único descenso recogido en la serie correspondiente a esos mismos años, con una pérdida de 30.800 personas. En total, pues, el empleo asalariado de carácter indefinido se redujo en 402.000 personas en 2012, lo que supone un descenso del 3,6 por 100 en media anual respecto del año anterior.

CUADRO II-11. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2007-2012

(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, medias anuales)

Sector y tipo contrato	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Sector privado</b>						
Indefinido	9.288,9	9.608,0	9.406,3	9.140,7	8.863,4	8.491,9
% variación		3,4	-2,1	-2,8	-3,0	-4,2
Temporal	4.558,1	4.114,6	3.212,3	3.076,5	3.052,0	2.736,3
% variación		-9,7	-21,9	-4,2	-0,8	-10,3
<b>Sector público</b>						
Indefinido	2.164,2	2.192,7	2.292,0	2.382,9	2.416,1	2.385,3
% variación		1,3	4,5	4,0	1,4	-1,3
Temporal	748,8	765,9	770,1	746,7	773,9	628,3
% variación		2,3	0,5	-3,0	3,6	-18,8
<b>Total asalariados</b>						
Indefinido	11.453,1	11.800,7	11.698,3	11.523,6	11.279,5	10.877,2
% variación		3,0	-0,9	-1,5	-2,1	-3,6
Temporal	5.306,9	4.880,5	3.982,4	3.823,2	3.825,9	3.364,6
% variación		-8,0	-18,4	-4,0	0,1	-12,1

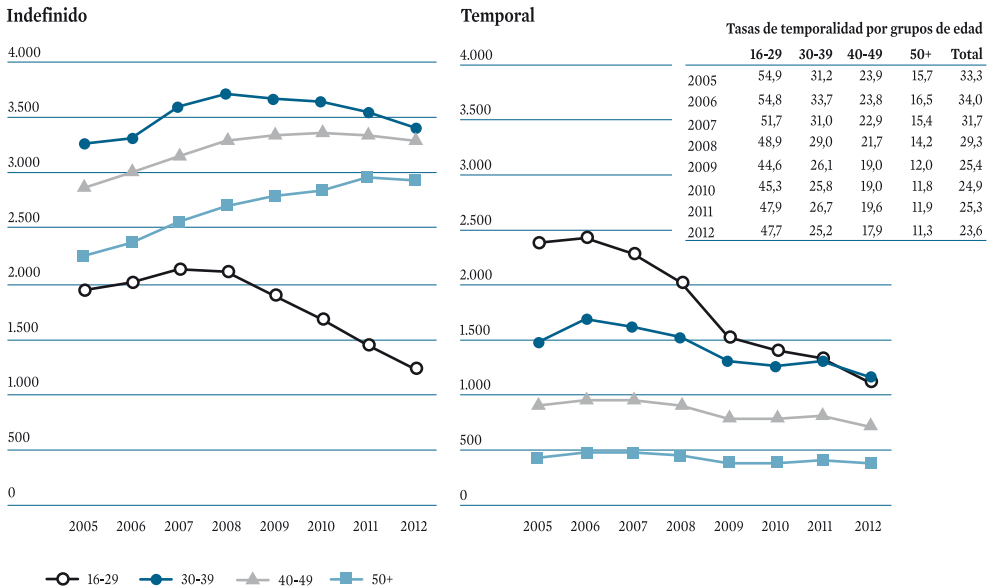
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Cuando se atiende a la edad en la evolución del empleo asalariado por tipo de contrato, es especialmente llamativo el comportamiento en los menores de 30 años (gráfico II-10). Por un lado, en este tramo se concentran casi todas las pérdidas de empleo indefinido en 2012, en una tendencia que se inició en 2008 y que no parece mostrar signos de cambio. El número de asalariados con contrato indefinido de 16 a 29 años se redujo en 212.700 personas, concentrando más de la mitad (en concreto el 53 por 100) de todo el descenso en este tipo de empleo; en el tramo de 30 a 39 años se originó otro 34 por 100 del descenso, subrayando así la clara asociación entre pérdidas de empleo indefinido y edades relativamente jóvenes. Pero también en los menores de 30 años, por otro lado, se dio la mayor caída en el empleo temporal en 2012, con 205.000 asalariados menos de estas edades que en 2011. La evolución del empleo en los jóvenes en 2012, igual que a lo largo del periodo de crisis, es peor que en los demás grupos de edad, tanto en el empleo indefinido como en el temporal.

Con estos resultados, la tasa de temporalidad, esto es, el porcentaje de personas trabajando con contrato temporal sobre el total de empleo asalariado, se redujo de nuevo con fuerza en 2012, hasta situarse en media anual en el 23,6 por 100, cerca de 3 puntos menos que en el año anterior. Obviamente, el significado de este descenso en

**GRÁFICO II-10. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y GRUPOS DE EDAD**

(Miles de personas, medias anuales. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total en cada caso)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

la temporalidad es negativo, pues se trata simplemente de que cayó más el empleo temporal que el indefinido. Pero, además, ni siquiera esto se produjo entre los jóvenes. La tasa de temporalidad sigue cerca del 48 por 100 para los menores de 30 años. Y, con datos de Eurostat, en el 62 por 100 para los menores de 25 años, 20 puntos por encima del dato correspondiente a ese mismo grupo de edad en el conjunto de la Unión Europea (11 puntos por encima si se atiende al dato de la zona euro).

En cuanto al tipo de jornada (cuadro II-12), a tiempo completo o a tiempo parcial, la evolución en 2012 siguió la misma pauta de los años anteriores, aunque con mayores retrocesos del tiempo completo. En media anual este retrocedió un 5,6 por 100, frente al descenso del 2,5 por 100 que se había dado en 2011. Por su parte, el empleo a tiempo parcial creció un 1,8 por 100 en 2012, algo menos que en el año anterior (donde el incremento fue del 2,2 por 100) pero bastante más que en el trienio 2007-2010, cuando se dio un incremento medio anual de apenas un 0,7 por 100 (un 2,1 por 100 en el total de los tres años considerados). El incremento del tiempo parcial fue relativamente más intenso entre los varones, donde se cifró en un 4,3 por 100 (con 25.600 ocupados más), mientras que entre las mujeres fue del 1 por 100 (con 19.900 ocupadas más).

Al atender a la situación profesional, puede verse cómo el empleo asalariado a tiempo completo fue el que más caída registró (6,9 por 100), y de manera todavía más pronunciada entre los varones (7,9 por 100). Se perdieron 888.000 empleos asalariados a tiempo completo, y se dio un ligero incremento de los empleos por cuenta propia con esta misma jornada, cifrado en algo más de 20.000 personas.

En el tiempo parcial, el crecimiento del número de asalariados en 24.300 personas se sumó al aumento en 21.000 ocupados por cuenta propia con este tipo de jornada,

*Tipo de jornada: nuevo incremento del tiempo parcial*

**CUADRO II-12.** EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2012

(Miles de personas, medias anuales y variación en distintos periodos en porcentaje)

	Jornada a tiempo completo					Jornada a tiempo parcial				
	2012 (media) miles	Var. 2011/12 miles	Var. 2007/10 %	Var. 2010/11 %	Var. 2010/11 %	2012 (media) miles	Var. 2011/12 miles	Var. 2007/10 %	Var. 2010/11 %	Var. 2010/11 %
<b>Sexo y situación profesional</b>										
<b>Ambos sexos</b>										
Total	14.733,6	-868,2	-5,6	-10,9	-2,5	2.548,4	45,5	1,8	2,1	2,2
Asalariados	12.013,6	-888,0	-6,9	-10,4	-2,3	2.228,2	24,3	1,1	5,9	2,9
<b>Mujeres</b>										
Total	5.927,2	-283,4	-4,6	-3,0	-0,9	1.922,5	19,9	1,0	-0,5	0,3
Asalariadas	5.094,7	-297,4	-5,5	-2,3	-1,0	1.731,7	12,6	0,7	2,6	0,9
<b>Varones</b>										
Total	8.806,4	-584,8	-6,2	-15,3	-3,6	625,9	25,6	4,3	12,2	8,7
Asalariados	6.918,9	-590,6	-7,9	-15,3	-3,2	496,5	11,7	2,4	20,7	10,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**CUADRO II-13. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVO, 2011-2012**  
(Porcentaje sobre el total de los que trabajan a tiempo parcial, medias anuales; variaciones en puntos porcentuales)

	Ambos sexos				
	2011	2012	2007/10 (media)	2010/11	2011/12
<b>Unión Europea</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	26,1	27,7	1,4	-0,6	1,6
Enfermedad o incapacidad propia	4,1	4,0	-0,1	0,1	-0,1
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	23,1	22,7	-0,5	0,3	-0,4
Otras responsabilidades familiares o personales	15,2	14,0	-0,9	0,8	-1,2
En educación y formación	10,3	10,2	-0,5	0,0	-0,1
Otras razones	21,2	21,3	0,5	-0,6	0,1
<b>España</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	55,5	60,9	5,6	6,2	5,4
Enfermedad o incapacidad propia	1,2	1,1	-0,1	-0,3	-0,1
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	13,8	11,3	-0,5	-0,8	-2,5
Otras responsabilidades familiares o personales	5,3	4,7	-1,4	-2,1	-0,6
En educación y formación	7,4	6,2	-1,5	-0,9	-1,2
Otras razones	16,8	15,7	-2,2	-2,2	-1,1
	Varones				
	2011	2012	2007/10 (media)	2010/11	2011/12
<b>Unión Europea</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	36,5	38,9	1,9	0,4	2,4
Enfermedad o incapacidad propia	6,7	6,4	-0,3	-0,4	-0,3
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	3,9	3,8	0,0	-0,2	-0,1
Otras responsabilidades familiares o personales	7,8	7,3	-0,3	0,6	-0,5
En educación y formación	20,2	19,8	-1,5	-0,2	-0,4
Otras razones	24,8	23,8	0,1	-0,2	-1,0
<b>España</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	65,8	69,3	6,5	11,1	3,5
Enfermedad o incapacidad propia	1,8	1,4	-0,9	0,0	-0,4
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	2,7	1,3	0,0	1,3	-1,4
Otras responsabilidades familiares o personales	1,0	0,8	-0,6	-0,4	-0,2
En educación y formación	12,1	9,8	-2,8	-6,0	-2,3
Otras razones	16,7	17,5	-2,2	-5,9	0,8
	Mujeres				
	2011	2012	2007/10 (media)	2010/11	2011/12
<b>Unión Europea</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	23,1	24,4	1,3	-0,9	1,3
Enfermedad o incapacidad propia	3,3	3,3	0,0	0,1	0,0
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	28,8	28,3	-0,6	0,7	-0,5
Otras responsabilidades familiares o personales	17,3	16,0	-1,0	0,8	-1,3
En educación y formación	7,3	7,3	-0,3	-0,1	0,0
Otras razones	20,2	20,6	0,6	-0,6	0,4
<b>España</b>					
No pudo encontrar trabajo a tiempo completo	52,2	58,2	5,3	4,4	6,0
Enfermedad o incapacidad propia	1,1	1,0	0,2	-0,3	-0,1
Cuidado de niños o adultos enfermos o discapacitados	17,3	14,7	-0,5	-0,8	-2,6
Otras responsabilidades familiares o personales	6,6	6,0	-1,5	-2,4	-0,6
En educación y formación	5,9	5,0	-1,2	0,2	-0,9
Otras razones	16,9	15,1	-2,3	-1,1	-1,8

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

resultando un global de 45.500 personas más. Con ello se dio un incremento del 1,1 por 100 respecto del año anterior en los asalariados a tiempo parcial, porcentaje que resulta ser bastante más bajo que el que se había obtenido en 2011 (2,9 por 100) y también algo menor que en la media del periodo 2007-2010 (2 por 100).

No parece, con estas cifras, que en el empleo asalariado se haya dado una sustitución entre empleos a tiempo completo y empleos a tiempo parcial más intensa que en los últimos años. No obstante, hay que recordar que se trata de cifras globales, de hecho “saldos” entre los distintos sectores, actividades y empresas, y también entre distintos tipos de salidas y entradas en el empleo, que no deben atribuirse, sin más, a unas u otras circunstancias.

Cuando se atiende a la evolución de la involuntariedad de este tipo de jornada, que se recoge en la estadística (española y europea) como el porcentaje de personas que declaran como motivo principal para trabajar a tiempo parcial el no haber encontrado empleo a tiempo completo, puede verse en los datos de 2012 un nuevo incremento de dicho porcentaje, que supone ya cerca del 61 por 100 de los casos en España, frente a algo menos del 28 por 100 en la Unión Europea y, sobre todo, frente al 32,5 por 100 que representaba en España antes del inicio de la crisis (cuadro II-13). Entre los varones el aumento ha sido en 2012 algo más moderado (3,5 puntos), mientras entre las mujeres ha sido más fuerte que en el año anterior. Ello condiciona una diferente estructura de motivos para trabajar a tiempo parcial en España, donde es especialmente llamativa la distancia entre los varones españoles y los del conjunto europeo. Una distancia que no ha hecho sino ampliarse con la crisis.

En anteriores ediciones de esta Memoria ya se explicó que tras esta diferencia podría haber diversos factores, entre ellos las asimetrías respecto a las condiciones de acceso a pensiones y prestaciones sociales. Pues bien, como se explicará con detalle en el apartado 5.2 del capítulo III, dos importantes sentencias de 2013, una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otra del Tribunal Constitucional español, pueden contribuir a la reducción de esas asimetrías una vez se produzca la correspondiente adaptación normativa.

### **1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo**

Como es habitual en esta Memoria, el panorama anterior del mercado de trabajo, basado en datos de *stock* o nivel (que miden en un periodo el total de personas en el empleo, el desempleo y la inactividad laboral) se complementará en este apartado con el estudio de los flujos de personas que transitan entre esas posiciones, atendiendo a las vías concretas (como son los contratos de trabajo o las formas de extinción de la relación laboral) por la que se producen esos movimientos. Estas vías tienen con frecuencia, en relación con otras de su misma naturaleza, carácter alternativo, por lo que es importante conocer las implicaciones, para las personas y para las empresas, de cada una de ellas, y evaluar su funcionamiento en la práctica.

En el caso español, según se viene recordando en cada edición de la Memoria del CES, estos flujos son notablemente elevados: solo en el cuarto trimestre de 2012 la EPA arrojó 4,5 millones de movimientos (entradas y salidas) de las personas entre las tres grandes categorías laborales contempladas: empleo, paro e inactividad. Son unas cifras, por lo demás, muy parecidas a las de 2011: con 1,3 millones de movimientos de entrada al empleo (desde el paro y desde la inactividad), otros 1,9 millones de entrada al paro (desde el empleo y desde la inactividad) y 1,3 millones de entrada a la inactividad (desde el empleo y desde el paro), correspondientes con 1,5 millones de movimientos de salida del empleo, 1,6 millones de salida del paro y 1,4 millones de salidas de la inactividad. Todo esto, en un solo trimestre. El total de movimientos entre empleo y paro ascendería a 1,8 millones y, elevado al año, a 7,3 millones de movimientos: con una población activa de 23 millones de personas en media anual en 2012, resulta una tasa bruta de rotación del 31,7 por 100.

Entrando ya en el estudio de la contratación registrada como vía principal de entrada en la ocupación (aunque de hecho se están excluyendo las nuevas altas en el empleo por cuenta propia) la nota más destacada y distintiva del año es el mayor descenso en los contratos celebrados en el año. Descontando el efecto de la inscripción como contratos nuevos de las altas en el sistema especial de hogar dentro del Régimen General de afiliación a la Seguridad Social (con independencia de que en su mayoría provinieran del trasvase desde el anterior Régimen Especial de Empleados de Hogar), la contratación habría descendido un 4,6 por 100. No obstante, a diferencia de lo que ocurrió en el año anterior, el ritmo de descenso de los contratos indefinidos se habría moderado de manera muy considerable, mientras que habría caído de nuevo el correspondiente a la contratación temporal. En el total de 2012 los contratos indefinidos celebrados habrían disminuido un 2,2 por 100, esto es, con bastante más moderación que en los años anteriores, correspondiendo además el descenso, sobre todo, a las conversiones (cuadro II-14). Los contratos temporales, por su parte, arrojarían un descenso del 4,8 por 100, en contraste con los aumentos recogidos en 2010 y 2011.

En la contratación temporal, el mayor descenso correspondería a la modalidad eventual, con 234.500 contratos menos que en 2011 (un 4 por 100 menos); no obstante, cuando se descuenta el efecto de los contratos de hogar, el descenso en la modalidad por obra o servicio resulta muy parejo: aquí se recogieron prácticamente todos los contratos de hogar no indefinidos pero de duración indeterminada (en concreto, 124.551 contratos), de manera que descontándolos del total en esta modalidad se habrían celebrado en 2012 213.700 contratos menos que en el año anterior, lo que supone un 3,8 por 100 menos). En términos relativos el mayor retroceso se dio en el contrato de interinidad, con más de un 11 por 100 de caída (188.200 contratos celebrados menos que en el año anterior), circunstancia sin duda relacionada con la restricción presupuestaria en el sector público.



**CUADRO II-14. EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES**  
(Miles de contratos, acumulados anuales)

Tipo de contrato	Contratos registrados (acumulado año, miles)		Variación anual (% sobre año anterior)								Peso relativo (% sobre el total año)			
	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Total</b>	14.433,2	14.241,0	-10,9	-15,5	2,8	0,1	-1,3	100	100	100	100	100	100	
<b>Total sin contratos hogar*</b>	13.769,0													100
<b>Indefinido</b>	1.110,2	1.433,0	-14,3	-31,0	-6,4	-9,6	29,1	11,9	11,5	9,4	8,5	7,7	10,1	
Inicial	649,1	1.037,1	-11,5	-31,2	-3,8	-6,2	59,8	5,3	5,3	4,3	4,0	3,8	7,3	
Conversión	461,1	395,9	21,3	6,9	-22,0	-5,0	-14,1	2,0	2,7	3,4	2,6	2,5	2,8	
<i>Indefinido sin contratos hogar*</i>	1.085,6													7,9
<b>Temporal</b>	13.323,1	12.808,0	-10,4	-13,5	3,8	1,0	-3,9	88,1	88,5	90,6	91,5	92,3	89,9	
Obra o servicio	5.599,4	5.510,2	-9,7	-11,7	2,8	-0,4	-1,6	36,9	37,3	39,0	39,0	38,8	38,7	
Eventual	5.890,7	5.656,2	-13,5	-17,7	5,2	2,4	-4,0	41,2	40,0	39,0	39,9	40,8	39,7	
Interinidad	1.585,9	1.402,7	2,9	-2,2	4,3	1,2	-11,6	8,0	9,2	10,7	10,9	11,0	9,8	
Formación	60,0	60,6	-27,8	-22,1	-4,0	1,7	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	
Prácticas	51,5	41,7	-22,5	-31,1	9,8	8,5	-19,1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	
Otros	135,5	136,7	1,2	-9,1	-11,4	-2,8	0,8	1,0	1,1	1,2	1,0	0,9	1,0	
<b>Temporal sin contratos hogar*</b>	12.683,4													92,1

\* El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, obligaba a celebrar por escrito contratos en esta relación laboral. Por otro lado, a partir de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (DA 39.ª y DT única), los trabajadores pasaban a encuadrarse en un nuevo sistema especial dentro del Régimen General, lo que comportó su baja en el RE Hogar y su alta en el Régimen General. Todo el traspaso comportó la inscripción como contratos, entre enero y septiembre de 2012, de esas inscripciones en el nuevo sistema especial, con independencia de que fuesen contratos ya vigentes. Es preciso, por tanto, descontar estos contratos para comparar los datos de 2012 con los de años anteriores.

Fuentes: MTIN, Series principales de contratos registrados; SEPE, Adenda estadística contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.

---

*Las conversiones se redujeron con intensidad*

Esta distinta evolución de la contratación temporal y de la indefinida permitió recuperar, si bien ligeramente, el peso de la contratación indefinida (hasta el 7,7 por 100).

Incluso si se incorporan los contratos indefinidos de hogar, se estaría en un 10 por 100, casi dos puntos por debajo del 11,9 por 100 que se alcanzó en 2007. Como ya se subrayó en la anterior edición de esta Memoria, no es poco, en el quinto año de un proceso de fuerte destrucción de empleo, que se celebrasen algo más de un millón de contratos indefinidos, aunque no parece que por ahora los nuevos instrumentos y políticas hayan conseguido dar un mayor impulso a la contratación indefinida. Como resultado del cambio en el esquema de incentivos, el total de conversiones se redujo nuevamente, con un total celebrado en 2012 inferior en un 14 por 100 al correspondiente a 2011, aunque todavía se recogieron casi 400.000 de estas conversiones, extremo que permite pensar que su volumen no se reducirá mucho más en los próximos años. Y refuerza la idea de que en determinados casos —con o sin incentivos— resulta más eficiente retener para la empresa (entre otros ofreciéndoles un contrato indefinido) a trabajadores que han adquirido competencias específicas a través del desempeño laboral y han incrementado con ello su productividad. Claro que esto a su vez refuerza la idea de la existencia de un elevado peso muerto en el sistema de incentivos a la contratación indefinida que se inició en 1997.

Por otro lado, el nuevo contrato indefinido para emprendedores, como luego se verá en el apartado 1.3 de este capítulo, generó entre febrero y diciembre más de 77.000 contratos, lo que supone que, por el momento, no tiene la misma entidad que la modalidad anterior “de fomento” y, sobre todo, los acogidos a bonificaciones y deducciones han sido un 45 por 100. Habrá que atender a su funcionamiento en años completos y, en todo caso, lo más interesante es observar la vida media de estos contratos, dado que por su configuración pueden presentar una mayor frecuencia de extinciones al término del primer año de vigencia. Es importante recordar en este punto que la cifra de contratos indefinidos a tiempo parcial recoge un número elevado de los “contratos” resultantes de las altas en el nuevo sistema especial de hogar, difícilmente equiparables a nuevos contratos realizados en el año.

En los contratos temporales se produjo de nuevo en 2012 una reducción apreciable de su duración (cuadro II-15). En la media de días que ofrece la Estadística del SEPE, la reducción fue de 3,6 para el total de contratos temporales. Entre las grandes figuras por volumen anual de contratos destaca el descenso en 4,8 días de la duración media de los eventuales, que viene a sumarse a las recogidas a lo largo de los años de la crisis, de manera que en media este tipo de contrato tiene una vigencia de 47 días. Nada menos que un 38 por 100 de los contratos

---

*Duración de los contratos temporales*

SEPE, la reducción fue de 3,6 para el total de contratos temporales. Entre las grandes figuras por volumen anual de contratos destaca el descenso en 4,8 días de la duración media de los eventuales, que viene a sumarse a las

**CUADRO II-15. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2012**

(Totales acumulados a 31 de diciembre en número. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

Modalidades contratos temporales	Total 2012 (número)	Duración en 2012 (distribución en % sobre el total de cada modalidad)							Duración (núm. medio días)				
		<= 7 días	7-15 días	15 días- 1 mes	1-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	>12 meses	Indeter- minado	2012	2007-10	2010-11	2011-12
Obra o servicio	5.385.625	9,8	2,0	1,9	2,1	1,5	1,6	0,2	80,9	59,1	-15,1	-6,6	-11,1
Eventual	5.656.174	38,3	8,1	18,3	21,1	12,1	2,1	0,0	0,0	47,1	-13,6	0,0	-4,8
Interinidad	1.402.614	24,0	7,9	10,8	5,8	2,7	0,5	0,1	48,1	26,1	-4,8	-2,6	-2,0
Temporal discap.	14.659						95,1	4,9		364,7	-3,1	-3,0	-0,7
Relevo	20.609	0,5	0,1	0,3	1,6	1,8	4,5	91,2		1.164,5	-132,6	-31,8	-17,0
Jubilación parcial	32.929	0,7	0,0	0,0	0,1	0,2	0,9	85,7	12,4	1.380,6	-29,8	-15,6	-60,7
Sustitución jubilación 64	2.922						94,9	5,1		362,8	1,8	-1,5	0,1
Prácticas	41.675					60,7	28,8	10,5		277,9	22,3	-5,6	7,0
Formación	60.584					19,4	73,3	7,3		331,0	24,9	16,3	88,6
Otros	65.565	42,8	2,5	3,8	1,8	11,3	7,5	1,6	28,7	90,2	8,4	7,3	-11,0
<b>Total</b>	<b>12.683.356</b>	<b>24,1</b>	<b>5,3</b>	<b>10,2</b>	<b>11,0</b>	<b>6,7</b>	<b>2,3</b>	<b>0,6</b>	<b>39,8</b>	<b>59,3</b>	<b>-14,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,6</b>

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos, vol. II. Datos acumulados.*

eventuales se pactaron por una semana o menos, prosiguiendo la tendencia a una muy corta duración. Esto también se observa en la interinidad, cuya duración es la más corta con diferencia, apenas 26 días en 2012.

Pese al empeoramiento antes consignado con las cifras generales del mercado de trabajo en 2012, las salidas del empleo producidas en el año experimentaron un retro-

---

*Descendió el total de salidas del empleo en 2012*

ceso, que podría estimarse en un 1,2 por 100 tomando como referencia los datos de altas iniciales y sucesivas en el sistema de prestaciones por desempleo. Se trata del segundo ejercicio donde se observa un descenso en las salidas, puesto que en 2011 el mismo dato citado a partir de las altas se cifró en una bajada del 2,3 por 100 (cuadro II-16).

Hay que recordar que estos datos solo cubren las salidas del empleo por cuenta ajena que generan prestación por desempleo, es decir, que son solo una parte (aunque sea la mayoritaria) del total de salidas, y solo del empleo asalariado. En todo caso, es un dato interesante, que habrá que atender para valorar la evolución en los próximos ejercicios y en una eventual evaluación de los efectos de las distintas reformas operadas sobre el marco laboral.

Además de lo anterior, en los datos de 2012 se observan otros dos hechos destacables. Por un lado, un aumento en las altas que podrían aproximarse a extinciones: prácticamente se mantiene el número de despidos individuales, con un elevado incremento de los despidos objetivos (individuales o plurales), que crecen en cerca de 100.000 (casi lo mismo que se reduce el “despido expés”) y con una apreciable alza en los despidos por ERE, donde las extinciones pasan de 81.000 a 99.500. Por otro lado, un crecimiento muy importante en las altas iniciales por suspensión y desempleo parcial, es decir, por los tipos de ERE que se han tratado de impulsar como alternativa a la extinción de empleos.

Este repunte en los ERE, tanto de suspensión y reducción de jornada en 2012, ya se había observado en 2011, y en las dos últimas ediciones de esta Memoria ya se indicó que estaría asociado, además de a la propia crisis, a las medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada como alternativa a los ERE de extinción de empleo. Tales medidas, prolongadas por la última reforma laboral para 2012 y 2013, se introdujeron por primera vez en 2009 y consisten básicamente en la bonificación de las cuotas empresariales a la seguridad social por contingencias comunes y en la reposición del derecho a la prestación por desempleo contributiva de la prestación consumida en esas circunstancias. En la reforma de 2010 se elevó el porcentaje de las bonificaciones y el máximo de días de reposición de las prestaciones, extendiendo asimismo el sistema a las reducciones de jornada por ERE, donde se flexibilizaron los límites de reducción de jornada ordinaria y se modificó la regulación del desempleo parcial para asegurar la equivalencia entre las prestaciones consumidas y la reducción de jornada en el ERE.

CUADRO II-16. ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA DEL CESE EN EL TRABAJO, 2007-2012

Causa del cese en el trabajo	Altas iniciales y reanudaciones de prestación contributiva y subsidio*										
	Totales anuales					Variaciones anuales en porcentaje					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
1 Cese por despido individual	537.048	847.366	980.864	808.039	789.617	788.711	57,8	15,8	-17,6	-2,3	-0,1
Ley 45/1992 <sup>(1)</sup>	473.639	732.113	794.827	628.290	560.870	460.428	54,6	8,6	-21,0	-10,7	-17,9
Despido objetivo artículo 52.a, b, c, d ET	44.401	94.042	157.360	153.063	208.983	310.318	111,8	67,3	-2,7	36,5	48,5
Resto despidos	19.008	21.211	28.677	26.686	19.764	17.965	11,6	35,2	-6,9	-25,9	-9,1
2 Regulación de empleo	141.495	135.065	2.247.337	2.431.534	1.901.991	3.159.650	-4,5	1.563,9	8,2	-21,8	66,1
Extinción	29.219	38.679	77.359	72.102	80.733	99.519	32,4	100,0	-6,8	12,0	23,3
Suspensión y desempleo parcial	112.276	96.386	2.169.978	2.359.432	1.821.258	3.060.131	-14,2	2.151,3	6,7	-22,8	68,0
Reducción de jornada	307	2.138	3.7839	66.049	73.251	375.904	596,4	1.669,8	74,6	10,9	413,2
3 Finalización de contrato temporal	2.147.049	3.100.919	3.570.742	3.861.352	3.780.570	3.710.882	44,4	15,2	8,1	-2,1	-1,8
4 Inactividad productiva (f-discontinuos)	243.635	231.632	260.249	282.154	289.386	303.601	-4,9	12,4	8,4	2,6	4,9
5 Otras causas <sup>(2)</sup>	546.603	696.873	1.001.623	1.430.481	1.394.966	1.398.687	27,5	43,7	42,8	-2,5	0,3
Agotamiento contributiva y otras	459.727	577.085	886.803	1.317.313	1.300.978	1.311.383	25,5	53,7	48,5	-1,2	0,8
Desistimiento empresario en periodo de prueba	86.876	119.788	114.820	113.168	93.988	87.304	37,9	-4,1	-1A	-16,9	-7,1
<b>Total</b>	<b>3.615.830</b>	<b>5.011.855</b>	<b>8.060.815</b>	<b>8.813.560</b>	<b>8.156.530</b>	<b>9.361.531</b>	<b>38,6</b>	<b>60,8</b>	<b>9,3</b>	<b>-7,5</b>	<b>14,8</b>
<b>Total salidas**</b>	<b>2.800.192</b>	<b>4.106.752</b>	<b>4.743.785</b>	<b>4.854.661</b>	<b>4.744.908</b>	<b>4.686.416</b>	<b>46,7</b>	<b>15,5</b>	<b>2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,2</b>
	<b>Distribución de las salidas</b>										
	<b>Porcentajes anuales sobre total salidas**</b>					<b>Variaciones anuales en puntos</b>					
<b>Causa de salida</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Despidos Ley 45/2002	16,9	17,8	16,8	12,9	11,8	9,8	0,9	-1,1	-3,8	-1,1	-2,0
Despido objetivo artículo 54	1,6	2,3	3,3	3,2	4,4	6,6	0,7	1,0	-0,2	1,3	2,2
Resto despidos	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0
ERE extinción	1,0	0,9	1,6	1,5	1,7	2,1	-0,1	0,7	-0,1	0,2	0,4
Fin contrato	76,7	75,5	75,3	79,5	79,7	79,2	-1,2	-0,2	4,3	0,1	-0,5
Periodo prueba	3,1	2,9	2,4	2,3	2,0	1,9	-0,2	-0,5	-0,1	-0,4	-0,1

(1) Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo. El artículo 1 tres 4. de la Ley 45/2002 permitió el acceso al desempleo sin necesidad de reclamar contra el despido. La gran mayoría de casos serán despidos improcedentes. Algunos de ellos se incorporarán a conciliación, a sentencia o se revocarán.

(2) Incluye acceso por agotamiento de contributiva y otras causas específicas (emigrantes retornados, extraleales, etc.; todas ellas tienen un peso marginal dentro de esta rúbrica).

\* Incluye PRODI (2009-2011), pero no Prepara, que no se contabiliza como prestación por desempleo.

\*\* Excluye ERE suspensión y reducción de jornada, inactividad fijos discontinuos y cese por otras causas.

Fuente: MEYSS.

El repunte en el número de trabajadores afectados que muestran las altas de prestaciones en 2012 se confirma atendiendo a los datos específicos sobre esta vía de salida, que son los que ofrece la *Estadística de Regulación de Empleo* del MEYSS. Estos datos, como se explicó en la Memoria CES 2011, presentan limitaciones de consideración<sup>20</sup>, pero en combinación con los de prestaciones permiten aproximar sin ambigüedades tanto la tendencia como el número de personas afectadas por estos procedimientos a lo largo del año. En los datos de la estadística de regulación de empleo el repunte es general, pero hay que insistir en un aspecto muy interesante, que es que por segundo año consecutivo las reducciones de jornada superan a las extinciones en los datos de trabajadores afectados por ERE. No obstante, como la construcción de esta estadística requiere tomar con cautela los acumulados, lo realmente indicativo es el perfil mes a mes de los trabajadores afectados por ERE en cada uno de los tres grandes tipos (gráfico II-11). Dicho perfil muestra que las reducciones de jornada se han hecho mucho más frecuentes, pero el proceso comenzó claramente en 2010. Y no se puede afirmar que haya sustitución entre las extinciones y las reducciones de jornada.

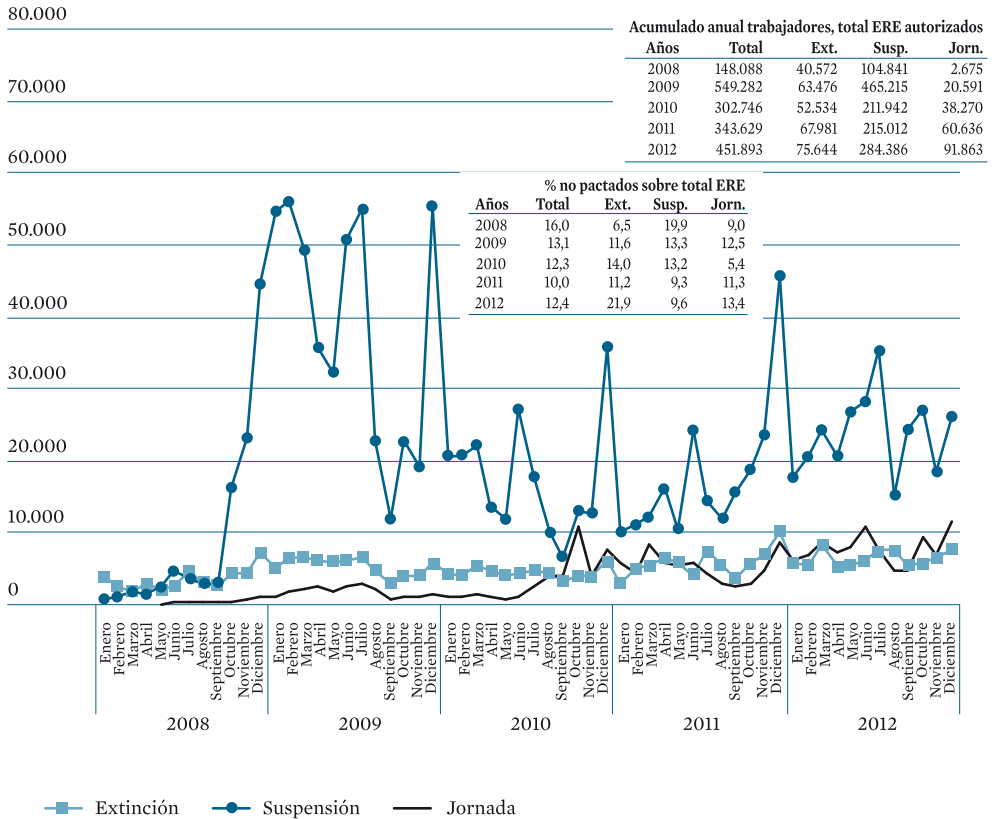
La información de la estadística de ERE muestra también un aumento de los trabajadores en expedientes no pactados, que suponen en el acumulado de 2012 un 12 por 100 del total frente a un 10 por 100 en el año anterior. Es notable el incremento de los no pactados en los ERE extintivos (con un 21,9 por 100 del total) mientras que en las suspensiones se han mantenido casi igual y en las reducciones de jornada se han incrementado de manera más limitada. De todas formas, el curso mensual de las extinciones en ERE no pactados presenta unas oscilaciones muy fuertes y aunque no cabe sino advertir su aumento precisamente desde febrero de 2012, va a ser necesario esperar todavía algún tiempo antes de poder evaluar con tino en qué proporción se situarán respecto de los pactados.

En definitiva, la evolución más reciente de las salidas del empleo, y especialmente los ERE, mostraría un curso ambivalente, porque por un lado se habría acelerado el ritmo de salidas del empleo, pero por otro algunos mecanismos podrían haber servido como alternativa a esas salidas. Es interesante apuntar que el análisis de los ERE por ramas de actividad indica que tras esa conclusión no hay un efecto de composición, es decir, no se trata de que, por ejemplo, hayan aumentado los expedientes de reducción de jornada en algunas ramas pero en otras se observe lo contrario. En casi todas ellas, por el contrario, se observan comportamientos muy paralelos: un repunte en los afectados por ERE en todos los tipos de estos, pero mayor, sin duda, en las

20. Entre otras la forma de cómputo de los afectados mes a mes, que recoge no solo los correspondientes a los ERE iniciados en cada mes, sino a los procedentes de meses anteriores mientras sigue el curso del expediente, lo que incrementa esa cifra de una manera irregular y, con ocasión del curso de expedientes en empresas muy grandes, produce picos muy pronunciados.

**GRÁFICO II-11. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE AUTORIZADOS, SEGÚN TIPO DE EXPEDIENTE, 2008-2012**

(Totales mensuales y acumulados anuales. Peso de los no pactados en el acumulado anual)



Fuente: MEYSS, Principales Series.

reducciones de jornada. El mayor número de extinciones habría correspondido, como es habitual, a la industria manufacturera, seguida de la construcción y el comercio. También fue muy pronunciado el crecimiento de las extinciones en el transporte y, sobre todo, en la rama de información y comunicaciones.

Entrando ya en las causas de los ERE, es visible cómo, en estrecha relación con la situación de crisis, las causas económicas habrían incrementado mucho su peso en el total de salidas (cuadro II-17).

*Causas de los ERE:  
nuevo aumento de las  
causas económicas*

El mayor aumento se dio en “aplicación de medidas económicas”, donde el número de trabajadores afectados por ERE fue el doble que en 2011. Este comportamiento está influido por un alza extraordinaria en las

**CUADRO II-17. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2007-2012**  
(Cifras acumuladas en el año)

Años	Económicas							Técnicas						
	Total	Problemas financieros	Restricción de demanda/rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Total técnicas	Reestructuración de empresas	Ruinas y obras de materia prima	Organizativas	Fuerza mayor	Otras		
<b>Total ERE</b>														
2007	58.401	23.586	6.377	2.774	570	1.098	12.767	5.801	4.958	138	705	20.760	8.163	91
2008	148.088	60.307	21.120	10.401	830	5.834	22.122	7.010	5.586	328	1.096	74.969	5.044	758
2009	549.282	196.026	48.346	48.980	606	39.769	58.325	9.507	5.765	234	3.508	333.441	8.676	1.632
2010	302.746	137.354	40.086	34.635	590	3.760	58.283	6.090	5.490	173	427	152.285	6.654	363
2011	343.629	178.014	55.365	27.600	1.011	12.406	81.632	5.812	5.047	153	612	154.827	4.976	—
2012	451.893	289.052	59.540	20.185	280	18.032	191.015	4.302	3.502	—	800	154.910	2.790	839
<b>Extinción</b>														
2007	25.742	18.832	5.086	691	567	316	12.172	991	818	126	47	5.094	814	11
2008	40.572	28.914	11.961	1.773	742	754	13.684	1.283	1.001	250	32	9.227	545	603
2009	63.476	36.272	14.368	1.746	566	1.436	18.156	1.077	817	229	31	24.560	486	1.081
2010	52.534	32.599	11.594	1.943	522	283	18.257	1.714	1.544	170	—	17.715	348	158
2011	67.981	44.054	15.512	1.930	693	264	25.655	1.243	1.077	153	13	22.252	432	—
2012	75.644	59.972	14.814	1.010	241	1.798	42.109	470	464	—	6	14.646	309	247
<b>Suspensión</b>														
2007	32.433	4.620	1.249	2.074	3	750	544	4.804	4.136	11	657	15.598	7.337	74
2008	104.841	29.949	8.620	8.326	78	4.912	8.013	5.547	4.405	78	1.064	64.725	4.479	141
2009	465.215	150.302	30.953	45.569	39	36.416	37.325	7.915	4.673	5	3.237	298.585	7.969	444
2010	211.942	89.414	25.037	31.305	66	3.354	29.652	3.949	3.528	3	418	112.255	6.214	110
2011	215.012	96.738	29.589	22.425	285	11.795	32.644	3.892	3.309	—	583	109.905	4.477	—
2012	284.386	160.237	31.097	15.239	9	12.878	101.014	3.045	2.302	—	743	118.445	2.323	336



**CUADRO II-17. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2007-2012 (continuación)**  
(Cifras acumuladas en el año)

Años	Total	Económicas							Técnicas					
		Total económicas	Problemas tesorería-financiación	Restricc. demanda/rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Total técnicas	Técnicas	Reestruc-turación de empresas	Ruínas u obras y falta de materia prima	Organi-zativas-Producción	Fuerza mayor	Otras
2007	226	134	42	9	—	32	51	6	4	1	1	68	12	6
2008	2.675	1.444	539	302	10	168	425	180	180	—	—	1.017	20	14
2009	20.591	9.452	3.025	1.665	1	1.917	2.844	515	275	—	240	10.296	221	107
2010	38.270	15.341	3.455	1.387	2	1.23	10.374	427	418	—	9	22.315	92	95
2011	60.636	37.222	10.264	3.245	33	347	23.333	677	661	—	16	22.670	67	—
2012	91.863	68.843	13.629	3.936	30	3.356	47.892	787	736	—	51	21.819	158	256

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

suspensiones, que pasaron de 33.000 a 101.000 personas afectadas (en números redondos) por esta causa, la mayor en número dentro de las económicas. El incremento resultante en las suspensiones fue nada menos que un 209,4 por 100. No obstante, la aplicación de medidas económicas también creció de manera notable en los ERE de extinción (un 64,1 por 100 más afectados que en 2011) y en los de reducción de jornada (105,3 por 100).

Por segundo año consecutivo el número de trabajadores afectados por ERE con causas económicas fue mayor que el correspondiente a las causas organizativas y de la producción. Estas apenas crecieron en 2012 y, de hecho, se redujeron ligeramente (siempre en número de trabajadores afectados) en las extinciones y en las reducciones de jornada. Así, la estructura actual de los ERE según su causa (cuadro II-18) muestra un peso mayoritario de las causas económicas, con un 64 por 100 de los trabajadores afectados en el total de los ERE, un 79,3 por 100 en el caso de los extintivos, un 56,3 por 100 en las suspensiones y un 74,9 por 100 en las reducciones de jornada.

Las causas organizativas, que habían crecido hasta el 60,7 por 100 en los primeros años de la crisis, tienen ahora un peso más bajo en el total, especialmente en las extinciones y en las reducciones de jornada. De hecho, en los trabajadores afectados por ERE de reducción de jornada se aprecia un cambio muy significativo desde 2009, con un peso ahora mayoritario de causas económicas en su estructura que puede ser indicativo de un significado más ligado a ajustes “defensivos” frente a la crisis (es decir, encaminados al mantenimiento del empleo) en estos ERE.

### 1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

#### 1.3.1. Novedades en las políticas de empleo

2012 ha sido el primer año de aplicación del nuevo esquema normativo que rige las políticas activas de empleo, cuyo marco de referencia es la Estrategia Española de Empleo (EEE), común a todos los servicios de empleo, donde se han de establecer los objetivos principales en materia de empleo en España<sup>21</sup>.

A partir de aquí, el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE)<sup>22</sup> contiene las acciones y medidas de políticas activas de empleo que, en cada ejercicio, se proponen llevar a cabo las comunidades autónomas, tanto las financiadas mediante fondos estatales como con recursos propios, así como las acciones y medidas que va a realizar el SEPE en su propio ámbito de competencia.

21. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. La Memoria CES de 2011, pág. 414 y ss. contiene un amplio desarrollo de los aspectos más importantes de la Estrategia.

22. Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por la que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012.

**CUADRO II-18.** DISTRIBUCIÓN DE LOS AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2007-2012  
(Porcentajes sobre el total, cifras acumuladas en el año)

Años	Total	Económicas						Técnicas						
		Total económicas	Problemas financieros	Restricción de demanda/ rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación de medidas económicas	Total técnicas	Reestructuración de empresas	Ruínas u obras y falta de materia prima	Organizativas	Fuerza mayor	Otras	
														Técnicas
<b>Total ERE</b>														
2007	100	40,4	10,9	4,7	1,0	1,9	21,9	9,9	8,5	0,2	1,2	35,5	14,0	0,2
2008	100	40,7	14,3	7,0	0,6	3,9	14,9	4,7	3,8	0,2	0,7	50,6	3,4	0,5
2009	100	35,7	8,8	8,9	0,1	7,2	10,6	1,7	1,0	0,0	0,6	60,7	1,6	0,3
2010	100	45,4	13,2	11,4	0,2	1,2	19,3	2,0	1,8	0,1	0,1	50,3	2,2	0,1
2011	100	51,8	16,1	8,0	0,3	3,6	23,8	1,7	1,5	0,0	0,2	45,1	1,4	—
2012	100	64,0	13,2	4,5	0,1	4,0	42,3	1,0	0,8	—	0,2	34,3	0,6	0,2
<b>Extinción</b>														
2007	100	73,2	19,8	2,7	2,2	1,2	47,3	3,8	3,2	0,5	0,2	19,8	3,2	0,0
2008	100	71,3	29,5	4,4	1,8	1,9	33,7	3,2	2,5	0,6	0,1	22,7	1,3	1,5
2009	100	57,1	22,6	2,8	0,9	2,3	28,6	1,7	1,3	0,4	0,0	38,7	0,8	1,7
2010	100	62,1	22,1	3,7	1,0	0,5	34,8	3,3	2,9	0,3	—	33,7	0,7	0,3
2011	100	64,8	22,8	2,8	1,0	0,4	37,7	1,8	1,6	0,2	0,0	32,7	0,6	—
2012	100	79,3	19,6	1,3	0,3	2,4	55,7	0,6	0,6	—	0,0	19,4	0,4	0,3
<b>Suspensión</b>														
2007	100	14,2	3,9	6,4	0,0	2,3	1,7	14,8	12,8	0,0	2,0	48,1	22,6	0,2
2008	100	28,6	8,2	7,9	0,1	4,7	7,6	5,3	4,2	0,1	1,0	61,7	4,3	0,1
2009	100	32,3	6,7	9,8	0,0	7,8	8,0	1,7	1,0	0,0	0,7	64,2	1,7	0,1
2010	100	42,2	11,8	14,8	0,0	1,6	14,0	1,9	1,7	0,0	0,2	53,0	2,9	0,1
2011	100	45,0	13,8	10,4	0,1	5,5	15,2	1,8	1,5	—	0,3	51,1	2,1	—
2012	100	56,3	10,9	5,4	0,0	4,5	35,5	1,1	0,8	—	0,3	41,6	0,8	0,1

**CUADRO II-18. DISTRIBUCIÓN DE LOS AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2007-2012 (continuación)**  
(Porcentajes sobre el total, cifras acumuladas en el año)

Años	Total	Económicas					Técnicas							
		Total económicas	Problemas financieros	Restricción de demanda/ rescisión de contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Total técnicas	Reestructuración de empresas	Ruinas y falta de materia prima	Organización mayor	Otras		
2007	100	59,3	18,6	4,0	—	14,2	22,6	2,7	1,8	0,4	0,4	30,1	5,3	2,7
2008	100	54,0	20,1	11,3	0,4	6,3	15,9	6,7	6,7	—	—	38,0	0,7	0,5
2009	100	45,9	14,7	8,1	0,0	9,3	13,8	2,5	1,3	—	1,2	50,0	1,1	0,5
2010	100	40,1	9,0	3,6	0,0	0,3	27,1	1,1	1,1	—	0,0	58,3	0,2	0,2
2011	100	61,4	16,9	5,4	0,1	0,6	38,5	1,1	1,1	—	0,0	37,4	0,1	—
2012	100	74,9	14,8	4,3	0,0	3,7	52,1	0,9	0,8	—	0,1	23,8	0,2	0,3

Fuente: MEYSS. Boletín de Estadísticas Laborales.

Con la puesta en marcha de la EEE 2012-2014 y del PAPE correspondiente a 2012, se ha inaugurado un contexto legislativo que tiene por delante el reto de enfrentarse a la complicada situación que atraviesa el mercado de trabajo español.

El PAPE se encuentra íntimamente ligado con lo dispuesto en el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012 en referencia al mercado laboral y, específicamente, a las políticas activas de empleo<sup>23</sup>. En este caso, y como res-

---

*Marco estratégico de las políticas activas de empleo*

puesta al carácter absolutamente prioritario de la lucha contra el paro, el PNR ha prescrito una revisión progresiva del funcionamiento de las políticas activas de empleo, con objeto de aumentar su orientación hacia la empleabilidad de los desempleados. En esta misma línea, cabe destacar también cómo buena parte de la reorientación de las políticas activas de empleo entronca con el giro introducido por la última reforma laboral (Real Decreto-ley 3/2012) y a partir de la cual se conforman algunas de las recomendaciones más importantes señaladas en el PNR (y, por ende, en el PAPE; cuadro II-19).

En la parte específicamente relacionada con las políticas activas, el PNR correspondiente a 2012 tenía como objetivo la reorientación de los programas de promoción del empleo y de formación profesional, trató de crear nuevos instrumentos para la intermediación y la orientación hacia el mercado laboral, dio prioridad al gasto en bonificaciones sobre los colectivos con mayores problemas de inserción laboral y buscó fomentar la coordinación y la cultura de la evaluación de las políticas activas de empleo entre las diferentes administraciones competentes.

En relación con la cuestión central del desempleo juvenil, señalada como objetivo prioritario y transversal y con desarrollo específico en el marco de la Estrategia Española de Empleo Joven (EEEJ), por el lado de la activación se han propuesto las fórmulas específicas del contrato para la formación y el aprendizaje, las prácticas profesionales o el autoempleo como vías de inserción laboral para los trabajadores más jóvenes. Para ello, se comprometió la movilización de los recursos disponibles a través del Fondo Social Europeo (FSE), destinados a sufragar una parte de este esfuerzo prioritario.

Por otra parte, se incidió en la relación entre formación profesional (FP) y empleabilidad, proponiendo la fórmula de la formación profesional dual, mediante la cual, compatibilizando la formación con la experiencia laboral, se pretende abrir una vía de inserción inicial en el mercado de trabajo.

Finalmente, el apoyo previsto a los emprendedores como fórmula de estímulo al crecimiento y la competitividad de la economía, también debe entenderse como una vía de actuación dentro de las políticas activas de empleo. En este sentido, el PNR preveía la introducción de un marco regulatorio específico en apoyo de los emprendedores que

23. El capítulo I de esta Memoria presenta una visión completa de los distintos aspectos abordados en el PNR de 2012 en su conjunto.

**CUADRO II-19. COORDINACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PAPE 2012 Y DEL REAL DECRETO-LEY 3/2012**

<b>PAPE 2012</b>	<b>Real Decreto-ley 3/2012</b>
1. Reducir la tasa de desempleo juvenil	<p>Modificaciones en la FP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Derecho individual a la formación profesional: permisos retribuidos, adaptación a los cambios en el puesto de trabajo, cuenta individual de formación asociada a la SS.</li> <li>— Participación de centros y entidades de formación debidamente acreditados en el sistema de formación profesional para el empleo.</li> <li>— Modificaciones en el contrato de formación y aprendizaje.</li> </ul> <p>Fomento de la contratación indefinida y creación de empleo, especialmente para jóvenes y en pymes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Creación e incentivación del contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores.</li> <li>— Racionalización del sistema de bonificaciones a la contratación indefinida.</li> <li>— Cambios en el contrato de trabajo a tiempo parcial.</li> <li>— Modificaciones normativas en materia de teletrabajo.</li> </ul>
2. Mejora de la empleabilidad del resto de colectivos afectados por el paro	
3. Apoyo a los emprendedores	
4. Mayor colaboración público-privada a fin de reforzar los mecanismos de búsqueda de empleo	Reforma del marco regulador de las ETT, autorizadas a operar como agencias de colocación.
5. Medidas para colectivos específicos (en particular, personas con discapacidad)	
6. Lucha contra el fraude	

Fuente: Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por la que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012.

promueva la implantación de nuevas empresas, fomente la innovación y mejore la competitividad e internacionalización de las mismas. El cuadro II-20 presenta de forma sistemática el conjunto de políticas activas para el empleo contenidas en el PNR atendiendo a su engarce con los objetivos señalados en el PAPE de 2012.

Dentro de las novedades normativas producidas a lo largo del año en el ámbito de las políticas activas de empleo, cabe señalar inicialmente los matices que introdujo la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral sobre el Real Decreto-ley 3/2012.

---

*Novedades normativas  
en políticas activas de  
empleo*

En primer lugar, el contrato de trabajo indefinido en apoyo de los emprendedores presentó algunas modificaciones con respecto a la formulación del texto en el Real Decreto-ley. La más importante de estas se refiere a la introducción de su carácter coyuntural, al supeditarse el mantenimiento de esta forma contractual a la persistencia de una tasa de desempleo igual o superior al 15 por 100<sup>24</sup>. Asimismo, se produjeron cambios en materias tales como el periodo de prueba<sup>25</sup>, las condiciones para la celebración de este tipo de contratos, las bonificaciones en la contratación de trabajadores mayores de 45 años en situación de desempleo.

Por último, también se contemplaron cambios con respecto a la participación de centros y entidades de formación acreditados en el sistema de formación profesional.

Otra de las novedades legislativas relevantes que, en 2012, modificó las políticas activas de empleo fue el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Este recogió la supresión de las bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo aplicables en los supuestos distintos a los contemplados en la última reforma laboral. De esta forma, el recurso a las bonificaciones se concentra a partir de ahora sobre los contratos para la formación y el aprendizaje a favor de los jóvenes, sobre los parados de larga duración mayores de 45 años y las mujeres.

En este sentido, la apuesta por la empleabilidad de determinados colectivos que se encuentran en una peor posición relativa en el mercado laboral entronca con el enfoque de planificación estratégica y la gestión por objetivos de las políticas de empleo introducidos por la Estrategia Española de Empleo. De esta forma, se trata de reservar el uso de las bonificaciones como instrumento para incentivar la contratación de grupos específicos de personas. En cualquier caso, no es posible obviar que esta nueva filosofía en la orientación de las bonificaciones desde la generalidad hacia determinados grupos también está marcada por el actual contexto de restricción presupuestaria en los fondos dedicables a las políticas activas de empleo.

24. Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, disposición transitoria 9.<sup>a</sup>.

25. En concreto, se prohibió la fijación del mismo cuando el trabajador ya hubiese desempeñado las mismas funciones en la empresa con anterioridad y bajo cualquier modalidad contractual; *Ibidem*, artículo 4, apartado 3.<sup>o</sup>.

**PAPE 2012****Medidas PNR 2012****Revisión de las PAE**

1. Reorientación de los **programas de promoción de empleo**: fomento de la eficiencia y eficacia de las PAE que van destinadas al fomento de la inserción laboral, tanto con el trabajo por cuenta ajena como con el autoempleo, y con prioridad sobre el desempleo juvenil:

Priorizar el empleo juvenil: revisar las actuaciones de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje.

Rediseño del sistema educativo y, en particular, de la formación profesional.

Potenciar el autoempleo y la iniciativa emprendedora.

2. Reorientación de los **programas de formación profesional para el empleo**:

Autorización a los centros y entidades privadas de formación, debidamente acreditadas, a participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo.

Fijación de las acciones formativas prioritarias por parte de los servicios públicos de empleo en las convocatorias de formación para el empleo.

Mayor transparencia.

Evaluación (desarrollo previsto en 2012 de un Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del sistema de formación profesional para el empleo).

3. Nuevos instrumentos para la **orientación** profesional y la **intermediación** en el mercado laboral:

Autorización a las ETT a actuar como agencias de contratación.

Cuenta de formación individual para cada trabajador.

4. Racionalización de los incentivos económicos a la contratación laboral; bonificaciones a la Seguridad Social orientadas especialmente al empleo juvenil y a la contratación indefinida:

Contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.

a) 16-30 años y mayores de 45; derecho a bonificación durante 3 años.

b) Para mantener estos beneficios, habrá que retener al trabajador contratado al menos 3 años y mantener el nivel de empleo en la empresa durante al menos 1 año.

Bonificaciones por la transformación en indefinidos de contratos en prácticas y contratos de relevo y sustitución (en las empresas de menos de 50 trabajadores).

5. **Coordinación y evaluación** por parte de los Servicios Públicos de Empleo:

Estrategia Española de Empleo (concretada anualmente en el PAPE) como marco de referencia para la cooperación entre administraciones.

Catálogo de servicios comunes.

Evaluación de las PAE.

**Plan de Empleo Juvenil**

1. **Empleo juvenil** como objetivo transversal y prioritario, fomentando vías alternativas de inserción como el autoempleo o las prácticas profesionales. Se cuenta con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo:

Reforma e impulso del contrato para la formación y el aprendizaje, para atender al colectivo de jóvenes entre 16 y 30 años.



**PAPE 2012**

**Medidas PNR 2012**

- a) Ya no hay límite de un solo contrato por trabajador.
  - b) La formación teórica se podrá desarrollar en la propia empresa.
  - c) Amplía la duración máxima del contrato a 3 años (nunca podrá menor de 6 meses).
  - d) Para la financiación de la parte formativa, se prevé utilizar recursos del FSE asignados a España.
- Priorización de los incentivos (bonificaciones) destinados a fomentar el empleo juvenil.
- a) Transformación de los contratos (bonificaciones) destinados a fomentar el empleo juvenil.
  - b) Celebración de contratos indefinidos con menores de 30 años.
- Fomento de vías alternativas para la inserción laboral de los jóvenes.
- a) Fomento del autoempleo, en el marco de la próxima Ley de Apoyo a la iniciativa emprendedora.
    - i) Capitalización del 100 por 100 de la prestación por desempleo para jóvenes que inicien una actividad profesional.
    - ii) Incentivos en SS para los nuevos autónomos jóvenes: hasta 30 meses con reducción de cuotas de hasta el 50 por 100.
  - b) Impulso a las prácticas profesionales.
    - i) Programa de prácticas en empresas para jóvenes con cualificación pero sin experiencia.
    - ii) Programa específico de prácticas para jóvenes sin formación.
  - c) Impulso a la movilidad laboral de los jóvenes a través de la Red EURES.

**Empleo juvenil y apoyo del Fondo Social Europeo.**

**2. Formación:** en el marco de una FP reformada (65), introducción de la FP Dual, organizada en torno a dos alternativas:

- a) Dentro de las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo, a través del incremento del periodo de formación en los centros de trabajo, sin que la actividad tenga naturaleza laboral.
- b) Como actividad formativa asociada a la nueva figura del contrato para la formación y el aprendizaje.

**3. Ley de Emprendedores.**

**Lucha contra el fraude**

- 1. Medidas de activación de los trabajadores desempleados.

Lucha contra el fraude en el reconocimiento y percepción de prestaciones.

Aumento de los controles en las renovaciones de demanda de empleo.

Aumento de los controles intensivos de presencia y sesiones informativas.

Vinculación de PAE y políticas pasivas: uso de promotores y orientadores en el refuerzo del compromiso de la actividad; agencias privadas de colocación, realización de políticas activas como requisito previo a la percepción de la RAI.

Controles de salida al extranjero.

Verificación de requisitos de acceso y mantenimiento a las prestaciones: cruce de información en organismos públicos, mayor eficacia en el control de empresas ficticias.

- 2. **Control en bonificaciones** y otros incentivos a la contratación.

### *Medidas relacionadas con la formación*

Por su parte, el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, desarrolló reglamentariamente el contrato para la formación y el aprendizaje y a su vez establecía las bases de la formación profesional dual. En relación a estas cuestiones, el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, dio un nuevo diseño al contrato para la formación y el aprendizaje, regulado en el artículo 11.2 ET, y la Ley 3/2012, de 6 de julio, introdujo a su vez diversas novedades. El objeto de estos cambios era convertir este contrato en un instrumento potenciador del empleo juvenil, ampliando para ello el ámbito de aplicación del mismo hasta los 30 años de edad. Como ya se ha apuntado anteriormente con relación al contrato en apoyo a los emprendedores, la Ley 3/2012 también previó la ampliación coyuntural de los contratos de formación y aprendizaje mientras la tasa de desempleo sea igual o superior al 15 por 100.

Además, el Real Decreto 1529/2012 incidió en el desarrollo de las cuestiones formativas del contrato (arts. 16-25), previendo una regulación de la formación profesional dual<sup>26</sup>.

En relación con la formación para el empleo, que es aquella destinada a facilitar a los trabajadores ocupados y desempleados una formación ajustada a las demandas del mercado de trabajo, el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo<sup>27</sup> introdujo algunas modificaciones en la regulación de los certificados de profesionalidad en relación con el nuevo contrato de formación y aprendizaje reformado y la formación profesional dual. Para ello, se regularon los requisitos para la acreditación de centros con oferta de teleformación, así como de sus tutores-formadores, se amplió la participación en la oferta formativa de los centros de iniciativa privada y empresas, y se establecieron algunas medidas sobre la gestión de esta oferta y el seguimiento de su calidad.

En el ámbito específico de la formación de oferta, también se han introducido algunos cambios, necesarios para adaptar su marco normativo a las modificaciones promovidas en la última reforma laboral<sup>28</sup>. Con ello se trató de dar respuesta a uno de los principios rectores de la reforma, como fue la apuesta decidida por la concurrencia de los centros de formación con los interlocutores sociales en la elaboración de los planes de oferta.

En este sentido, y en correspondencia al reconocimiento de que los centros y entidades de formación acreditados puedan ejecutar planes de formación prioritariamente dirigidos a los trabajadores ocupados, se ha introducido la posibilidad de que aquellos sean también beneficiarios de las subvenciones destinadas a tal objeto. En

26. Para el tratamiento de estos aspectos en la norma, véase el apartado 2.2 y el capítulo III de esta Memoria.

27. Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.

28. Mediante la Orden EES/1726/2012, de 2 de agosto, por la que se modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

segundo lugar, se ha buscado reforzar los principios de eficacia y eficiencia en el ámbito de la gestión de la formación profesional para el empleo. Tales principios deberían tener efecto sobre la determinación de los costes financiados de la formación, la prescripción de las materias certificables y la introducción de una mayor transparencia y agilidad en la tramitación de las ayudas.

Otra de las novedades normativas introducidas recientemente es el conjunto de medidas de apoyo al emprendedor y favorecedoras del autoempleo recogidas en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. En la medida que se incluyen medidas de inserción laboral, la norma tiene una gran parte de política activa de empleo (resumidas en el recuadro II-9). Por otro lado, su acento en el empleo joven se inscribe en el marco más amplio de la EEEJ 2013-2016<sup>29</sup>. Dentro de esta, las actuaciones específicamente relacionadas con el fomento de las fórmulas de autoempleo y emprendimiento han sido concebidas como medidas de choque cuyos efectos deberían sentirse en el corto plazo.

**RECUADRO II-9.** PRINCIPALES MEDIDAS DEL REAL DECRETO-LEY 4/2013, DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO

1. Reducciones y bonificaciones en cuotas de Seguridad Social para autónomos menores de 30 años (35, en el caso de las mujeres), incluidos los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).
  - Incorporados al RETA después del 12 de octubre de 2007: i) reducción del 30 por 100 sobre la cuota por contingencias comunes en los 15 primeros meses posteriores a la fecha de efectos del alta, y ii) bonificación del 30 por 100 sobre la cuota en los 15 meses siguientes.
  - Para los menores de 30 años (ambos sexos) sin trabajadores dependientes, que causen alta inicial en el RETA (o no hayan estado en situación de alta en los 5 años previos): i) reducción del 80 por 100 de la cuota en los 6 primeros meses, ii) reducción del 50 por 100 de la cuota en los 6 meses siguientes, iii) reducción del 30 por 100 de la cuota en los 3 meses siguientes y iv) bonificación del 30 por 100 de la cuota en los 15 meses siguientes.
2. Reducciones y bonificaciones en la SS para personas con discapacidad igual o superior al 33 por 100 y se establezcan como autónomos.
3. Compatibilización de la prestación por desempleo con el trabajo autónomo para los menores de 30 años (máximo de 270 días).
4. Capitalización de la prestación por desempleo (hasta el 100 por 100) para los menores de 30 años (35, mujeres) que se constituyen en autónomos.

29. [http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento.pdf).

**RECUADRO II-9.** PRINCIPALES MEDIDAS DEL REAL DECRETO-LEY 4/2013, DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO  
(continuación)

5. Cotización voluntaria en contingencias profesionales para trabajadores por cuenta propia menores de 30 años.
6. Incentivos fiscales para los nuevos autónomos.
  - IS: tipo 15 por 100 para los primeros 300.000 euros de base imponible y 20 por 100 para la base restante. Aplicable en primer periodo con base imponible positiva y el siguiente.
  - IRPF: i) nueva reducción del 20 por 100 sobre los rendimientos en el primer ejercicio con rendimientos positivos y el siguiente y ii) supresión del límite a la exención fiscal sobre las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.
7. Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa de trabajadores jóvenes (menores de 30 años) desempleados. Reducción de la cuota empresarial a la SS del 100 por 100 en empresas con menos de 250 trabajadores (75 por 100 si la plantilla es superior).
8. Incentivos a la contratación indefinida de jóvenes (menores de 30 años) desempleados en microempresas (menos de 10 trabajadores) y por parte de autónomos. Reducción de la cuota empresarial a la SS del 100 por 100.
9. Incentivos a la contratación por parte de emprendedores menores de 30 años, sin asalariados a su cargo. En los primeros contratos indefinidos de desempleados de larga duración a partir de 45 años, reducción de la cuota empresarial a la SS del 100 por 100.
10. Contrato ‘primer empleo joven’, dirigido a desempleados menores de 30 años sin experiencia laboral (o inferior en todo caso a los 3 meses). Duración mínima de 3 meses; máxima de 6 (12 si lo permite el convenio colectivo aplicable).
11. Contratos en prácticas para el empleo joven (menores de 30 años), con reducción de la cuota empresarial a la SS del 50 por 100 durante la vigencia del contrato.
12. Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social.
13. Base de datos común de ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación (Portal Único de Empleo), extensible al territorio estatal y del Espacio Económico Europeo.

Fuente: elaboración propia a partir del texto del citado Real Decreto-ley.

### 1.3.2. El gasto en políticas de empleo en 2012

El gasto en políticas de empleo en España en 2012 se cifró en una cantidad cercana a los 38.000 millones de euros, lo que supuso un descenso con respecto a los fondos dedicados el año anterior y representó el 3,6 por 100 del PIB español, en línea con el gasto relativo que en los últimos años de crisis se ha venido destinando a esta partida. Como es lógico, la mayor parte de la dotación presupuestaria definitiva fue destinada a sufragar la protección por desempleo (84 por 100 del total).

Ello ha colocado a España a la cabeza del gasto europeo en esta materia. En términos comparados, el gasto español alcanzó en el año 2010, último ejercicio disponible para la comparación con el resto de Estados miembros de la Unión Europea según los datos de Eurostat, el 4,0 por 100 del PIB (cuadro II-21).

---

*Gasto en políticas de empleo: España y la Unión Europea*

No obstante, los datos de 2010 volvieron a manifestar el diferencial español con respecto a la Unión Europea en cuanto al esfuerzo de gasto en políticas de empleo con relación a la tasa de paro, ya que el 0,196 por 100 del PIB por punto porcentual de desempleo se sitúa ligeramente por debajo de la media europea (0,24 por 100). En este ámbito, de nuevo, resulta especialmente necesario distinguir entre políticas activas y pasivas, puesto que el diferencial imputable a las primeras (0,04 por 100, frente al 0,087 por 100 en el conjunto de la Unión) es el que explica el diferencial total con la Unión Europea.

Aun así, cabe resaltar que, si bien el gasto en protección pasiva por punto porcentual de paro es, por tanto, consistente con la media europea (0,16 por 100 en España, por un 0,15 por 100 en la Unión Europea), este se encuentra muy alejado del gasto relativo en los países que destinan más recursos a esta partida. Además, el hecho de que el año de referencia sea 2010 hace suponer que, desde entonces, el gasto por punto porcentual de paro en España ha debido disminuir, puesto que en ese punto de la crisis muchos de los perceptores todavía eran recientes y se encontraban al principio de sus prestaciones contributivas (en 2010, de hecho, se alcanzaba el máximo relativo en la tasa de cobertura<sup>30</sup>), y teniendo en cuenta además que el sistema de protección por desempleo español se caracteriza por tasas de reemplazo equiparables a las europeas pero con una duración de la percepción más corta. Ello, unido al incremento de la tasa de paro desde 2010 hasta la actualidad, permite sustentar la hipótesis de la disminución del esfuerzo de gasto por punto de paro en España.

En este contexto, las particularidades de España en cuanto a la composición del gasto en políticas de empleo se mantuvieron con respecto a años anteriores. En primer lugar, el gasto en políticas de protección en 2010 en España absorbió el 79,5 por 100 del total, frente al 20,5 por 100 dedicado al gasto en políticas activas. Este porcentaje relativo destinado a políticas activas se situaba más de 15 puntos por debajo de lo dedicado en el conjunto de la Unión Europea (36,3 por 100) y quedaba muy lejos de lo que gastan los países líderes en políticas activas en el seno de la Unión, como Suecia (70 por 100 del total destinado a políticas de empleo) o Dinamarca (53 por 100)<sup>31</sup>.

---

*Distinta composición del gasto en políticas activas*

30. Tasa de cobertura = número de beneficiarios / (registrados en el paro SEPE+beneficiarios REASS+beneficiarios renta agraria).

31. En esta comparativa, el cómputo del gasto en políticas activas incluye el gasto destinado a servicios de mercado de trabajo.

**CUADRO II-21. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2010**  
(Porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo		Políticas activas (categorías 2 a 7)		Políticas pasivas (categorías 8 y 9)		Gasto total		Gasto total en políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro		Gasto total por punto básico de tasa de paro	
Alemania	0,382	0,564	1,335	2,281	0,079	0,133	0,321					
Austria	0,187	0,659	1,404	2,250	0,150	0,192	0,511					
Bélgica	0,218	1,262	2,270	3,750	0,152	0,178	0,452					
Bulgaria	0,039	0,094	0,451	0,584	0,009	0,013	0,057					
Chipre	0,036	0,256	0,693	0,985	0,041	0,046	0,156					
Dinamarca	0,379	1,400	1,572	3,351	0,187	0,237	0,447					
Eslavaquia	0,100	0,233	0,607	0,940	0,016	0,023	0,065					
Eslovenia	0,109	0,401	0,677	1,187	0,055	0,070	0,163					
España	0,126	0,680	3,140	3,946	0,034	0,040	0,196					
Estonia	0,087	0,144	0,870	1,101	0,009	0,014	0,065					
Finlandia	0,132	0,864	1,780	2,776	0,103	0,119	0,330					
Francia	0,303	0,830	1,455	2,588	0,086	0,117	0,267					
Grecia	0,011	0,219	0,710	0,940	0,017	0,018	0,075					
Holanda	0,391	0,788	1,751	2,930	0,175	0,262	0,651					
Hungría	0,088	0,527	0,720	1,335	0,047	0,055	0,119					
Irlanda	0,168	0,736	2,991	3,895	0,053	0,065	0,280					
Italia	0,031	0,320	1,452	1,803	0,038	0,042	0,215					
Letonia	0,041	0,513	0,693	1,247	0,026	0,028	0,063					
Lituania	0,082	0,226	0,481	0,789	0,013	0,017	0,044					
Luxemburgo	0,052	0,419	0,805	1,276	0,091	0,102	0,277					
Malta	0,118	0,038	0,352	0,508	0,006	0,023	0,074					

**CUADRO II-21. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2010 (continuación)**  
(Porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas (categorías 2 a 7)	Políticas pasivas (categorías 8 y 9)	Gasto total	Gasto total en		Gasto total por punto básico de tasa de paro
					políticas activas por punto de tasa de paro	políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	
Polonia	0,092	0,602	0,342	1,036	0,062	0,072	0,107
Portugal	0,114	0,579	1,390	2,083	0,048	0,058	0,174
República Checa	0,112	0,221	0,367	0,700	0,030	0,046	0,096
Reino Unido	—	—	—	—	—	—	—
Rumanía	0,028	0,028	0,548	0,604	0,004	0,008	0,083
Suecia	0,489	0,805	0,570	1,864	0,094	0,150	0,217
UE-27*	0,235	0,636	1,528	2,400	0,064	0,087	0,240

\* Los datos de Reino Unido correspondientes a 2010 no están disponibles. EU-27 no incluye, por tanto, a ese país.

Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo. Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, estos últimos también enmarcan otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and participants data in 2010, 2013*.

Por categorías de gasto dentro de las políticas activas, cabe señalar cómo las partidas de formación y servicios de mercado ocupan un porcentaje de gasto relativo sensiblemente inferior al que concentran en el conjunto de la Unión Europea. En cambio, el peso del gasto en incentivos al empleo (bonificaciones) es ligeramente superior en nuestro país, aunque esta partida viene experimentando una evolución descendente en los últimos años registrados en la serie estadística. Además, a la luz de los cambios normativos que han limitado el papel de las bonificaciones y la evolución del mercado de trabajo, que ha provocado la caída en el número de contratos laborales celebrados, es previsible que el descenso haya continuado más allá de 2010.

El reparto de la financiación del gasto en políticas de empleo en España procede en su mayoría de las cotizaciones por formación profesional (financiación afectada), que aportan el 58,6 por 100 de los fondos destinados a esas actuaciones. A este respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional<sup>32</sup> ha fijado el carácter finalista de la cuota de formación profesional, reforzando de esta manera el vínculo entre estos recursos y los programas de formación.

---

*Gasto en políticas de empleo en España en 2012*

A las cotizaciones se añaden los recursos aportados directamente por el Estado (38,3 por 100; financiación no afectada). Por último, este marco de financiación se completa con los fondos aportados directamente por las comunidades autónomas y, en menor medida, por las entidades locales, que también actúan en políticas activas de empleo dentro de su propio ámbito territorial.

En cuanto al SEPE, el volumen de fondos inicialmente dotados ascendió a los 34.000 millones de euros, un 14 por 100 menos que la cantidad correspondiente al presupuesto final de 2011 (cuadro II-22). A pesar de la persistencia en la evolución negativa del mercado de trabajo, el presupuesto inicial de 2012 preveía una disminución del 11,5 por 100 en los fondos destinados a las políticas pasivas, si bien el gasto en prestaciones por desempleo continuaba suponiendo la mayor parte de la dotación presupuestaria inicial del SEPE (más del 80 por 100 sobre el total). Por su parte, las políticas activas sufrieron un recorte aún mayor en el gasto presupuestado, del 24,6 por 100, con respecto a 2011.

Como está siendo habitual en los últimos ejercicios, a lo largo del año surgieron modificaciones significativas sobre el presupuesto inicialmente previsto, con lo que el presupuesto de gasto actualizado definitivo para 2012 superó los 37.000 millones de euros, en lo que suponía una desviación del 10,2 por 100. De hecho, cabe señalar que el aumento en prestaciones por desempleo en el presupuesto definitivo, del 11,4 por 100, neutralizó la reducción presupuestaria prevista inicialmente.

32. Véase a este respecto, entre otras, la STC 244/2012, de 18 de diciembre.



**CUADRO II-22. PRESUPUESTO DE GASTO DEL SEPE, 2008-2012**  
(Millones y porcentaje del PIB, euros corrientes)

	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo		Formación profesional		Otros**		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	3.537,8	0,3	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	3.610,0	0,3	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	3.210,8	0,3	38.370,6	3,6
2011	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	3.200,7	0,3	39.918,4	3,7
2012 (inicial)	28.517,9	2,7	2.850,8	0,3	1.671,3	0,2	1.279,9	0,1	34.320,0	3,3
2012 (definitivo)	31.778,5	3,0	2.744,6	0,3	1.653,9	0,2	1.658,1	0,2	37.835,1	3,6
2012*	31.697,1	3,0	2.465,6	0,2	1.573,0	0,1	1.339,7	0,1	37.075,4	3,5
Variación presupuesto inicial 2012/2011	-11,5		-0,5		2,6		-60,0		-14,0	

\* Obligaciones reconocidas según Avance de Liquidación del Presupuesto del SPEE 2012.

\*\* Incluye los datos del Prepara (que, en 2012, ascendieron a 660,4 millones de euros) y del PRODI (10 millones).  
Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2011) y Avance de 2012.

Las diferentes partidas del presupuesto del SEPE experimentaron una evolución bastante estable con respecto a 2011. El aspecto más destacable, no obstante, es la caída en el epígrafe “Otros”, explicable por la desaparición de la partida de transferencia a las comunidades autónomas en el presupuesto de 2012, así como de los fondos estatales destinados a escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo.

La dotación presupuestaria inicial prevista para el desempleo en 2012 superó los 28.000 millones de euros, cerca del 84 por 100 del volumen total de recursos disponibles para las políticas de empleo. Como se ha visto anteriormente, la necesidad de hacer frente a un volumen de perceptores de prestaciones por desempleo superior al previsto obligó a adaptar, de forma acorde, la dotación presupuestaria de esa partida, que se elevó hasta los 31.000 millones de euros (un 11,4 por 100 por encima de lo inicial).

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del SEPE (cuadro II-23), el gasto comprometido en desempleo alcanzó los 31.000 millones de euros, lo que indicaba un grado de ejecución presupuestaria del 99,7 por 100. Sin embargo, el gasto real en algunas partidas, y especialmente el correspondiente a las prestaciones contributivas, superó lo presupuestado y generó insuficiencias por valor de poco más de 400 millones de euros.

### 1.3.3. Balance del año en políticas activas

El balance de las políticas activas de empleo constituye una parte especialmente importante de su análisis, en la medida que permite una primera aproximación a la efectividad de las mismas. Este ejercicio, además, entronca con el énfasis dado a la evaluación en la EEE como componente clave a la hora de determinar la utilidad y eficacia de ciertos instrumentos de activación por encima de otros, especialmente útil en el contexto actual de restricción presupuestaria. A pesar de ello, la carencia de datos (notablemente, en la vertiente de colaboración público-privada de las políticas activas) o la propia fase de transición en que todavía se encuentra el marco normativo que rige las políticas activas de empleo, restan la perspectiva necesaria para una evaluación plena de las mismas.

Asimismo, el balance que se realice no puede abstraerse de la atonía que afecta al mercado de trabajo español, lo que, a pesar de hacer a las políticas activas más necesarias si cabe, complica en buena medida su eficacia.

#### *Intermediación laboral*

Los servicios públicos de empleo realizan las tareas de orientación y asesoramiento necesarias para una mejor conexión entre las ofertas y demandas en el mercado de trabajo.

En los últimos años se ha buscado imprimir un mayor dinamismo a la intermediación mediante la apertura de estas funciones a la colaboración público-privada,

**CUADRO II-23. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2012**  
(Millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto				Ejecución		
	Inicial	Modificación	Actualizado (1)	Obligaciones reconocidas (2)	% ejecución sobre presupuesto (2/1)	Insuficiencias presupuestarias	Gasto real
Prestaciones a los desempleados	28.503,1	3.260,5	31.763,6	31.697,1	99,8		31.763,6
Prestaciones contributivas	14.329,1	1.980,3	16.309,3	16.309,3	100,0	172,3	16.481,6
Subsidio por desempleo	5.747,4	409,1	6.156,5	6.156,5	100,0	37,3	6.193,8
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	5.731,4		5.731,4	6.367,2	111,1	17,8	5.749,2
Cuotas beneficiarios subsidio	859,4	89,4	948,7	928,9	97,9		948,7
Cuotas beneficiarios subsidio REASS	122,9	0,0	122,9	114,0	92,8		122,9
Otras prestaciones	1.713,0	145,9	1.858,9	1.821,0	98,0		1.858,9
<b>Prestaciones por cese actividad autónomas</b>	14,8		14,8	0,4	2,4		14,8
Prestación económica cese actividad	10,1		10,1	0,2	2,5		10,1
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	3,4		3,4	0,1	3,3		3,4
Otros programas	1,3		1,3	0,0	0,0		1,3
<b>Total</b>	<b>28.517,9</b>	<b>3.260,5</b>	<b>31.778,5</b>	<b>31.697,5</b>	<b>99,7</b>	<b>409,1</b>	<b>32.187,6</b>

Fuente: SEPE, Avance de Liquidación del Presupuesto de Gasto de 2012.

tratando con ello de aprovechar la experiencia de las empresas privadas y garantizar, mediante la apertura a un mayor número de entidades, la calidad y eficiencia del servicio en un contexto de elevado desempleo y fuerte crecimiento de los demandantes de intermediación. La Ley 35/2010 autorizó las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro, pero excluía a las ETT de las actividades de intermediación. Como se ha visto anteriormente, el PNR y el PAPE correspondientes a 2012 incidieron en esta vía al identificar la colaboración público-privada como un instrumento para el refuerzo de los mecanismos de búsqueda de empleo. Con ello se respondía a la previsión del Real Decreto-ley 3/2012, que autorizaba la actuación de las ETT como agencias de colocación, debiendo asegurar su gratuidad en la prestación de servicios a los trabajadores y previa presentación de una declaración responsable ante el Servicio Público de Empleo.

No obstante la magnitud de estos cambios, la ausencia de datos correspondientes a las agencias de contratación privadas impide evaluar si los resultados se han ajustado al propósito inicial del nuevo marco normativo que rige la intermediación laboral. De esta forma, el cuadro II-24 solamente presenta los datos referidos a las ofertas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal en 2012, mediante el cual se cubre tan solo el 14,1 por 100 de puestos ofertados por las empresas<sup>33</sup>.

Así, de los 2 millones de contactos con una oferta de empresa gestionada por el SEPE (1 millón menos que en 2011), solamente el 7,3 por 100 resultaron en colocación. No obstante, este porcentaje mejoraba el registro del año anterior, que se situaba un punto por debajo. De estas colocaciones, casi dos tercios se referían a no beneficiarios de prestaciones. Entre los distintos colectivos de trabajadores, los mayores de 45 años presentaron un porcentaje de éxito superior, especialmente significativo en el caso de los no perceptores de prestaciones (por encima del 11 por 100).

Asimismo, es importante destacar que el porcentaje de ofertas de colocación rechazadas es muy pequeño, por debajo del 1 por 100 del total de ofertas gestionadas, tasa inferior incluso al 1,2 por 100 registrado en 2011.

La coyuntura del mercado de trabajo español durante la crisis y, sobre todo, la constatación de que el sistema de bonificaciones a la contratación vigente tenía una eficacia limitada iniciaron un giro en la política de bonificaciones que se ha ido consolidando en los últimos años. La Ley 35/2010 produjo una primera transformación, al focalizar los esfuerzos de bonificación sobre los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad; en este caso, los jóvenes menores de 30 años con déficit de cualificación y los parados de larga duración de más de 45 años de edad.

---

*Medidas de fomento de la contratación*

cia limitada iniciaron un giro en la política de bonificaciones que se ha ido consolidando en los últimos años. La Ley 35/2010 produjo una primera transformación, al focalizar los esfuerzos de bonificación sobre los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad; en este caso,

33. *Encuesta de Coyuntura Laboral*, Vías utilizadas para cubrir puestos de trabajo, IV trim. 2011.

CUADRO II-24. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR EL SEPE

Colectivos	Envíos a ofertas			Con resultado de colocación						Rechazadas			
	Valor	%	% éxito	Beneficiarios de prestaciones	Valor	% éxito	No beneficiarios de prestaciones	% éxito	Beneficiarios de prestaciones	Valor	% rechazo	No beneficiarios de prestaciones	% rechazo
Mujeres	1.000.217	49,7	51,8	27.794	6,8	48.467	51,5	8,2	3.617	49,0	0,4	6.341	55,0
Menores de 30 años	467.077	23,2	16,3	8.734	6,7	23.746	25,2	7,0	1.269	17,2	0,3	3.511	30,5
Mayores de 45 años	627.907	31,2	46,4	24.909	7,1	31.332	33,3	11,4	2.802	38,0	0,4	2.958	25,7
<b>Total</b>	<b>2.011.618</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>53.701</b>	<b>6,1</b>	<b>94.117</b>	<b>100,0</b>	<b>8,3</b>	<b>7.382</b>	<b>100,0</b>	<b>0,4</b>	<b>11.522</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SEPE.

A continuación, el Plan de Choque incluido en el Real Decreto-ley 1/2011, y fruto del Acuerdo social y económico (ASE) suscrito por gobierno e interlocutores sociales el 2 de febrero de ese año, contempló reducciones en las cotizaciones empresariales por contratos a tiempo parcial de desempleados jóvenes de hasta 30 años o de larga duración. En la misma norma, y en el marco de la modalidad del contrato de formación y aprendizaje, también se establecieron reducciones en las cotizaciones empresariales en los contratos de formación y aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20 años, siempre que estos contratos supusieran un incremento de plantilla, así como bonificaciones en el caso de conversión de contratos temporales a indefinidos. Finalmente, la reforma laboral aprobada por la Ley 3/2012, ha introducido nuevos cambios en el marco de bonificaciones que, dentro del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, han pasado a concentrarse en jóvenes de 16 a 30 años y en mayores de 45, y que se mantienen en el caso de transformación en indefinidos de los contratos de prácticas y los de relevo y sustitución en empresas de menos de 50 trabajadores.

En 2012, cerca de 200.000 contratos fueron objeto de bonificación, lo que supuso casi un 8 por 100 menos que los correspondientes a 2011 (cuadro II-25). De ellos, un 67,6 por 100 fueron contratos temporales, lo que supuso un descenso sobre el 79 por 100 que este tipo de contratos representaron en 2011. Como en años anteriores, la mayoría de estos contratos respondieron a sustituciones de maternidad y otras interinidades, y a la contratación de personas con discapacidad. Dentro de los contratos indefinidos, la mayor parte correspondió a indefinidos de tipo ordinario (53,6 por 100), seguidos de las conversiones (23,6 por 100).

Con relación al nuevo contrato de apoyo a emprendedores introducido por la última reforma laboral, los más de 77.000 contratos celebrados bajo esta modalidad a lo largo de 2012 supusieron el 21,8 por 100 del total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo. No obstante, la aparición del contrato de apoyo a emprendedores no ha tenido un efecto significativo sobre el número total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo celebrados, al quedar compensada con la caída de los contratos indefinidos de fomento. Así, el descenso en el número total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo fue del 5,8 por 100 con respecto a 2011.

Del total de contratos de apoyo a emprendedores, cerca de 35.000 (un 45 por 100) fueron objeto de bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social. Por su parte, entre los distintos grupos para los cuales se preveían incentivos fiscales dentro de esta fórmula contractual, el colectivo más beneficiado fueron los menores de 30 años. Así, los contratos realizados con este grupo de trabajadores doblaron a los formalizados con desempleados beneficiarios de prestaciones.

---

*Primer año del contrato  
de apoyo a  
emprendedores*

CUADRO II-25. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2012

	Contratos indefinidos																	
	Contratos ordinarios indefinidos			Contratos de fomento indefinidos			Personas con discapacidad			Conversiones en indefinido								
	2011	2012	% s. tot.	2011	2012	% s. tot.	2011	2012	% s. tot.	2011	2012	% s. tot.	2011	2012	% s. tot.			
<b>Total de contratos</b>	núm.	núm.	% s. tot.	núm.	núm.	% s. tot.	núm.	núm.	% s. tot.	núm.	núm.	% s. tot.	núm.	núm.	% s. tot.			
Según colectivos de fomento de la contratación indefinida																		
Mayores de 45 años		23.995	2.117	23,2									23.995	2.117	1,0			
Personas con discapacidad		1.923	212	2,3	5.724	813	12,6						7.647	1.025	0,5			
Jóvenes de 16-30 años		41.582	3.697	40,6									41.582	3.697	1,8			
Mujeres desempleadas según L 35/2010		2.466	178	2,0									2.466	178	0,1			
Desempleados inscritos 1 o más meses		21.040	2.188	24,0									21.040	2.188	1,0			
Desempleados contratados temporales en los 2 últimos años		3.590	329	3,6									3.590	329	0,2			
Desempleados contratados indefinidos extinguidos en los 2 últimos años		2.908	390	4,3									2.908	390	0,2			
Conv. contratos temporales iniciados después 18/06/2010										49.793	19	0,1		49.793	19	0,0		
Conversiones contratos temporales RDL J/2011 (Plan de Choque)										228	73	0,5		228	73	0,0		
Conversiones contratos temporales iniciados antes 28/08/2011										36.982	2.919	18,1		36.982	2.919	1,4		
Conversiones contratos temporales iniciados después 28/08/2012										4.054	2.716	16,8		4.054	2.716	1,3		
No acogidos	1.890	36.660	100,0		1.442	5.656	87,4	16.176	10.420	64,5	168.832	142.738	100,0	188.340	195.474	92,6		
Otros colectivos de fomento 2011										13.972				13.972				
Según colectivo objeto de bonificación																		
Desempleados mayores de 45 años, 16-30 años Col. anteriores	6	16	0,0	50	142	1,6				218	222	0,2	274	380	0,2			
Sustitución por maternidad, adopción o acogimiento													72.009	63.317	44,4	72.009	63.317	30,0
Otras interinidades													30.178	28.326	19,8	30.178	28.326	13,4

CUADRO II-25. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2012 (continuación)

	Contratos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total									
	indefinitos ordinarios		indefinitos de fomento		con discapacidad		en indefinido		temporales		Total									
	núm.	% s. tot.	núm.	% s. tot.	núm.	% s. tot.	núm.	% s. tot.	núm.	% s. tot.	núm.	% s. tot.								
<b>Total de contratos</b>	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012								
Personas con discapacidad	606	1.313	3,6	1.707	174	1,9	7.166	6.469	100,0	5.000	3.826	23,7	46.346	48.017	33,6	60.825	59.799	28,3		
Trabajadores en riesgo de exclusión social	103	374	1,0	233	111	1,2							1.319	809	0,6	1.655	1.294	0,6		
Victimas de violencia	56	146	0,4	108	9	0,1							304	318	0,2	468	473	0,2		
Trabajadores en empresas de inserción	19	18	0,0	52	10	0,1							955	871	0,6	1.026	899	0,4		
Contratos de formación													15.813	7	0,0	15.813	7	0,0		
Investigadores en formación													1.690	850	0,6	1.690	850	0,4		
Conv. a indefinido acogido a bonificación							259	120	0,7				259	120	0,1					
Conv. a indefinido según RDL 10/2010-35/2010							17.372	767	5				17.372	767	0,4					
Jóvenes 16-30 años, empresas <50 trabaj.		26.014	71,0										1	0,0	12,3					
Mujeres 16-30 años subrepresentadas en empresas <50 trabajadores		209	0,6												209					
Mayores 45 años, empresas <50 trabaj.		8.465	23,1												8.465					
Mujeres <45 años subrep. En empresas <50 trabajadores		105	0,3												105					
Conversion a indefinido Ley 43/2006																				
Conversion a indefinido RDL 1/2011							68	378	2,3						378	0,3	68	378	0,2	
Conversion a indefinido RDL 3/2012															5.700	35,3		5.700	2,7	
No bonificados				84.159	8.665	95,1									98.506	5.343	33,1	182.665	14.008	6,6
Otros colectivos bonificables 2011	1.100			11.195														12.295		
<b>Total</b>	<b>1.890</b>	<b>36.660</b>	<b>100,0</b>	<b>97.504</b>	<b>9.111</b>	<b>100,0</b>	<b>7.166</b>	<b>6.469</b>	<b>100,0</b>	<b>121.205</b>	<b>16.147</b>	<b>100,0</b>	<b>168.832</b>	<b>142.738</b>	<b>100,0</b>	<b>396.597</b>	<b>211.125</b>	<b>100,0</b>		

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*, 2012-2011.



No obstante, la aplicación de estas deducciones fiscales tuvo un efecto incentivador relativo. En este sentido, el 82 por 100 de los contratos de apoyo a emprendedores celebrados correspondió a trabajadores que no eran objeto de deducción. Ello apunta a que los incentivos fiscales no constituyen la principal ventaja ofrecida por este tipo de contrato. El especial impacto de este contrato sobre los menores de 30 años, con o sin deducción, resulta destacable, aunque el escaso volumen de contratos y el recorrido todavía corto de esta modalidad deben ser tomados en cuenta.

En relación con el Programa Prepara, a lo largo de 2012 se registraron casi 300.000 nuevas altas, un 9,8 por 100 más que las certificadas durante el periodo entre febrero de 2011 (en que se inició el programa) y finales de ese año. El perfil de las nuevas altas fue muy parecido al de 2011, puesto que el 45,3 de los inscritos eran mujeres, el 36,2 por 100 jóvenes menores de 30 años y un 6,8 por 100 superaba los 45 años de edad. Como se aprecia en el gráfico, el programa inició una senda descendente en el ritmo de nuevas incorporaciones a partir de la segunda mitad del año.

Más allá del efecto administrativo que podría ser imputable a las incertidumbres con relación a las sucesivas prórrogas del Prepara (y que el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, parece haber despejado), la evolución pone en evidencia la pérdida progresiva de su potencia cohesionadora, toda vez que con el avance de la crisis el número de trabajadores que cumple con las condiciones para el cobro de la prestación es cada vez menor. En este sentido, la suma del umbral de renta exigido<sup>34</sup>, el requisito de no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar o la imposibilidad de haberse acogido previamente al programa reduce cada vez más el conjunto de demandantes potenciales.

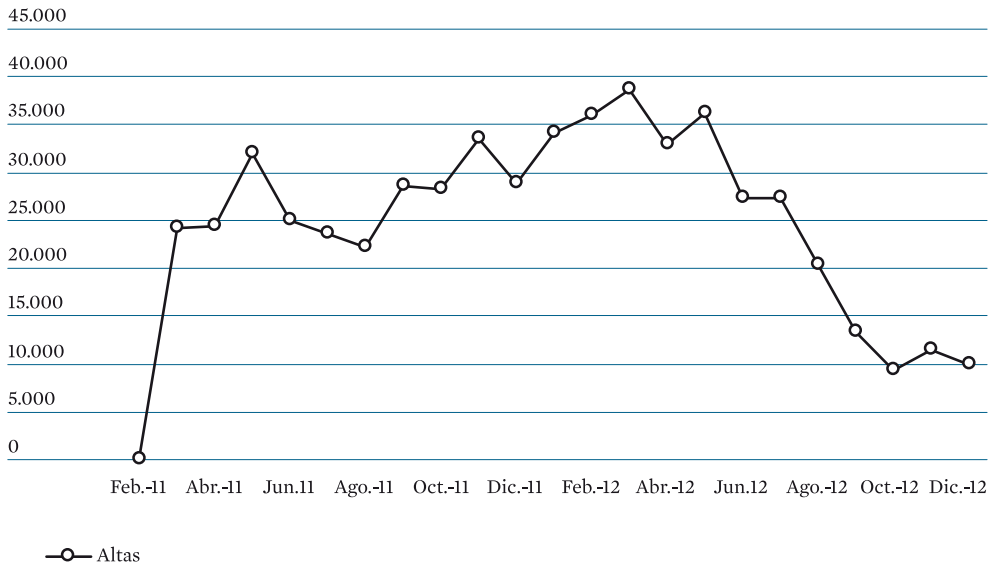
**CUADRO II-26.** CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES E INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO (Desde febrero de 2012)

Porcentaje sobre total	Contratos trabajadores <30 años	Desempleados beneficiarios prestación	Desemp. benef. contrib. y 1º contr. trabaj. <30 años	Contratos sin deducción fiscal	Total contratos emprendedores	Total indefinidos iniciales tiempo completo
Menores de 30 años	100,0	21,3	100,0	41,0	47,0	25,3
31-44 años		33,8		35,4	30,9	44,8
Mayores de 45 años		45,0		23,6	22,1	29,9
<b>Total</b>	<b>8.688</b>	<b>4.861</b>	<b>365</b>	<b>63.346</b>	<b>77.260</b>	<b>354.452</b>

Fuente: SEPE.

34. Inferior al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar.

GRÁFICO II-12. NUEVAS ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2012



\* En la serie de datos mensuales de 2012 no aparece la cifra correspondiente a junio, que está acumulada a la del mes de julio. Para mantener la continuidad de la serie, se ha optado por dividir la cifra entre dos.  
Fuente: SEPE.

Estas condiciones endurecen la accesibilidad de un programa que, en todo caso, ha demostrado mayor eficacia como política pasiva de sostenimiento de rentas que como política activa. Así, cabe recordar que en 2011 las colocaciones de personas beneficiarias del programa se situaron en torno al 18 por 100, mientras que el resto de beneficiarios habían recibido servicios de orientación e información (76 por 100) y, minoritariamente, formación (6 por 100).

En 2012 se produjeron casi 5 millones de actuaciones dentro de los programas de empleo y formación, destinados a mejorar la cualificación y las capacidades de los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, como vía para favorecer sus posibilidades de empleo en el mercado. La mayor parte de estas acciones, un 69,7 por 100 del total en cuanto a número de participantes, consistieron en programas para construir itinerarios de empleo. A continuación, destaca el número de participantes en el Plan extraordinario de medidas de orientación (PEMO), destinado al colectivo de desempleados con dificultades especialmente graves para la inserción laboral. Por otra parte, es reseñable el limitado peso de los programas en los que se combina la formación con la experiencia laboral, que ocuparon poco más de 25.000 participantes sobre el total. Hay que recordar que una persona puede participar en varias actuaciones a lo largo del año; por eso se habla de participantes y no de personas.

CUADRO II-27. PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2012

	Participantes		Sexo		Edad			Tiempo en desempleo			Nivel de estudios		Particip. discapac.	Percep. prestac.		
	Mujeres	Hombres	16-24	25-54	>55	<6	6 y 12	>12	Sin estud.	Básico	FP	Bachiller Univ.				
<b>Eje 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresarios y empresas</b>																
<i>Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica</i>																
	10,931	36,8	63,2	3,9	92,1	4,1	69,1	14,9	16,0	0,2	48,5	21,1	11,8	18,4	0,9	83,9
Fomento del empleo autónomo	9,224	33,8	66,2	2,8	92,9	4,3	77,2	14,4	8,4	0,2	46,1	20,7	12,6	20,3	0,6	92,3
Iniciativas locales de empleo	1,647	54,2	45,8	9,4	87,5	3,1	25,4	17,2	57,4	0,2	60,8	23,7	7,7	7,7	3,0	40,1
Agentes de empleo y desarrollo local (AEDL)	60	25,0	75,0	10,0	90,0	0,0	33,3	28,3	38,3	1,7	80,0	3,3	5,0	10,0	0,0	0,0
<b>Total eje 1</b>	<b>10,931</b>	<b>36,8</b>	<b>63,2</b>	<b>3,9</b>	<b>92,1</b>	<b>4,1</b>	<b>69,1</b>	<b>14,9</b>	<b>16,0</b>	<b>0,2</b>	<b>48,5</b>	<b>21,1</b>	<b>11,8</b>	<b>18,4</b>	<b>0,9</b>	<b>83,9</b>
<b>Eje 2. Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad</b>																
<i>Programas que combinan formación y experiencia laboral, mediante la realización de obras o servicios de interés colectivo</i>																
	25,241	49,4	50,6	19,8	71,6	8,6	36,0	18,4	45,6	0,6	67,0	14,5	6,8	11,2	3,4	8,4
Programas experienciales con organismos	1,874	71,6	28,4	14,8	80,6	4,5	45,8	18,7	35,5	0,2	22,2	21,0	6,9	49,7	8,0	6,3
Colaboración con corporaciones locales	18,178	48,8	51,2	14,0	75,1	10,9	33,3	18,8	47,9	0,6	69,7	14,6	5,5	9,5	3,1	9,1
Escuelas taller y casas de oficios	2,153	30,7	69,3	99,7	0,3	0,0	58,8	17,5	23,7	0,5	78,0	12,7	7,1	1,7	1,7	6,2
Talleres de empleo	3,036	52,4	47,6	0,7	95,8	3,6	30,3	15,8	53,9	0,4	70,4	10,7	14,2	4,4	3,1	6,8
<i>Programas para la inserción laboral en personas con discapacidad</i>	41,090	45,7	54,3	6,2	85,3	8,4	70,3	12,3	17,4	0,5	71,9	16,3	6,9	4,3	80,1	3,9
En el mercado protegido (centros especiales de empleo)	35,295	46,4	53,6	6,2	85,7	8,1	71,0	12,2	16,8	0,5	73,2	16,1	6,7	3,5	81,1	3,9
En el mercado ordinario (discapacitados RD 1451)	5,795	41,5	58,5	6,4	82,8	10,8	66,0	12,9	21,1	0,6	64,1	17,9	8,6	8,8	73,7	4,2
<i>Programas para construir itinerarios de empleo</i>	3,289,272	49,4	50,6	14,0	79,2	6,8	55,1	16,4	28,5	1,6	67,2	14,1	7,2	10,0	3,8	36,0
Orientación Profesional para el Empleo y Autoempleo (OPPAS)	2,285,046	49,0	51,0	14,9	79,2	5,9	56,4	16,7	26,9	1,7	66,4	14,6	7,0	10,2	3,5	31,6
Itinerarios Integrados para el Empleo (programas experimentales)	1,004,226	50,2	49,8	11,9	79,2	8,8	52,1	15,7	32,1	1,2	68,9	13,0	7,5	9,5	4,4	45,8

CUADRO II-27. PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2012 (continuación)

	Sexo		Edad				Tiempo en desempleo			Nivel de estudios		Particip. discapac.	Percep. prestac.				
	Participantes	Mujeres	Hombres	16-24	25-54	>55	<6	6 y 12	>12	Sin estud.	Básico			FP	Bachiller	Univ.	
<i>Programas de formación dirigidos preferentemente a personas desocupadas</i>	269865	52,6	47,4	19,7	77,3	3,0	50,8	21,0	28,2	0,5	44,8	25,6	13,0	16,2	3,4	39,8	
Formación de trabajadores y trabajadoras con compromiso de contratación																	
Formación oferta dirigida preferentemente a personas sin trabajo (60%-40%)	269865	52,6	47,4	19,7	77,3	3,0	50,8	21,0	28,2	0,5	44,8	25,6	13,0	16,2	3,4	39,8	
<b>Total eje 2</b>	<b>3,625,468</b>	<b>49,6</b>	<b>50,4</b>	<b>14,4</b>	<b>79,1</b>	<b>6,6</b>	<b>54,8</b>	<b>16,7</b>	<b>28,5</b>	<b>1,5</b>	<b>65,6</b>	<b>15,0</b>	<b>7,6</b>	<b>10,4</b>	<b>4,6</b>	<b>35,7</b>	
AEPSA (Acuerdo para el empleo y la protección social agrarios)	136,325	51,6	48,4	8,1	79,0	12,9	71,5	18,5	9,9	1,4	91,4	4,9	1,7	0,6	0,8	25,3	
Plan extraordinario de medidas de orientación (PEMO)	949,762	47,6	52,4	14,2	78,9	6,9	55,9	17,3	26,8	1,3	64,8	14,9	7,8	11,2	3,1	39,3	
<b>Total</b>	<b>4,722,486</b>	<b>49,2</b>	<b>50,8</b>	<b>13,5</b>	<b>78,9</b>	<b>7,7</b>	<b>57,9</b>	<b>17,5</b>	<b>24,7</b>	<b>1,3</b>	<b>68,1</b>	<b>13,7</b>	<b>7,1</b>	<b>9,9</b>	<b>4,2</b>	<b>36,2</b>	

Fuente: SEPE.

El desajuste entre los programas realizados a lo largo de 2012 y las prioridades señaladas en el marco estratégico de las políticas de empleo esbozado al inicio del epígrafe, atestigua la fase de transición en que todavía se encuentran estos programas. En particular, está por ver la adaptación de los programas a las prioridades señaladas en la EEE o el PAPE, en las cuales ya se contemplaba la participación de centros de formación acreditados en el sistema de formación para el empleo o la fijación de acciones formativas prioritarias por parte de los Servicios Públicos de Empleo de acuerdo con sus perspectivas de eficacia.

La formación para el empleo ocupa un papel fundamental en el conjunto de las políticas activas de empleo. Su objetivo es ofrecer una programación amplia de acciones de formación, ajustada a las necesidades del mercado y que ofrezca respuesta a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo formativo de los trabajadores. En 2012, el número de alumnos formados bajo esta modalidad fue un 21 por 100 inferior al del año precedente (cuadro II-28). Un 53,5 por 100 de los alumnos fueron mujeres, por encima del 46,3 por 100 que estas representaban sobre el total de desempleados en 2012. Por edades, cabe señalar cómo en 2012 se dedicó una mayor atención a los alumnos mayores de 45 años (23 por 100 del total; 18,3 por 100 en 2011), aunque este porcentaje seguía por debajo de su peso en el conjunto de personas desempleadas (28,4 por 100). Por su parte, el peso de los alumnos menores de 25 años disminuyó ligeramente con respecto al año anterior (17 por 100 frente al 20 por 100 en 2011). La tasa de inserción disminuyó 4 puntos porcentuales con respecto a 2011, lo que representó una caída sensiblemente mayor que la registrada en el año anterior, de casi 1 punto. Independientemente de la eficacia de estos programas, el empeoramiento registrado refleja el deterioro del mercado de trabajo español y las dificultades crecientes para encontrar empleo.

De acuerdo con el perfil de estudios de los alumnos, los datos apoyan en buena medida la correlación positiva entre el nivel de estudios previo de los alumnos formados y su inserción laboral. La única excepción corresponde al nivel de estudios equivalente a las enseñanzas universitarias de grado (ISCED-5), cuya tasa de inserción es inferior a los niveles inmediatamente inferior y superior.

---

*Formación y nivel de estudios*

Como en años anteriores, cabe remarcar que el salto cuantitativo en términos de inserción se produce entre el nivel ISCED-3 (segunda etapa de secundaria) e ISCED-4 (post-secundaria técnica no universitaria). No obstante, hay que destacar en sentido negativo que la bajada en la tasa de inserción con respecto a 2011 fue especialmente pronunciada en estas dos categorías de estudios.

Aun tratándose de un colectivo poco numeroso dentro del total de participantes formados, resulta importante señalar el descenso en el número de alumnos formados sin estudios, que fue un 33 por 100 inferior al de 2011. A pesar de ello, la tasa de inserción en este grupo especialmente sensible fue la única que aumentó en 2012, si bien continuaba siendo la más baja de entre todos los niveles de estudios.

CUADRO II-28. FORMADOS Y COLOCADOS SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS, AVANCE 2012

Características sociodemográficas	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2012	Alumnos formados en 2011	Alumnos contratados en 2012*	Tasa de inserción	
				2011	2012
<b>Sexo</b>					
Hombre	88.545	125.398	70.627	61,74	56,32
Mujer	101.781	115.585	64.489	58,51	55,79
<b>Edad</b>					
< 25 años	32.344	48.904	26.949	59,40	55,11
25-45 años	114.203	148.020	90.023	64,70	60,82
> 45 años	43.779	44.059	18.144	43,67	41,18
<b>Nivel de estudios</b>					
Sin estudios	553	826	417	49,63	50,48
ISCED 1 y 2	82.386	107.122	57.548	57,52	53,72
ISCED-3	52.604	61.380	34.188	60,28	55,70
ISCED-4	26.207	32.689	19.807	66,63	60,59
ISCED-5	27.908	38.321	22.751	63,55	59,37
ISCED-6	668	645	405	62,93	62,79
<b>Total</b>	<b>190.326</b>	<b>240.983</b>	<b>135.116</b>	<b>60,12</b>	<b>56,07</b>

\* Alumnos que finalizan con evaluación positiva en 2011 y son contratados hasta el 31 de diciembre de 2012.  
Fuente: SEPE, Observatorio Ocupacional.

La reducción en el número de alumnos formados en 2012 con respecto a 2011 se dejó sentir en todos los sectores, si bien fue menos acusada en el de servicios (-16 por 100), que agrupa a la mayor parte de los alumnos (cuadro II-29). Con estos descensos, además, algunas familias profesionales perdieron posiciones en su importancia relativa (en cuanto a número de alumnos formados). Pero probablemente no se trata solo de un efecto de la crisis, sino también por cambios en las perspectivas sobre ocupaciones y actividades con mayor potencial de empleo para el futuro inmediato. En este punto, la evolución más destacada es, en sentido negativo, la de informática y telecomunicaciones, que perdió un 47,1 por 100 de los alumnos formados y en sentido positivo la de hostelería y turismo, que creció un 49,5 por 100.

Por otro lado, los resultados en términos de inserción bruta, esto es, de colocación independientemente de la familia profesional en que se desarrolló la formación, fueron peores a los del año pasado. Así, todos los sectores y las familias profesionales, con la sola excepción de las industrias alimentarias y el epígrafe 'otros', anotaron descensos en la tasa de inserción. La agricultura y la construcción fueron los sectores que experimentaron el descenso más acusado de la tasa de inserción en 2012.

CUADRO II-29. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, AVANCE 2012

Sector/familia profesional	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2012	Alumnos formados en 2011	Alumnos contratados en 2012	Tasa de inserción 2011	Tasa de inserción 2012
<b>Servicios</b>	<b>146.467</b>	<b>174.386</b>	<b>98.742</b>	<b>59,67</b>	<b>56,62</b>
Actividades físicas y deportivas	1.949	2.316	1.590	68,22	68,65
Administración y gestión	44.308	48.140	26.387	59,54	54,81
Comercio y <i>marketing</i>	7.937	7.844	4.871	64,53	62,10
Imagen personal	4.380	4.748	2.344	53,70	49,37
Informática y comunicaciones	19.232	36.342	17.699	51,78	48,70
Sanidad	6.049	14.158	8.515	64,22	60,14
Seguridad y medio ambiente	2.406	2.823	1.965	77,73	69,61
Servicios socio culturales y a la comunidad	31.312	26.827	16.056	64,67	59,85
Transporte y mantenimiento de vehículos	11.785	19.744	12.297	65,77	62,28
Hostelería y turismo	17.109	11.444	7.018	62,41	61,32
<b>Industria</b>	<b>34.756</b>	<b>52.990</b>	<b>29.183</b>	<b>61,59</b>	<b>55,07</b>
Artes y artesanía	461	1.350	506	41,19	37,48
Electricidad y electrónica	6.926	11.275	6.005	60,06	53,26
Energía y agua	4.214	5.348	3.066	65,43	57,33
Fabricación mecánica	5.294	8.743	5.280	69,69	60,39
Imagen y sonido	2.740	4.260	2.417	62,81	56,74
Industrias alimentarias	2.812	3.837	2.361	59,84	61,53
Industrias gráficas	5.545	10.013	5.099	56,58	50,92
Industrias químicas	1.041	724	486	68,70	67,13
Industrias textiles, confección y piel	538	751	321	45,62	42,74
Industrias de la madera, mueble y corcho	1.123	1.081	502	52,90	46,44
Industrias extractivas	360	278	131	71,82	47,12
Instalación y mantenimiento	3.687	5.305	2.993	63,51	56,42
Vidrio y cerámica	15	25	16	76,00	64,00
<b>Construcción</b>	<b>5.619</b>	<b>9.065</b>	<b>4.681</b>	<b>59,15</b>	<b>51,64</b>
Edificación y obra civil	5.619	9.065	4.681	59,15	51,64
<b>Agrario</b>	<b>2.781</b>	<b>4.475</b>	<b>2.466</b>	<b>64,45</b>	<b>55,11</b>
Agraria	2.698	4.321	2.371	64,53	54,87
Marítimo-pesquera	83	154	95	58,14	61,69
<b>Otro</b>	<b>703</b>	<b>67</b>	<b>44</b>	<b>67,38</b>	<b>65,67</b>
Formación complementaria	703	67	44	67,38	65,67
<b>Total</b>	<b>190.326</b>	<b>240.983</b>	<b>135.116</b>	<b>60,12</b>	<b>56,07</b>

Fuente: SEPE, Observatorio Ocupacional.

De acuerdo con los datos suministrados por la Fundación Tripartita, la formación de demanda alcanzó en 2012 a poco más de 3 millones de trabajadores, un 6,4 por 100 más que en 2011 (cuadro II-30). El sistema de formación profesional para el empleo tiene como objeto el impulso, entre empresarios y trabajadores, de las modalidades de formación que mejor respondan a las necesidades productivas.

*Formación de demanda*

CUADRO II-30. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, 2011-2012

Formación de demanda	Ejercicio 2011		Ejercicio 2012 <sup>(1)</sup>	
<b>Participantes</b>				
Participantes formados	2.986.493		3.176.789	
Tasa de cobertura asalariados <sup>(2)</sup>	24,7		28,3	
Media de horas de formación	27,0		26,1	
<b>Empresas</b>				
Empresas formadoras	432.182		459.620	
Tasa de cobertura de empresas <sup>(3)</sup>	28,8		31,1	
Por tamaño de las empresas	%		%	
1 a 5 trabajadores	269.682	62,4	292.349	63,6
6 a 9 trabajadores	55.544	12,9	58.271	12,7
10 a 49 trabajadores	84.743	19,6	86.687	18,9
50 a 249 trabajadores	18.510	4,3	18.587	4,0
250 a 999 trabajadores	2.917	0,7	2.931	0,6
> 1.000 trabajadores	786	0,2	707	0,2
<b>Financiación (euros)</b>				
Crédito asignado	763.772.616,1		757.851.809,0	
Crédito dispuesto	560.921.613,4		592.128.270,2	

(1) Avance.

(2) Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado (EPA).

(3) Porcentaje de empresas formadoras sobre empresas de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social (excepto sector público).

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

El número de empresas participantes en acciones de formación experimentó el mismo incremento (6,4 por 100) y alcanzaba a un tercio del total de empresas registradas en España. Con todo, se produjo un estancamiento de la financiación con respecto al año anterior. En este sentido, el crédito asignable para acciones formativas (cuyo importe resulta de la aplicación de un porcentaje de bonificación sobre las cuotas sociales satisfechas por concepto de formación profesional continua<sup>35</sup>), se redujo marginalmente (0,8 por 100), rompiendo con la tendencia ascendente de los últimos años. A pesar de ello, las empresas compensaron el estancamiento mediante un incremento del crédito dispuesto, que aumentó un 5,6 por 100 con respecto a 2011.

Según el tamaño de las empresas participantes en el sistema de formación de demanda, destaca el incremento de la participación de las más pequeñas, que ganaron peso sobre el total<sup>36</sup>. Las modalidades presenciales de formación (cuadro II-31) continuaron ocupando a la mayor parte de participantes formados, a pesar de un ligero descenso que fue compensado por el incremento en la formación de carácter mixto y la teleformación.

35. Las empresas de 1 a 5 trabajadores gozan de un crédito mínimo garantizado de 420 euros.

36. No se dispone de datos sobre el perfil de los trabajadores según el tamaño de la empresa a la que pertenecen. En este caso, según los últimos datos disponibles, la mayoría de trabajadores formados en 2011 provenían de empresas de más de 1.000 trabajadores (un 36,5 por 100 del total). No obstante, su peso ha ido disminuyendo a favor de los provenientes de las pymes.



**CUADRO II-31.** PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA SEGÚN TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2011-2012

Acciones formativas	2011		2012	
	Participantes formados Número	%	Participantes formados Número	%
<b>Sexo</b>				
Hombre	1.743.180	58,4	1.815.658	57,2
Mujer	1.243.313	41,6	1.361.131	42,8
<b>Modalidad de impartición</b>				
Presencial	1.806.043	60,5	1.871.981	58,9
A distancia	564.886	18,9	579.086	18,2
Mixta	362.827	12,1	411.467	13,0
Teleformación	252.737	8,5	314.255	9,9
<b>Total</b>	<b>2.986.493</b>	<b>100,0</b>	<b>3.176.789</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

### 2.1. DIÁLOGO SOCIAL

#### 2.1.1. Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea en 2012 estuvo marcado por la inestabilidad económica, la persistencia de incertidumbre monetaria y financiera, y el consecuente deterioro de la situación laboral y social en Europa. Dado este contexto, buena parte del diálogo a tres bandas celebrado en las cumbres sociales tripartitas se centró en debatir sobre cómo lograr fomentar el crecimiento económico y el empleo, al tiempo que reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias y mitigar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal. Los interlocutores sociales junto a los representantes políticos de la política económica europea también tuvieron ocasión de intercambiar opiniones sobre estos aspectos en el encuentro de diálogo macroeconómico, de carácter bianual, celebrado a comienzos de 2013.

---

*2012, un año de escasos resultados en el diálogo social*

Aun así, y como ya sucediera en 2011, el diálogo social europeo en 2012 no fue capaz de producir acuerdos importantes, ya sea de carácter tripartito o bipartito, a excepción del ámbito sectorial, como se verá más adelante. La falta de resultados destacados en el ámbito del diálogo social en los últimos años puede ser resultado de diversos factores entre los que podrían apuntarse los problemas de gobernanza económica surgidos a raíz de la crisis, así como la dificultad de encontrar consenso entre los interlocutores sociales ante el carácter de las medidas adoptadas para hacer frente a la inestabilidad financiera y monetaria.

Y es que las posturas de los interlocutores sociales, si bien fueron coincidentes en cuanto a los objetivos a perseguir, esto es, lograr recuperar la senda de crecimiento sostenible al tiempo que la cohesión social, los mecanismos para lograr tales objetivos, sin embargo, diferían. La organización empresarial *BusinessEurope* se mostraba partidaria de garantizar el ajuste fiscal, reformar los mercados de trabajo para hacerlos más flexibles y garantizar un mejor ajuste de los salarios a la productividad para fomentar la inversión del sector privado y generar así crecimiento económico. La Confederación Europea de Sindicatos (CES), por su parte, se manifestó contraria a las medidas de ajuste fiscal y de fijación salarial propuestas desde la Unión Europea ya que, a su juicio, habían dado como resultado un deterioro económico y del empleo. En contra de estas medidas, y a favor de otras dirigidas a lograr una Europa social que garantice empleos y salarios dignos para los trabajadores, convocó diversas acciones de protesta a lo largo de 2012 y comienzos de 2013.

Otro de los aspectos debatidos en el diálogo social tripartito fue la necesidad de fomentar una participación más activa de los interlocutores sociales en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea, incluyendo la aplicación de los planes nacionales de reforma, cuestión que aquellos ya pusieron de manifiesto en la Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020<sup>37</sup>. A este respecto, el paquete de empleo que presentó la Comisión en junio de 2012, y del que se da cuenta en el apartado 2.1 de este capítulo, señalaba también la necesidad de mejorar los mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas y de empleo a nivel de la Unión Europea, en particular antes del Semestre Europeo, para de ese modo mejorar la eficacia de la gobernanza económica, estableciendo para ello un conjunto de propuestas (recuadro II-10).

En el marco del diálogo social bipartito, tuvo lugar la aprobación del cuarto Programa de Trabajo Conjunto en marzo de 2012. En él se recogen los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2012-2014, a saber: análisis en profundidad del empleo, fomento del empleo juvenil, igualdad de género, educación y aprendizaje a lo largo de la vida, movilidad laboral, mejora de la implementación de los instrumentos de diálogo social, y gobernanza económica y social de la Unión Europea. Conviene señalar, sin embargo, que los objetivos que se marcaron los interlocutores sociales en este Programa, a diferencia de otros anteriores, eran bastante

---

*Necesidad de reforzar la participación de los interlocutores sociales*

---

*Diálogo social bipartito: nuevo programa de trabajo conjunto*

37. CES, *BusinessEurope*, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, 4 de junio de 2010. Para más información, véase Memoria CES 2010, apartado 2.1.1.

**RECUADRO II-10.** PROPUESTAS DE LA COMISIÓN PARA INTENSIFICAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN EL SEMESTRE EUROPEO

Definición de una participación efectiva de los interlocutores sociales de la Unión Europea en relación con las principales prioridades estratégicas de las políticas de empleo i) en el contexto del Semestre Europeo, para intercambiar puntos de vista sobre el crecimiento y las prioridades en materia de empleo; y ii) antes de las reuniones de los Consejos ECOFIN y EPSCO; en esta última participaría la Presidencia del Consejo.

Establecimiento, respetando plenamente la autonomía que el artículo 152 del Tratado confiere a los interlocutores sociales, de un formato tripartito de la Unión Europea para el seguimiento y el intercambio de puntos de vista sobre la evolución salarial en relación con la productividad, la inflación, la demanda interna, el desempleo y las desigualdades en cuanto a ingresos.

Fuente: Comisión Europea, *Hacia una recuperación generadora de empleo*, COM (2012) 173 final.

genéricos y sin compromisos concretos en cuanto a resultados y plazos, no habiéndose producido ningún resultado importante a lo largo de 2012.

Como se ha visto en apartados anteriores de este capítulo, el desempleo juvenil constituye uno de los problemas más preocupantes en el panorama laboral y social de Europa. Los interlocutores sociales han mostrado mucha preocupación por la situación laboral de los jóvenes, habiendo sido incorporado como uno de los asuntos a tratar en su cuarto Programa de trabajo, si bien a lo largo de 2012 no realizaron ningún trabajo conjunto al respecto. Aun así, ambas organizaciones han hecho públicos sus planteamientos sobre cómo potenciar la integración laboral de la población joven (recuadro II-11). De ellos se desprende que existe cierto distanciamiento entre sus posturas lo que probablemente esté dificultado la realización de propuestas conjuntas al respecto.

---

*Preocupación por el desempleo juvenil: propuestas de los interlocutores sociales*

En relación con la necesidad de potenciar el empleo juvenil, la Comisión inició en abril de 2012 un periodo de consultas para establecer un marco de calidad de los periodos de prácticas, entendiéndose que juegan un papel importante para favorecer el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo al facilitar la adaptación de los conocimientos teóricos adquiridos en la educación a las competencias y aptitudes requeridas en los puestos de trabajo<sup>38</sup>. La consulta incluía un conjunto de propuestas dirigidas a mejorar los marcos que

---

*Consultas de la Comisión relativas a los sistemas de prácticas*

38. Comisión Europea, *Marco de calidad para los periodos de prácticas*, COM (2012) 173 final.

**RECUADRO II-11. PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES PARA COMBATIR EL DESEMPLEO JUVENIL**

**Propuestas de BusinessEurope**

- 1) Empezar reformas dirigidas a flexibilizar los mercados de trabajo mediante la creación de figuras contractuales menos rígidas.
- 2) Rebajar el salario mínimo para este colectivo para de ese modo facilitar el acceso a su primer empleo.
- 3) Establecer sistemas de formación dual y fomentar sistemas de aprendizaje que les permita mejorar la transición de la educación al empleo al tiempo que completar sus conocimientos y competencias.
- 4) Mejorar los mecanismos de orientación laboral.
- 5) Fomentar la movilidad laboral mediante el fomento del aprendizaje de idiomas y el funcionamiento de algunas herramientas, como *Eures*.
- 6) Garantía juvenil: la creación de empleo debe ser acorde con los niveles de crecimiento de cada país y el coste de establecer una garantía juvenil puede ser muy elevado, por lo que su implantación debe ser objeto de decisión individual de cada Estado miembro.

**Propuestas de la CES**

- 1) Empezar medidas dirigidas a prevenir el abandono escolar temprano.
- 2) Garantizar una enseñanza de calidad universal.
- 3) Potenciar la orientación laboral.
- 4) Establecer sistemas de formación y aprendizaje de calidad a nivel europeo.
- 5) Garantizar empleos de calidad para los jóvenes.
- 6) Aprobar la garantía juvenil en toda Europa que garantice empleo o formación a los jóvenes con apoyo financiero del FSE bajo una estricta supervisión y evitar el copago para los países más afectados por el desempleo juvenil.

establecen los periodos de prácticas, en tanto que se habían observado ciertas carencias en su utilización. Más concretamente, en un gran número de Estados miembros o bien no existe ninguna normativa específica o la existente es muy limitada. Asimismo, se habían observado problemas en lo que respecta a la calidad de los periodos de prácticas. Pero los principales motivos de preocupación están relacionados con las bajas remuneraciones, ausencia de una cobertura de protección social adecuada, la ausencia de un contenido didáctico de alta calidad y la sustitución de empleados por becarios. Las inquietudes respecto de los periodos de prácticas están relacionadas, en general, con una preocupación más amplia de que los jóvenes queden atrapados en empleos de baja calidad. Todas estas cuestiones son las que llevaron a la Comisión a tratar de establecer un marco de calidad para el ámbito comunitario en su

**RECUADRO II-12.** MARCO DE CALIDAD DE LOS PERIODOS DE PRÁCTICAS

Establecimiento de contratos de periodo de prácticas.  
 Definición de los objetivos profesionales y educativos y de la tutoría/orientación.  
 Reconocimiento adecuado de los periodos de prácticas.  
 Establecimiento de una duración razonable  
 Creación de un sistema de protección social adecuado.  
 Preferencia por que se fije una remuneración y, de hacerse, que sea adecuada.  
 Transparencia de información actualizada relativa a los derechos y las obligaciones y actualización.

conjunto proponiendo, para ello, una serie de ámbitos a incluir en el mismo (recuadro II-12)

La consulta realizada por la Comisión se hizo de forma extensiva a las organizaciones sociales y a la sociedad civil en general. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, sin embargo, consideraron que, tal y como establece la normativa europea (artículos 154 y 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), la Comisión les debería haber consultado antes de la presentación de la propuesta, y así se lo comunicaron formalmente. Ante esta circunstancia, la Comisión volvió a presentar una segunda fase de consulta sobre esta materia, esta vez dirigida exclusivamente a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la que venía a recoger las mismas propuestas que las realizadas en la primera consulta.

Los interlocutores sociales coincidieron en la relevancia de los periodos de prácticas para favorecer la integración laboral de la población joven y en la necesidad de que se cuente activamente con las organizaciones empresariales y sindicales para su implantación. En respuesta a la primera fase de consulta, *Businesseurope*, sin embargo, se postuló a favor de que los marcos de actuación en este ámbito fueran a nivel nacional y no europeo. La CES, en cambio, consideró que el establecimiento de un marco europeo era adecuado y se mostró a favor de seguir avanzando en los aspectos que se proponía en la consulta para establecer un marco de calidad.

Aun así, el proceso está en pleno desarrollo, pendiente de que los interlocutores sociales lleguen a un acuerdo autónomo sobre esta materia. De no ser así, sería la Comisión la que se encargaría de realizar una normativa al respecto.

También en el ámbito de las consultas, y en relación con la revisión de la Directiva de tiempo de trabajo, sobre la que se dio cuenta en la pasada edición de esta Memoria, los interlocutores sociales acordaron abrir un proceso de negociación, aprovechando la posibilidad que

---

*Sin acuerdo sobre la  
revisión de la Directiva  
de tiempo de trabajo*

concedía la última Comunicación de la Comisión en este asunto<sup>39</sup>. Ambas organizaciones, la Confederación Europea de Sindicatos y BusinessEurope, coincidían en la necesidad de revisar la normativa vigente, si bien mantienen divergencias importantes en relación con el grado de revisión de la misma (parcial o global), ámbito de aplicación (regulación en el ámbito de la Unión Europea o no) así como sus objetivos (aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo o reforzar la protección jurídica de los trabajadores). De llegar a un acuerdo en este ámbito, este serviría de base para la revisión de la normativa en esta materia. Sin embargo, tras varios meses de negociación, el acuerdo entre los interlocutores sociales en esta materia no fue posible. Será entonces la Comisión quien proceda a revisar la normativa sobre tiempo de trabajo teniendo en cuenta una evaluación detallada sobre su impacto social y económico, tal y como ya anunció en la Comunicación referida a esta materia.

La Comisión también lanzó una consulta en torno a las reestructuraciones de empresas. El punto de partida fue un documento de debate, el Libro Verde titulado

---

*Consulta de la Comisión  
sobre reestructuración y  
anticipación al cambio*

*Reestructuración y previsión del cambio*, en el que se señalaban las prácticas más adecuadas en el ámbito de la reestructuración y adaptación al cambio. El objetivo de esta consulta era identificar las políticas más eficaces en este ámbito con objeto de fomentar el empleo, el crecimiento y la competitividad como parte de la Estrategia Europa 2020<sup>40</sup>.

Europa 2020<sup>40</sup>.

BusinessEurope se posicionó a favor de ayudar a las empresas y a los trabajadores a adaptarse a los nuevos desafíos en términos de competitividad, si bien se mostró contraria a que se estableciese cualquier obligación adicional a nivel europeo respecto a los procesos de reestructuración dado que son las propias empresas y sus trabajadores los mejor situados para debatir las soluciones más efectivas a adoptar en esta materia. Consideraba imprescindible crear un marco reglamentario europeo estable y predecible pero que no genere cargas innecesarias a las empresas y que estimule la actividad empresarial, asegurando el buen funcionamiento del mercado interior europeo y promoviendo la flexibilidad de los mercados laborales.

La CES, por su parte, se mostró partidaria de emprender medidas urgentes dirigidas a paliar los costes que entrañan las reestructuraciones, en especial a los trabajadores, más aun cuando habían transcurrido diez años desde la primera consulta en esta materia. A este respecto, consideraba imprescindible mejorar el marco legal en el que tienen lugar las reestructuraciones, poniendo énfasis en cinco elementos claves sobre la anticipación y gestión del cambio: 1) preparar a los trabajadores y darles los

39. Comisión Europea, *Revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo*, COM (2010) 801 final, de 21 de diciembre de 2010.

40. COM (2010) 2020.

medios para actuar mediante la educación y la formación; 2) mantener y crear empleos; 3) permitir a los trabajadores tomar parte en las decisiones estratégicas, dando más relevancia a la información, la consulta y la participación; 4) garantizar un marco jurídico europeo y 5) ofrecer una red de protección mediante el papel de las políticas activas del mercado laboral, la protección social y las medidas de apoyo. No obstante, la CES criticó la decisión de publicar un Libro Verde en lugar de proceder a una consulta de los interlocutores sociales.

El diálogo social sectorial constituye un ámbito destacado de negociación entre las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas. En 2012 cabe destacar cinco acuerdos sectoriales: 1) el acuerdo en el sector de transporte que establece ciertos aspectos relativos al tiempo de trabajo; 2) el acuerdo en el sector de fútbol profesional, que establece las condiciones mínimas que deben reunir los contratos de los jugadores profesionales; 3) el acuerdo en el sector de servicios personales, relativo a la seguridad y salud en el trabajo de los empleados de peluquerías; 4) el acuerdo en el sector de la pesca marítima y 5) el acuerdo marco para la calidad de los servicios en el sector de la Administración central. Otra novedad en este ámbito de las relaciones laborales fue la constitución de un nuevo comité sectorial de diálogo social en el sector de la industria agroalimentaria formado por los representantes sindicales y empresariales del sector en el ámbito europeo (EFFAT y FoodDrinkEurope, respectivamente).

El diálogo social en los Estados miembros también se ha visto debilitado con la crisis económica y financiera. Y es que la crisis ha supuesto un reto para el diálogo social, habiéndolo debilitado incluso en países en los que las relaciones entre gobiernos e interlocutores sociales estaban asentadas<sup>41</sup>. Así, y aunque en términos generales los interlocutores sociales han solido formar parte de los procesos de discusión y diseño de las políticas económicas y sociales que se han ido desarrollando en respuesta a la crisis, se han dado mayores dificultades para lograr el consenso y posicionamientos comunes, mayor propensión por parte de los gobiernos para tomar decisiones unilaterales, especialmente en las medidas dirigidas al sector público, así como una mayor descentralización de la negociación colectiva.

En consecuencia, a resultas de la crisis, se han propiciado e incluso agravado las dificultades ya existentes en el diálogo social, como la coordinación y coherencia entre los distintos niveles del diálogo social, o el equilibrio de fuerzas entre los

---

### *Resultados en el diálogo social sectorial*

---

### *Debilitamiento del diálogo social en los Estados miembros*

41. Para un análisis detallado véase: Eurofound, *Diálogo social en tiempos de crisis*, 2012. En él se analiza el papel desempeñado por el diálogo social en el marco de la crisis económica desde que esta diera comienzo en 2008 y hasta mediados de 2010.

interlocutores sociales debido al debilitamiento de las organizaciones sindicales, cuyos niveles de afiliación se han visto reducidos. Con todo, es destacable el acuerdo tripartito alcanzado por los interlocutores sociales y el Gobierno francés en el Pacto nacional para el crecimiento, la competitividad y el empleo.

La eficacia del diálogo social ha estado condicionada por diversos factores de tipo institucional, constatándose mejores resultados, especialmente en el ámbito sectorial, en los países con mayor respaldo gubernamental a los interlocutores sociales así como con mayor arraigo de procesos de diálogo social. En estos casos, los resultados más frecuentes se han referido al consenso entre las partes a favor de la reducción de la jornada laboral, como medida de mantenimiento del empleo, lo que ha solido requerir del apoyo del gobierno para compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores que se acogen a este tipo de medidas, así como de los gastos destinados a su formación.

A lo largo de 2012 no se ha aprobado ninguna directiva de gran relevancia en materia sociolaboral. Únicamente cabe señalar, en este terreno, la adopción de la Directiva 2012/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se modifica la Directiva 2008/106/CE relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, que tiene por objeto integrar en el Derecho comunitario las denominadas “Enmiendas de Manila”, de 25 de junio de 2010<sup>42</sup>, al Anexo del Convenio internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW), firmado en 1978.

De otro lado, hay que apuntar que, durante 2012, estuvieron paralizados los trabajos de debate y de preparación en el seno del Consejo en torno a las propuestas de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, de mejora de la protección de las trabajadoras embarazadas y de las que han dado a luz recientemente o que se encuentren en periodo de lactancia, sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de la misma empresa y sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional<sup>43</sup>.

Por el contrario, es necesario subrayar que en 2012 se iniciaron en el Consejo los trabajos de debate y de preparación en relación con la propuesta de Directiva

42. Estas enmiendas entraron en vigor el 1 de enero de 2012.

43. Respectivamente, COM (2008) 426 final; COM (2008) 637 final; COM (2010) 378 final; y COM (2010) 379 final. Para un mayor detalle de todas ellas, véase Memoria CES 2010, capítulo II, apartado 2.1.1. Los últimos trabajos en el seno del Consejo en torno a estas propuestas de Directiva se produjeron en 2011.



por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>44</sup>, de la que ya se daba cuenta en la anterior edición de esta Memoria<sup>45</sup>.

Por último, durante 2012 se plantearon dos nuevas propuestas de Directiva en el ámbito sociolaboral, a saber, la propuesta de Directiva relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>46</sup>; y la propuesta de Directiva destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines<sup>47</sup>. La primera, que se sitúa en el terreno de la interacción entre el ejercicio de los derechos sociales y las libertades económicas de establecimiento y de prestación de servicios en el ámbito comunitario<sup>48</sup>, establecía un marco común general de disposiciones, medidas y mecanismos de control para una implementación, aplicación y garantía de cumplimiento mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE (en especial, medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso y elusión de las normas aplicables). Así, la propuesta de Directiva tenía por objeto garantizar que se respete un nivel apropiado de protección mínima de los derechos de los trabajadores para la prestación de servicios transfronteriza, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la libre prestación de servicios a los prestadores de los mismos y promoviendo la competencia leal entre ellos.

La segunda, por su parte, tenía por objeto promover la igualdad de género en la toma de decisiones económicas y aprovechar plenamente el importante número de candidatas capacitadas existente, a fin de alcanzar una representación de hombres y mujeres más equitativa en los consejos de administración de las empresas de la Unión, contribuyendo así a los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Entre las medidas que contenía dicha iniciativa, destacaba la relativa al establecimiento de un objetivo del 40 por 100 de presencia de mujeres entre los administradores no ejecutivos (consejos de administración) de las empresas cotizadas en bolsa.

Actualmente, la primera propuesta se encuentra en discusión en el Consejo, mientras que la segunda todavía no ha empezado a ser debatida en el seno de este.

44. COM (2011) 883 final.

45. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.1.1.

46. COM (2012) 131 final.

47. COM (2012) 131 final.

48. La iniciativa se enmarca en la respuesta de las instituciones comunitarias a una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas. Dichas sentencias son las siguientes: Viking Line, de 11 de diciembre de 2007; Laval, de 18 de diciembre de 2007; Rüffert, de 3 de abril de 2008; y Comisión/Luxemburgo, de 19 de junio de 2008.

### 2.1.2. España

Los interlocutores sociales negociaron en los meses finales de 2011 sobre materias del mercado de trabajo y las relaciones laborales en un contexto de deterioro nuevamen-

---

*El diálogo bipartito entre sindicatos y empresarios produjo acuerdos relevantes*

te creciente de la situación económica y del empleo que había dado comienzo algunos meses antes, en el verano de 2011, a raíz de la crisis de la deuda y de las tensiones de ella derivadas. El 30 de noviembre, el presidente del Gobierno electo mantuvo reuniones por separado con las organizaciones empresariales y sindicales pidiéndoles que negociaran para alcanzar un acuerdo sobre materias

laborales, añadiéndose tales materias a las que ya venían negociando aquellas.

Como resultado de esas negociaciones, las organizaciones sindicales y empresariales alcanzaron acuerdos, también bipartitos, en una serie de materias: principios generales en formación para el empleo y para una nueva regulación de las mutuas de accidentes de trabajo (MATEPSS), en relación con el acceso a la jubilación anticipada y medidas de prejubilación, en la necesidad de solicitar la prórroga de las bonificaciones y la reposición de las prestaciones por desempleo en relación con los expedientes colectivos de suspensión de contratos y de reducción de jornada, y finalmente, en materia de racionalización de los días festivos. Los pactos alcanzados en estas materias se trasladaron al presidente del Gobierno mediante carta del 9 de enero, a la vez que se indicaron los aspectos en los que no había acuerdo en ese momento<sup>49</sup>.

En ese mismo inicio de 2012, enmarcado en la aludida senda de nuevo agravamiento de la situación económica y del empleo, los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que habían mantenido la dinámica de negociaciones mencionada, respondieron al deterioro creciente mediante un diálogo bipartito que se materializó en la firma de dos relevantes acuerdos: el segundo Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC), el 25 de enero, y el quinto Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC), el 7 de febrero.

Los propósitos, los contenidos y el alcance de estos pactos, que incorporaban novedades de mucho calado en la experiencia hasta entonces conocida en los instrumentos de gestión autónoma de las relaciones laborales, la negociación colectiva y la composición de los conflictos<sup>50</sup>, apuntaban a la introducción de medidas efectivas para mejorar la competitividad del entorno productivo empresarial conjugándola con la mejora de la inversión y el mantenimiento y la creación de empleo.

49. Temas que abarcaban la contratación, la intermediación y la flexibilidad externa; las mutuas y las altas y bajas de incapacidad temporal por contingencias comunes; y el fondo de capitalización de los trabajadores.

50. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartados 2.1 y 2.4. Algunos efectos de su aplicación se abordan en apartados posteriores de este capítulo.

Especialmente, el II AENC supuso adoptar, desde el ámbito de la autonomía colectiva de los representantes empresariales y sindicales, un instrumento muy firme para aportar soluciones negociadas en una coyuntura de profundización de la crisis, mostrando de nuevo la voluntad de los interlocutores sociales de mantener un diálogo social en tiempos de emergencia que sigue siendo un activo diferencial de España en el contexto europeo, en el que cabe recordar que no se ha producido ningún acuerdo de estas características y alcance.

Desde una perspectiva del diálogo a tres bandas, entre Gobierno, organizaciones empresariales y sindicales, cabe hacer referencia únicamente a la firma, el 25 de octubre, del Acuerdo tripartito en materia de solución autónoma de conflictos laborales, que supone el complemento y desarrollo en aspectos de soporte financiero y técnico por parte de la Administración laboral, del V ASAC firmado por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, ya mencionado.

---

*Práctica inexistencia de diálogo social a tres bandas*

El Acuerdo tripartito se apoya en una valoración positiva conjunta del Gobierno y los interlocutores sociales sobre el funcionamiento del sistema de composición de los conflictos laborales basado en la autonomía colectiva, y en un doble compromiso, el de las organizaciones empresariales y sindicales de seguir impulsando estos sistemas de solución, y el del Gobierno de apoyar su mantenimiento y consolidación, que se traduce en la habilitación del crédito necesario para dotar presupuestariamente a la Fundación del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), gestora del V ASAC, durante el periodo de vigencia de los acuerdos.

Pero más allá de este acuerdo instrumental y de soporte, no hay resultados que reseñar a lo largo de un año que ha supuesto, en el plano político, el primer año del nuevo Gobierno, en el plano económico, un año de recesión (la segunda de la actual crisis) con un fuerte impacto en términos de destrucción de actividad económica y de empleo, y aumento del desempleo, y en el plano social, un año de intensa confrontación que, entre otras manifestaciones, ha contado con la convocatoria y realización de dos huelgas generales.

La reunión del 30 de noviembre del presidente del Gobierno electo con las organizaciones empresariales y sindicales por separado, a la que se ha hecho mención, en la que les pidió que negociaran para alcanzar un acuerdo sobre materias laborales, se puede decir que marcó el arranque de la legislatura en este terreno.

La posterior aprobación de la reforma laboral por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, después tramitado como proyecto de ley que dio lugar a la Ley 3/2012, de 6 de julio, y la utilización intensiva de la legislación de urgencia, asimismo, para aprobar la mayor parte de las medidas que tienen como finalidad cumplir con los objetivos de reducción del déficit, mediante políticas fiscales de gasto y de ingresos que han introducido ajustes en

la prestación pública de servicios básicos, en la protección social, o en las condiciones de trabajo de los empleados públicos, junto con aumentos impositivos, no han contado con el consenso social como instrumento y como cauce.

No obstante, hay que hacer mención del desarrollo de una serie de reuniones entre responsables de la Administración y representantes de las organizaciones sindicales y empresariales, que han tenido en algunos casos naturaleza informativa, o de información y consulta, en torno a determinadas cuestiones y temas en su mayor parte de alcance técnico o de desarrollo reglamentario de normas de rango legal, y que no pueden en ningún caso asimilarse a un proceso de diálogo social, que reúne una naturaleza bien distinta en el propósito, el fondo y el método.

Tales reuniones han tenido lugar fundamentalmente en torno a aspectos de Seguridad Social y de protección social, como la regulación de la integración de lagunas de cotización y otros aspectos del desarrollo derivados de la Ley 27/2011, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en materia de prestaciones, en materia de cómputos de tiempos para la edad de jubilación y para el cálculo de la base reguladora, así como sobre la nueva regulación de los complementos a mínimos, entre otros<sup>51</sup>. También se han mantenido reuniones en relación con el Programa Prepara de protección por desempleo, para estudiar líneas maestras de posible reforma, sin que se alcanzase un consenso.

Igualmente, se ha tratado la situación de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en relación con el instrumento de la negociación colectiva, de cara a la evaluación que debe realizar el Gobierno junto con los interlocutores sociales del estado de la negociación colectiva en materia de igualdad, prevista por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

También se ha mantenido alguna reunión informativa sobre negociación colectiva, en la que se ha dado cuenta a las organizaciones sindicales y empresariales de actuaciones previstas por el MEYSS en relación con cuestiones como la situación de la vigencia de los convenios o relativas al conocimiento estadístico de la negociación<sup>52</sup>.

Por último, en 2012 han continuado celebrándose reuniones de la mesa general y de las mesas sectoriales de diálogo para el seguimiento del cumplimiento del protocolo de Kioto, en el marco de la Declaración para el impulso de la economía, la competitividad y el progreso social que fue firmada en julio de 2008.

El panorama del diálogo social tripartito no quedaría completo en esta Memoria, no obstante, sin hacer referencia a lo acontecido más allá de su ámbito temporal estricto, abarcando por tanto también el primer periodo de 2013.

51. Asimismo se han tocado otros desarrollos reglamentarios, como el de la Ley 28/2011, de Integración del REASS en el Régimen General de la Seguridad Social.

52. Como la previsión de incluir con carácter obligatorio el código de convenio en los boletines de cotización, para conocer con precisión el número de trabajadores afectados por los convenios de sector, o la simplificación de la hoja estadística.

El Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han mantenido, en ese tiempo, un proceso de diálogo en torno a uno de los problemas más agudizados y urgentes del mercado de trabajo, la dimensión alcanzada por el paro de los jóvenes, y sobre las medidas necesarias para afrontarlo. El proceso de negociación sobre posibles medidas y acciones se enmarca en unas políticas que los propios interlocutores sociales habían venido reclamando y que han venido impulsadas asimismo desde exigencias de la Unión Europea, como se ha expuesto<sup>53</sup>.

Tras finalizar dicho proceso de diálogo<sup>54</sup>, el Gobierno aprobó la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, a la que se ha hecho referencia<sup>55</sup>, que incorpora un conjunto de medidas cuyo propósito es combatir el desempleo entre los jóvenes, entre las cuales se incluyen quince cuyos resultados se esperan a corto plazo. Los interlocutores sociales alcanzaron algunos consensos parciales en relación con dicha estrategia, pero no así un acuerdo global sobre la misma. El Gobierno aprobó el 22 de febrero el Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que, entre otras, incorpora medidas dirigidas a desarrollar la Estrategia. Las medidas consideradas de choque de esta, por diferentes motivos, no han tenido el respaldo y el acuerdo de los interlocutores sociales.

Las políticas de ajuste presupuestario y de reducción del gasto desarrolladas a lo largo de 2012, materializadas en gran medida a través de una serie de Reales Decretos-ley y con una intensa proyección y efectos en el empleo público, en un contexto de aguda crisis económica y del empleo, han determinado unas condiciones, en gran medida compartidas con el diálogo social de ámbito general, extremadamente difíciles para retomar una dinámica de normalidad en el diálogo social en este ámbito. Por ello, cabe hacer referencia una vez más a una situación de escaso diálogo y resultados.

La aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que introdujo medidas restrictivas y de ajuste, entre otras, en materia de empleo público, suponía profundizar en las políticas de ajuste fiscal y otras reformas con efectos en ese ámbito que, para el ejercicio de 2012, habían implicado ya, entre otras medidas, la congelación de la oferta de empleo público y de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas<sup>56</sup>.

---

*Administraciones  
públicas: sin apenas  
diálogo en un difícil  
contexto*

53. Véase el apartado 1.1 de este capítulo.

54. Se emitió un Comunicado conjunto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las organizaciones sindicales CCOO y UGT y de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

55. Véase el apartado 1.3 de este capítulo.

56. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. A lo largo del año se sucedieron otras normas,

Entre otros aspectos<sup>57</sup>, el Real Decreto-ley 20/2012 incidió en los derechos colectivos de los empleados públicos dejando sin validez y sin efectos los pactos, acuerdos y convenios colectivos que, en los diferentes ámbitos, establecían derechos adicionales a favor de las organizaciones sindicales en materia de créditos de horas para la realización de actividades de representación colectiva. Este supuso uno de los principales motivos por los que se llevó a cabo la negociación de un Acuerdo en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado que, entre otras cosas, permitiera atribuir a las organizaciones sindicales recursos necesarios para las actividades de representación y negociación colectiva, y desarrollo de los demás derechos sindicales<sup>58</sup>. Dicho Acuerdo, además, contiene aspectos como la composición de las mesas generales de negociación, definición de centro de trabajo, y estructuras de participación en materia de prevención de riesgos laborales.

En 2012, el diálogo en las comunidades autónomas ha venido determinado y constreñido, un año más, por los objetivos y las políticas de reducción del déficit, y condicionado asimismo por el primer año de actividad de los nuevos gobiernos autonómicos<sup>59</sup> y por la celebración de elecciones a las asambleas legislativas de varias autonomías (Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco y Cataluña).

Los nuevos ejecutivos autonómicos surgidos de los comicios celebrados en sus respectivos territorios durante 2012 iniciaron su mandato en un entorno económico recesivo que les obligaba, con carácter general, a llevar a cabo, entre otros extremos, fuertes restricciones presupuestarias o de gasto (de conformidad con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno). A este respecto, cabe señalar que para 2012 el objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones territoriales se situó en el 1,5 por 100 del PIB (en 2011, dicho objetivo fue del 3,3 por 100)<sup>60</sup>.

igualmente de urgencia y de orientación restrictiva del gasto, con efectos en el empleo y los servicios públicos, entre ellas el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, y el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, además del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

57. A las medidas de naturaleza laboral para los empleados públicos contenidas en este Real Decreto-ley se hace referencia más adelante, en el apartado 2.2 sobre el marco normativo de las relaciones laborales.
58. Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, de 29 de octubre de 2012, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación.
59. En 2011, concretamente el 22 de mayo, se celebraron elecciones a las asambleas legislativas de la mayor parte de las comunidades autónomas (más Ceuta y Melilla). Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.1.2.
60. Por su parte, para 2013 el objetivo de déficit de las comunidades autónomas se ha fijado en el 0,7 por 100 del PIB, lo que supone una reducción de más del 50 por 100 respecto del establecido para 2012.

En varias comunidades autónomas: Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y País Vasco<sup>61</sup>, se alcanzaron durante 2012 nuevos acuerdos económicos y sociales a tres bandas entre los gobiernos y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, motivados principalmente por la necesidad de corregir o atajar los graves efectos que la crisis está teniendo en sus respectivos territorios. Los nuevos acuerdos, junto con los de la misma naturaleza ya vigentes en 2012 (suscritos en años anteriores), dibujan un panorama en el que la práctica totalidad de las comunidades autónomas tenían en vigor durante 2012 algún acuerdo de diálogo social tripartito (cuadro II-32)<sup>62</sup>. Estos acuerdos, por lo general, contaban con una vigencia plurianual, cuya finalización coincidía, en algunos casos, con el término de la legislatura (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León y La Rioja).

Cabe señalar que, en líneas generales, los nuevos acuerdos autonómicos tripartitos firmados en 2012 tenían en común, además de una importante limitación de recursos económicos o presupuestarios, el objetivo principal de reactivar la actividad económica (potenciando la productividad y la competitividad) y el empleo (reducción del desempleo) en sus respectivas regiones, para sentar las bases de su recuperación. Entre dichos acuerdos cabe destacar el Plan de estímulos para el crecimiento y el empleo en Castilla y León 2012, firmado el 11 de octubre del mismo año por la Junta de Comunidades, la patronal CECALE (CEOE y CEPYME) y los sindicatos UGT y CCOO, dentro del Consejo para el Diálogo Social de Castilla y León. Este tenía por objetivo reforzar las actuaciones que generasen una mayor actividad económica y, consiguientemente, una disminución del desempleo, especialmente entre aquellos colectivos que presentan una mayor dificultad de inserción en el mercado laboral, prioritariamente los jóvenes y los parados de larga duración. Para ello, disponía de medidas tanto de carácter coyuntural que permitieran la rápida generación de puestos de trabajo (Plan de choque para la promoción del empleo en el ámbito local, sobre todo entre los jóvenes menores de treinta años), como de carácter más estructural que ayudaran a sentar las bases de un nuevo modelo productivo.

Por otra parte, hay que subrayar que durante 2012 en algunas comunidades autónomas como Castilla-La Mancha, Madrid o Navarra se ha dado una menor actividad del diálogo social a tres bandas, en ocasiones debido a la falta de seguimiento o de continuidad de las mesas de diálogo previstas en acuerdos firmados con anterioridad. Ello ha conducido a que en el primer trimestre de 2013 dichas autonomías aún no tengan vigente ningún acuerdo de diálogo social a tres bandas. Asimismo, cabe subrayar que en 2013, finaliza la vigencia de varios acuerdos de diálogo social tripartitos (Andalucía, Castilla y León y Murcia).

61. Los acuerdos tripartitos que se encuentran vigentes en La Rioja y en Canarias fueron suscritos a finales de diciembre de 2011.

62. Las comunidades autónomas que en 2012 no tenían vigente ningún acuerdo de diálogo social tripartito eran la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares y Asturias (aunque en esta última se firmó uno de esta naturaleza a principios de 2013).

**CUADRO II-32. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2012-2013**

Comunidad autónoma	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	VII Acuerdo de concertación social 2010-2013.	24/11/2009	Junta de Andalucía, C. E. Andalucía (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Aragón	Acuerdo social para la competitividad y el empleo de Aragón 2012-2015.	7/3/2012	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Asturias	Acuerdo por el empleo y el progreso de Asturias 2013-2015 <sup>(1)</sup> .	9/2/2013	Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Canarias	Estrategia canaria de formación y empleo 2012-2014.	29/12/2011	Gobierno de Canarias, CAC (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cantabria	Compromiso de legislatura (Acuerdo Marco) para el desarrollo de la concertación social en Cantabria 2011-2015.	10/11/2011	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT.
	Plan de Empleo para 2012.	27/6/2012 (vigencia 2012)	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT.
Castilla-La Mancha	Pacto por Castilla-La Mancha 2009-2012.	4/8/2009	Junta de Comunidades, CECAM (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Castilla y León	II Acuerdo marco para la competitividad e innovación industrial de Castilla y León 2010-2013.	2010-2013	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Estrategia integrada de empleo, formación profesional, prevención de riesgos laborales e igualdad en el empleo 2012-2015.	7/3/2012	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de estímulos para el crecimiento y el empleo 2012.	11/10/2012 (vigente de 2012 a 2014)	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Extremadura	Acuerdo por la prosperidad, el futuro y el empleo para Extremadura.	10/2/2012 (vigencia de varios años)	Gobierno de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Galicia	14 Acuerdos sobre: empleo, competitividad, reactivación económica, bienestar e inclusión social.	25/1/2012 (vigentes en 2012 y posteriores)	Xunta de Galicia, CEG (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Madrid	Acuerdo para la competitividad y la generación de empleo en la región a través del fomento industrial, el impulso de la innovación y de la concertación social.	29/12/2009 (vigente de 2009 a 2012)	Gobierno regional, CEIM (CEOE), CCOO y UGT.
Murcia	Plan estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 <sup>(2)</sup> .	24/7/2006	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO y UGT.
	Acuerdo marco para el crecimiento económico y la creación de empleo en la Región de Murcia.	25/1/2012	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO y UGT.
Navarra	IV Plan de empleo 2009-2012.	9/2/2009	Gobierno Foral, CEN (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
País Vasco	Acuerdo de la mesa de diálogo social sobre Plan de lucha contra el paro 2012.	14/2/2012 (vigencia 2012)	Gobierno Vasco, CONFEBASK (CEOE), CCOO y UGT.
La Rioja	Plan de empleo de La Rioja 2011-2015.	30/12/2011	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

(1) Este Acuerdo contiene un subacuerdo denominado Acuerdo para la sostenibilidad de los sistemas educativo y sanitario públicos 2013-2015, el cual no fue firmado por FADE.

(2) En septiembre de 2012 se elaboró el informe (previo) sobre el Plan estratégico de la Región de Murcia 2014-2020, cuya aprobación está prevista para 2013, coincidiendo con el último año de vigencia del Plan estratégico de la Región de Murcia 2007-2013. Fuente: elaboración propia.



Además de a los acuerdos de diálogo social tripartito alcanzados en el ámbito autonómico durante 2012, es procedente aludir a los acuerdos bipartitos, que en este terreno, han sido firmados igualmente en 2012 (y finales de 2011) entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en algunas comunidades autónomas, que tienen como objeto el empleo, la negociación colectiva y las relaciones laborales. En este sentido, cabe señalar que junto a los acuerdos interprofesionales alcanzados en Cataluña (Acuerdo interprofesional 2011-2014), Comunidad Valenciana (Acuerdo sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva), Castilla-La Mancha (Acuerdo de diálogo social bipartito), Islas Baleares (Acuerdo sobre negociación colectiva y moderación salarial) y Comunidad de Madrid (Declaración por el empleo y el diálogo social), ya citados en la anterior edición de esta Memoria, es necesario mencionar el Acuerdo sobre el modelo de relaciones laborales, negociación colectiva y solución autónoma de conflictos laborales de Navarra, firmado el 4 de junio de 2012 por la organización empresarial CEN (CEOE y CEPYME) y los sindicatos UGT y CCOO.

## 2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

La edición anterior de esta Memoria dio cuenta de los trascendentales y profundos cambios normativos que habían sido aprobados en 2012 hasta el cierre de aquella, y en particular de la legislación de urgencia de reforma del mercado laboral llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 3/2012, así como de las valoraciones opuestas que de la misma hicieron los interlocutores sociales: el rechazo frontal de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la valoración general favorable por parte de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. La reforma laboral de 2012, si no más extensa, sí ha sido más intensa que la inmediatamente precedente de 2010 (a la que hay que sumar la de 2011 sobre el marco de la negociación colectiva), al responder a concepciones diferentes sobre cómo abordar los graves problemas de empleo a los que, en ambos casos, se ha apelado desde los Gobiernos que las han impulsado<sup>63</sup>.

A lo largo de ese año se han aprobado asimismo nuevas normas que, bien en el plano del diseño de la reforma laboral con intervención de las Cortes Generales, bien en el terreno de su desarrollo y aplicación reglamentaria, bien en el ámbito de otras reformas normativas conexas, han introducido novedades en el marco normativo de las relaciones individuales y colectivas de trabajo que se abordan en este apartado.

Al primer plano corresponde la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. El Real Decreto-ley 3/2012 fue inicialmente convalidado por el Congreso de los Diputados y tramitado como proyecto de ley, lo que suponía abrir la puerta a la incorporación de cambios en el texto originario de la reforma laboral, en vigor desde el

---

*La Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*

63. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.2.

12 de febrero de 2012. Y, en efecto, como resultado de su paso por las Cortes, se introdujeron determinadas novedades en el diseño final de la reforma.

Dichos cambios, sin embargo, consisten en buena parte en precisiones, aclaraciones y ajustes en aspectos concretos de aquella, que en ocasiones vienen a subsanar aparentes vacíos u olvidos en la norma de origen, en correcciones para mejorar aspectos de técnica o de seguridad jurídica, así como en la incorporación de determinadas medidas que parecen revestir un propósito de corrección o compensación ante algunas de las medidas del Real Decreto-ley, dirigidas bien a los trabajadores en su conjunto, bien a colectivos específicos<sup>64</sup>.

También ha incorporado la Ley algunas novedades que revisten mayor entidad que, en ocasiones, suponen profundizar en medidas ya previstas en el Real Decreto-ley (como, por ejemplo, el acortamiento de la limitación de la ultraactividad de los convenios de dos años a uno, o el aumento del 5 al 10 por 100 de la jornada anual susceptible de distribución irregular como facultad de la empresa), o bien corregir criterios establecidos en el Real Decreto-ley (como, por ejemplo, la comparación en términos interanuales de los trimestres de pérdidas o de disminución de ingresos en los procedimientos de regulación colectiva de empleo, o el carácter coyuntural dado al contrato de apoyo a emprendedores, condicionándose ahora su utilización a tasas de paro del 15 por 100 o más).

Ahora bien, en conjunto, las novedades incorporadas por la tramitación parlamentaria como proyecto de ley del Real Decreto-ley 3/2012 no han alterado en esencia las líneas maestras ni las características fundamentales de la reforma laboral aprobada en febrero<sup>65</sup>. Por ello, el tratamiento de la reforma en esta Memoria se circunscribe a recordar cuáles han sido sus objetivos y a enunciar las principales medidas y aspectos reformados, de cara a facilitar la evaluación de sus primeros efectos que se lleva a cabo en distintos apartados de este capítulo. Parece oportuno, pues, enumerar en síntesis los principales motivos de la reforma, con el fin de identificar puntos clave objetivos de cara a una evaluación de la misma cuando ha transcurrido más de un año desde su entrada en vigor. Evaluación que se proyecta en distintos apartados por razón de la materia dentro de este capítulo.

Dichos motivos aluden a la gravedad de una situación caracterizada por la destrucción de empleo y el intenso aumento de la cifra de parados y de la tasa de paro en la

64. Entre las primeras, a título de ejemplo, la consideración como tiempo de trabajo efectivo del tiempo destinado a la formación, en la regulación del despido objetivo por falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas, así como ciertas modificaciones en el despido objetivo por absentismo (en cuanto al grado total de absentismo a considerar, o en la inclusión como ausencias no computables de determinadas enfermedades graves); entre las segundas, las modificaciones en materia de movilidad geográfica han incorporado en el trámite parlamentario el derecho preferente de los trabajadores discapacitados a ocupar un puesto de trabajo en otra localidad, a ciertos fines de tratamiento de su discapacidad, o la previsión de que los convenios colectivos o acuerdos durante el periodo de consultas puedan establecer prioridades de permanencia a favor de otros colectivos de trabajadores (cargas familiares, mayores o discapacitados).

65. Actualmente hay admitidos a trámite en el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 3/2012.

actual crisis, impacto que ha sido más intenso especialmente entre los jóvenes. Apuntan, asimismo, al nivel más elevado del paro de larga duración, y a la mayor duración media del desempleo, en España en relación con otros países; al ajuste especialmente grave sufrido por los trabajadores temporales, y a la alta tasa de temporalidad que pese a ello se mantiene; a los efectos de la destrucción de empleo sobre el sistema de protección social, tanto en términos de disminución del número de afiliados, como de gasto medio mensual en prestaciones por desempleo.

La reforma alude al propósito de proporcionar a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo<sup>66</sup>. Y se afirma, asimismo, que las medidas aprobadas tienen por objeto establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo.

En atención a los anteriores motivos, la reforma se ha basado en una serie de medidas de modificación de aspectos, en bastantes casos centrales, del marco de regulación de las relaciones individuales y colectivas de trabajo agrupadas, según el objetivo que persiguen, en cuatro bloques: 1) con el objetivo de fomentar la empleabilidad, reforma de aspectos relativos a la intermediación y a la formación profesional; 2) medidas que persiguen fomentar la contratación indefinida y otras para favorecer la creación de empleo; 3) medidas en el ámbito de la flexibilidad interna con el propósito de incentivarla como alternativa a la extinción de empleo<sup>67</sup>; y 4) medidas en materia de extinción de los contratos de trabajo que pretenden reducir la dualidad laboral.

En el mes de octubre el Consejo de Ministros aprobó un nuevo reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. El Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, ha derogado expresamente al anterior, el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio, que contenía el desarrollo reglamentario en esta materia de la reforma laboral que se aprobó en 2010, y que se mantuvo en vigor parcial y transitoriamente tras la reforma laboral aprobada en 2012<sup>68</sup>.

---

*Desarrollos  
reglamentarios de la  
reforma: nuevo  
reglamento de los  
procedimientos de  
regulación colectiva de  
empleo*

66. El Real Decreto-ley afirmaba además como propósito “crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo”, mención que ha desaparecido en los motivos de la Ley 3/2012.

67. La flexibilidad interna y la inaplicación negociada de condiciones de trabajo son dos de las materias nuevas sobre las que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas habían pactado, antes de la aprobación de la reforma laboral, criterios y recomendaciones en el II AENC.

68. El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, preveía la aprobación, en el plazo de un mes, de un nuevo real decreto sobre esta materia con especial atención a una serie de aspectos, norma que finalmente ha visto la luz ocho meses y medio después.

**CUADRO II-33. OBJETIVOS EXPRESOS Y PRINCIPALES MEDIDAS CONTENIDAS EN LA REFORMA LABORAL 2012**

Objetivos	Principales medidas
1) Fomentar la empleabilidad	<p>Intermediación laboral: se permite a las ETT actuar como agencias de colocación.</p> <p>Formación profesional: derecho a la formación para la adaptación a los cambios en el puesto de trabajo; permiso anual retribuido de formación; modificaciones en el subsistema de formación para el empleo.</p> <p>Contrato para la formación y el aprendizaje: diversos cambios (entre otros, en los requisitos de edad máxima, de duración máxima del contrato, de duración del tiempo de trabajo efectivo, en la prestación de la formación inherente al contrato, en los incentivos asociados al uso de esta modalidad).</p>
2) Fomentar la contratación indefinida y favorecer la creación de empleo	<p>Nuevo contrato indefinido para empresas de menos de 50 trabajadores (principales características: duración del periodo de prueba de un año en todo caso, posibles incentivos fiscales para la empresa y bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social). Configurado por la Ley 3/2012 (a diferencia del RDL 3/2012) como modalidad coyuntural permitiendo su realización hasta que la tasa de paro baje del 15 por 100.</p> <p>Contrato a tiempo parcial: se permite la realización de horas extraordinarias y se regula su cómputo a efectos de bases de cotización y reguladoras de las prestaciones.</p> <p>Modificaciones en el trabajo a distancia.</p> <p>Supresión del contrato para el fomento de la contratación indefinida.</p>
3) Estimular la flexibilidad interna como alternativa a la extinción de empleo	<p>Clasificación profesional y movilidad funcional: desaparición de la categoría profesional como referencia legal.</p> <p>Tiempo de trabajo: facultad empresarial para distribuir a lo largo del año hasta el 10 por 100 de la jornada anual, en defecto de pacto (en convenio o acuerdo de empresa) de distribución irregular, con preaviso al trabajador.</p> <p>Movilidad geográfica (traslados): cambio en la identificación de las razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que permiten el recurso a la misma.</p> <p>Modificación sustancial de las condiciones de trabajo: diversos cambios (ampliación a la cuantía del salario entre las materias de posible modificación; en la identificación de las razones que pueden justificar el recurso a la MSCT; en la configuración de la extinción del contrato por voluntad del trabajador basada en dichas modificaciones).</p> <p>Suspensión de los contratos y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción: supresión de la necesidad de autorización administrativa en los correspondientes procedimientos de regulación de empleo; modificación de la definición de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que permiten el recurso a estas medidas.</p> <p>Negociación colectiva, diversas modificaciones:</p> <p>Regulación de un único procedimiento unitario de descuelgue de las condiciones de trabajo establecidas en el convenio colectivo aplicable, que agrupa a la modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en un convenio colectivo estatutario y al anterior descuelgue salarial; modificación de la definición de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que deben concurrir. Deber de las partes de acudir a los procedimientos de solución de las discrepancias en los periodos de consultas previstos en los Acuerdos interprofesionales.</p> <p>Atribución de un papel arbitral a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, u órganos equivalentes en las comunidades autónomas, en la solución de las controversias dentro del nuevo procedimiento de inaplicación de condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos estatutarios, en los casos en que no se alcance previamente un acuerdo o solución.</p> <p>Prioridad aplicativa de los convenios de empresa en diversas materias centrales establecida ahora como absoluta e indisponible, sin posibilidad de pacto en otro sentido de nivel estatal o autonómico. Ultraactividad de los convenios: limitación temporal de la vigencia del convenio colectivo una vez denunciado, si no se alcanza acuerdo sobre un nuevo convenio, y salvo pacto en contrario. La Ley 3/2012 ha fijado dicha vigencia en un año, desde los dos contemplados inicialmente por el RDL 3/2012. Contenido mínimo de los convenios: eliminación de diversas previsiones, en particular sobre las atribuciones que se conferían a las comisiones paritarias, o las previsiones sobre plazos máximos relativos al procedimiento de la negociación, entre otras.</p>

**CUADRO II-33.** OBJETIVOS EXPRESOS Y PRINCIPALES MEDIDAS CONTENIDAS EN LA REFORMA LABORAL 2012 (*continuación*)

Objetivos	Principales medidas
4) Favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral	<p>Despidos colectivos: supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, medida que ha llevado aparejada otra serie de modificaciones en relación con los procedimientos de extinción colectiva, junto con relevantes cambios relativos a la definición y la cuantificación de la concurrencia de causa económica justificativa de las extinciones de contratos.</p> <p>Previsión expresa de la posibilidad de despedir por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas al personal laboral del sector público, a través de los cauces del despido colectivo o del despido objetivo, y definición de dichas causas adaptada a los despidos del personal laboral de las Administraciones públicas. Y prohibición de suspender contratos o reducir jornada por las mismas causas.</p> <p>Despido improcedente: reducción de la cuantía indemnizatoria por despido improcedente, cualquiera que sea la causa invocada.</p> <p>Desaparición del llamado despido exprés.</p> <p>Salarios de tramitación: supresión de los salarios de tramitación en el despido improcedente cuando el empresario opte por la indemnización.</p> <p>Despido objetivo: además de modificarse la definición de la causa económica (por remisión al art. 51 ET), modificaciones en relación con otras causas del mismo, como el despido por falta de adaptación del trabajador o el despido por absentismo.</p> <p>Otras: modificaciones en la regulación de la parte de indemnización por despido que abona el FOGASA en determinados supuestos.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del RDL 3/2012 y de la Ley 3/2012.

El nuevo reglamento desarrolla y concreta aspectos sustantivos y de procedimiento de las decisiones de los empleadores en materia de regulación colectiva de empleo por motivos derivados de la evolución y situación económica, técnica, organizativa o productiva de la empresa, y, por primera vez, regula los procedimientos de despido colectivo que podrán ser ejecutados por las Administraciones públicas como empleadores respecto de su personal laboral.

En este ámbito, sin embargo, la reforma laboral excluye expresamente la posibilidad de las Administraciones públicas de optar por la regulación temporal de empleo mediante la suspensión de contratos o la reducción de jornada, en una opción de política legislativa opuesta a lo que se propugna como deseable para el sector privado de la economía (o para el sector público de producción de bienes y servicios para el mercado) como es el recurso a medidas de ajuste temporal de empleo, de consecuencias menos traumáticas.

Como no podía ser de otra forma, esta norma traduce y aplica las importantes modificaciones operadas en la materia por la reforma laboral de 2012, llevada a cabo mediante el citado Real Decreto-ley 3/2012, posteriormente convertido en Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Son cambios de distinta intensidad que, entre otras, han afectado a la definición de las causas económicas justificativas de las decisiones empresariales de regulación de empleo; que han supuesto la supresión de la exigencia de autorización administrativa para dichas decisiones empresariales, transformando con ello la naturaleza y

estructura de los procedimientos de regulación de empleo y la finalidad de la actuación de la Administración laboral con relación a los mismos; que han afectado, asimismo, a las obligaciones y a los instrumentos en que se debían articular las medidas sociales de acompañamiento respecto de los ERE para evitar o reducir los despidos colectivos y para atenuar las consecuencias entre los trabajadores afectados; y que, como se ha mencionado, han dado paso al recurso a los despidos colectivos por las Administraciones públicas respecto de su personal laboral.

Las organizaciones sindicales y empresariales<sup>69</sup> han valorado negativamente, aunque por motivos diferentes, la regulación llevada a cabo en el Real Decreto 1483/2012, ya sea con relación al conjunto de la norma, ya sea con relación a diversos e importantes aspectos de la misma.

Las organizaciones sindicales CCOO y UGT han considerado que el Real Decreto sufre de los mismos vicios de inconstitucionalidad de los que, a su juicio, adolece la propia Ley de Reforma del mercado laboral de la que trae causa. Y, más específicamente, han valorado negativamente aspectos de la citada regulación reglamentaria relacionados, entre otros, con la definición y la acreditación de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, la comunicación del inicio del procedimiento a la autoridad laboral, lo que consideran una reducción de los aspectos concretos sobre los que debe versar el periodo de consultas, la sustitución del plan de acompañamiento social por el plan de recolocación externa y la delimitación de su ámbito subjetivo de exigencia, la delimitación de las funciones de la autoridad laboral, la reducción que observan en el contenido del informe de la ITSS, y la regulación del régimen específico para los procedimientos de despido colectivo que afecten al personal laboral del sector público.

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME han considerado con carácter general que para que tenga eficacia la reforma de los ERE es preciso encauzar la labor de la autoridad laboral, la ITSS y los tribunales en unos términos coherentes con la desaparición de la autorización administrativa, definiendo de forma precisa y rigurosa toda la tramitación documental conforme a la Ley 3/2012 y acotando la realización de funciones de asistencia por la autoridad laboral durante el periodo de consultas, por propia iniciativa. Además, han valorado negativamente aspectos de la regulación relacionados, entre otros, con la extensión de la documentación exigida en los despidos por causas económicas y su remisión a la autoridad laboral, la exigencia de informes técnicos en las demás causas a diferencia del sector público, las exigencias formales y las cargas que observan para las empresas, el tratamiento del plan de recolocación en las empresas del sector privado o la actuación de la autoridad laboral en el periodo de consultas en relación con las posibles impugnaciones ante la Jurisdicción social, entre otros.

69. Se recogen, en relación con esta y posteriores normas, las opiniones y valoraciones de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito nacional; no se recogen, por tanto, las posiciones al respecto de otras organizaciones que son más representativas en ámbitos autonómicos.

El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma laboral, el 12 de febrero de 2012, permite llevar a cabo una primera aproximación a la aplicación que han venido haciendo los órganos del Orden social de la Jurisdicción en algunos de sus aspectos más relevantes, entre ellos el tratamiento judicial de los despidos colectivos, vía de extinción que ha concentrado algunos de los principales cambios introducidos por dicha reforma en el plano sustantivo y procesal. Las decisiones empresariales de extinción colectiva de los contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, posteriores a aquella, han propiciado la aparición de un número ya amplio de sentencias que han sido dictadas por los órganos jurisdiccionales sociales con ocasión de la impugnación de procedimientos de despido colectivo, entre marzo y diciembre de 2012 y los primeros meses de 2013. Dentro de ese volumen de sentencias, se ha analizado una muestra de resoluciones relevantes de diferentes tribunales<sup>70</sup> que contiene fallos tanto favorables como contrarios a la extinción colectiva de los contratos, y que permite apreciar algunos criterios aplicativos reseñables.

---

*Aplicación judicial de la reforma de los despidos colectivos*

A grandes rasgos, las sentencias analizadas se pueden agrupar en tres tipos:

- Una parte de ellas ha fallado en el sentido de declarar la nulidad del despido colectivo basándose principalmente en el incumplimiento por la empresa de aspectos o elementos relativos al procedimiento de las consultas que se deben llevar a cabo con los representantes de los trabajadores<sup>71</sup>. Se trata, según los casos, de la falta de aplicación u omisión total del procedimiento del despido colectivo<sup>72</sup>; o bien incumplimientos del periodo de consultas, por vulnerar el proceso negociador<sup>73</sup> o el deber de negociar de buena fe con vistas a alcanzar un

70. Se trata de diez sentencias de la Audiencia Nacional, Sala social, y veinte sentencias de Tribunales Superiores de Justicia de varias comunidades autónomas, además de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013, que ha confirmado la del TSJ de Madrid de 30 de mayo de 2012.

71. En la mayoría de los casos, el órgano juzgador entiende que concurren varios motivos que afectan sustancialmente al procedimiento; las sentencias aquí citadas se agrupan en atención al motivo que se considera principal. Por otra parte, se ha observado alguna sentencia que declara la nulidad del despido colectivo impugnado pero por entender el tribunal vulnerados derechos fundamentales como el derecho de huelga o de libertad sindical. Véase, en tal sentido, la STSJ País Vasco de 9 de octubre de 2012 (Rec. de suplicación núm. 13/2012).

72. SAN de 27 de julio de 2012 (92/2012). Véanse también para estos supuestos SSTSJ de Castilla y León (Valladolid) de 7 de noviembre de 2012 (1995/2012) y de la misma fecha y órgano (2025/2012), así como STSJ de Castilla y León (Burgos) de 21 de diciembre de 2012 (853/2012) y STSJ de Madrid de 19 de noviembre de 2012 (1042/2012).

73. Véanse SSAN de 25 de julio de 2012 (90/2012) y de 26 de julio de 2012 (91/2012). En la primera, el tribunal apreció un vaciamiento del periodo de consultas al negociar la empresa individual y paralelamente con los trabajadores, incurriendo en fraude de ley, ya que considera que el periodo de consultas es el centro de gravedad del despido colectivo y constituye una manifestación propia de la negociación colectiva. En la SAN de 16 de noviembre de 2012 (137/2012), que sigue doctrina de las anteriores, el órgano judicial entendió producida la vulneración por no mantenerse una negociación a nivel global con los representantes de los trabajadores, fragmentando la negociación por centros. También por incumplimiento del periodo de consultas, STSJ de Murcia de 9 de julio de 2012 (546/2012).

acuerdo<sup>74</sup>; o bien de la aportación, en otros casos, de la información y de la documentación necesarias para que dicha negociación pueda satisfacer los fines legales a los que atiende<sup>75</sup>; falta de aportación documental que en ocasiones impide identificar, a juicio del tribunal, la existencia de un grupo de empresas a efectos laborales<sup>76</sup>.

- Otra parte de las sentencias examinadas, que no aprecia este tipo de vicios invalidantes en elementos clave del periodo de consultas, cuando estos han sido esgrimidos en las correspondientes demandas, y que sí considera concurrentes, y así acreditadas por la empresa, las causas de naturaleza económica, técnica, organizativa o productiva alegadas, declarando en consecuencia la naturaleza ajustada a derecho de la decisión extintiva empresarial<sup>77</sup>.
- Una de las sentencias examinadas, por el contrario, entiende no acreditada la concurrencia de la causa o causas alegadas por la empresa justificativas de la extinción contractual colectiva<sup>78</sup>.

74. Véase SAN de 15 de octubre de 2012 (112/2012), STSJ del País Vasco de 11 de diciembre de 2012 (2980/2012).

75. Véase STS de 20 de marzo de 2013, que confirma la del TSJ de Madrid de 30 de mayo de 2012 (415/2012), por entender incumplida la obligación de aportar al periodo de consultas la documentación exigible legalmente, en este caso la entrega de una memoria económica mínimamente suficiente que proporcione la información necesaria para abordar con mínimas garantías el periodo de consultas. Asimismo, por incumplimiento de entrega de la documentación económica, SAN de 30 de noviembre de 2012 (157/2012), STSJ de Madrid de 22 de junio de 2012 (584/2012). Por falta de información sobre los trabajadores afectados por el despido colectivo, STSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2012 (1024/2012).

76. STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2012 (13/2012).

77. Véase SAN de 28 de septiembre de 2012 (106/2012), que aprecia que concurren las causas económicas alegadas, en este caso pérdidas; dicha sentencia considera que han quedado suprimidos del ordenamiento los “juicios a futuro” en el sentido de exigir que la situación económica negativa empresarial pueda afectar a la viabilidad de la empresa o a su capacidad de mantener el volumen de empleo. Asimismo, SAN de 21 de noviembre de 2012 (142/2012), que entiende que concurren las causas económicas y productivas alegadas; argumenta esta sentencia que, tras la reforma laboral, han desaparecido en el 51.1 ET los juicios y exigencias de prueba sobre hechos futuros o contribución a objetivos futuros, al igual que la anterior; pero entiende también que no ha desaparecido la conexión de funcionalidad, entendida en el sentido de que, además de acreditar la causa económica o productiva (o ambas) se deba demostrar cómo afecta la situación económica negativa a los contratos que se quieren extinguir y que estos han perdido su relevancia económica para la empresa. Véanse también, SAN de 18 de diciembre de 2012 (166/2012), STSJ de Galicia de 6 de julio de 2012 (3967/2012), STSJ de Galicia de 19 de julio de 2012 (4389/2012), STSJ de Galicia de 21 de noviembre de 2012 (5544/2012), STSJ de Andalucía (Málaga), de 25 de octubre de 2012 (1662/2012), que falla en un caso de personal laboral de administración local, STSJ de Castilla y León (Burgos) de 29 de noviembre de 2012 (769/2012), en un supuesto también de despido colectivo en organismo público.

78. Véase la STSJ de Madrid de 11 de julio de 2012 (542/2012), que dedica una amplia parte de su fundamentación a la no acreditación de la concurrencia de las causas económicas, técnicas y organizativas alegadas por la parte empresarial, aunque declara la nulidad del despido en base a apreciar también deficiencias en la documentación económica aportada.



El desarrollo reglamentario de la reforma laboral en materia de despidos colectivos también ha contado con la aprobación en igual fecha de la norma que regula la aportación al Tesoro Público que deberán realizar las empresas que, ocupando a más de 100 trabajadores y habiendo obtenido beneficios en una serie de ejercicios económicos, lleven a cabo despidos colectivos que afecten a una determinada proporción de trabajadores de cincuenta o más años. El Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, ha venido a regular el procedimiento para la liquidación y el pago de estas aportaciones, que, hay que recordar, fueron contempladas por la Ley 27/2011, de Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (disposición adicional decimosexta, modificada después por el Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012)<sup>79</sup>. Aportaciones que tienen como fines principales atenuar los impactos sociales y económicos de los procesos de reestructuración empresarial, derivados de la expulsión en muchas ocasiones de los trabajadores de más edad y de los costes que comportan para el sistema de protección por desempleo.

Las organizaciones empresariales y sindicales hicieron sus valoraciones al Real Decreto en el trámite de consultas previsto legalmente en relación con el proyecto normativo.

Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME valoraron negativamente la norma en una serie de consideraciones generales y específicas. Entre las primeras, a su juicio dicha norma podría vulnerar determinados principios del ordenamiento jurídico tributario, como los de reserva de ley, universalidad y proporcionalidad, igualdad, e irretroactividad de las normas tributarias, además de disentir de la oportunidad de poner en marcha una medida de este tipo porque entienden que la misma obstaculizará los procesos de adaptación empresarial y perjudicará su competitividad, articulando un sistema con notables dificultades de agilidad y transparencia en un momento de especial problemática económica para las empresas. Entre las observaciones específicas, formularon alegaciones a aspectos como, entre otros, la extensión del ámbito de aplicación de la norma, el tipo de causas de los ERE que deben aplicarse, excluyendo la económica, la consideración de los grupos de empresas, las reglas de determinación del importe de las aportaciones empresariales, o la regulación de la recolocación de los trabajadores.

Por su parte, las organizaciones sindicales UGT y CCOO hicieron también determinadas observaciones de carácter general y específico. Entre las primeras, además de objetar un cumplimiento meramente formal por el Gobierno del trámite de audiencia con relación a la norma reglamentaria, consideraron que la flexibilización de la materia de despidos colectivos desde 2010, y el carácter a su juicio de

---

*Despidos colectivos que afectan a trabajadores de 50 o más años: el Real Decreto 1484/2012*

79. Más recientemente, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, ha introducido nuevas modificaciones en la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2011 y en el Real Decreto 1484/2012.

mayor desprotección y lesivo de los derechos de los trabajadores y para el futuro socioeconómico del país que tiene la legislación de reforma laboral de 2012 en esta materia, no queda compensado con las obligaciones reguladas en la disposición legal que prevé las aportaciones al Tesoro ni en su desarrollo reglamentario. Entre las valoraciones específicas, pidieron la aclaración y precisión de determinados aspectos para la determinación de las aportaciones concretas de las empresas, la inclusión de determinadas obligaciones de documentación a aportar por las empresas a la autoridad laboral para permitirle cumplir con su actividad de comprobación, o la duración de la recolocación de los trabajadores.

Uno de los puntos clave de la reforma laboral de 2012 en materia de flexibilidad interna ha sido la atribución de un papel arbitral a la Comisión Consultiva Nacional de

*Nuevo reglamento de la  
Comisión Consultiva  
Nacional de Convenios  
Colectivos*

Convenios Colectivos (CCNCC) en los supuestos en que no se alcance acuerdo en los procedimientos de consultas para la inaplicación de condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos estatutarios, en los términos del artículo 82.3 del ET. La ampliación de las funciones tradicionales de la CCNCC de consulta sobre la determinación del

ámbito funcional de los convenios y de observatorio de la negociación colectiva, mediante esta nueva función decisoria, ha sido el principal motivo para la aprobación de un nuevo reglamento relativo a la composición, organización y funcionamiento de aquella.

El Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, expresa tres objetivos, que exponemos resumidamente: 1) unificar y sistematizar la regulación de la composición y funciones de la CCNCC; 2) desarrollar las funciones decisorias atribuidas a este órgano; y 3) adaptar la organización y el funcionamiento de la Comisión a la nueva función decisoria. En virtud de este último objetivo, el Real Decreto ha introducido una novedad importante en el plano del funcionamiento de la Comisión, mediante la creación de una comisión permanente a la que se encomienda con carácter ordinario el ejercicio de las funciones tanto consultivas como decisorias, salvo que expresamente decida reservarlas a conocimiento del pleno. Dicha comisión permanente está formada por el presidente, dos vocales por cada representación y el secretario, y se reunirá con carácter ordinario cada dos meses.

La parte más novedosa del Real Decreto es, pues, la relativa al desarrollo de la solución de las discrepancias por falta de acuerdo o solución en los procedimientos de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable, que se prevé pueda seguirse por dos vías diferentes: un procedimiento en el seno de la propia Comisión o a través de la designación de un árbitro externo, debiendo culminar en cualquiera de los casos en una decisión con vistas a solucionar el conflicto<sup>80</sup>.

80. Desde la entrada en vigor de esta nueva función, la CCNCC se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre controversias en materia de inaplicación de condiciones convencionales.

Otro aspecto a tener en cuenta es el relativo a la delimitación del ámbito de competencia de la CCNCC, determinada por el ámbito de afectación del conflicto (cuando queden afectados por la inaplicación centros de trabajo de una empresa situados en dos o más comunidades autónomas), por lo que el ET menciona la constitución de órganos equivalentes por las comunidades autónomas. Pues bien, el Real Decreto prevé, para los casos en que no se hayan constituido estos órganos tripartitos equivalentes en los ámbitos territoriales y mientras no se constituyan, que se pueda establecer la actuación de la CCNCC en ese tipo de conflictos mediante convenios de colaboración entre el MEYSS y la correspondiente comunidad autónoma. Por su parte, recientemente el citado Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, ha previsto que la CCNCC podrá, subsidiariamente, en su caso conocer de las solicitudes de inaplicación cuando afecten a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de una comunidad autónoma, si en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de dicha norma no se ha constituido en la misma un órgano tripartito equivalente o no se ha suscrito el correspondiente convenio de colaboración.

Las organizaciones sindicales CCOO y UGT ya valoraron negativamente la función arbitral atribuida a la CCNCC en los conflictos sobre inaplicación de condiciones de trabajo por el Real Decreto-ley 3/2012, al considerar que quebranta el derecho constitucional a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios. Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME consideraron que en tales controversias es más adecuada la utilización de los medios de solución autónoma de conflictos, e incluso la vía judicial, que la intervención de la CCNCC en estos supuestos, por la propia composición y naturaleza de la Comisión<sup>81</sup>.

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas se han pronunciado sobre el proyecto de Real Decreto 1362/2012 formulando, además de las anteriores valoraciones generales, otras consideraciones también de naturaleza general y específica. Una consideración general común ha sido rechazar el momento de materialización de las consultas, dado que al trasladárseles el proyecto de Real Decreto se encontraba en tramitación el proyecto de Ley de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, habiendo sido ya objeto de enmiendas parlamentarias en esta materia el texto del Real Decreto-ley 3/2012 (con reflejo en el borrador de Real Decreto), del que traía causa el desarrollo reglamentario sometido a consultas. Dicho trámite para las organizaciones sindicales supuso un cumplimiento más formal que real por el Gobierno de las consultas previstas legalmente, mientras que para las organizaciones empresariales hubiese sido conveniente esperar a la consolidación del texto definitivo de la Ley.

Además, para las organizaciones sindicales CCOO y UGT, el proyecto reglamentario incumplía la obligación impuesta por la norma legal habilitante de fijar las medidas de

81. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.2. Por otra parte, este aspecto de la reforma laboral ha sido uno de los motivos contenidos en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la misma.

apoyo para la realización de las funciones atribuidas al órgano, aparte de no haberse consultado previamente a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Las objeciones de las organizaciones sindicales apuntaban a otros aspectos, entre ellos, el instrumento de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas, el principio de igualdad de partes en el procedimiento para la inaplicación ante la Comisión Consultiva, la posibilidad del voto de calidad del presidente, en contradicción con el objetivo preferente del consenso, la mayoría decisoria necesaria en dicho procedimiento, las atribuciones del pleno y de la comisión permanente en tal materia, la adecuada dimensión de la representación sindical y empresarial en la comisión permanente, la documentación exigible, los problemas que a su juicio puede plantear la brevedad de los plazos establecidos, o la falta de un procedimiento contradictorio real y efectivo.

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME formularon observaciones de carácter general que tuvieron reflejo en la Ley 3/2012, como la necesidad de reponer a la Comisión Consultiva en sus funciones e incluirla de nuevo en la correspondiente disposición del Estatuto de los Trabajadores. En relación con la nueva función decisoria atribuida en materia de inaplicación, plantearon que ante una falta de acuerdo sobre inaplicación de condiciones, se acuda en primer término y de forma habitual al sistema de solución autónoma de conflictos. Asimismo, consideraban que dicha función debe entenderse ante la necesidad de dar solución a la falta de acuerdo en el nombramiento de un árbitro y de buscar una salida rápida a la necesidad de la empresa de inaplicación de un convenio. Además, formularon consideraciones específicas, entre otros aspectos, al contenido del pronunciamiento de la comisión paritaria en caso de no alcanzar esta un acuerdo a la acotación de la decisión de la Comisión Consultiva o del laudo arbitral en su caso a la concurrencia o no de la causa, o a la consulta previa con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas.

---

*Desarrollo reglamentario del contrato para la formación y el aprendizaje*

Una de las materias modificadas por la reforma laboral ha sido la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje, habiendo afectado, entre otros aspectos, a los requisitos de edad máxima, de duración máxima del contrato, de duración del tiempo de trabajo efectivo, o a la prestación de la formación inherente al contrato<sup>82</sup>.

82. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.2. Como se recordaba allí, la reordenación de esta modalidad contractual como instrumento de cualificación profesional en régimen de alternancia se había llevado a cabo anteriormente por medio del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto. Las organizaciones sindicales CCOO y UGT valoraron negativamente la regulación de esta modalidad contractual en el Real Decreto-ley 3/2012 al entender que se desnaturaliza el fin formativo del contrato para convertirlo en un contrato cuasi de inserción para jóvenes menores de 30 años. Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME consideraron, entre otros aspectos, que este contrato no es todavía un verdadero contrato de inserción, por lo que en la actual situación de desempleo habría que avanzar de manera que tenga una orientación fundamentalmente de prestación laboral.

Además, medidas aprobadas posteriormente han incidido de nuevo ampliando las posibilidades de utilización de esta modalidad contractual<sup>83</sup>.

El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, ha venido a desarrollar los aspectos aplicables a este contrato, tanto los de carácter laboral y de protección social como los formativos, por una parte, y por otra, a regular materias inherentes a la formación profesional dual del sistema educativo, dado que el mismo “pretende establecer las bases para la implantación progresiva de la formación profesional dual en España”.

El Real Decreto 1529/2012 contiene, pues, la concreción de los requisitos subjetivos y formales, la regulación del tiempo de trabajo y la retribución, el periodo de prueba, y la duración y extinción de estos contratos. Pero sin duda es la regulación de los aspectos formativos y educativos la que se ve más afectada por las novedades introducidas en este Real Decreto de desarrollo, materias que se tratan en el capítulo tercero de esta Memoria<sup>84</sup>. Baste recordar aquí determinadas cuestiones de la regulación formativa de esta modalidad de contratación que presentan una mayor vinculación con su vertiente laboral.

Así, la actividad formativa inherente al contrato está orientada a la cualificación profesional del trabajador en un régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en una empresa, y será la necesaria para obtener un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad, certificación académica o acreditación parcial acumulable. En este sentido, la empresa está obligada a proporcionar un trabajo efectivo relacionado con esos perfiles profesionales y a garantizar las condiciones que permitan la asistencia a los correspondientes programas formativos. El contratado bajo esta modalidad, por su parte, viene obligado a prestar el trabajo efectivo y a participar también de manera efectiva en la actividad formativa, que a su vez deberá estar relacionada con la actividad laboral desempeñada en el puesto de trabajo. Consecuentemente, una obligación de la empresa consiste en verificar, previamente a la formalización del contrato, que existe una actividad formativa que vincule el trabajo efectivo y el título o certificado de profesionalidad correspondiente. Por todo ello, las

83. El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, ha suprimido la prohibición de realizar un contrato en prácticas tras un contrato para la formación y el aprendizaje sobre la base del mismo certificado de profesionalidad obtenido mediante este con la misma empresa, por una parte, y por otra, a autorizar a las empresas de trabajo temporal a celebrar contratos para la formación y el aprendizaje con los trabajadores para ser puestos a disposición de las empresas usuarias.

84. Parte de los aspectos relativos a la actividad formativa de esta modalidad contractual, que tiene la consideración de formación profesional dual en el Real Decreto, y desde luego el título III del mismo (“Formación profesional dual del sistema educativo”) están relacionados con la educación y la formación que se aborda en el capítulo III de esta Memoria, al que se remiten. Por otra parte, determinados aspectos, entre otros los relativos a la orientación y a la financiación, y dentro de esta el régimen de bonificaciones en las cotizaciones, entran dentro del ámbito de las políticas activas de empleo.

empresas que utilicen esta modalidad contractual vienen obligadas a suscribir con la entidad formativa y con el trabajador un acuerdo, anexo al contrato, en el que se contienen tales aspectos. El Real Decreto, por último, contiene reglas entre otras sobre la duración mínima de la actividad formativa y sobre las obligaciones de información a la representación legal de los trabajadores en relación con los acuerdos.

En el contexto de la política económica orientada a la consolidación fiscal y a objetivos de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Ministros aprobó un intenso paquete de medidas de reducción del gasto que afectó a la Administración pública y al empleo público, a la Seguridad Social y a la protección social, a las políticas de empleo, a la atención a la dependencia, y que incluía asimismo medidas de aumento de la tributación en relación con determinados impuestos, medidas de liberalización comercial y en relación con el sector exterior, medidas sobre infraestructuras, transporte y vivienda, y medidas sobre el sector eléctrico. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se presentaba de esta manera como refuerzo de las medidas de ajuste fiscal ya incluidas en la actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento para el periodo 2012-2015, y expresamente se pretendía con ellas dar cumplimiento a buena parte de las recomendaciones específicas formuladas a España por el Consejo Europeo en el mes de junio, como colofón del Semestre Europeo.

Por lo que aquí y ahora interesa, el Real Decreto-ley 20/2012, que se aprobó poco tiempo después de la reforma laboral (Real Decreto-ley 3/2012, posteriormente Ley 3/2012), incidió mediante una parte de las medidas en él contenidas en las condiciones de trabajo y en los derechos colectivos de los empleados públicos<sup>85</sup>. Dichas medidas, según declara su Exposición de Motivos, estaban dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión<sup>86</sup>.

El conjunto de medidas en materia de trabajo de los empleados públicos (agrupadas en el título I sobre medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones públicas) supuso, por lo que hace a los derechos individuales, una reducción

85. Las medidas del Real Decreto-ley 20/2012 que inciden sobre las políticas de empleo se tratan en la primera parte de este capítulo; las medidas en materia de Seguridad Social y protección social, y de atención a la dependencia se abordan en el capítulo tercero, mientras que las de carácter tributario y sectorial se remiten al capítulo primero de esta Memoria.

86. El Real Decreto-ley alude también al carácter temporal que tiene parte de las medidas, o a la previsión de su aplicación solo cuando concurren circunstancias excepcionales, “quedando supeditada su vigencia a la subsistencia de la difícil coyuntura económica actual que afecta a la sostenibilidad de las cuentas públicas o a que razones de interés público hicieran necesaria su aplicación en el futuro”.

de las retribuciones concretada en la no percepción de la paga extraordinaria (y pagas adicionales) del mes de diciembre del personal del sector público, y asimismo se llevó a cabo una modificación en las reglas sobre permisos y vacaciones del personal funcionario y laboral de las Administraciones públicas, que básicamente ha supuesto la reducción de días de libre disposición y la supresión de días adicionales, y consiguientemente la desaparición de la referencia al carácter mínimo de los días de vacaciones anuales retribuidas.

Dicho Real Decreto-ley introdujo, asimismo, determinadas medidas en el plano de los derechos colectivos de los empleados públicos. Así, en relación con la negociación colectiva del personal laboral y la garantía del cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten a dicho personal por parte de las Administraciones públicas, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones podrán suspender o modificar el cumplimiento de los convenios o acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En tal supuesto, las Administraciones deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de suspensión o modificación<sup>87</sup>.

Por otra parte, introdujo una reducción de los créditos y permisos sindicales en el ámbito de las Administraciones públicas mediante la supresión de las mejoras en esta materia contenidas en acuerdos y convenios colectivos sobre lo regulado en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley Orgánica de Libertad sindical y en el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>88</sup>.

En relación con las citadas medidas relativas al personal del sector público, el Real Decreto-ley estableció la suspensión y dejó sin efecto los acuerdos, pactos y convenios suscritos por las Administraciones públicas que no se ajusten a lo previsto en el mismo en las materias modificadas, básicamente en cuanto al reconocimiento de derechos adicionales.

Por último, en el terreno de los derechos laborales el Real Decreto-ley 20/2012 introdujo determinadas medidas de reducción de las cantidades, en salarios e indemnizaciones, que abona el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en determinados supuestos. Y, asimismo, elevó el plazo de demora de las sentencias en el Orden jurisdiccional

87. La disposición adicional segunda del Real Decreto-ley define la concurrencia de causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, entendiéndose por tal cuando las Administraciones públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

88. En relación con estas materias, véase la referencia al diálogo social en las Administraciones públicas contenida el apartado 2.1.2. de este capítulo. El Real Decreto-ley ha previsto asimismo la creación por las Administraciones públicas de registros de órganos de representación del personal a su servicio, y ha creado uno específico para la Administración General del Estado en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al objeto de inscribir en ellos determinados actos en relación con los órganos de representación del personal.

social que permite que el empresario pueda reclamar al Estado los salarios de tramitación pagados que excedan de dicho plazo.

Dentro de las novedades normativas aprobadas en 2012 cabe hacer mención asimismo a la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el

---

*Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*

fraude a la Seguridad Social, impulsada dentro del contexto y los objetivos del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social aprobado por el Consejo de Ministros en abril de ese mismo año para el periodo 2012-2013<sup>89</sup>. Dicha Ley, que apela entre sus motivos a exigencias de mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión de los ingresos y los gastos públicos, ha modificado, entre otras materias, la duración de la responsabilidad solidaria del empresario principal por las obligaciones en materia de seguridad social contraídas por los contratistas y subcontratistas, regulada en el ET, determinadas reglas en materia de actas de liquidación por infracciones de Seguridad Social, el régimen de infracciones y sanciones en el orden social regulado en la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social (LISOS), entre otros aspectos incorporando nuevos tipos infractores y modificando los criterios de graduación de las sanciones, y ha introducido novedades en la Ley 42/1997, reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social fue objeto de dictamen del CES<sup>90</sup>. Con carácter general, el Consejo valoró positivamente los objetivos del Anteproyecto, en la medida en que considera que dichas prácticas fraudulentas derivan en una desprotección de los derechos de los trabajadores, una pérdida de competitividad para las empresas y una merma importante de recursos para las Administraciones públicas. No obstante, consideró que, en términos generales, las medidas y actuaciones incluidas en el Anteproyecto no parecían ser las más adecuadas para alcanzar los objetivos previstos.

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, además de otros contenidos, desarrolla parte de la Estrategia de Emprendimiento y de Empleo Joven, como ya se ha mencionado en el apartado de políticas de empleo. Cabe hacer referencia aquí a algunas medidas de carácter contractual laboral que afectan al marco de reglas ordenadoras de las modalidades de contratación del

---

*Nuevas medidas de naturaleza laboral*

que afectan al marco de reglas ordenadoras de las modalidades de contratación del

89. Plan cuyos objetivos expresos estriban en impulsar el afloramiento de la economía sumergida, corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, aflorar posibles situaciones fraudulentas en el acceso y la percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social, y combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

90. Dictamen CES 3/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.



trabajo por cuenta ajena, debiendo remitirse el grueso de las medidas contenidas en el título I de dicho Real Decreto-ley a los capítulos y apartados correspondientes<sup>91</sup>.

Así, se regula un contrato temporal, dirigido a incentivar la adquisición de una primera experiencia profesional, con jóvenes parados menores de treinta años que carezcan de experiencia laboral o cuando la que tengan sea inferior a tres meses. Dicho contrato se asimila en su regulación a la figura del contrato eventual por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos del ET, excepto en la causa del contrato, que se identifica con la adquisición de una primera experiencia profesional, y en aspectos de duración y celebración a tiempo parcial, supuesto para el que se fija una duración mínima de la jornada. La transformación de estos contratos en indefinidos lleva aparejados incentivos en forma de bonificaciones de cuotas empresariales, cumpliendo ciertos requisitos.

Asimismo, en relación con la modalidad de contrato de trabajo en prácticas también regulada en el ET, el Real Decreto-ley permite su celebración aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios, introduciendo así una excepción en el régimen legal general, pero siempre que el contratado sea una persona menor de treinta años. Igualmente, estos supuestos de contratación llevan aparejadas reducciones de cuotas empresariales cumpliendo ciertos requisitos.

Además, se ha modificado el ET para posibilitar la celebración de un contrato en prácticas sobre la base de un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación y el aprendizaje celebrado anteriormente con la misma empresa, de manera que se ha eliminado la prohibición, que existía con anterioridad, de encadenar estas dos modalidades contractuales cuando estaban vinculadas por el mismo título formativo.

Por último, el Real Decreto-ley ha autorizado asimismo, mediante las correspondientes modificaciones en la Ley 14/1994, por la que se regulan las Empresas de trabajo temporal (ETT), y adaptaciones en el Real Decreto 1529/2012, de desarrollo del contrato para la formación y el aprendizaje, que las ETT puedan celebrar contratos de puesta a disposición bajo esta modalidad de contrato formativo, posibilidad que anteriormente estaba vedada a este tipo de empresas.

Por su parte, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, al que ya se ha hecho mención, si bien contiene ante todo medidas en materia de jubilación, que se abordan más adelante en esta Memoria<sup>92</sup>, ha introducido algunos aspectos con repercusión en las relaciones de trabajo, que aquí cabe

91. Además del ya citado de las políticas de empleo de este capítulo, en el que se inscribe la mayor parte de las medidas, véase el capítulo III de esta Memoria.

92. Véase capítulo III, apartado 5.2.

solo citar dado que su objetivo es instrumental y vinculado a las políticas de seguridad social.

Tales aspectos son (aparte de las cuestiones ya mencionadas en relación con los expedientes de despido colectivo que afecten a trabajadores de cincuenta o más años y con la actuación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en determinados ámbitos territoriales), la regulación que lleva a cabo de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta ajena o propia, de un lado, y de otro, las modificaciones en la regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial y del contrato de relevo que contiene el ET. Estas últimas modificaciones, las previstas en el artículo 12, apartados 6 (contrato a tiempo parcial) y 7 (contrato de relevo) del ET, van dirigidas a coordinar la regulación de dichas modalidades con los cambios que el Real Decreto-ley 5/2013 ha introducido en materia de jubilación parcial.

### 2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

#### 2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

El contexto económico en el que se desarrolló la negociación de los convenios colectivos en 2012 estuvo marcado por una nueva recesión, la segunda de la actual crisis, que llevó a finalizar el año con un descenso del -1,4 por 100 del PIB, lo que contrasta con el crecimiento positivo del 0,4 por 100 registrado el año anterior. Deterioro del principal indicador económico que fue prácticamente uniforme en los tres primeros trimestres y que se agravó en el tramo final del año con una caída del -0,8 por 100 en el cuarto trimestre, acelerándose por tanto el decrecimiento anual de la economía como consecuencia de una mayor contracción de la demanda interna, particularmente del gasto de los hogares<sup>93</sup> pero también del gasto público y de la inversión. Y ello, asimismo, dentro de un contexto de empeoramiento de la situación económica en la UE-27 y en la zona euro en la parte final del año. Sectorialmente, la mayor caída de actividad se dio en la construcción (-8,1 por 100), seguida de la industria (-2,9 por 100), y la menor en el sector servicios (-0,4 por 100)<sup>94</sup>.

La caída de la actividad económica en esta nueva etapa de recesión, que comenzó en el cuarto trimestre de 2011 y primero de 2012, ha dado lugar a una intensa destrucción de empleo, como se ha analizado en la primera parte de este capítulo, con un promedio de 823.000 ocupados menos en el año (-4,5 por 100 de empleo), en términos de la EPA, que lo convierten, como también se ha mencionado, en el peor ejercicio

---

*La negociación se desarrolló en un contexto de nueva recesión y de fuerte caída del empleo*

93. Asociada a la caída en la remuneración de los asalariados y el aumento de la cifra de parados, así como los aumentos impositivos (subida de los tipos del IVA en el mes de septiembre).

94. Véase capítulo I, apartado 3 de esta Memoria.

tras 2009. Por ramas de actividad, la construcción y las ramas industriales han registrado proporcionalmente las mayores pérdidas de ocupación, en consonancia con el comportamiento de la actividad.

Otra variable económica fundamental para encuadrar el desarrollo de la negociación colectiva en el año, la variación de los precios de consumo, medida por el IPC, registró una tasa anual media del 2,4 por 100, inferior a la de 2011 (3,2 por 100), pero superior a la de 2010 (1,8 por 100) y muy por encima de la correspondiente a 2009 (-0,3 por 100). En cualquier caso, la variación media de los precios de consumo a lo largo de 2012 marcó un registro elevado teniendo en cuenta el contexto recesivo del año. La evolución mes a mes de este indicador se mantuvo en el entorno del 2 por 100 en la primera mitad del año, siguiendo desde el verano una senda alcista que solo se atenuó ligeramente en el mes de noviembre (después de retroceder -0,6 puntos con respecto a la registrada en el mes de octubre, básicamente por la disminución del precio de los carburantes) y manteniéndose en diciembre, mes en el que marcó un 2,9 por 100 en tasa de variación interanual, medio punto porcentual más que la registrada en 2011 (2,4 por 100). Esta evolución se aleja de las propuestas de moderación en el incremento de precios, además de la de rentas, ambas recogidas en el II AENC.

La cifra de variación anual del IPC en el mes de diciembre resultará de referencia para aplicar las cláusulas de actualización salarial en los términos del II AENC para 2012, en su exceso sobre el objetivo de inflación del BCE (2 por 100), toda vez que el índice de precios de consumo armonizado para España en el mismo mes fue superior en una décima (3 por 100), y, a su vez, la evolución del precio de los carburantes, otro elemento introducido por primera vez dentro de los parámetros para la operatividad de dichas cláusulas, quedó lejos del umbral del 10 por 100 de variación anual fijado. El incremento salarial final acordado en los convenios colectivos de 2012 ha sido mayor que el inicialmente pactado en un 0,24 por 100<sup>95</sup> por aplicación de tales cláusulas, que en 2012, con datos provisionales de registro de convenios hasta diciembre, estaban presentes en el 32 por 100 de los convenios registrados y afectaban al 41,8 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva<sup>96</sup>.

Desde otro punto de vista, el ejercicio de 2012 se ha enmarcado en la firma el 25 de enero, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, del II AENC

95. Con datos provisionales de registro de convenios hasta marzo de 2013 para las variaciones salariales inicial y final de los convenios que inician efectos económicos en 2012. Véase el apartado sobre salarios (2.3.3) de este capítulo.

96. Se ha suscitado la cuestión del carácter consolidable o no del importe de las cláusulas de actualización que, en su caso, procediera reconocer anualmente conforme a los criterios establecidos en el II AENC. Ante la consulta formulada en este sentido por dos organizaciones sindicales, la Comisión de Seguimiento del II AENC, constatando que existen posiciones encontradas en relación a la misma, acordó responder en el sentido de que sea cada unidad de negociación la que decida dicho carácter. Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT) sobre la consulta realizada por las organizaciones sindicales FITAG-UGT y FITEQA-CCOO, en relación con el convenio de la industria del calzado, de 20 de diciembre de 2012.

2012, 2013 y 2014, que derogó al anterior AENC, cuya vigencia inicial se extendía hasta 2012, sustituyéndolo por tanto para dicho año por unos nuevos criterios y recomendaciones. La firma del II AENC, con el que las organizaciones empresariales y sindicales buscaban contribuir a mejorar la competitividad de las empresas y la creación de empleo, constituía un hecho muy relevante, como se ha destacado en el apartado de diálogo social, desde el momento en que dicho Acuerdo introdujo novedades de mucho calado en importantes materias, como, fundamentalmente, estructura de la negociación colectiva, potenciación del uso de la flexibilidad interna, en los criterios para orientar la evolución de los salarios para sus tres años de vigencia, y un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

Sucesivamente, el 10 de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, hecho asimismo muy significativo para el contexto de la negociación ya que, entre otras materias<sup>97</sup>, introdujo importantes cambios en el título III del Estatuto de los Trabajadores, y fundamentalmente en tres aspectos por lo que respecta a la negociación colectiva: en el régimen de la inaplicación de condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos estatutarios, en el régimen de la prioridad aplicativa atribuida desde 2011 a los convenios colectivos de empresa (y, por tanto, en relación con la determinación de la estructura negocial en los sectores), dándole un carácter absoluto, y en materia de ultraactividad de los convenios, limitándola temporalmente salvo pacto en contrario.

Por último, otro importante elemento de contexto a tener en cuenta ha venido dado por la intensa conflictividad social suscitada a lo largo del año, con un aumento en las cifras relativas a las huelgas, incluidas las dos huelgas generales que tuvieron lugar en los meses de marzo y noviembre, convocadas por las centrales sindicales mayoritarias.

En el mes de diciembre se habían registrado 2.611 convenios colectivos, 79 convenios más que en el mismo mes de 2011, considerando el mismo periodo de registro, que afectaban a 6,07 millones de trabajadores, 189.000 menos que los correspondientes al año anterior. Los datos provisionales de 2012 son así cercanos a los correspondientes a 2011 en el total de convenios y de trabajadores afectados, aunque claramente inferiores a los de 2010, sobre todo en el número de trabajadores afectados (1,02 millones menos), y desde luego a los de 2008 y 2009 (cuadro II-34). Tales datos apuntarían a un desarrollo de la negociación colectiva en 2012 más lento que el correspondiente a los años inmediatamente anteriores, sobre todo si se tiene en cuenta el posible efecto del proceso de regularización estadística que

---

*La negociación se mantuvo en cifras bajas*

97. Véase Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.2, para una exposición de los contenidos del Real Decreto-ley 3/2012, y de su valoración por parte de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

**CUADRO II-34. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2008-2012**

(Convenios registrados y trabajadores afectados a diciembre de cada año)

Años	Convenios y trabajadores afectados totales					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2008	4.073	8.801.734	3.027	849.359	1.046	7.952.375
2009	4.082	8.675.711	3.098	821.178	984	7.854.533
2010	2.704	7.093.092	1.937	463.147	767	6.629.945
2011	2.532	6.267.425	1.872	518.471	660	5.748.954
2012	2.611	6.078.424	1.979	645.429	632	5.432.995
Años	Convenios colectivos revisados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2008	3.092	7.069.048	2.262	646.692	830	6.422.356
2009	3.461	7.611.392	2.590	639.090	871	6.972.302
2010	2.099	6.070.563	1.486	318.547	613	5.752.016
2011	1.941	5.109.966	1.415	367.298	526	4.742.668
2012	1.967	4.399.355	1.462	522.521	505	3.876.834
Años	Convenios colectivos firmados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2008	981	1.732.686	765	202.667	216	1.530.019
2009	621	1.064.319	508	182.088	113	882.231
2010	605	1.022.529	451	144.600	154	877.929
2011	591	1.157.459	457	151.173	134	1.006.286
2012	644	1.679.069	517	122.908	127	1.556.161

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

se llevó a cabo desde el mes de noviembre, que supuso elevar de manera significativa las cifras de convenios registrados<sup>98</sup>.

Por ámbitos de la negociación, los datos de registro de convenios hasta diciembre de 2012, aún muy provisionales y con la cautela mencionada, muestran una cifra de convenios registrados que, en el caso de los de empresa, es mayor que en 2011, 107 convenios más, que se distribuyen en 47 convenios revisados más y 60 convenios de

98. Debe tenerse en cuenta que, según información del MEYSS, durante el mes de noviembre de 2012 se ha iniciado una regularización de los datos publicados en la estadística de convenios colectivos, por la cual se han incorporado aquellos convenios pactados con vigencia plurianual que, aun habiendo cuantificado las condiciones económicas más allá del primer año, no lo habían reflejado en los correspondientes formularios estadísticos (REGCON), afectando a los datos de convenios revisados. Esto ha supuesto pasar de 1.571 convenios colectivos registrados en el mes de octubre, que afectaban a algo más de 4,8 millones de trabajadores, a los 2.611 convenios registrados en el mes de diciembre, que afectaban a 6,07 millones de trabajadores. Dicho aumento, que elevó de manera significativa las cifras registradas hasta el mes de octubre, deriva sobre todo del incremento de los convenios revisados que se han incorporado al registro entre octubre y diciembre, 896, un 83,6 por 100 más (no todos, obviamente, debidos al proceso de regularización), que afectaban a 1,12 millones más de trabajadores. Al respecto, debe recordarse que, desde enero de 2010, no se procedía automáticamente al registro de los convenios con la revisión salarial pactada para años sucesivos, exigiéndose que constase de forma incontrovertida el incremento salarial pactado.

nueva firma más, y un número de trabajadores afectados en este ámbito también más elevado (casi 127.000) imputable a los convenios revisados.

Por su parte, los convenios de ámbito superior registrados disminuyeron respecto a 2011 y también lo hizo el número de trabajadores afectados por ellos (28 convenios menos, con 315.959 trabajadores menos afectados), pero con una diferencia según se trate de convenios firmados o revisados. Así, los primeros disminuyeron ligeramente, con 7 convenios menos registrados, pero en conjunto afectaban a 550.000 trabajadores más. Fueron de nuevo los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa de vigencia plurianual y revisados los que siguieron estando en cifras relativamente magras, con 21 convenios y 865.834 trabajadores afectados menos que en diciembre de 2011, datos que destacan especialmente teniendo en cuenta que 2011 fue ya un año anómalo, y que apuntan a la continuidad de un escenario de dificultades en la negociación de los convenios colectivos, en consonancia con la profundidad y la prolongación de los efectos de la crisis.

Considerando los datos acumulados de registro hasta marzo de 2013, se observa que en ese mes estaba registrado el 59,5 por 100 de la negociación colectiva de 2012 con relación al último año del que hay disponibles datos completos de registro, 2010; dichos convenios afectaban al 62 por 100 de los trabajadores también en relación con ese año (cuadro II-35). Al respecto, debe tenerse en cuenta que 2010 fue ya un año con un número significativamente bajo de convenios colectivos registrados, el menor dentro del periodo considerado, con una caída de casi el 11 por 100 sobre el año anterior, disminución que, aunque en menor medida, también se dio en el número de trabajadores afectados.

Ante la persistencia de los problemas y dificultades apuntados, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han continuado llevando a cabo, en el marco

---

*Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre la negociación colectiva pendiente*

de la Comisión de Seguimiento del II AENC, un seguimiento de la situación derivada de la negociación colectiva, de sector y de empresa, vencida y pendiente de renovación correspondiente a los años que median entre 2008 y 2011, a fin de conocer la situación de aquellas unidades de negociación que afectan a un número significativo de trabajadores en las que no se ha firmado el correspondiente convenio y las causas

de esos retrasos, haciendo una llamada a activar la búsqueda de acuerdos antes de que finalizase el año. Las partes han formulado, así, propuestas para impulsar la búsqueda de soluciones a las situaciones de conflicto y de bloqueo derivadas de discrepancias relativas, en su mayoría, a la determinación de los incrementos salariales.

Según las conclusiones del informe del grupo técnico de trabajo constituido para analizar los 83 convenios de sector y de empresa que cumplían determinadas dimensiones<sup>99</sup>, vencidos entre 2008 y 2011 y que no habían concluido la negociación, se puso

99. Convenios colectivos que afectaran a más de 30.000 trabajadores, los de sector, y a más de 2.500 en el caso de los de empresa.

CUADRO II-35. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2002-2012

Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2002	5.462	0,8	1.302,3	0,7	9.696,5	2,1
2003	5.522	1,1	1.281,4	-1,6	9.995,0	3,1
2004	5.474	-0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
2005	5.775	5,5	1.314,0	2,5	10.755,6	5,5
2006	5.887	1,9	1.457,0	10,9	11.119,3	3,4
2007	6.016	2,2	1.413,7	-3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	-0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	-5,0	1.520,5	-5,3	11.557,8	-3,4
2010	5.067	-10,9	1.481,1	-2,6	10.794,3	-6,6
2011(p)	4.414		1.119,9		10.035,5	
2012(p)	3.016		752,8		6.693,6	

(p) Datos provisionales a marzo de 2013.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

de manifiesto que se habían firmado 36, que afectaban a 1.453.330 trabajadores<sup>100</sup>, y que quedaban por tanto 47 convenios colectivos, que afectaban a 2.962.030 trabajadores (el 67 por 100 del total de trabajadores incluidos en el ámbito del informe), en los que aún se debía avanzar para alcanzar un acuerdo; de ellos, 26, que afectaban a 1.667.860 trabajadores, se encontraban en negociación.

La Comisión de Seguimiento del II AENC aprobó, el 22 de noviembre, las conclusiones de dicho informe. A la vista de los resultados, las organizaciones integrantes de la Comisión y firmantes del II AENC, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, concluyeron que, “conociendo el difícil contexto económico en el que se desarrolla el proceso negociador, desde el respeto a la autonomía colectiva, consideran necesario activar la búsqueda de acuerdos para la firma de los convenios colectivos antes de que finalice el año, como forma de dar perspectivas de estabilidad a las empresas y a los trabajadores afectados por estos convenios, a la vez que se contribuye de forma importante a fomentar la confianza de la sociedad, incidiendo en la recuperación de la inversión, del empleo y del consumo”.

### 2.3.2. Estructura negocial y vigencia de los convenios

La estructura de la negociación colectiva, entendiendo por tal los diversos ámbitos existentes de negociación de los convenios colectivos y el peso relativo que guarda cada uno de ellos con relación al conjunto, se ha mantenido bastante estable a lo largo de los últimos años, con un predominio, en términos de trabajadores afectados, del ámbito de negociación sectorial

---

*Estructura estable de la negociación, sin apenas variaciones significativas*

100. De ellos, 25 convenios de ámbito sectorial, que afectaban a 1.391.892 trabajadores, y 11 convenios de ámbito inferior, que afectaban a 61.438 trabajadores.

**CUADRO II-36. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA 2003-2012**  
(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre total de convenios y de trabajadores)

Años	Convenios						Trabajadores		
	De ámbito superior			De ámbito superior			De ámbito superior		
	De empresa <sup>(2)</sup>	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	De empresa <sup>(2)</sup>	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	
2003	76,8	19,9	1,4	1,6	11,5	54,3	10,4	23,6	
2004	76,5	20,1	1,5	1,6	10,8	54,5	10,0	24,4	
2005	77,0	19,7	1,5	1,5	11,6	52,8	9,9	25,3	
2006	77,5	19,1	1,4	1,6	12,1	52,5	9,7	25,4	
2007	78,3	18,2	1,5	1,6	12,1	53,0	8,9	25,8	
2008	77,7	18,6	1,7	1,7	11,3	53,4	8,4	26,6	
2009	78,1	18,2	1,7	1,7	11,1	52,6	8,4	27,7	
2010	77,2	19,2	1,7	1,7	10,1	53,7	7,8	28,2	
2011 <sup>(1)</sup>	77,6	18,7	1,7	1,8	10,5	51,7	7,9	29,6	
2012 <sup>(1)</sup>	78,1	18,0	1,6	2,2	12,4	48,8	7,5	31,1	

(1) Para 2011 y 2012 se recogen datos provisionales de registro a diciembre de 2012, al no haber disponibles datos acumulados de registro, con la suficiente desagregación, posteriores a esa fecha. No se incluyen los convenios de sector local-comarcal y de sector interautonómico.

(2) Se incluyen los convenios de grupo de empresa.

Fuente: MEYSS. *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.



provincial, que engloba a más de la mitad de los asalariados cubiertos por convenio colectivo, seguido por los convenios de sector estatales, que abarca a algo más de la cuarta parte de los asalariados, y el ámbito de negociación empresarial. Todo ello por más que este último, en términos de número de convenios, suponga más de las tres cuartas partes de los registrados.

Esa distribución de los convenios colectivos y de los trabajadores por ellos afectados no ha experimentado apenas variaciones significativas en el contexto de la crisis de los últimos años. El porcentaje que representaban los convenios de empresa en 2010, último con datos definitivos de registro, en el número total de convenios era solo 0,7 puntos mayor al que suponían en 2002, mientras que los convenios provinciales habían disminuido en un punto porcentual y los de sector estatales apenas habían variado (cuadro II-36). Atendiendo a su repercusión en términos de trabajadores afectados, se observa en ese mismo periodo una cierta disminución, de 1,4 puntos, en la negociación de ámbito de empresa, que responde a una tendencia de reducción de las plantillas medias de trabajadores en las empresas con convenio colectivo propio; y, por otra parte, es destacable el aumento que parece observarse en el porcentaje de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos de sector estatales, un 28,2 por 100, 4 puntos más que a comienzos de la década, lo que contrasta con el práctico estancamiento del ámbito provincial y una tendencia a la reducción de los convenios de sector autonómicos.

**RECUADRO II-13. CRITERIOS DEL II AENC SOBRE ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Los convenios sectoriales deberán propiciar la negociación en la empresa, a iniciativa de las partes afectadas, de jornada, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para configurar estas materias<sup>101</sup>. Y ello sin perjuicio de otras alternativas complementarias a los convenios de empresa, como son los acuerdos o pactos de empresa suscritos por sujetos legitimados en el artículo 87.1 del ET.

El ámbito superior de negociación debe respetar el equilibrio contractual de las partes a nivel de empresa hasta el término de la vigencia de este convenio colectivo.

Es necesario preservar el ámbito provincial de negociación y favorecer que tales convenios, por su proximidad a la empresa, potencien la flexibilidad que la misma necesita para adaptarse a un mercado cambiante y competitivo, además de no olvidar que es el ámbito de negociación que más cobertura facilita a empresas y trabajadores.

101. El criterio relativo al papel de los convenios sectoriales de promoción de la negociación de empresa en determinadas materias se reitera posteriormente en los criterios sobre incorporación de la flexibilidad interna en los convenios, como una herramienta para facilitar la adaptación competitiva de las empresas, favoreciendo una mayor estabilidad en el empleo y su calidad.

Uno de los aspectos más novedosos del II AENC, 2012, 2013 y 2014, firmado el 25 de enero, se centró precisamente en abordar la estructura de la negociación colectiva. En relación con la misma, los firmantes convinieron en que los convenios colectivos de ámbito estatal o, en su defecto, de comunidad autónoma, deben desarrollar las reglas de articulación y de vertebración que han de regir la estructura de la negociación, apostando de forma decidida a favor de la descentralización de la misma. Y, en atención a ello, formularon diversos criterios (recuadro II-13).

Un tema relevante en este ámbito es el relativo a la evolución de la negociación de nuevos convenios de empresa. La reforma laboral, aprobada inicialmente mediante el

---

*La negociación de nuevos convenios colectivos de empresa*

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, introdujo entre las reglas de concurrencia de los convenios colectivos la prioridad aplicativa absoluta de los convenios de empresa sobre los convenios de sector en una serie de materias (entre otras, la cuantía del salario o el horario y la distribución del tiempo de trabajo). Dicha prioridad aplicativa se

ha regulado como indisponible para los acuerdos interprofesionales y los convenios colectivos de sector que establezcan la estructura de la negociación y las reglas para resolver los conflictos de concurrencia entre convenios<sup>102</sup>. Con relación a dichas materias, pues, cabe negociar un convenio de empresa en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior, gozando de prioridad aplicativa en relación con las mismas<sup>103</sup>.

Un balance de la aplicación de esta medida, que se planteó con el propósito de permitir adaptar la negociación de determinadas condiciones de trabajo a la situación de las empresas, exigiría conocer, en primer lugar, la evolución del número de convenios colectivos firmados por nuevas unidades de negociación de ámbito empresarial, pero además, sería necesario permitir contrastar tales datos con el “mapa” de la negociación colectiva a fin de poder determinar, en cada caso, si existe vigente un convenio para el sector al que pertenecen dichas unidades de negociación empresarial que hubiera venido siendo de aplicación a las empresas correspondientes.

Con relación al primero de esos aspectos, los datos cuantitativos de nuevos convenios, la *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* (ECC) del MEYSS ha comenzado a ofrecer esta información, que está disponible para 2011, 2012 y 2013. Así, para 2011, la

102. La prioridad aplicativa de los convenios de empresa en una serie de materias había sido introducida por la reforma de la negociación colectiva llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, si bien con carácter relativo, permitiendo su disponibilidad por los acuerdos interprofesionales y los convenios colectivos de sector de ámbito estatal o autonómico.

103. Dicha prioridad respecto de los convenios de sector ha sido confirmada por la Audiencia Nacional en sentencia de 10 de septiembre de 2012 (Sala de lo Social), en la que falló sobre la impugnación del convenio colectivo del sector de derivados del cemento, declarando nulas algunas de sus previsiones al entender que el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, resulta de aplicación a los efectos del convenio colectivo a partir de la entrada en vigor de la norma con rango legal, incluso aunque el convenio se hubiera negociado con anterioridad a tal fecha.

ECC arroja un total de 221 convenios de empresa y 4 convenios de grupos de empresa (a los que también alcanza la prioridad aplicativa sobre los convenios de sector), firmados ese año por nuevas unidades de negociación, y de 191 nuevos convenios de empresa y 10 nuevos convenios de grupos de empresa firmados en 2012. Por último, con datos de avance muy provisionales, en 2013, hasta el mes de marzo se habían registrado 43 nuevos convenios de empresa y un nuevo convenio de grupo de empresas<sup>104</sup>.

En relación con estos datos cabe señalar, por una parte, que el surgimiento cada año de un cierto número de nuevas unidades de negociación, en su mayoría convenios de empresa, ha venido siendo una constante, y ha sido más intensa en términos numéricos en las épocas de expansión económica debido al perfil procíclico que presenta la negociación colectiva en nuestro país. En este sentido, los datos de los últimos años parecen apuntar, incluso, a una tendencia de disminución en el número de convenios firmados por nuevas unidades de negociación, con relación a los años anteriores al inicio de la actual crisis, lo que resultaría congruente en un contexto como el actual de fuerte crisis y caída de la actividad.

Cabe concluir, por otra parte, que no resulta posible ofrecer cifras en relación con el segundo de los aspectos señalados, el cualitativo consistente en conocer y contrastar cuántos y cuáles de dichos nuevos convenios se han firmado gozando de prioridad aplicativa en una serie de materias sobre el convenio colectivo de sector que, en su caso, fuese de aplicación. En efecto, los datos disponibles de la ECC no permiten realizar dicho contraste, siendo este un aspecto en el que sería aconsejable avanzar hacia una disponibilidad de información estadística más precisa.

Si se analiza la distribución de la negociación colectiva registrada entre convenios revisados y convenios firmados o renovados, es posible señalar una tendencia al aumento de los primeros, aun con altibajos, que se observa en los últimos años de los que se dispone de datos definitivos de registro, y a la disminución, de intensidad más pronunciada, de los segundos, en el mismo periodo (cuadro II-37).

En dicha tendencia, por otra parte, se distinguen los años de expansión económica anteriores a la actual crisis, y los años de fuerte caída de la actividad y del empleo. En

---

*Vigencia de los convenios. Tendencia al aumento de los convenios revisados y disminución de los firmados*

104. MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*. La información disponible de la Estadística, sin embargo, no ofrece otros datos que sería aconsejable y conveniente conocer, entre ellos el relativo al incremento salarial medio que recogen estos convenios ni el número de trabajadores a los que afectan. Por otra parte, organizaciones como CEOE apuntan al registro, entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2012, de 111 convenios de empresa firmados por nuevas unidades, que afectan a 25.579 trabajadores, con un incremento salarial medio ponderado del 0,52 por 100. Al respecto, cabe señalar que el incremento medio de los 517 convenios de empresa firmados con efectos económicos en 2012 (y registrados hasta diciembre de ese año), que afectaban a 122.908 trabajadores, fue del 0,57 por 100, oscilando entre el 0,34 por 100 de los pactados con vigencia anual y el 0,64 por 100 de los de vigencia plurianual.

CUADRO II-37. EVOLUCIÓN DE LOS CONVENIOS FIRMADOS Y REVISADOS, 2003-2012

Años	Número			Porcentaje	
	Revisados	Firmados	Total	Revisados	Firmados
2003	3.163	2.359	5.522	57,3	42,7
2004	2.876	2.598	5.474	52,5	47,5
2005	3.370	2.406	5.776	58,3	41,7
2006	3.564	2.323	5.887	60,5	39,5
2007	3.747	2.269	6.016	62,3	37,7
2008	3.611	2.376	5.987	60,3	39,7
2009	3.937	1.752	5.689	69,2	30,8
2010	3.607	1.460	5.067	71,2	28,8
2011*	1.941	591	2.532	76,7	23,3
2012*	1.967	644	2.611	75,3	24,7

\* Para 2011 y 2012 se recogen datos provisionales de registro a diciembre de 2012, al no estar disponibles datos acumulados de registro, con la suficiente desagregación, posteriores a esa fecha.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

los primeros, dentro de una tendencia general al incremento de la negociación colectiva registrada, se produce un aumento de 584 convenios revisados entre 2003 y 2007, lo que supone un 5 por 100 más, mientras que los convenios firmados en ese mismo periodo se mantienen prácticamente en el mismo nivel, con una disminución de 90 convenios. Por el contrario, entre 2008 y 2010, mientras que los convenios revisados se mantuvieron prácticamente igual en número<sup>105</sup>, los convenios firmados sufrieron un pronunciado descenso, disminuyendo el número de los registrados en 916, un 38,5 por 100 menos, explicando prácticamente la totalidad de la contracción de la negociación colectiva registrada en ese periodo (cuadro II-37).

Las causas de esta significativa disminución del volumen de los convenios colectivos firmados en el registro de convenios, durante los tres primeros años de la crisis, cabría buscarlas tanto en los efectos de esta sobre el tejido productivo, como sobre todo en las controversias y dificultades para la renovación y firma de los convenios, derivadas en su mayoría de las discrepancias en materia salarial, producidas en esos años, especialmente a partir de 2009. Por su parte, en 2011 y 2012, aunque los datos son aún provisionales<sup>106</sup>, las cifras de convenios registrados parecen apuntar al mantenimiento de estas tendencias, dentro de una evolución general de disminución de la negociación colectiva registrada, si bien sería aconsejable contar con datos más avanzados de registro para pronunciarse, especialmente con relación al último año.

105. En realidad, los convenios colectivos revisados siguieron una tendencia de aumento, con oscilaciones, hasta 2010, año en el que ya se dejaron notar también las discrepancias en la determinación de los incrementos salariales de los convenios firmados en años anteriores con vigencia plurianual que tenían pactada la subida salarial para años sucesivos con base en la inflación prevista.

106. Se utilizan aquí los datos provisionales de registro a diciembre de 2012, al no estar disponibles datos acumulados de registro, con la suficiente desagregación, posteriores a esa fecha.

Las tendencias indicadas en la evolución de los convenios revisados y firmados guardan relación con las correspondientes en otro aspecto relevante como es la vigencia pactada inicial de los convenios colectivos firmados o renovados. De esta forma, la tendencia al aumento de los convenios colectivos revisados en los años inmediatamente anteriores a la crisis obedecía, en buena medida, a la tendencia de los negociadores a acordar, a su vez, cada vez en mayor medida convenios de vigencia para varios años y a disminuir, correlativamente, los pactados con una vigencia anual. Así, entre 2003 y 2007, los convenios plurianuales vieron aumentada su proporción 8,7 puntos (3,7 puntos en términos de trabajadores afectados), descendiendo en la misma proporción los de vigencia anual (cuadro II-38).

Dicha tendencia se frenó en los tres primeros años de la crisis, entre 2008 y 2010, en los que los convenios registrados de vigencia anual pasaron a ser un 17,9 por 100, 3 puntos más que en 2008 y un porcentaje casi igual que en 2007, descendiendo en la misma proporción los convenios plurianuales. De nuevo, las mayores dificultades para acordar incrementos salariales para años sucesivos de vigencia en un contexto de extremo deterioro e incertidumbre económica habrían ralentizado la tendencia a firmar convenios para varios años de vigencia, parece que más propia de periodos de bonanza económica. Por otra parte, en los dos últimos años parecería confirmarse la inflexión señalada en la proporción de los convenios firmados según su vigencia pactada inicial, incluso con un cierto mayor repunte de los de vigencia anual, si bien debe recordarse una vez más la acusada provisionalidad de los datos disponibles, que condiciona el análisis.

Otra de las medidas introducidas por la reforma laboral en materia de negociación colectiva ha sido la limitación a un año de la llamada ultraactividad de los convenios.

**CUADRO II-38.** CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN ÁMBITO DE VIGENCIA, 2003-2012

(Porcentaje de convenios y de trabajadores afectados)

Años	Convenios		Trabajadores	
	Anual	Plurianual	Anual	Plurianual
2003	26,2	73,8	20,7	79,3
2004	20,4	79,6	21,1	78,9
2005	18,5	81,5	22,2	77,8
2006	18,7	81,3	17,9	82,1
2007	17,5	82,5	17,0	83,0
2008	14,9	85,1	15,0	85,0
2009	19,6	80,4	15,8	84,2
2010	17,9	82,1	16,7	83,3
2011*	18,0	82,0	14,5	85,5
2012*	23,9	76,1	28,2	71,8

\* Para 2011 y 2012 se recogen datos provisionales de registro a diciembre de 2012, al no haber disponibles datos acumulados de registro, con la suficiente desagregación, posteriores a esa fecha.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

*La vigencia prorrogada de los convenios vencidos y denunciados: las cláusulas sobre ultraactividad*

Transcurrido ese plazo de tiempo desde la denuncia por cualquiera de las partes sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, el convenio de origen perderá su vigencia, salvo pacto en contrario, y se aplicará el convenio colectivo de ámbito superior que resulte de aplicación si lo hubiere (artículo 86.3 del ET)<sup>107</sup>.

Un aspecto cualitativo que parece conveniente analizar es, pues, el correspondiente a la manera en que los negociadores de los convenios colectivos firmados en el último año están asumiendo y gestionando esta nueva regla, en virtud del carácter dispositivo que reviste, analizando las cláusulas en esta materia de una muestra de convenios, que permitan aportar alguna información sobre la aplicación de la reforma laboral en este punto.

Los convenios colectivos analizados<sup>108</sup> muestran, a grandes rasgos, tres tipos de regulación: 1) convenios colectivos que aplican expresamente la previsión legal de limitación de la ultraactividad, en sus términos o con ligeras variantes que no suponen diferencias sustanciales con aquella; 2) convenios que no incluyen referencia alguna a las reglas de limitación de la ultraactividad y consiguiente pérdida de vigencia del convenio; y 3) convenios que prevén expresamente el mantenimiento en vigor del convenio colectivo vencido y denunciado hasta la sustitución por el nuevo convenio.

Al primer grupo corresponde una serie de convenios que, generalmente, aplican el plazo máximo de un año, transcurrido el cual sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo, el convenio denunciado se considerará extinguido. Dicha regulación aparece con cierta frecuencia, algo más de la cuarta parte, en los convenios de sector estatal seleccionados, y en menor medida en los convenios de sector provincial y en los convenios de empresa analizados<sup>109</sup>.

107. Por su parte, la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, sobre vigencia de los convenios denunciados, prevé que en los convenios colectivos que ya estuvieran denunciados a la fecha de entrada en vigor de la misma, el plazo de un año al que se refiere el apartado 3 del artículo 86 del Estatuto de los Trabajadores empezará a computarse a partir de dicha fecha de entrada en vigor, que fue el 8 de julio de 2012.

108. Véase el listado de la muestra de convenios seleccionados, en anexo a este capítulo. La selección incluye convenios de sector estatales, provinciales y autonómicos, y convenios de empresa, negociados y firmados en 2012, en su mayor parte, y en 2013. La gran mayoría tiene inicio de efectos económicos en 2012.

109. Entre otros, pueden verse el convenio colectivo de la industria del calzado, que recoge como *dies a quo* para el cómputo del plazo la constitución de la comisión negociadora; el II convenio colectivo para el sector del transporte y trabajos aéreos con helicópteros; el convenio colectivo de perfumería y afines, y el convenio colectivo de servicios externos, auxiliares y atención al cliente en empresas de servicios ferroviarios prevén un plazo máximo para la negociación del nuevo convenio de 14 meses, transcurrido el cual el texto del convenio vencido perderá su vigencia. Entre otros convenios provinciales, pueden verse el convenio colectivo de oficinas y despachos de Alicante y el convenio colectivo de limpieza pública de Cáceres. Y, entre otros convenios de empresa, véanse el convenio colectivo que regula las relaciones laborales de las empresas proveedores civiles privados de tránsito aéreo de mercado liberalizado y sujetos a régimen concesional, Y el convenio colectivo de la empresa Iluminaciones Ximénez, SA.

En segundo lugar están los convenios colectivos que no contienen previsiones expresas sobre esta cuestión, y no incorporan pacto en contrario, con iguales consecuencias a los del grupo anterior, esto es, la aplicación en sus términos de la limitación de la ultraactividad prevista legalmente. En este grupo se sitúan, al menos, tres de los convenios de sector estatal analizados, así como al menos cinco de los convenios de sector provincial seleccionados, junto con una serie de convenios de empresa<sup>110</sup>.

Por último, bastantes de los convenios analizados contienen previsiones expresas para el mantenimiento de la vigencia, generalmente en su totalidad, del convenio vencido una vez que ha sido denunciado por cualquiera de las partes, hasta su sustitución por el nuevo convenio. En algunos casos, los convenios que incorporan pacto en contrario que inhibe la limitación de la ultraactividad prevista legalmente establecen también plazos máximos para la negociación del nuevo convenio, previendo generalmente en tales casos el sometimiento de las partes a los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos de los acuerdos interprofesionales una vez vencidos dichos plazos. En este supuesto de pactos a favor del mantenimiento de la vigencia del convenio vencido se incluye la mitad de los convenios de sector estatal analizados, casi la mitad de los convenios de sector provinciales, y un buen número de los convenios de empresa seleccionados<sup>111</sup>.

110. Entre los convenios de sector estatal, pueden verse el convenio colectivo para el comercio de mayoristas distribuidores de especialidades y productos farmacéuticos; el convenio colectivo de banca; y el convenio colectivo de industrias extractivas. Entre los convenios de sector provincial, pueden verse el convenio colectivo de industrias siderometalúrgicas de Sevilla, el convenio colectivo para las fábricas de aceite de oliva de Málaga; el convenio colectivo del sector de canteros y marmolistas de Valencia; el convenio colectivo del comercio de la madera de Badajoz; y el convenio colectivo del sector del comercio de maquinaria industrial de Sevilla. Entre los convenios de empresa, véanse el convenio colectivo del Grupo de Recuperación de materiales diversos; el convenio colectivo de Bellota herramientas; los convenios colectivos de Repsol Química y de Repsol Petróleo; el XXV convenio colectivo de Bimbo; el convenio colectivo de APC Bussines project; el convenio colectivo de Banco Espíritu Santo.
111. Véase, entre los convenios de sector estatal, el convenio colectivo del sector de Contact Center; el convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal; el convenio colectivo para los centros de educación universitaria e investigación; el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad; el convenio colectivo para el sector de conservas (establece un plazo máximo para la negociación de 24 meses); el convenio colectivo para la industria de fabricación de alimentos compuestos para animales (establece plazo máximo para la negociación de 12 meses). Entre los convenios de sector provincial, véanse el convenio colectivo de siderometalurgia de Pontevedra; convenio colectivo de la construcción de Alicante (señala plazos máximos de negociación); convenio colectivo de industrias y servicios del metal de Albacete; convenio colectivo de industrias siderometalúrgicas de Cáceres; convenio colectivo de las industrias de conservas de Huelva; convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Huesca; convenio colectivo del sector de operadores logísticos de Sevilla; convenio colectivo de servicios sanitarios de Palencia; convenio colectivo de hostelería de Granada; algunos convenios de sector provinciales contienen un pacto en contrario en el sentido de que amplían el plazo máximo para alcanzar un acuerdo: entre otros, el convenio colectivo de hostelería de Vizcaya (amplía el plazo a 30 meses); o bien fijan una fecha límite que puede comprender varios años: convenio colectivo de captación de agua de Alicante. Entre los numerosos convenios de empresa, véanse el convenio colectivo de Finanzauto; convenio colectivo de Cemex; convenio colectivo de Adidas España; convenio colectivo de Alimentos priorizados; convenio colectivo de Auxiliar de Logística Aeroportuaria; convenio colectivo de European air transport; convenio colectivo de SEIRT; convenio colectivo de Sociedad urbanística metropolitana; convenio colectivo de Sociedad de cementos y materiales de construcción; convenio colectivo de Guardián Llodio; convenio colectivo de Tubos reunidos; convenio colectivo de Silicio Ferrosolar. Algunos convenios de empresa fijan una fecha límite amplia a la vigencia del convenio denunciado: convenio colectivo de

Señalar también que es bastante frecuente la previsión en los convenios colectivos de la sumisión a los procedimientos de solución autónoma de las discrepancias regulados en los acuerdos interprofesionales o en el propio convenio colectivo; estos supuestos incluyen en ocasiones la sumisión expresa a un arbitraje; y también, aunque en menor medida, se prevé el recurso a la comisión paritaria del convenio.

### 2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo

#### *Salarios*

En 2012, con datos aún provisionales, se produjo una notable disminución del incremento salarial medio pactado en los convenios, hasta el 1,5 por 100, nueve décimas inferior al registrado el año anterior. El incremento salarial, correspondiente al total de convenios con efectos económicos en 2012 registrados hasta marzo de 2013, se diferenció entre el 1,66 por 100 en los convenios de empresa y el 1,48 por 100 en los convenios de ámbito superior<sup>112</sup>.

Dicha disminución del incremento salarial medio pactado profundiza en la senda de crecimiento moderado de los salarios negociados colectivamente que se ha venido registrando en los años de la crisis, en los que las tasas de variación anual de los aumentos salariales negociados han sido descendentes con la única excepción de 2011, en el que se produjo un ligero repunte (gráfico II-13).

La variación salarial pactada inicial en 2012 fue del 1,26 por 100, diferenciándose entre el 1,31 por 100 correspondiente a los convenios de empresa y el 1,25 por 100 acordada en los convenios de ámbito supraempresarial. El incremento salarial final o revisado, del 1,5 por 100 como se ha dicho, resultó por tanto superior a la variación pactada inicial en 0,24 puntos como resultado de la aplicación de las cláusulas de actualización salarial. Dichas cláusulas, con datos de registro de convenios hasta diciembre de 2012, estaban presentes en el 32,06 por 100 de los convenios y afectaban al 41,86 por 100 de los trabajadores (el 31,85 por 100 de los trabajadores afectados por convenios de empresa y el 43,05 por 100 de los trabajadores afectados por convenios de ámbito supraempresarial).

En un contexto de recesión económica, elevada destrucción de empleo y crecimiento significativo del excedente empresarial, los precios, medidos por el IPC, aumentaron un 2,4 por 100, por encima de los salarios pactados revisados, lo que se traduce en una pérdida de poder adquisitivo de los mismos del 0,9 por 100 (cuadro II-39).

Por otro lado, por primera vez desde el inicio de la crisis y en abierto contraste con los salarios negociados, los salarios efectivos promedio de la economía se redujeron en términos nominales, ya se tome como indicador la remuneración media por asalariado

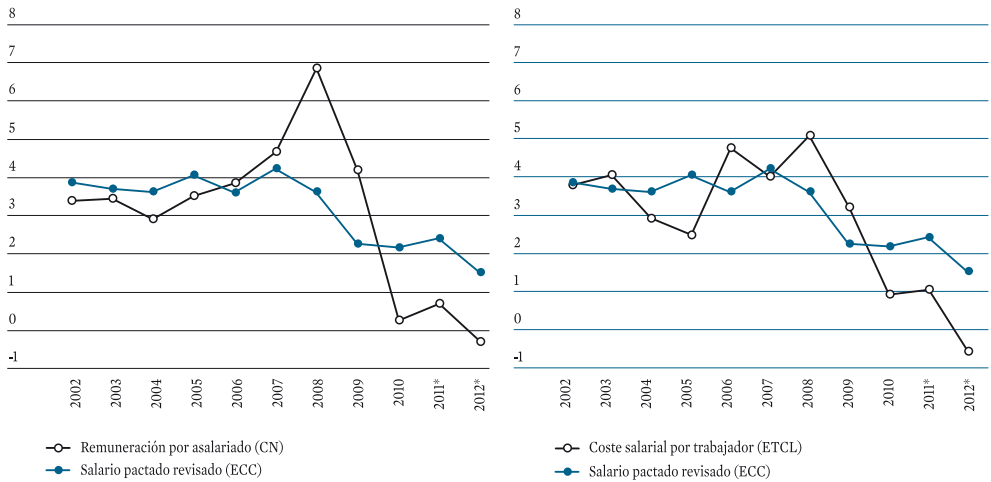
Seguriber; convenio colectivo de Vigilancia Integrada. Otros amplían el plazo de vigencia hasta 23 meses: convenio colectivo de ADIF y de RENFE operadora.

112. La información disponible sobre la negociación colectiva de 2012 de la *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* no incluye datos de registro acumulados posteriores a diciembre de ese año con más desagregación que la referente a los dos grandes ámbitos funcionales (convenios de empresa y de otro ámbito).



**GRÁFICO II-13. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2012**

(Tasas de variación anual)



\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2013

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* e INE.**CUADRO II-39. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2012**

(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (var. % anual)	Aumentos salariales reales pactados
2002	3,85	3,50	0,35
2003	3,68	3,00	0,68
2004	3,60	3,00	0,60
2005	4,04	3,40	0,64
2006	3,59	3,50	0,09
2007	4,21	2,80	1,41
2008	3,60	4,10	-0,50
2009	2,24	-0,30	2,54
2010	2,16	1,80	0,36
2011*	2,40	3,20	-0,80
2012*	1,50	2,40	-0,90

\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2013.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* e INE.

de la Contabilidad Nacional o el coste salarial promedio registrado por la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* (ETCL), donde se muestra una caída de los salarios del 0,3 y el 0,6 por 100, respectivamente. En consecuencia, en 2012, al igual que sucediera en los dos años previos, la deriva salarial, es decir, la diferencia entre el incremento salarial observado y el pactado, fue negativa (cuadro II-40).

La deflación del salario medio efectivo de la economía en los tres últimos años, que explica el signo negativo del deslizamiento salarial, respondería, en primer lugar, al

CUADRO II-40. DERIVAS SALARIALES, 2002-2012

Años	Tasa de variación anual nominal			Puntos porcentuales	
	Remuneración media por asalarado (CN)	Coste salarial por trabajador (ETCL)	Salario pactado revisado (ECC)	Deriva 1	Deriva 2
	A	B	C	A-C	B-C
2002	3,38	3,80	3,85	-0,47	-0,05
2003	3,44	4,05	3,68	-0,24	0,37
2004	2,90	2,92	3,60	-0,70	-0,68
2005	3,51	2,49	4,04	-0,53	-1,55
2006	3,86	4,77	3,59	0,27	1,18
2007	4,68	4,02	4,21	0,47	-0,19
2008	6,86	5,07	3,60	3,26	1,47
2009	4,18	3,22	2,24	1,94	0,98
2010	0,27	0,93	2,16	-1,89	-1,23
2011*	0,69	1,05	2,40	-1,71	-1,35
2012*	-0,29	-0,60	1,50	-1,79	-2,10

\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2013

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* e INE.

agotamiento del efecto de composición del empleo que habría llevado en los primeros dos años de crisis a un repunte muy significativo del mismo. Es decir, que en los años iniciales de crisis, la concentración de la destrucción de empleo en los segmentos, sectores y colectivos con remuneraciones inferiores a la media, fundamentalmente empleo temporal, impulsó al alza el salario promedio, mientras que los tres últimos años, la extensión de la dinámica de destrucción de empleo también a sectores y colectivos mejor remunerados, con un incremento de la tasa de temporalidad, ha hecho desaparecer el efecto composición, o incluso cambiarlo de signo, provocando el descenso del salario medio efectivo.

Otros factores que permitirían explicar las discrepancias entre la evolución de los salarios efectivos y pactados son que los primeros, a diferencia de los segundos, estarían captando, además del efecto nada desdeñable de la reducción de los salarios de los empleados públicos<sup>113</sup>, las reducciones de jornada y de las horas extraordinarias, las caídas de componentes salariales variables, como los ligados a la productividad, así como la evolución de las remuneraciones salariales extra-convenio y el posible efecto de los descuelgues salariales.

### Cláusulas en materia salarial

La regulación del régimen salarial, materia tradicional de la negociación colectiva, ha adquirido una especial relevancia en el contexto económico actual, puesta de

113. En 2010 y 2011 desplegó sus efectos la rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que representan una quinta parte del total de asalarados, y en 2012 a la congelación de los salarios se añadió la eliminación de la paga extra de Navidad.

manifiesto en el pacto salarial alcanzado entre los agentes sociales al inicio del año 2012 y plasmado en el II AENC.

Dentro de los aspectos retributivos abordados por los convenios colectivos de forma habitual, destacan aquellas cláusulas que regulan la estructura salarial, hacen referencia a la revisión salarial, y aquellas relativas a la inaplicación salarial, más conocidas como cláusulas de descuelgue salarial.

A la luz de los datos proporcionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la ECC, se observa, en relación con el año 2010, último año del que se tienen datos definitivos, que el 40 por 100 de los convenios colectivos recogían cláusulas de revisión por garantía salarial que afectaban al 47 por 100 de los trabajadores. Este dato, inferior al recogido por dicha estadística en 2009<sup>114</sup>, parece confirmar cierta tendencia a la reducción de este tipo de cláusulas que también puede observarse, teniendo siempre presente que se trata de información aún muy provisional, en los resultados obtenidos para años posteriores (cuadro II-41).

En ese año de referencia, el 83 por 100 de los convenios incluían en su redacción aspectos referidos a la estructura salarial que afectaban a un 83 por 100 de trabajadores. En relación con este tipo de cláusulas, cuya presencia es mayor en los convenios de empresa que en los de otros ámbitos, se puede afirmar, con la debida cautela derivada de la provisionalidad de los datos, que su presencia aumenta posteriormente.

Las denominadas cláusulas de descuelgue salarial, a pesar de la eliminación de su obligatoriedad efectuada por la reforma acometida en 2010, parecen ampliar su presencia en los convenios colectivos en dicho año pues el 53 por 100 de los textos recogían cláusulas de este tipo, afectando al 75 por 100 de los trabajadores. El impacto de las disposiciones relativas a la inaplicación salarial parece aumentar en los años 2011 y 2012, en virtud de los datos provisionales disponibles.

Una vez transcurrido un año de la firma por parte de las organizaciones sindicales y empresariales del II AENC, resulta pertinente efectuar una evaluación del impacto que hubiera podido tener en la negociación colectiva llevada a cabo en 2012 en estas materias. El II AENC introducía directrices para la negociación salarial de los años 2012, 2013 y 2014 basadas en el establecimiento de dos componentes principales: un porcentaje máximo de incremento en cada uno de dichos años, el 0,5 por 100 en 2012, el 0,6 en 2013, y un porcentaje variable, entre un mínimo del 0,6 y un máximo del 1,5 por 100, en función de la evolución del PIB, para 2014; y una cláusula de actualización que, en los dos primeros años, se concreta en el exceso de la tasa de variación anual del IPC general español de diciembre sobre el objetivo de inflación del BCE, que es del 2 por 100. No obstante, establece que se utilizará el IPC armonizado de la zona euro en el mismo mes, si este es menor, e introduce una previsión de

114. En 2009, como reflejó la Memoria de 2011, el 42 por 100 de los convenios incluían cláusulas de garantía salarial, afectando al 59 por 100 de los trabajadores.

exclusión de la parte de inflación ligada a los precios del petróleo y sus derivados a fin de eliminar uno de sus componentes más volátiles<sup>115</sup> (recuadro II-14).

En el análisis del grupo de convenios colectivos seleccionados<sup>116</sup> se observa que la incidencia de este tipo de pautas en materia salarial ha sido relevante, incluyendo un tercio de los convenios estudiados pactos de incrementos salariales ajustados a los criterios recogidos por el II AENC<sup>117</sup>. El impacto de este tipo de regulación de los aumentos salariales es mayor en los convenios de empresa y en los de sector de ámbito provincial, superando en ambos casos el 10 por 100 de los convenios estudiados en los respectivos ámbitos. Sin embargo, y a pesar de las recomendaciones incluidas en el II AENC, en materia de incremento salarial se sigue observando en un gran número de los convenios colectivos analizados la referencia tradicional al IPC.

Con relación a la cláusula de actualización salarial prevista en dicho acuerdo, se observa que uno de cada siete de los convenios examinados la contenía en su texto<sup>118</sup>. También se advierte que la inclusión de esta cláusula se produce de forma más significativa en los convenios de sector de ámbito provincial, donde más de un tercio de los convenios estudiados la recogen. Cabe reseñar que algunos de los convenios colectivos analizados suspenden la aplicación de esta cláusula durante el periodo de vigencia del convenio o durante unos años determinados dentro de este<sup>119</sup>.

Por último, dentro de la muestra de convenios colectivos estudiada y en relación con la recomendación por parte del II AENC de la inclusión por parte de los convenios colectivos de criterios en materia salarial basados en la evolución de indicadores económicos asociados a la marcha de la empresa, se observa la aparición de cláusulas que relacionan las condiciones económicas a los resultados alcanzados por la empresa<sup>120</sup>.

La evolución de la regulación salarial como materia habitual de la negociación colectiva ha venido persiguiendo la introducción paulatina de conceptos retributivos variables basados en el cumplimiento de los objetivos de la

*La flexibilidad salarial en los convenios colectivos*

115. Para 2014, la actualización se debe hacer descansar, en principio, en indicadores económicos basados en la marcha de la empresa, tales como beneficios, ventas o productividad, entre otros, integrándose los posibles incrementos adicionales de forma preferente en la parte variable del salario. En estos casos, a los incrementos salariales totales para 2014 se les sumará el 50 por 100 del resultado de aplicar la cláusula de actualización pactada para 2012 y 2013, mientras que, si no se han pactado componentes adicionales de salario variable, se aplicará el 100 por 100 de dicha cláusula.
116. Véase el listado de la muestra de convenios en el Anexo a este capítulo.
117. Véanse, entre otros, el convenio colectivo estatal del sector de la madera, el convenio colectivo de Gestión de Publicaciones y Publicidad, S.L., el convenio colectivo del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización y asistencia privada de Aragón, y el convenio colectivo de industrias y servicios de metal de Albacete.
118. Véanse, entre otros, el convenio colectivo estatal de la industria del calzado, el convenio colectivo de la empresa Aguas Font Vella y Lanjarón, S.A., el convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Murcia, y el convenio colectivo de oficinas y despachos de Alicante.
119. Véanse, como ejemplo, el convenio colectivo estatal de perfumería y afines y el convenio colectivo de Bimbo, SAU.
120. Véanse el convenio colectivo de Seguriber, SLU y el convenio colectivo de la empresa AAF, S.A.

**RECUADRO II-14.** CRITERIOS EN MATERIA SALARIAL DEL II AENC

En el año 2012, el aumento de los salarios pactados no debería exceder el 0,5 por 100, con una cláusula de actualización aplicable al final del ejercicio concretada en el exceso de la tasa de variación anual del IPC general español del mes de diciembre sobre el objetivo de inflación del Banco Central Europeo (2 por 100). Si la tasa de variación anual del IPC general español del mes de diciembre fuera superior a la tasa de variación anual del IPC armonizado de la zona euro en el mismo mes, entonces se tomará esta última para calcular el exceso. De producirse este hecho, la cantidad resultante se aplicaría en una vez. Si el precio medio internacional en euros del petróleo Brent en el mes de diciembre es superior en un 10 por 100 al precio medio del mes de diciembre anterior, para calcular el exceso citado se tomarán como referencia los indicadores de inflación mencionados excluyendo en ambos los carburantes y combustibles.

Respetando la autonomía de las partes, para aquellos convenios colectivos que tengan negociadas cláusulas de actualización salarial vigentes que afecten al crecimiento salarial de los tres próximos años, los firmantes del presente acuerdo, proponen a los negociadores tener en cuenta la incidencia de estas cláusulas sobre el crecimiento salarial total de forma que esté en línea con el objetivo de moderación salarial del presente acuerdo.

En el año 2013, el aumento de los salarios pactados no debería exceder el 0,6 por 100, con una cláusula de actualización en los mismos términos que para 2012.

En el año 2014, el aumento de los salarios pactados debería ajustarse al ritmo de actividad de la economía española, según los siguientes criterios:

Si el incremento del PIB a precios constantes en 2013 es inferior al 1 por 100, el aumento salarial no excederá el 0,6 por 100.

Si el incremento del PIB a precios constantes en 2013 es superior al 1 por 100 e inferior al 2 por 100, el aumento salarial no excederá el 1 por 100.

Si el incremento del PIB a precios constantes en 2013 alcanza o supera el 2 por 100, el aumento salarial no excederá el 1,5 por 100.

Por otro lado, los convenios colectivos deberán incluir componentes adicionales de actualización de salarios basadas en la evolución de indicadores económicos (salario variable) asociados a la marcha de la empresa (beneficios, ventas, productividad, etc.). De forma preferente, los incrementos derivados de estos componentes adicionales de actualización se integrarán en la parte variable del salario, que debe adecuarse a la realidad sectorial y empresarial.

Las partes firmantes del presente acuerdo se comprometen a garantizar el intercambio de información necesario para poder dar cumplimiento a estas cláusulas.

Todos los incrementos salariales pactados para 2014 se incrementarán en el 50 por 100 del resultado de aplicar la cláusula de actualización acordada para 2012 y 2013. En caso de no haberse pactado componente adicional de salario variable se aplicaría la cláusula en el 100 por 100 de su resultado.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC.

empresa o vinculados a los sistemas de flexibilidad en la organización del trabajo. A la vez que se introducen progresivamente cláusulas que introducen aspectos variables en el salario, se aboga también por la supresión gradual de modelos salariales obsoletos o complementos improductivos. En esta línea se puede observar en los convenios colectivos de firma reciente la incorporación progresiva de un mayor número de cláusulas de naturaleza variable vinculadas tanto a los rendimientos o productividad del trabajador, a determinados objetivos marcados por la empresa, como a los resultados empresariales obtenidos. Así mismo, debe señalarse que los agentes sociales ya incluían este tipo de criterios en materia de flexibilidad salarial en el II AENC (recuadro II-15).

La información disponible sobre la negociación colectiva y el contenido de los convenios colectivos, registrada por la ECC del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, es relativamente escasa en relación con estas materias, lo que limita las posibilidades de análisis. La importancia creciente de la flexibilidad salarial, máxime en épocas de crisis, recomiendan y hacen necesaria la disponibilidad de una información más completa en este ámbito.

Los datos estadísticos muestran que en 2010, único año del que disponemos de datos definitivos, el 54 por 100 de los convenios colectivos incluían complementos relacionados con la cantidad o calidad del trabajo, afectando aproximadamente a la mitad de los trabajadores. En los años posteriores, siempre teniendo en cuenta que se trata de datos muy provisionales, se observa una caída de las cláusulas en esta materia así como del número de trabajadores afectados (cuadro II-41).

En el nivel negocial empresarial se aprecia una incidencia de este tipo de cláusulas mayor, encontrando que en 2010 el 59 por 100 de los convenios de empresa regulaban este tipo de complementos, afectando al 68 por 100 de los trabajadores. En los convenios de otro ámbito estos números descienden a 40 y 50 por 100, respectivamente.

En lo referente a los complementos o retribuciones que relacionan salarios con la situación o resultados de la empresa se observa que, en 2010, el 13 por 100 de los convenios colectivos incluían este tipo de cláusulas y afectaban a un 9 por 100 de los trabajadores. El impacto de este tipo de complementos aumenta en los de ámbito empresarial donde aparece recogido en el 15 por 100 de los convenios, con un 33 por 100 de trabajadores afectados. En los años posteriores parece corroborarse, sin olvidar la provisionalidad de los datos, una tendencia al alza en la inclusión de este tipo de cláusulas en este ámbito negocial.

En el análisis efectuado de la muestra de convenios colectivos seleccionada se observa que un número significativo de convenios, casi un tercio de los estudiados, introducen, dentro de las cláusulas que incorporan complementos variables, conceptos retributivos que ponen en relación la productividad del trabajador y el salario percibido. La incidencia de este tipo de criterios de retribución variable aumenta en el nivel empresarial, donde 4 de cada 10 convenios incorporan disposiciones que vinculan salario con productividad.

**CUADRO II-41. CLÁUSULAS DE RETRIBUCIÓN SALARIAL SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2010-2012**  
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

	Convenios			Trabajadores	
	2010	2011*	2012*	2010	2012*
<b>Cláusulas salariales</b>					<b>Total convenios</b>
Cláusula de revisión por garantía salarial	40,24	35,72	32,06	47,09	45,60
Estructura salarial	82,97	86,05	89,16	83,47	89,23
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	54,29	48,58	43,24	51,18	47,33
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	13,26	14,27	16,16	9,08	11,30
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	47,78	51,69	56,07	61,33	63,79
					<b>Convenios de empresa</b>
Cláusula de revisión por garantía salarial	37,32	33,59	30,82	43,31	33,98
Estructura salarial	85,46	88,39	90,50	88,44	92,43
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	59,10	53,12	47,70	68,08	67,38
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	15,04	16,41	18,90	32,59	33,63
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	46,79	51,56	56,80	50,05	65,24
					<b>Convenios de otro ámbito</b>
Cláusula de revisión por garantía salarial	49,01	42,25	35,92	47,44	46,72
Estructura salarial	75,49	78,87	84,97	83,01	88,93
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	39,84	34,65	29,27	49,60	45,40
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	7,91	7,70	7,59	6,88	9,16
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	50,75	52,11	53,80	62,38	63,65
Inaplicación del régimen salarial	52,65	55,21	56,49	74,73	75,33
Cláusula de salario mínimo de convenio en el sector	21,26	23,57	27,06	34,83	38,41

\* Para 2011 y 2012 se recogen datos provisionales de registro a diciembre de 2012 al no haber disponibles datos acumulados con suficiente desagregación con posterioridad a esa fecha.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

**RECUADRO II-15. CRITERIOS EN MATERIA DE FLEXIBILIDAD SALARIAL DEL II AENC**

Los firmantes consideran conveniente que las estructuras salariales tengan complementos variables, de forma que un porcentaje determinado de la cuantía salarial se haga depender de la situación y resultados de la empresa.

A efectos de posibilitar esta implantación, se ha de tener en cuenta que mediante acuerdo entre la empresa y la representación legal de los trabajadores se podría modificar la estructura y cuantías salariales vigentes a través del artículo 41 del ET, su caso, del artículo 82.3 del ET, a cuyo efecto se recomienda el establecimiento de periodos transitorios de aplicación.

Los convenios colectivos debieran promover la racionalización de las estructuras salariales, para sustituir conceptos retributivos obsoletos e improductivos por otros vinculados a la productividad y retribuciones en la empresa.

En tal sentido, la negociación colectiva constituye un instrumento adecuado para establecer la definición y criterios de una estructura salarial (conceptos fijos y variables, salarios mínimos, complementos u otros) adecuada a la realidad sectorial y de empresa, teniendo en cuenta su directa relación con los nuevos sistemas de organización del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados, entre otros.

A tal fin, en la definición de los conceptos variables deberían tomarse en consideración criterios de objetividad y claridad en su implantación; la delimitación de porcentajes de retribución variable sobre la retribución total; los derechos de información y participación en la empresa de los representantes de los trabajadores y la consideración de realidades específicas de cada sector o empresa.

En cuanto a los criterios para la actualización periódica de los salarios variables, preferentemente ligados a la evolución de la productividad y resultados de la empresa, se valorará la conveniencia de su modificación por los negociadores del convenio, si procede, sin perjuicio de que el empresario pueda modificar los actualmente vigentes mediante el procedimiento a que se refiere el artículo 41 del ET o, en su caso, del artículo 82.3 del ET.

Los convenios sectoriales deberían tener en cuenta el papel que los convenios, pactos y acuerdos de empresa pueden desarrollar para regular o adaptar lo fijado en aquellos a efectos de posibilitar la máxima adecuación a las circunstancias específicas de la empresa.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC.

En relación con estas primas remuneradoras de la cantidad o calidad del trabajo, se detectan dos tipos de cláusulas, aquellas que relacionan salario con objetivos marcados por la empresa, individuales<sup>121</sup> o colectivos<sup>122</sup>, incluidas en uno de cada cinco de

121. Véase, como ejemplo, el convenio colectivo de centrales nucleares Almaraz-Trillo, A.I.E.

122. Véase, entre otros, el convenio colectivo de Repsol Química, S.A, que establece la introducción de elementos dinamizadores de las relaciones laborales, en concreto a través de la creación de un nuevo concepto retributivo, la retribución variable por objetivos grupales, es decir, definidos para el conjunto de trabajadores de una unidad organizativa o colectivo identificado, definidos anualmente por la dirección de la empresa.



los convenios analizados, y las que vinculan retribución con el rendimiento del trabajador o de un grupo de trabajadores, recogidas por algo más de la sexta parte de la muestra. En relación con este segundo tipo de cláusulas, cabe destacar la variedad de sistemas de medición del rendimiento utilizados en los textos convencionales que vienen a solucionar el problema de cálculo de la productividad<sup>123</sup>.

Dentro de la incorporación progresiva de complementos retributivos de naturaleza variable se observa una tendencia creciente a la inclusión de pluses vinculados a los resultados de la empresa, es decir, ligados al beneficio real obtenido. En los convenios de ámbito empresarial analizados se observa que aproximadamente uno de cada cinco ponen en relación las percepciones de los trabajadores con los resultados empresariales.

En la selección de convenios examinados se advierte que, a la hora de configurar o definir este tipo de pluses o primas, existe una notable variedad de fórmulas. Dentro del catálogo de regulaciones utilizadas por los convenios estudiados se observan, por ejemplo, convenios que optan por remunerar en función del dividendo, en función del resultado del sector, en función del beneficio obtenido antes de impuestos, en función del flujo de caja (*cash-flow*), en función del beneficio de explotación (*operating profit*), o en función del resultado neto<sup>124</sup>.

En total, si atendemos a todos los tipos de cláusulas que introducen componentes variables en los salarios, incluyendo aquellas que incentivan el rendimiento o el cumplimiento de objetivos por parte de los trabajadores, así como las que retribuyen en función de los resultados empresariales, el número de convenios de empresa analizados que recogen al menos un tipo de estos complementos se eleva a cerca de la mitad. Así mismo, cabe destacar que una cuarta parte de los convenios de este nivel negocial incorporan más de una modalidad de retribución variable.

En los convenios colectivos de sector examinados, aunque se pone énfasis en la progresiva incorporación de componentes variables en los salarios, son pocos los que incorporan regulación específica de este tipo de cláusulas. En el ámbito sectorial el establecimiento de las particularidades de los complementos de naturaleza variable se deja al desarrollo de los convenios de empresa, limitándose a hacer referencias genéricas a determinados modelos o fórmulas.

123. Entre los convenios de la muestra aparecen referencias al sistema Bedaux, utilizado por ejemplo por los convenio colectivo de la empresa Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA y de la empresa Kromschroeder, SA, y al sistema centesimal, incorporado en el texto del convenio colectivo de Lear Corporation Holding Spain, SLU. En ocasiones se hace mención a ambos, como por ejemplo en el convenio colectivo del sector de los derivados del cemento de la Comunidad Valenciana.
124. Véase, como ejemplo de la variedad de configuraciones existentes, el convenio colectivo estatal de banca, que establece dos complementos en función de los beneficios, uno en función del dividendo pagado y otro del resultado de actividad de explotación (RAE) sectorial; el convenio colectivo de la empresa Compañía Española de Petróleos, SA. (Refinería La Rábida), que dispone la participación en beneficios en función del beneficio antes de impuestos (BAI) obtenido en relación con el presupuestado y ponderado por el grado de abstención; el convenio colectivo de la empresa Electroquímica del Noroeste, SAU, que establece una paga extraordinaria en función del *cash-flow*; o el convenio colectivo de la empresa Smurfit Kappa Nervión, SA (centro de Iurreta), que recoge una prima por resultados dependiente del *operating profit*.

En los últimos años la negociación colectiva ha acentuado las referencias al absentismo laboral, incluyendo en diversos convenios colectivos complementos salariales que sirven de instrumento para tratar estas situaciones. En la muestra analizada se aprecia una cifra importante de convenios que recogen pluses de asistencia, actividad o puntualidad<sup>125</sup>, convirtiéndose en la cláusula más numerosa de las estudiadas, al recogerse en un tercio de los convenios. En el ámbito sectorial es la cláusula más frecuente ya que se encuentra en un tercio de los convenios estudiados.

Por último, con relación a determinados complementos salariales que en algunos casos se consideran revisables, encontramos reseñable la progresiva disminución de aquellos referidos a la antigüedad del trabajador y, en general, aquellos meramente incentivos de la relación trabajador y empresa sobre la base de un mero criterio cuantitativo temporal. Dentro de la muestra de convenios evaluada casi el 25 por 100 de los convenios especifican su supresión o proceden a integrarlo con otros complementos personales, mientras otros muchos ya ni siquiera lo recogen en sus textos<sup>126</sup>.

### ***Tiempo de trabajo***

En los 3.016 convenios colectivos con efectos económicos en 2012 que había registrados hasta el mes de marzo de 2013, se había pactado de media una jornada anual de 1.744 horas (equivalentes a 38,2 horas a la semana) (cuadro II-42). Por ámbitos de la negociación, en los 2.277 convenios de empresa con efectos económicos en 2012, siempre referidos al mismo periodo de registro (marzo de 2013), se había pactado de media una jornada anual de 1.711,4 horas (equivalentes a 37,4 horas semanales), mientras que en los 739 convenios de ámbito superior la jornada pactada anual había sido de 1.748 (38,2 horas semanales). Estas cifras, sin embargo, probablemente experimentarán variaciones a medida que vaya completándose el volumen de convenios registrados para ese año, ya que persiste una provisionalidad acusada en los datos.

Desde que diera comienzo la crisis, y con datos definitivos hasta 2010, los datos reflejan un aumento del número de horas de la jornada anual pactada, frente a la tendencia descendente que había venido registrándose en los años precedentes a aquella. Concretamente, entre 2008 y 2010 los datos indican un aumento de promedio anual de 2,1 horas de la jornada pactada, en contraste con el descenso de 8 horas registrado entre 2002 y 2007. Por ámbito funcional, los convenios de empresa parecen ser los más sensibles al ciclo económico, dado que registraron los mayores descensos de jornada en el ciclo expansivo (14 horas frente a 7 horas en los convenios de ámbito superior) y están

125. Véase, como ejemplo, el convenio colectivo estatal para la industria de fabricación de alimentos comestibles para animales, el convenio colectivo de Repsol Petróleo, SA, o el convenio colectivo del sector de la construcción y obras públicas de Madrid.

126. Véanse, como ejemplo de supresión, el XIV convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad y el convenio colectivo de Gestión de Publicaciones y Publicidad, SL.

CUADRO II-42. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA, 2002-2012

Años	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas
2002	1.756,3		1.704,0		1.762,5	
2003	1.752,9	-3,4	1.697,7	-6,3	1.759,6	-2,9
2004	1.752,5	-0,4	1.699,0	1,3	1.758,4	-1,2
2005	1.751,8	-0,7	1.692,6	-6,4	1.759,0	0,6
2006	1.750,2	-1,6	1.692,6	0,0	1.757,4	-1,6
2007	1.748,3	-1,9	1.690,0	-2,6	1.755,4	-2,0
2008	1.749,0	0,8	1.698,6	8,5	1.754,8	-0,6
2009	1.751,0	2,0	1.697,0	-1,6	1.756,7	1,9
2010	1.751,2	0,2	1.702,1	5,1	1.755,8	-0,9
2011(p)	1.748,1		1.704,9		1.752,3	
2012(p)	1.744,0		1.711,4		1.748,0	
Var. 2002-2007		-8,0		-14,0		-7,1
Var. 2002-2010		-5,1		-1,9		-6,7
Var. 2008-2010		2,1		3,5		1,0

(p) Datos provisionales a marzo de 2013.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

registrando los mayores aumentos de la jornada anual pactada en el contexto de crisis (3,5 horas anuales frente a 1 hora en los convenios de ámbito superior).

La evolución de la jornada anual pactada media en los últimos años tiene su reflejo en la distribución de los convenios y de los trabajadores entre los distintos tramos de duración de jornada (cuadro II-43). En los años anteriores a la crisis, y en consonancia con la reducción que se produjo en la jornada media anual, se observa una tendencia al aumento de la proporción de trabajadores afectados por duraciones cortas. Así, entre 2001 y 2007 aumentó significativamente el porcentaje de trabajadores afectados por jornadas más cortas, en especial los comprendidos en el tramo de 1.712 a 1.758 (equivalente a 37,4 y 38,4 horas semanales), que pasó del 16,3 por 100 al 26,2 por 100. Por el contrario, el porcentaje de trabajadores afectados por el tramo central, de 1.759 y 1.803 horas anuales (equivalentes a 38,5 y 39,5 horas semanales), disminuyó en 7 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, en ese mismo periodo, disminuyó la proporción de trabajadores afectados por duraciones de más de 1.804 horas anuales (equivalentes a 39,5 horas semanales).

La jornada media efectiva que ofrece la *Encuesta de Coyuntura Laboral* (ECL) del MEYSS, permite una aproximación más completa a la duración del tiempo de trabajo<sup>127</sup>. Según la ECL, la jornada media efectiva en 2012 fue de 1.563,8 horas por trabajador y año, resultado de una jornada media efectiva a tiempo completo de

127. La jornada media efectiva que mide la ECL se define como la jornada media pactada más las horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas por diferentes motivos. Los datos que se consignan aquí, referidos a una jornada anual, son la suma de los datos parciales de cada trimestre, que es la periodicidad que tiene la encuesta.

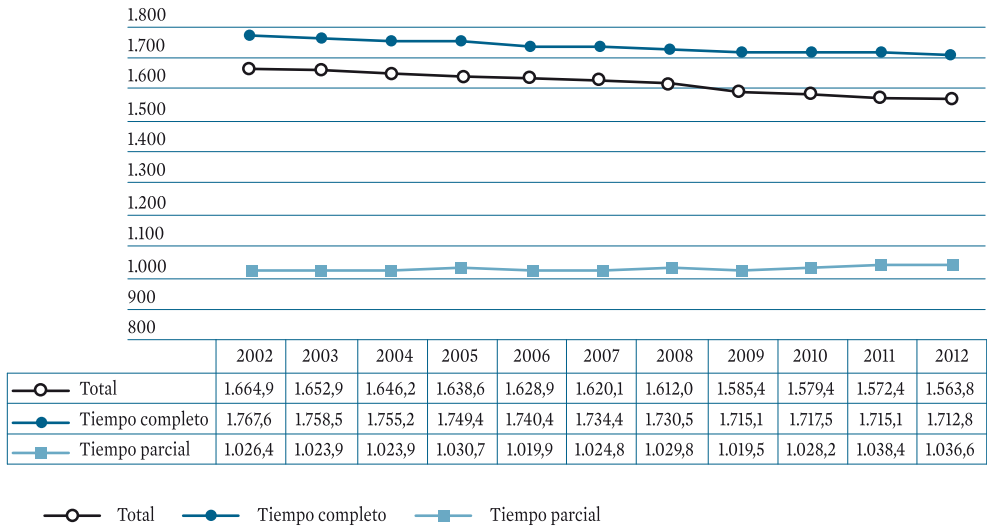
**CUADRO II-43. JORNADA PACTADA POR TRAMOS, 2001-2012**  
(Distribución porcentual de convenios y trabajadores por tramos de jornada)

	Total	Tramos de jornada pactada				
		< 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	< 1.826
<b>2001</b>						
Convenios	5.421	24,0	19,4	31,5	8,4	16,7
Trabajadores	9.495.978	12,2	16,3	53,6	9,0	8,9
Jornada media anual	1.758,7	1.587,7	1.745,9	1.781,2	1.812,5	1.826,0
<b>2007</b>						
Convenios	6.016	35,0	21,9	26,7	5,0	11,4
Trabajadores	11.606.469	16,4	26,2	46,6	5,0	5,8
Jornada media anual	1.748,3	1.615,8	1.744,7	1.780,2	1.814,2	1.826,0
<b>2009</b>						
Convenios	5.689	35,3	22,7	26,3	5,3	10,4
Trabajadores	11.557.800	14,0	28,1	48,9	4,2	4,8
Jornada media anual	1.751,0	1.619,8	1.742,7	1.780,3	1.814,0	1.826,0
<b>2010</b>						
Convenios	5.067	35,0	23,4	26,4	5,2	10,0
Trabajadores	10.794.334	12,6	32,5	45,2	4,7	5,0
Jornada media anual	1.751,2	1.614,7	1.742,8	1.780,6	1.811,7	1.826,0
<b>2011*</b>						
Convenios	4.337	36,1	22,7	26,7	5,0	9,5
Trabajadores	9.774.595	14,4	32,8	45,3	2,9	4,6
Jornada media anual	1.747,8	1.622,0	1.741,1	1.780,8	1.813,4	1.826,0
<b>2012*</b>						
Convenios	2.611	32,4	22,4	29,0	5,9	10,3
Trabajadores	6.078.424	16,7	28,8	46,6	2,2	5,7
Jornada media anual	1.743,9	1.612,5	1.739,7	1.780,5	1.811,9	1.826,0

\* Para los convenios con efectos económicos en 2011 y 2012 se ofrecen datos provisionales a diciembre de 2012 al no haber disponibles datos completos de registro con la suficiente desagregación posterior a esa fecha.

Fuente: MEYSS. *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

GRÁFICO II-14. JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TIPOS, 2002-2012



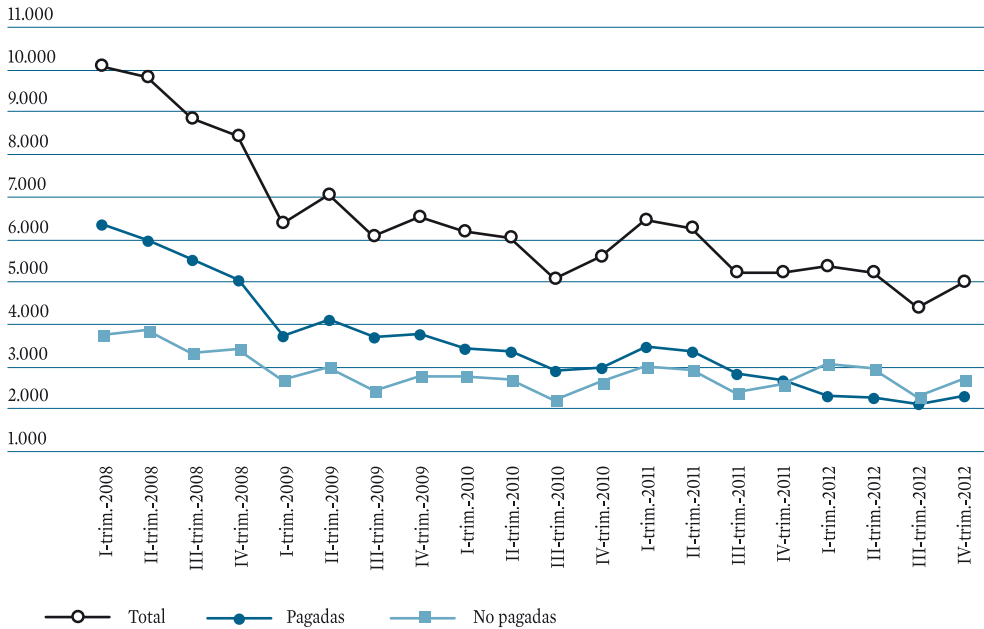
Fuente: MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

1.712,8 horas, 2,3 horas menos que en 2011, y una jornada a tiempo parcial de 1.036,6 horas, 1,8 menos que en el año anterior. Esta última, la jornada de los trabajadores a tiempo parcial, representó en media un 60,5 por 100 de la realizada por los trabajadores a tiempo completo. De esta forma, la jornada media efectiva se redujo en 2012 en 8,6 horas, algo más que en 2011 (7 horas), continuando así la tendencia descendente de años anteriores, que en el último decenio ha supuesto una reducción acumulada de 101,1 horas (gráfico II-14).

La disminución de la jornada media efectiva, un año más, vino dada fundamentalmente por un nuevo descenso de las horas extraordinarias realizadas, 1,2 millones de horas menos que el año anterior. Con todo, el trabajo en horas extras en el año de referencia fue de 38,3 millones de horas. 2012, por tanto, es el quinto año consecutivo en el que se produce una disminución de las horas extraordinarias, si bien en esta ocasión de menor intensidad que en los años precedentes. Por el contrario, el número medio por trabajador de horas no trabajadas por diversos motivos, 241,5 horas, se mantuvo prácticamente igual que en el año anterior.

El análisis de la evolución de las horas extraordinarias realizadas a partir de la EPA muestra igualmente una tendencia descendente desde el inicio de la crisis económica, especialmente pronunciada en 2008, lo que vendría a constatar el descenso del tiempo de trabajo que vienen mostrando los datos (gráfico II-15). En relación con la retribución de las horas extraordinarias, los datos reflejan que, tanto las pagadas como las no pagadas, han ido descendiendo, si bien en 2012 se registra un aumento de las no pagadas respecto a las pagadas, invirtiendo la tónica general de los años previos.

**GRÁFICO II-15. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE HORAS EXTRAORDINARIAS**  
(Horas extras/semana realizadas en la semana por todos los asalariados)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En estrecha relación con los aspectos cuantitativos de la duración de la jornada, la negociación colectiva de los últimos años ha venido poniendo de relieve la importancia de otros aspectos de carácter cualitativo relacionados con la ordenación y la distribución del tiempo de trabajo, uno de los objetivos de los sucesivos acuerdos sobre negociación colectiva. Concretamente, en el II AENC, las organizaciones empresariales y sindicales firmantes convinieron que el convenio colectivo era un espacio adecuado para potenciar la flexibilidad interna mediante el uso flexible del tiempo de trabajo como mecanismo de adecuación a las necesidades de producción, constituyendo además, una alternativa a la extinción del empleo en épocas de crisis.

### *Ordenación del tiempo de trabajo*

En dicho acuerdo, se establecieron los principios básicos que debían incluir los convenios colectivos en relación con la flexibilidad del tiempo de trabajo, distinguiendo dos niveles de aplicación: 1) la flexibilidad ordinaria: para este caso, la negociación colectiva debería promover la ordenación flexible del tiempo de trabajo y su concreción en la empresa para la mejor adaptación a las necesidades productivas y de los trabajadores; 2) flexibilidad extraordinaria temporal: la negociación colectiva, en este caso, debiera aportar criterios para que el empresario que tenga necesidades temporales de

flexibilidad de tiempo de trabajo pueda alterar las regulaciones que afectan esencialmente al mismo, con los debidos fundamentos causales y de proporcionalidad y controles judiciales. A partir de estas consideraciones generales, se establecieron por parte de los interlocutores sociales los aspectos concretos que debía recoger la negociación colectiva para cada nivel de aplicación de la flexibilidad del tiempo de trabajo (recuadro II-16).

Los datos aportados por la ECC no permiten aún poder evaluar hasta qué punto los convenios colectivos están recogiendo los principios recogidos en el II AENC sobre estos aspectos, dado que los datos referidos a 2012 son aún de carácter muy provisional, aunque se tratará de reflejar en la medida de lo posible con el análisis de la muestra de convenios que se realiza más adelante.

#### RECUADRO II-16. EL II AENC: EL TIEMPO DE TRABAJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

##### **Flexibilidad ordinaria**

El contenido mínimo del convenio debiera fijar el cómputo anual de la jornada y su distribución irregular.

Se debiera considerar como principio general la distribución irregular de la jornada anual de trabajo a fin de evitar en lo posible las horas extraordinarias o la contratación temporal.

Los convenios colectivos debieran facilitar que el empresario pudiera distribuir irregularmente un 10 por 100 de la jornada anual ordinaria aplicable, pudiendo afectar con ello a la jornada máxima semanal o mensual, aunque no a la máxima anual. Igualmente podrá afectar a los horarios diarios, sin perjuicio del respeto a los límites que al respecto se prevén en el Estatuto de los Trabajadores. Los negociadores valorarán esta referencia porcentual en más o en menos en función del ámbito de negociación.

De la misma forma, los convenios colectivos deberían posibilitar que el empresario disponga de una bolsa de cinco días (o 40 horas) al año que podrá alterar en la distribución prevista en el calendario anual. Esta referencia podrá ser modificada por los negociadores en más o en menos en función del ámbito de negociación.

Los convenios sectoriales y especialmente los provinciales, por su proximidad a la empresa, deberían fijar las reglas generales de la flexibilidad del tiempo de trabajo.

Los convenios sectoriales promoverán una adaptación negociada en el ámbito de la empresa de lo pactado en el sector, o, en su defecto, negociada con las organizaciones sindicales firmantes del convenio sectorial, salvo que los trabajadores atribuyan su representación a una comisión designada conforme a lo dispuesto en el artículo 41.4 del ET. Los convenios, especialmente los de empresa, debieran promover la racionalización del horario de trabajo con el objetivo de mejorar la productividad y favorecer la conciliación de la vida laboral y personal.

La flexibilidad del tiempo de trabajo debiera ir acompañada de garantías y seguridad para las personas, que le permitan compatibilizar el tiempo de trabajo y de conciliación.

**RECUADRO II-16.** EL II AENC: EL TIEMPO DE TRABAJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA  
(continuación)

**Flexibilidad extraordinaria temporal**

Los convenios colectivos deberían contemplar medidas de mayor flexibilidad cuando el empresario necesite distribuir irregularmente la jornada anual de trabajo más allá del porcentaje establecido en la jornada ordinaria o modificar el calendario laboral anualmente aplicable por encima de la bolsa de horas a la que alude el citado apartado.

Para la aplicación de medidas de mayor flexibilidad deberán existir razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifiquen (de acuerdo con el artículo 41.1 de la LET) sin que por ello se pueda aumentar la jornada anual aplicable. La decisión del empresario debe comunicarse a los representantes de los trabajadores con la máxima antelación y celeridad, excepto que el empresario demuestre que el cumplimiento mismo le impide atender debidamente las necesidades previstas. Si hubiese desacuerdo interviendrá la Comisión Paritaria y, en su caso, los servicios de mediación y arbitraje.

Cuando el empresario necesite alterar el tiempo de trabajo durante lo que resta de vigencia del convenio deberá acudir al procedimiento para las modificaciones previsto en el artículo 41 de la LET.

Fuente: II AENC 2012, 2013 y 2014.

Con todo, los datos de la ECC reflejan que, en consonancia con lo recogido en dicho Acuerdo, el elemento dinamizador de la organización de la jornada de trabajo más utilizado por los convenios colectivos es la distribución irregular de la jornada a lo largo del año. Concretamente, se observa que en el año 2010, último año del que se tienen datos definitivos, un 30,8 por 100 de los convenios recogía este tipo de cláusulas, afectando a casi la mitad de los trabajadores. Su evolución, además, ha ido en aumento desde 2006, incrementándose en casi cuatro puntos porcentuales los convenios que las incluyen y en casi seis puntos porcentuales el porcentaje de trabajadores afectados por las mismas. Los datos de 2011 y 2012 son aun provisionales pero indican que la tendencia muy probablemente seguirá siendo al alza (cuadro II-42).

La inclusión de estas cláusulas de flexibilidad es más frecuente en los convenios de otro ámbito (34,0 por 100 en 2010) que en los de empresa (29,7 por 100) habiendo registrado, además, un crecimiento más acentuado, de casi seis puntos porcentuales desde 2006, frente a tres puntos en los de empresa. Su impacto en número de trabajadores es también mayor en los convenios de otro ámbito, afectando a algo más de la mitad.

Respecto a las cláusulas que determinan la eliminación de las horas extraordinarias, los datos de la ECC indican que se han mantenido en cifras muy estables en los últimos años. Atendiendo a los datos de 2010, ya definitivos, el 9,8 por 100 de los



convenios recogía la supresión de estas horas, apenas tres décimas más que en 2006, si bien los trabajadores afectados han aumentado en estos años habiendo pasado del 13,5 por 100 convenios en 2006 a 15,9 por 100 en 2010. Por ámbito funcional, la presencia de este tipo de contenido negociado se ha mantenido estable en los convenios de empresa y ha aumentado en los convenios de otro ámbito. Los datos provisionales de 2011 y 2012 nuevamente indican que la tendencia será al alza en los convenios de ámbito superior a la empresa.

Para establecer un panorama claro de la distribución del tiempo de trabajo es necesario determinar la forma de retribución de las horas extraordinarias, si esta se efectúa en forma dineraria o si se opta por la compensación con tiempos equivalentes de descanso retribuido. Como se infiere de los datos disponibles parece que la opción mayoritaria es la de su abono dinerario ya que el 65,2 por 100 de los convenios de 2010 incluía esta fórmula, mientras que solo el 47,9 por 100 disponía su compensación con descanso. Esta opción retributiva parece ser la escogida tanto en los convenios de empresa como en los de otro ámbito<sup>128</sup>.

La inclusión en los convenios de cláusulas relativas al régimen de trabajo a turnos ha aumentado de manera notable en los últimos años, habiendo pasado del 11,4 por 100 en 2006 al 31,9 en 2010, año en el que afectó al 22,5 por 100 de los trabajadores. Los datos referidos a 2011 y 2012, aunque provisionales, indican que esta tendencia ascendente se mantendrá. Por ámbito funcional los datos muestran diferencias importantes entre los convenios de empresa, en los que esta cláusula se incluía en el 36,6 por 100 de mismos y afectaba a casi la mitad de los trabajadores en 2010, y los convenios de otro ámbito, en los que apenas se recogía en el 18 por 100 y afectaba al 20 por 100 de los trabajadores.

En la muestra de convenios analizada se observa que la práctica totalidad de estos establece la jornada únicamente en cómputo anual, aunque algunos siguen especificando también la jornada en cómputo semestral o semanal combinada con la anterior o en exclusiva.

Muchos de los convenios colectivos analizados incorporan cláusulas de distribución irregular de jornada<sup>129</sup>. Las fórmulas utilizadas para implementar esta flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo son variadas, como establecer jornadas más breves en ciertos periodos del año, por lo general coincidiendo con la temporada estival, supeditándolo a las necesidades de trabajo de la empresa e

128. Es necesario especificar que según la metodología utilizada por el MEYSS en la elaboración de la estadística, la existencia de una determinada cláusula no excluye la existencia de otra, por lo que, en las cifras se pueden dar, solapadamente, varias cláusulas para un mismo convenio. Esto puede suponer que en muchos de los convenios colectivos registrados se den ambas posibilidades de compensación, permitiendo bien a la empresa o bien al trabajador decidir entre la remuneración dineraria o el descanso compensatorio.

129. Véanse, entre otros, el convenio colectivo del sector de la madera, el convenio colectivo estatal de perfumería y afines o el convenio colectivo de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

**CUADRO II-44. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2006-2012**

	Convenios												Trabajadores		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)	
<b>Cláusulas sobre jornada de trabajo</b>															
<b>Total convenios</b>															
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	27,0	28,2	28,6	28,9	30,8	32,5	38,6	46,5	48,2	47,6	47,7	52,2	54,0	63,7	
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	7,4	7,9	8,1	8,2	8,9	8,8	10,2	16,6	17,5	17,1	16,7	16,6	16,9	15,2	
Acumulación del descanso de día y medio en periodos de catorce días	14,6	15,0	16,0	15,8	15,6	13,8	13,5	18,1	18,0	19,8	20,1	19,5	19,9	21,8	
Régimen de trabajo a turnos	11,4	17,9	23,8	27,6	31,9	36,1	42,5	10,5	17,0	20,6	21,2	22,5	26,2	26,3	
Eliminación de horas extraordinarias	9,5	9,9	9,6	9,6	9,8	10,4	9,8	13,5	13,3	13,4	14,0	15,9	16,3	15,0	
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	60,3	61,6	62,0	63,4	65,2	65,7	68,0	54,8	58,8	60,1	63,6	64,5	67,0	73,6	
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	44,2	45,8	46,4	46,9	47,9	50,1	52,1	42,2	45,6	45,5	46,3	50,7	55,3	49,1	
<b>Convenios de empresa</b>															
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	26,8	27,7	28,1	28,4	29,7	31,6	38,1	47,0	46,1	50,0	47,8	47,8	48,5	52,2	
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	6,9	7,5	7,6	7,9	8,5	8,4	10,1	16,8	17,2	15,3	17,6	15,2	11,3	16,0	
Acumulación del descanso de día y medio en periodos de catorce días	15,0	15,5	16,5	16,2	16,4	14,5	14,5	30,3	31,0	30,0	32,4	32,1	28,5	30,6	
Régimen de trabajo a turnos	13,0	20,0	27,4	31,6	36,6	41,2	48,8	26,2	30,3	39,6	45,1	48,0	48,1	51,3	
Eliminación de horas extraordinarias	8,9	9,0	8,7	8,7	8,9	9,4	8,8	13,9	13,8	12,3	5,5	6,2	7,2	4,1	
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	62,8	63,6	63,8	64,7	66,5	66,6	68,3	61,2	63,1	60,6	64,1	60,0	66,9	67,9	
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	47,7	49,2	49,4	50,0	51,0	53,0	55,0	57,3	60,4	56,1	56,0	57,0	64,4	57,6	
<b>Convenios de otro ámbito</b>															
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	27,6	29,8	30,11	30,38	34,07	35,32	40,35	46,5	48,4	47,36	47,4	52,56	54,50	65,02	
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	9,0	9,4	9,60	9,37	10,12	10,04	10,44	16,6	17,5	17,26	16,58	16,73	17,49	15,14	
Acumulación del descanso de día y medio en periodos de catorce días	13,4	13,5	14,36	14,49	13,20	11,37	10,44	16,6	16,4	18,67	18,83	18,32	19,03	20,79	
Régimen de trabajo a turnos	6,5	11,1	12,78	15,01	17,79	19,87	22,94	8,6	15,4	18,42	18,60	20,15	24,05	23,30	
Eliminación de horas extraordinarias	11,5	12,5	12,36	12,37	12,57	13,36	12,97	13,4	13,3	13,58	14,95	16,78	17,14	16,29	
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	52,5	54,9	56,56	59,30	61,26	62,91	67,09	54,0	58,3	60,09	63,56	64,93	67,02	74,29	
Compensación de horas extraordinarias con tiempo de descanso	33,3	35,0	36,74	37,12	38,66	40,95	43,20	40,3	43,8	44,32	45,29	50,13	54,37	48,08	

(p) Datos provisionales a diciembre de 2012.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

incluso a la potestad de la dirección empresarial, si bien en otros se introduce un control por parte de los representantes de los trabajadores o comisiones paritarias a esta decisión empresarial. En otras ocasiones, y en especial cuando no haya representantes de los trabajadores, la flexibilización de la jornada se regula según los límites establecidos por la legislación<sup>130</sup>.

Asimismo, se observa que algunos convenios introducen cláusulas de distribución irregular acogiéndose a los criterios establecidos en el II AENC al respecto, en especial, los referentes a la flexibilidad ordinaria. Así, son varios los que recogen la opción de distribuir irregularmente la jornada en un 10 por 100<sup>131</sup>, si bien algunos lo hacen por un porcentaje algo inferior, como un 7 por 100<sup>132</sup>. Otros incorporan la posibilidad de disponer de una bolsa de 5 días o 40 horas al año para alterar la distribución de la jornada y algún otro, incluso ambas previsiones a la vez<sup>133</sup>.

Los criterios establecidos en el II AENC respecto a la flexibilidad extraordinaria del tiempo de trabajo apenas se han incorporado en los convenios analizados en la muestra. Tan solo se ha observado algún ejemplo al respecto en el que, además de fijar la flexibilidad ordinaria, deja abierta la posibilidad de poder ampliar mayor número de horas a flexibilizar<sup>134</sup>.

El II AENC establece como principio general la distribución irregular de la jornada anual con el fin de evitar las horas extraordinarias. A este respecto, no se ha encontrado vinculación directa entre ambos parámetros, existiendo bastantes convenios en los que se regula la jornada de manera irregular al tiempo que se mantienen las extraordinarias.

Por otro lado, se han encontrado casos en los que se hace constar la supresión o reducción de las horas extraordinarias con el objetivo de potenciar el fomento de la contratación. Para ello, suele restringirse su uso a las situaciones estrictamente necesarias y estipularse los criterios por los cuales se autoriza su realización<sup>135</sup>. Este aspecto, sin

130. Como el convenio colectivo estatal de perfumería y afines, entre otros.

131. Véanse, entre otros, el convenio colectivo estatal de la industria del calzado, el convenio colectivo del sector de la madera o el VI convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.

132. Como el convenio colectivo para el sector de conservas, semiconservas, ahumados, cocidos, secados, elaborados, salazones, aceite y harina de pescados y mariscos, entre otros.

133. Véase, entre otros, el convenio colectivo del sector de la madera.

134. El convenio colectivo de la industria del calzado recoge expresamente que: 1) “Las empresas por manifiestas razones productivas, y atendiendo las necesidades de acumulación de trabajo, podrán flexibilizar hasta el 10 por 100 de la jornada anual (180 horas al año), en distribución semanal de lunes a viernes, respetando el número de horas anuales de trabajo”; 2) “La empresa de mutuo acuerdo con los representantes legales de los trabajadores/trabajadoras y si las necesidades así lo exigieran podrán pactar un mayor número de horas a flexibilizar”.

135. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales; VII convenio colectivo nacional para las industrias de pastas alimenticias o el convenio colectivo estatal para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales.

embargo, suele estar más relacionado con las cláusulas de empleo, que han sido objeto de estudio en pasadas ediciones de la Memoria.

En líneas generales, no se han encontrado referencias a la necesidad de favorecer la conciliación de la vida laboral y personal a la hora de flexibilizar el tiempo de trabajo, si bien existen algunas excepciones. Concretamente, algunos convenios establecen que no se aplicará la distribución irregular de la jornada a los trabajadores con reducción de jornada que se haya acordado por circunstancias personales del trabajador relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar<sup>136</sup>.

### ***Clasificación profesional y movilidad funcional***

Una parte de la negociación colectiva reciente ha venido prestando atención a la llamada flexibilidad interna en las condiciones de trabajo que afectan al tiempo de trabajo, las funciones y los salarios. El II AENC, que ha centrado su atención en la elaboración de criterios y recomendaciones que puedan servir de impulso a la flexibilidad interna, desarrollando previsiones en este sentido dentro de la negociación salarial, la ordenación del trabajo y la movilidad funcional.

La ordenación de aspectos referidos al contenido de la prestación de trabajo es una materia tradicional de la negociación colectiva, incluyendo los convenios colectivos

---

*Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones en la negociación colectiva reciente*

regulaciones tanto en materia de clasificación profesional como de movilidad funcional. Su regulación legal viene recogida por los artículos 22 y 39 ET que han sido objeto de una reciente modificación tras la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y la Ley 3/2012, de 6 de julio. Dentro de los cambios introducidos destaca la eliminación de la categoría profesional en

los sistemas de clasificación profesional, y quedando el grupo profesional definido por la nueva redacción del artículo 22 como aquel que “agrupe unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación, y que podrá incluir distintas tareas, funciones, especialidades profesionales o responsabilidades asignadas al trabajador”<sup>137</sup>.

El II AENC, firmado en enero de 2012, en fecha anterior a la aprobación de la mencionada reforma, incorporaba, dentro de sus medidas de impulso a la flexibilidad interna, criterios en materia de movilidad funcional, distinguiendo dos niveles de flexibilidad: la ordinaria, que recomienda la incorporación de sistemas de clasificación profesional por grupos profesionales y divisiones funcionales, así como el desarrollo

136. Véase, entre otros, el II convenio colectivo de RENFE Operadora, o el convenio colectivo estatal de perfumería y afines.

137. En virtud de la disposición adicional novena de la Ley 3/2012, en el plazo de un año los convenios colectivos en vigor deberán adaptar su sistema de clasificación profesional al nuevo marco jurídico previsto en el artículo 22 del Estatuto de los Trabajadores.

y potenciación de fórmulas ágiles de movilidad funcional; y la extraordinaria temporal, que persigue dar respuesta a las necesidades empresariales temporales más allá de la movilidad funcional dentro del grupo profesional (recuadro II-17).

#### RECUADRO II-17. CRITERIOS EN MATERIA DE MOVILIDAD FUNCIONAL DEL II AENC

##### **Flexibilidad ordinaria**

Los convenios colectivos debieran promover los sistemas de clasificación profesional mediante grupos profesionales y divisiones funcionales, concretando los procedimientos de adaptación en el caso de estar todavía rigiéndose por categorías profesionales. Se debiera potenciar la movilidad funcional como mecanismo de flexibilidad interna y de adaptación por parte de las empresas, fijando fórmulas ágiles de movilidad funcional. La movilidad funcional en el seno de la empresa no debiera tener otras limitaciones que las exigidas por la pertenencia al grupo profesional o, en su caso, por las titulaciones requeridas para ejercer la prestación laboral. Por tanto, no se considerará la categoría profesional a efectos de movilidad funcional.

Los convenios colectivos y acuerdos de empresa debieran analizar la polivalencia funcional, y sus efectos en materia retributiva.

##### **Flexibilidad extraordinaria temporal**

Se aportan criterios para que los convenios colectivos consideren un mayor nivel de flexibilidad que dé respuesta a necesidades empresariales temporales de movilidad funcional mayores de las señaladas anteriormente. A tales efectos los convenios colectivos contemplarán que la movilidad funcional temporal para la realización de funciones distintas a las pertenecientes al grupo profesional podrá ordenarse si existiesen razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que las justifiquen, según se entiende por tales en el último párrafo del artículo 41.1 de la LET, y durante el tiempo necesario para su atención, sin que pueda superar seis meses en un año u ocho meses en dos años. Se establecerá que también en este supuesto el empresario informe de esta situación con la máxima celeridad a la representación de los trabajadores. Se ha de tener en cuenta que en caso de desacuerdo intervenga la Comisión Paritaria y, en su caso, los servicios de mediación y arbitraje. Esta movilidad respetará los derechos de las nuevas funciones salvo que sean inferiores, en cuyo caso se mantendrá la retribución de origen. Tampoco será posible invocar causas de despido objetivo por ineptitud sobrevenida o falta de adaptación en estos supuestos. Asimismo operarán las cláusulas de ascenso y las retributivas, si proceden, en los términos previstos en la LET.

Se ha de contemplar que si la movilidad funcional es superior al periodo indicado, se regirá por el acuerdo entre las partes o, en su defecto, por las reglas del artículo 41 de la LET. En todos los supuestos de movilidad funcional debiera garantizarse la información, idoneidad y formación sobre las nuevas funciones y el respeto a la dignidad personal y al desarrollo profesional.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC.

A la luz de los últimos datos disponibles de la ECC, la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas reguladoras de la clasificación profesional es bastante frecuente ya que, en 2010, el 70 por 100 de ellos recogían algún sistema de clasificación, afectando al 71 por 100 de los trabajadores. Los datos de años posteriores parecen confirmar, siempre teniendo en cuenta la provisionalidad de los datos, una mayor propensión a la inclusión de este tipo de cláusulas en los textos convencionales (cuadro II-45). La introducción de este contenido negocial es más frecuente en la negociación colectiva de ámbito de empresa, alrededor de un 73 por 100 en 2010, que en los convenios de ámbito superior, en torno al 65 por 100, aunque estos últimos también contienen este tipo de cláusulas en un alto grado.

La ordenación de la clasificación profesional en la negociación colectiva, como ponen de manifiesto los datos, había venido incorporando progresivamente sistemas basados en grupos profesionales. La proporción de convenios colectivos que ordenan la clasificación profesional mediante grupos ha aumentado desde la cuarta parte en 2006 hasta casi un tercio en 2010, a la luz de los datos definitivos disponibles, y podría aumentar por encima del 40 por 100 en 2012, según los datos provisionales de la ECC. Los trabajadores afectados por este tipo de estructuras también han experimentado un aumento sustancial pasando del 37 al 48 por 100 en el periodo 2006-2010 y, siempre teniendo en cuenta la provisionalidad de los datos, al 53 por 100 en 2012 (cuadro II-45).

También se observa dentro de las cláusulas de clasificación profesional un aumento del número de convenios colectivos que optan por una definición por referencia a niveles retributivos. En 2010 el 18 por 100 de los convenios elegían este tipo de tratamiento de la clasificación profesional, porcentaje que parece aumentar considerablemente, siempre sin olvidar que se trata aún de datos provisionales, en los años 2011 y 2012. Esta tendencia se observa asimismo en la proporción de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas, que se duplicó entre 2006 y 2010 y parece que sigue aumentando en los años siguientes.

Sin embargo, a pesar del aumento del número de textos convencionales que incorporan clasificaciones distintas de la estructura tradicional de las categorías profesionales y de la reforma laboral llevada a cabo en 2012, este tipo de regulación sigue siendo la más frecuente, alrededor de la mitad de los convenios la recogían en 2010 y su número parece aumentar en 2011 y 2012, siempre con la cautela que recomienda la provisionalidad de los datos.

La proporción de convenios que contienen previsiones de polivalencia funcional se ha mantenido bastante estable en el periodo temporal estudiado, alrededor del 24 por 100, mientras que el número de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas habría aumentado ligeramente con el paso del tiempo. Este tipo de regulación es más frecuente en los convenios de empresa, recogándose en el 26 por 100 de los convenios de este ámbito en 2010, aunque ha aumentado en los de ámbito superior en casi 5 puntos porcentuales en el periodo 2006-2010.

**CUADRO II-45. CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL Y FUNCIONES, 2006-2012**  
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

	Convenios											Trabajadores			
	2006	2007	2008	2009	2010	2010*	2011*	2012*	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
<b>Cláusulas sobre jornada de trabajo</b>															
<b>Total convenios</b>	64,43	65,64	67,68	68,83	70,52	72,84	75,41	66,20	68,34	71,34	70,86	71,55	73,16	72,17	
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	25,29	27,66	28,78	29,57	32,35	37,63	44,12	36,87	36,01	34,88	43,80	48,05	53,45	52,47	
Grupos profesionales	43,09	43,63	44,78	45,51	47,64	50,96	53,47	36,64	42,39	45,14	36,49	36,93	36,51	37,40	
Niveles retributivos	14,69	15,38	15,32	16,03	18,49	24,93	31,18	9,22	11,33	15,68	16,43	19,99	28,96	33,75	
Polivalencia funcional	23,17	24,04	24,94	24,89	24,35	24,26	25,43	25,91	28,79	30,20	30,71	31,48	34,29	31,36	
<b>Convenios de empresa</b>															
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	67,64	68,27	70,37	71,04	72,57	74,08	75,64	81,88	81,82	82,18	80,90	81,64	84,07	82,44	
Grupos profesionales	26,87	28,19	29,06	29,49	32,14	37,44	44,52	46,90	46,74	44,86	52,89	53,76	61,05	64,65	
Categorías profesionales	44,83	45,48	46,99	47,42	49,24	51,74	53,06	55,91	56,34	56,07	45,10	41,98	48,44	52,35	
Niveles retributivos	16,82	17,14	17,05	17,83	20,15	26,07	31,63	28,21	28,18	29,65	32,43	31,98	41,18	45,34	
Polivalencia funcional	25,61	26,03	27,12	27,00	26,07	25,55	26,68	46,43	45,92	48,07	48,52	47,16	40,69	45,82	
<b>Convenios de otro ámbito</b>															
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	54,41	57,12	59,25	61,86	64,35	69,01	74,68	64,26	66,70	70,12	69,79	70,61	72,12	70,95	
Grupos profesionales	20,38	25,95	27,90	29,80	32,96	38,22	42,88	35,62	34,70	33,75	42,83	47,52	52,72	51,03	
Categorías profesionales	37,68	37,66	37,85	39,46	42,85	48,54	54,75	34,26	40,69	43,91	35,57	36,46	35,36	35,63	
Niveles retributivos	8,05	9,66	9,88	10,32	13,52	21,41	29,75	6,87	9,28	14,10	14,73	18,87	27,78	32,38	
Polivalencia funcional	15,55	17,56	18,09	18,23	19,21	20,28	21,52	23,37	26,70	28,19	28,81	30,01	33,68	29,64	

\* Para 2011 y 2012 se recogen datos provisionales de registro a diciembre de 2012 al no haber disponibles datos acumulados con suficiente desagregación con posterioridad a esa fecha.  
Fuente: MEYSS. *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

La gran mayoría de los textos de la muestra de convenios objeto de análisis en esta Memoria<sup>138</sup>, aproximadamente 8 de cada 10, incorporan esquemas de clasificación profesional basados en la definición de grupos profesionales, estructurando muchos de ellos los grupos en divisiones o áreas funcionales. Los criterios utilizados para efectuar la asignación de un trabajador a un grupo profesional hacen referencia a las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación, así como a factores específicos como los conocimientos, la experiencia, la iniciativa, la autonomía, la responsabilidad, el mando y la complejidad de las tareas a desempeñar<sup>139</sup>. Así mismo, algunos de los convenios estudiados disponen la creación de comisiones paritarias de clasificación profesional con las funciones de adaptación del texto convencional al nuevo sistema de clasificación profesional por grupos profesionales establecido por la reforma laboral<sup>140</sup>.

La regulación de la clasificación profesional es generalizada en los convenios colectivos de sector analizados, 9 de cada 10, limitándose algunos de ellos a dar una definición con carácter enunciativo, dejando la regulación específica a los convenios de ámbito inferior, y otros, de sector autonómico o provincial, a hacer referencia a la clasificación desarrollada por los convenios estatales<sup>141</sup>.

Más de la mitad de los convenios analizados contiene previsiones sobre movilidad funcional, en el interior del grupo o entre grupos profesionales diferentes. Algunos de los convenios estudiados condicionan dicha movilidad a la posesión por el trabajador de los requisitos de idoneidad y aptitud necesarios, a procesos de formación o de adaptación de los trabajadores, o se prohíbe su aplicación entre especialidades radicalmente distintas dentro del mismo grupo profesional<sup>142</sup>. Así mismo, algunos de los convenios colectivos analizados establecen que, en todo caso, la movilidad funcional se realizará sin menoscabo de la dignidad del trabajador y sin perjuicio de su formación y promoción profesional<sup>143</sup>.

Por último, en relación con este tipo de cláusulas, un estudio de la aplicación de los criterios establecidos por el II AENC en los convenios colectivos estudiados permite

138. Véase el listado de la muestra de convenios en el anexo a este capítulo.

139. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales.

140. Véase, entre otros, el convenio colectivo del sector del comercio de maquinaria industrial, agrícola, material eléctrico, aparatos electrodomésticos, mobiliario y material de oficina de Sevilla o el convenio colectivo de la empresa Mediaset España Comunicación, SA (Comunidad de Madrid) que acuerdan constituir una Comisión de Clasificación Profesional para la adaptación del sistema de clasificación profesional vigente al marco jurídico previsto en el artículo 22 del Estatuto de los Trabajadores.

141. Véase, entre otros, el convenio colectivo del sector de construcción y obras públicas de Madrid y el convenio colectivo del sector de industrias siderometalúrgicas de Sevilla.

142. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal del sector de Contact Center (antes *telemarketing*) que recoge que la movilidad funcional dentro del mismo grupo profesional no podrá realizarse entre especialidades radicalmente distintas, que requieran procesos formativos complejos de adaptación.

143. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.



observar que uno de cada cuatro convenios de ámbito sectorial definía la movilidad funcional ordinaria en términos similares a los recogidos por el acuerdo, es decir, estableciendo que no tenga más límites que la pertenencia al grupo profesional o las titulaciones requeridas para ejercer la prestación laboral<sup>144</sup>. Sin embargo, las cláusulas referidas a la flexibilidad extraordinaria temporal tienen una presencia menor, apareciendo recogidas por una quinta parte de los convenios de sector estudiados<sup>145</sup>. Cabe señalar que estos criterios de flexibilidad, tanto ordinaria como extraordinaria, aparecen más frecuentemente en los convenios de ámbito estatal analizados que en los de sectores de ámbito inferior.

Por ámbitos negociales, la incidencia del primer tipo de cláusulas es ligeramente mayor en los convenios de sector que en los de empresa, donde uno de cada cinco convenios la recogen. Esta situación se invierte al analizar la movilidad funcional temporal extraordinaria, más regulada en los textos de ámbito empresarial, uno de cada cuatro, aunque en algunos con restricciones mayores a las establecidas por el II AENC.

### ***Inaplicación de condiciones de trabajo***

Con la entrada en vigor el 12 de febrero del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, comenzaron a aplicarse las nuevas reglas sobre inaplicación de condiciones de trabajo introducidas por aquel<sup>146</sup>. Desde dicha entrada en vigor se ha registrado un total de 1.400 inaplicaciones que han afectado a 56.961 trabajadores. Entre marzo y diciembre de 2012, se produjo un total de 748, que afectaron a 29.000 trabajadores, cantidad que casi se igualó en los tres primeros meses de 2013, en los que se registraron 652, afectando a 27.000 trabajadores (gráfico II-16).

Los datos aportados por la estadística de convenios colectivos, que por primera vez recoge esta información, permiten extraer información sobre las inaplicaciones realizadas en 2013 desagregándolas por sectores y tamaño de empresa (cuadro II-46)<sup>147</sup>. Atendiendo a los sectores de actividad, las inaplicaciones más numerosas se realizaron en el sector servicios (512) afectando a cerca de 20.000 trabajadores. Las segundas en importancia numérica fueron en la industria (95) seguidas, aunque a distancia, por las del sector de la construcción (24) y el agrario (19).

Respecto al tamaño de empresa, los datos indican que las que están recurriendo en mayor medida a las inaplicaciones son las de tamaño más reducido (1-49 trabajadores) que han registrado 486 de las 652 contabilizadas hasta 31 de marzo de 2013,

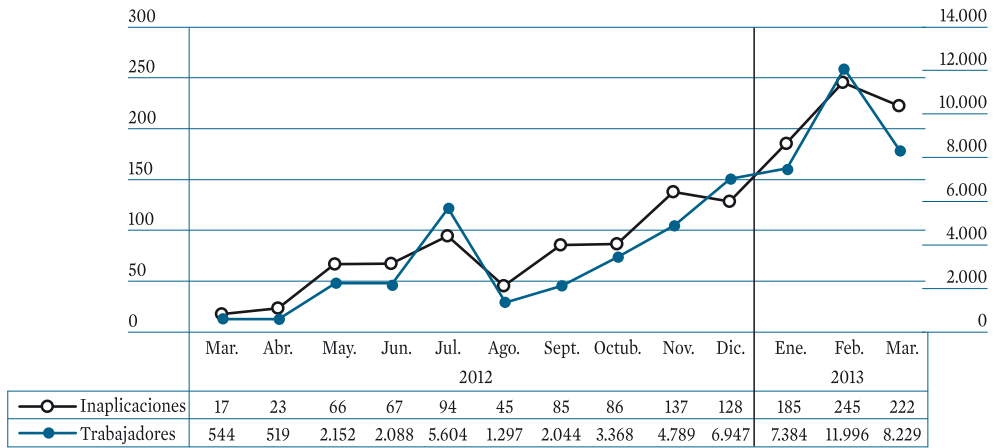
144. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal del sector de banca o el convenio colectivo estatal de perfumería y afines.

145. Véase, entre otros, convenio colectivo estatal del sector del corcho.

146. Cabe recordar, asimismo, que el II AENC, firmado el 25 de enero, incluyó entre sus novedades un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

147. Los datos de 2012 no están desagregados por lo que no es posible realizar un análisis de las inaplicaciones por sectores y tamaño de empresa.

**GRÁFICO II-16. NÚMERO DE INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS**  
(Marzo 2012-marzo 2013)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*. Datos provisionales a marzo de 2013.

si bien su repercusión en los trabajadores ha sido reducida afectando a cerca de 6.000 trabajadores, frente a las inaplicaciones de las empresas más grandes (250 o más trabajadores) que con apenas 29 inaplicaciones han afectado a más de 12.000 trabajadores.

Estos datos sobre inaplicación de convenios son los primeros de los que se tiene constancia estadística, permitiendo hacer una primera aproximación a un aspecto importante de la negociación colectiva. A pesar de ello, los datos aportados permiten hacer una

**CUADRO II-46. EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR INAPLICACIÓN DE CONVENIOS**  
(Por sectores y tamaño de empresa)

	Inaplicaciones	Empresas	Trabajadores
<b>Total</b>	<b>652</b>	<b>578</b>	<b>27.609</b>
<b>Sectores</b>			
Agrario	19	16	1.694
Industria	95	88	5.558
Construcción	24	24	342
Servicios	512	448	19.982
No consta	2	2	33
<b>Tamaño empresa</b>			
1-49 trabajadores	486	452	5.763
50-249 trabajadores	95	86	8.898
250 o más trabajadores	60	29	12.358
No consta	11	11	590

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*. Datos provisionales a marzo de 2013.

valoración muy limitada, dado el escaso horizonte temporal que abarca todavía pero, sobre todo, por los ámbitos que no incorpora y que serían de gran utilidad, tales como la desagregación de las inaplicaciones de 2012, los aspectos sujetos a la inaplicación o el horizonte temporal de la misma. Sería de desear que la estadística de convenios vaya enriqueciéndose de contenidos relacionados con esta materia que permitan extraer un análisis más exhaustivo y completo sobre la materia.

## 2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

### 2.4.1. Huelgas: principales características

En 2012, la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales* del MEYSS recoge la realización de 878 huelgas, casi un 13 por 100 más que el año anterior. Este repunte de la conflictividad con cese del trabajo, tras el descenso registrado en 2011, situó el número de estos conflictos como el tercero más elevado en los años de la actual crisis, por detrás de las cifras de 2009 y 2010 aunque todavía sensiblemente inferior a estas (gráfico II-17).

Aumentó la  
conflictividad por  
huelgas

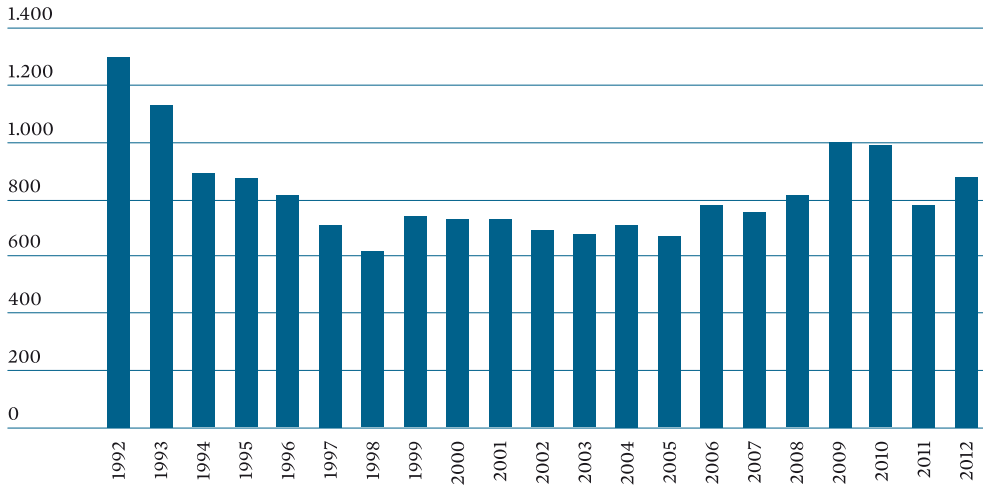
Además del número de conflictos que recoge la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*, el año estuvo marcado por las dos huelgas generales del 29 de marzo y del 14 de noviembre convocadas por las centrales sindicales contra la reforma laboral y las políticas económicas y sociales del Gobierno, cuyos datos no están contabilizados en la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*, como ya ocurriera en 2010 con la huelga general del 29 de septiembre, y tampoco incluye la Estadística de 2012 datos de la huelga de la enseñanza de ámbito público y privado del 22 de mayo, como también sucediera con la huelga de empleados públicos del 8 de junio de 2010, todo lo cual debe tenerse en cuenta para interpretar adecuadamente el análisis que sigue<sup>148</sup>.

El análisis de la dimensión laboral y económica de las huelgas realizadas en 2012 que recoge la Estadística arroja también un incremento en sus principales parámetros (cuadro II-47). El número de participantes (323.871) supuso un aumento del 45,9 por 100, acercándose al registrado en 2010, aunque también bastante inferior a las cifras alcanzadas en 2008 y 2009, e incluso a las de años anteriores. La participación relativa, esto es la proporción que representan los participantes sobre los trabajadores totales convocados, fue del 23,7 por 100, bastante más elevada que la de 2011 (7 por 100) y similar a la de 2010 (26 por 100)<sup>149</sup>. También fue mayor el número medio de trabajadores participantes por

148. La no contabilización de las huelgas generales a nivel nacional, y de los conflictos sectoriales en ese ámbito mencionados, obedece a que no se dispone por los servicios estadísticos del MEYSS de datos de repercusión para el total nacional, al no haberse recibido la información correspondiente de todas las comunidades autónomas.

149. En la Memoria CES de 2011 se explicó que para una interpretación más ajustada de la baja participación relativa de 2011 era conveniente tener en cuenta que una parte muy amplia del elevado número de centros de trabajo y de volumen de plantilla convocados en 2011, el 87,6 por 100 y el 77,4 por 100,

## GRÁFICO II-17. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

conflicto, 369, que el registrado en 2011 (286), y en 2010 (346). Por su parte, la proporción de centros de trabajo implicados sobre el total de centros convocados fue notablemente elevada, alcanzando el 92 por 100, bastante superior a la de 2011 (16 por 100) y a la de 2010 (71 por 100).

La repercusión económica de las huelgas fue en 2012 significativamente más elevada que en los dos años anteriores. Los 1,29 millones de jornadas no trabajadas, una media de 1.469 por conflicto (frente a 624 en 2011 y 682 en 2010) supusieron un aumento de las jornadas no trabajadas de un 166 por 100 en relación con 2011, y de un 92 por 100 en relación con 2010, lo que, además de reflejar el incremento ya señalado del número de huelgas y de participantes, es reflejo del impacto que han tenido determinados conflictos, como se verá.

Atendiendo al sector institucional en el que se produjeron, las 878 huelgas de 2012 se distribuyeron entre 739 (el 84,2 por 100 del total) correspondientes al sector privado y 120 (el 13,7 por 100) realizadas en el sector público, a las que hay que sumar las 19 con repercusión conjunta en ambos (el 2,2 por 100). Las huelgas en el sector público correspondieron en su inmensa mayoría a empresas públicas, con 108 conflictos (el 90 por 100 del total en el

*Mayor concentración sectorial de la repercusión de las huelgas*

respectivamente, se concentró en el mes de enero como consecuencia, fundamentalmente, de la convocatoria por varios sindicatos de huelgas contra la firma del Acuerdo social y económico entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, llevada a cabo el 2 de febrero. De manera que, si se aislaran esos datos de los del conjunto del año, la participación relativa en las huelgas de 2011 variaría sensiblemente, llegando casi al 24 por 100, una cifra similar a la de 2010.

CUADRO II-47. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2003	674	728.481	789.043	587.485	4.702.704	276.187	2.548.416
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	779	499.240	927.402	130.298	1.504.155	108.232	1.201.288
2007	751	492.150	1.182.782	45.235	1.429.204	41.625	1.279.684
2008	810	542.508	1.508.719	581.350	5.860.468	74.128	1.229.000
2009	1.001	653.483	1.290.852	105.830	1.502.572	73.026	1.150.049
2010	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110

\* En 2010 no se recogen los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. En 2012 no se recogen los datos relativos a las dos huelgas generales de ámbito nacional. En todos los casos porque la Estadística no ha recibido datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

sector público), por 12 en el ámbito de la Administración en sus tres niveles, en su mayoría en el ámbito autonómico. En 2011, las huelgas realizadas en el sector privado de la economía representaron el 88,5 por 100 del total, 4,3 puntos más que en 2012, las correspondientes al sector público el 10,6 por 100, 3,1 puntos menos, y las conjuntas el 0,9 por 100, 1,3 puntos menos. Dentro de las realizadas en el sector público en 2011, las correspondientes a empresas públicas supusieron el 84 por 100 y el resto se llevó a cabo en la Administración pública, en su mayoría en la Administración central.

Por grandes sectores, casi el 95 por 100 de todas las huelgas de 2012 se llevaron a cabo en los servicios y la industria. En el sector servicios se produjeron 469 huelgas, en las que participaron 184.413 trabajadores, con 531.375 jornadas no trabajadas (un 110 por 100 más que en 2011), mientras que en la industria se registraron 364 conflictos, en los que tomaron parte 76.745 trabajadores, y se perdieron 684.483 jornadas (un 290 por 100 más que en 2011).

El impacto económico de las huelgas de 2012 presenta un perfil de bastante concentración en torno a determinadas actividades. Diez divisiones de actividad<sup>150</sup> concentraron algo más de 1 millón de jornadas no trabajadas, el 78,7 por 100 del total, y tres de ellas: extracción de antracita, hulla y lignito, fabricación de otros productos minerales no metálicos, y actividades sanitarias, fueron responsables del 49 por 100 del total de las jornadas no trabajadas en el año, reflejando la intensidad de las huelgas habidas en la minería y la industria del carbón, así como en la sanidad pública, particularmente en algunas comunidades autónomas como la madrileña. Otras

150. La unidad de desagregación de la CNAE que emplea la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

## CUADRO II-48. MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS

(Número de conflictos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>779</b>	<b>751</b>	<b>810</b>	<b>1.001</b>	<b>984</b>	<b>777</b>	<b>878</b>
<b>Motivos estrictamente laborales</b>	<b>756</b>	<b>717</b>	<b>786</b>	<b>956</b>	<b>954</b>	<b>761</b>	<b>825</b>
<b>Derivados de negociación colectiva</b>	<b>254</b>	<b>242</b>	<b>253</b>	<b>239</b>	<b>196</b>	<b>167</b>	<b>141</b>
Presión por negativa a negociar convenio	52	50	72	77	42	43	49
Presión por negativa a revisar convenio	24	20	22	9	8	12	7
Presión durante negociación del convenio	173	162	155	137	130	103	78
Interpretación cláusulas convenio vigente	5	10	4	16	16	9	7
<b>No derivados de negociación colectiva</b>	<b>502</b>	<b>475</b>	<b>533</b>	<b>717</b>	<b>758</b>	<b>594</b>	<b>684</b>
Reconversión industrial	6	7	6	5	5	1	3
Regulación de empleo (excep. reconv. indust.)	32	27	71	176	119	69	127
Organización y sistemas de trabajo	63	65	58	70	69	63	54
Accidente laboral seguridad e higiene	10	14	4	7	12	6	7
Sanciones, despidos, otras mm. disciplinarias	65	45	53	87	77	83	81
Incumplimiento de acuerdos o normas	86	84	72	94	94	67	75
Impago de salarios	37	33	85	189	264	222	252
Mejoras independientes del convenio	48	49	54	22	22	30	10
Mejoras de colectivos sin convenio	6	11	19	4	6	1	—
Otras causas laborales	149	140	111	63	90	52	75
<b>Motivos no estrictamente laborales</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>53</b>
Conflictos relacionados con causa sindical	2	2	0	0	0	0	—
De solidaridad	5	5	2	10	0	1	4
Por medidas de política económico-social	9	20	21	27	26	13	49
Otras causas no laborales	7	7	1	8	4	2	—

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

actividades con una considerable repercusión económica medida en términos de jornadas no trabajadas en 2012 fueron la industria del metal, el transporte terrestre, la educación, actividades de programación de radio y televisión, servicios a edificios y actividades de jardinería, y actividades postales y de correos, todas ellas con un volumen de jornadas no trabajadas superior a las 20.000.

Por su distribución espacial, tres territorios: la Comunidad Autónoma de Madrid, la provincia de León y el Principado de Asturias, concentraron 832.215 jornadas no trabajadas, el 64,5 por 100 del total, seguidos de la comunidad autónoma vasca (el 10,2 por 100), la catalana (el 6 por 100) y la andaluza (el 3 por 100).

La motivación de las huelgas desarrolladas en 2012 deja ver, de nuevo, el peso de las causas ligadas al contexto de crisis y de deterioro del empleo, y en esta ocasión además con una incidencia comparativamente mayor de las vinculadas con las medidas y políticas económicas y sociales de ajuste. De esta forma, el crecimiento del número de huelgas en el año con respecto a 2011 se debió, fundamentalmente, al aumento de las

*Más huelgas por regulación de empleo, impago de salarios y contra las políticas económicas y sociales*

realizadas contra decisiones empresariales de regulación de empleo, que crecieron un 84 por 100 (hasta 127 conflictos), a las motivadas por el impago de salarios, que han ocasionado un amplio número de huelgas en los años de la crisis y que subieron un 13,5 por 100 (hasta 252), y en menor medida dentro de las que respondieron a motivos estrictamente laborales, a las derivadas del incumplimiento de acuerdos o normas (11,9 por 100 más) (cuadro II-48).

Proporcionalmente, sin embargo, el mayor incremento relativo se dio en las huelgas basadas en motivos no estrictamente laborales y, concretamente, en las motivadas por medidas de política económica y social por su repercusión en las condiciones de trabajo y de vida, que aumentaron un 277 por 100, hasta los 49 conflictos.

Por su parte, las huelgas basadas en motivos derivados de la negociación colectiva en conjunto disminuyeron, y fundamentalmente las realizadas como medida de presión en la negociación de los convenios colectivos, que cayeron casi una cuarta parte.

#### 2.4.2. Solución autónoma de los conflictos

En febrero de 2012 tuvo lugar la firma por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, del V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC), que nació con el propósito de renovar la solución autónoma de los conflictos laborales en su ámbito. Para cumplir ese objetivo, los firmantes del V ASAC incorporaron novedades de mucho calado en el sistema de solución autónoma de la conflictividad laboral en aras de permitir una mayor polivalencia de los medios de solución de los conflictos y una respuesta más ágil y más eficaz en el actual contexto. De los principales cambios introducidos por el nuevo Acuerdo se dio cuenta en la anterior Memoria, y por ello baste recordar aquí dos novedades sustanciales que enmarcan el análisis de los datos de actividad del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) en el año. Tales son, por una parte, la previsión de aplicación general y directa de sus contenidos, que ha propiciado la práctica generalización del sistema autónomo de solución contemplado en dicho Acuerdo, y, por otra parte, la ampliación del elenco de conflictos colectivos susceptibles de ser gestionados mediante los procedimientos tramitados ante el SIMA.

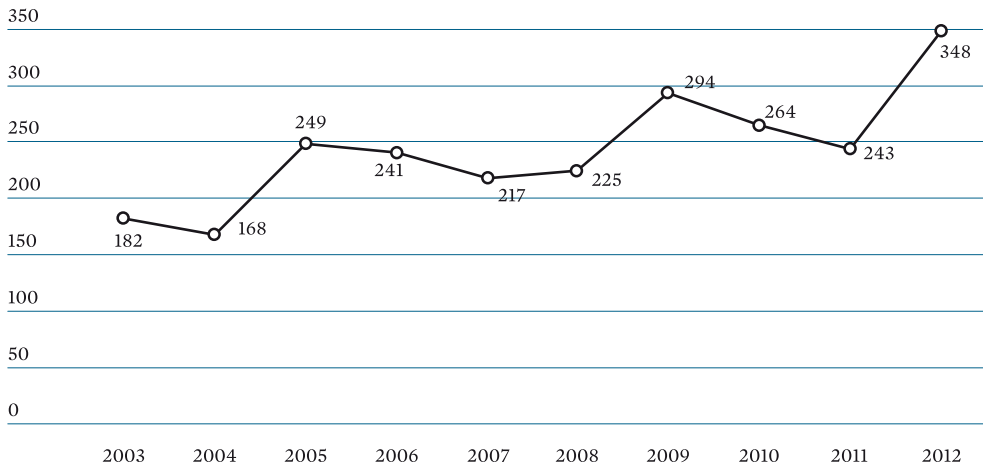
En el marco de los nuevos instrumentos acordados, el SIMA tramitó 348 conflictos, lo que supone un significativo aumento después de la reducción de los dos años anteriores. El número de conflictos gestionados fue un 43 por 100 más elevado que en 2011 y un 31,8 por 100 mayor que en 2010, registrando también el mayor aumento en número de conflictos en un año desde que comenzase su actividad en 1998 (gráfico II-18).

La aplicación general y directa del V ASAC ha propiciado que aumente claramente el porcentaje de procedimientos que se han tramitado a través del SIMA con relación a

---

*Significativo aumento de los conflictos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)*

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA



Fuente: SIMA.

la suma de actuaciones llevadas a cabo por este organismo basado en la autonomía colectiva y por el órgano administrativo dependiente de la Dirección General del Empleo del MEYSS, el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación (SMAC). Así, los procedimientos tramitados a través del SIMA han pasado de representar el 65 por 100 de todos los conflictos pertenecientes a ese ámbito, en 2010 y 2011, al 78 por 100 en 2012, registrándose una reducción de los presentados ante el SMAC-DGT del 27,3 por 100, en lo que probablemente se consolidará como tendencia<sup>151</sup>.

Los trabajadores afectados por los conflictos tramitados ante el SIMA fueron 26,6 millones (cuadro II-49), elevada cifra para cuyo cabal entendimiento deben tenerse en cuenta los dos intentos de mediación correspondientes a las huelgas generales de marzo y noviembre ya mencionadas, mediación que resulta obligatoria en el marco del V ASAC según las organizaciones sindicales UGT y CCOO, y que, en opinión de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME es improcedente en los supuestos de convocatoria de huelga general que responde a decisiones políticas y legislativas y que no se acomodan a las prescripciones contenidas en la letra y el espíritu de dicho Acuerdo<sup>152</sup>.

Destaca en 2012 el aumento del porcentaje de los conflictos de empresa, que supusieron el 90 por 100, con relación a los años anteriores, y correlativamente la disminución del porcentaje que representaron los de sector.

Por tipos de conflicto, los de interpretación y aplicación de normas, convenios colectivos y otros instrumentos siguieron siendo la gran mayoría, el 74 por 100, un porcentaje

151. SIMA, *Memoria de actividades, 2012*.

152. En todo caso, la inclusión de los trabajadores afectados por los conflictos gestionados en relación a las huelgas generales condiciona el análisis de comparación con los años anteriores en relación a este parámetro.



similar al de los dos años anteriores que, sin embargo, respondió a un aumento en 80 conflictos, un 14 por 100 más, de este tipo en términos absolutos. Un mayor aumento relativo registraron los conflictos con convocatoria de huelga, el segundo grupo más numeroso, que pasaron de 50 en 2011 a 67 en 2012, un 34 por 100 más, en consonancia con el repunte de la conflictividad por huelgas en dicho año. Muy significativo resulta el aumento experimentado por los conflictos derivados de los desacuerdos en los periodos de consultas que contempla la legislación sustantiva, un total de 14, que afectaron a 13.901 trabajadores, frente a la casi nula presencia de este tipo de conflictos en años anteriores. En sentido contrario, se produjo un descenso de los conflictos derivados del bloqueo de la negociación colectiva, tanto en número como, sobre todo, en su repercusión en términos de trabajadores afectados.

Por otra parte, cabe señalar una todavía exigua repercusión de algunos de los tipos de conflictos incorporados como novedad en el marco del V ASAC como, entre otros, los derivados de la inaplicación de condiciones pactadas en el convenio colectivo aplicable. Por el lado del tipo de procedimientos utilizados, destaca asimismo el casi nulo recurso al arbitraje, con solo uno.

Atendiendo a los resultados de los procedimientos (cuadro II-49), a pesar del aumento en términos absolutos del número de acuerdos de mediación, 87 frente a los 69 del año anterior, lo que en sí es un dato sin duda positivo por lo que supone de solución satisfactoria de un mayor número de conflictos<sup>153</sup>, en términos relativos se produjo un cierto descenso, pasando a suponer los mismos el 25 por 100 de todos los procedimientos tramitados completamente, frente al 28 y al 34 por 100 que supusieron, respectivamente, en 2011 y 2012<sup>154</sup>. Por su parte, los procedimientos que finalizaron sin acuerdo se mantuvieron en un porcentaje similar al de 2011, el 62 por 100, si bien como consecuencia de un aumento del 44 por 100 en su número. También aumentaron de manera significativa los procedimientos agrupados en cuanto a su terminación bajo la rúbrica “otros resultados”, que agrupa a los procedimientos que fueron intentados sin efecto (el 8 por 100), archivados (el 4 por 100) o que continuaban en tramitación.

Cabe destacar el porcentaje de efectividad registrado en 2012 en los procedimientos de mediación previos a la convocatoria de huelga, el 27 por 100, 2 puntos más que la media de acuerdos del total de procedimientos en ese año y bastante por encima del 8 por 100 que alcanzó en 2011, evitándose mediante tales acuerdos la convocatoria de 18 huelgas.

Las materias laborales que con más frecuencia motivaron los conflictos tramitados ante el SIMA en 2012 fueron las relacionadas con los salarios, con 124 procedimientos

153. No obstante, no hay que olvidar que en 2011 se produjeron además 7 laudos arbitrales.

154. El porcentaje de conflictos solucionados con acuerdo aumenta hasta el 29 por 100 si se toman en cuenta únicamente aquellos procedimientos en los que el acto de mediación se pudo celebrar, es decir, excluyendo los intentados sin efecto y los archivados.

**CUADRO II-49. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS**  
(Conflictos y trabajadores, ámbito, tipo de conflictos y resultados)

	2010		2011		2012		2010		2011		2012	
	Conflictos						Trabajadores					
	264		243		348		18.387.169		5.977.573		26.641.393	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Ámbito</b>												
Empresa	225	85	209	86	313	90	553.305	3	357.561	6	693.638	3
Sector	39	15	34	14	35	10	17.833.864	97	5.620.012	94	25.947.755	97
<b>Tipo de conflicto</b>												
Interpretación/aplicación	207	78	177	73	257	74	1.931.592	11	3.888.950	65	2.289.096	9
Huelga	44	17	50	20	67	19	16.207.796	88	256.038	4	24.285.194	91
Bloqueo negociación	12	5	14	6	6	2	247.319	1	1.823.969	31	41.477	0
Servicios seguridad y mantenimiento	0	0	2	1	—	—	0	0	8.616	0	—	—
Periodo de consultas	1	0	0	0	14	4	470	0	0	0	13.901	0
Controv. C. Paritaria	0	0	0	0	—	—	0	0	0	0	—	—
Impugnación convenio colectivo	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	3.000	0
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	—	—	—	—	1	0	—	—	—	—	180	0
Inaplicación del CC (descuelgue)	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	8.545	0
<b>Procedimiento</b>												
Mediación	261	99	236	97	347	100	18.383.523	100	4.388.690	73	26.641.348	100
Arbitraje	3	1	7	3	1	0	3.646	0	1.588.883	27	45	0
<b>Resultados</b>												
Acuerdos	91	34	69	28	87	25	993.755	5	243.195	4	564.261	2
Laudos arbitrales	3	1	7	3	—	—	3.646	0	1.588.883	27	—	—
Sin acuerdo	137	53	149	62	215	62	1.614.439	9	4.058.777	68	1.913.512	7
Otros	33	12	18	7	46	13	15.775.329	86	86.718	1	24.163.620	91

Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.  
Fuente: SIMA.

(el 36 por 100 de los tramitados), que aumentaron un 48 por 100 con respecto a 2011, las debidas a procesos de reestructuración en las empresas, con 110 (el 32 por 100 del total), y con un incremento del 129 por 100 sobre el año anterior, las derivadas de discrepancias en el tiempo de trabajo, 25 procedimientos (el 7 por 100), y los derechos sindicales, que supusieron 21 procedimientos (el 6 por 100). El resto de procedimientos comprendió controversias en clasificación profesional, constitución de mesas negociadoras de convenios o acuerdos, bloqueo en la negociación, impugnación de acuerdos, seguridad social complementaria y contratación<sup>155</sup>.

Los conflictos salariales estuvieron motivados, en su mayoría (67 procedimientos) por discrepancias en torno a la determinación de los incrementos o la revisión salarial de los convenios colectivos, en concordancia con lo que se ha expuesto en el apartado de contexto y desarrollo de la negociación colectiva de 2012, que siguió presentando dificultades en este terreno; en orden de importancia les siguieron los

155. SIMA, *Memoria de Actividades*, 2012.

conflictos sobre retribuciones (44 procedimientos), ya sea vinculadas al trabajador, como incentivos o retribuciones variables, o a complementos del puesto de trabajo, y otras como estructura salarial, beneficios sociales o impagos y retrasos en el abono.

El tipo de conflictos tramitados ante el SIMA que ha experimentado un mayor crecimiento en 2012 ha sido el relativo a los procesos de reestructuración en las empresas, que ha pasado de 22 y 48 procedimientos en 2010 y 2011, respectivamente, a 110 en 2012, lo que apunta a la intensidad de las dinámicas de adaptación y ajuste empresarial. Por orden de relevancia en términos de trabajadores afectados, estos conflictos y procedimientos se derivaron de decisiones de modificación sustancial de condiciones de trabajo, despidos colectivos, inaplicación de condiciones del convenio colectivo, y otras.

Los 5.206 conflictos colectivos laborales presentados en 2012 ante los órganos y procedimientos de ámbito autonómico basados asimismo en la autonomía colectiva de las organizaciones empresariales y sindicales (cuadro II-50) supusieron un ligero descenso con respecto al año anterior, disminuyendo en 154, un 2,9 por 100. No obstante, la conflictividad colectiva canalizada y gestionada en dichos ámbitos se mantuvo en un volumen elevado que ha venido caracterizando la última etapa de crisis, en la que, desde 2009, el número de aquellos se ha situado claramente por encima de los 5.000 anuales.

---

*Ligero descenso de los conflictos tramitados ante órganos autonómicos, que se mantuvieron no obstante en cifras altas*

Más de las dos terceras partes de los conflictos totales presentados, el 67,8 por 100, correspondieron a cinco comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco, seguidas de Castilla y León y Castilla-La Mancha, con una cifra cercana a los 300 cada una, y de Canarias y Asturias, ambas con un volumen superior a 200 conflictos.

Los conflictos colectivos de 2012 tramitados ante estos órganos, que afectaron a 2,15 millones de trabajadores y a más de 106.000 empresas, fueron en su inmensa mayoría canalizados mediante procedimientos de conciliación y mediación (cuadro II-50), manteniendo el recurso al arbitraje una presencia limitada, algo menor incluso a la de los cinco años anteriores, en los que la media ha rondado los 60.

De las 5.158 conciliaciones y mediaciones de 2012 con una tramitación completa y efectiva, 1.725, el 40,1 por 100, se resolvieron con acuerdo, alcanzándose de esa forma un porcentaje de efectividad similar al de los tres años anteriores.

Los conflictos colectivos presentados ante los órganos autonómicos han estado motivados fundamentalmente en cuestiones salariales, entre las que presenta una alta frecuencia el impago de salarios. Sumando las cuatro comunidades autónomas con mayor número de conflictos presentados en sus respectivos órganos, Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana, las controversias sobre salarios han

**CUADRO II-50. SOLUCIÓN AUTÓNOMA DE CONFLICTOS ANTE ÓRGANOS AUTONÓMICOS, 2012**  
(Conflictos colectivos, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (Org. Gestor)	Núm. conflictos	Conciliación Mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados (en miles)	Empresas afectadas	Resultado conciliación - mediación			
						Con acuerdo Núm.	% acuerdo	Sin acuerdo	
Andalucía (SERCLA)	1.079	1.075	4	432,9	25.098	394	44,57	490	191
Aragón (SAMA)	154	153	1	118,4	7.451	75	55,97	59	19
Asturias (SASEC)	217	216	1	96,1	4.538	58	33,92	113	45
Baleares (TAMIB)	53	52	1	n.d.	n.d.	13	27,66	34	5
Canarias (TLC)	229	229	0	49,2	n.d.	32	17,49	151	46
Cantabria (ORECLA)	107	106	1	71,2	6.455	36	36,36	63	7
Castilla y León (SERLA)	293	292	1	100,4	3.797	95	40,25	141	56
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)**	284	284	0	111,1	12.160	106	41,09	152	26
Cataluña (TLC)	884	866	18	274,3	12.266	396	51,35	376	94
Extremadura (SERMAE)	79	79	0	40,3	6.525	47	67,14	23	9
Galicia (CRL-AGA)	66	59	7	32,9	3.199	26	76,47	8	25
Madrid (Inst. Laboral)	733	730	3	357,4	5.987	196	34,27	376	158
Murcia (ORCL)	123	123	0	18,2	136	51	47,22	57	15
Navarra (TLN)	49	49	0	n.d.	n.d.	5	11,11	40	4
País Vasco (PRECO)	405	396	9	65,8	n.d.	109	32,83	223	64
La Rioja (TLR)	20	20	0	2,1	26	4	22,22	14	2
Comunidad Valenciana (TAL)	431	429	2	382,8	18.413	82	24,33	255	92
<b>Total</b>	<b>5.206</b>	<b>5.158</b>	<b>48</b>	<b>2.153</b>	<b>106.051</b>	<b>1.725</b>	<b>40,13</b>	<b>2.575</b>	<b>858</b>

\* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.

\*\* Los datos de trabajadores y empresas afectadas de Castilla-La Mancha corresponden solo a conflictos colectivos cerrados.  
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

superado las mil, prácticamente una quinta parte de todos los conflictos colectivos de 2012 en el ámbito autonómico de solución extrajudicial; en una proporción también muy alta se sitúan los conflictos derivados de la interpretación y aplicación de normas, convenios colectivos o acuerdos de empresa; dentro de las mismas cuatro comunidades autónomas por volumen de conflictos, han presentado también una frecuencia significativa los conflictos en materia de jornada, y asimismo los motivados por la modificación sustancial de condiciones de trabajo, con más de 300 conflictos.

Por su impacto en las relaciones laborales destacan los conflictos previos a la convocatoria de huelga, que en las anteriores comunidades autónomas han sumado 820 expedientes. El SERCLA de Andalucía conoció de 412 conflictos previos a la huelga, que afectaban a 66.793 trabajadores; de ellos, 194, el 57,4 por 100 de los tramitados de forma completa, finalizó con avenencia, beneficiando dichos acuerdos a 830 empresas y 30.724 trabajadores, con un total de 809.700 horas de huelga desconvocadas. Por su parte el TLC de Cataluña conoció de 79 de estos conflictos, con el resultado de 37 huelgas y 186.200 horas desconvocadas. El IL de Madrid conoció de 169 conflictos con huelga, que afectaban a 42.120 trabajadores, con el resultado de 30 conflictos solucionados mediante avenencia. Mientras que el TAL de Valencia recibió 160 solicitudes de mediación previas a huelga, de las que 35, que afectaban a 2.249 trabajadores, finalizó con acuerdo.

Por último, además de los conflictos colectivos, durante 2012 los órganos autonómicos que tienen competencias al respecto tramitaron 30.054 solicitudes de conciliación/mediación individuales, un 9,2 por 100 más que el año anterior.

Los intentos de conciliación en ámbitos administrativos previos a la vía judicial reflejan, asimismo, el aumento de la conflictividad jurídica individual que ha tenido lugar en 2012. En ese año se presentaron 503.538 solicitudes de conciliación ante las unidades administrativas competentes, un 8,8 por 100 más que el año anterior (cuadro II-51). De ellas, las que finalizaron con avenencia ascendieron hasta 94.212, un 65,6 por 100 más, y también lo hicieron las que terminaron sin avenencia, hasta 198.196, un 31,8 por 100 más. Por el contrario, las que tuvieron otra terminación se redujeron en 44.470, un 17,4 por 100 menos. También sufrieron una fuerte reducción las conciliaciones colectivas, hasta 783, un 54 por 100 menos.

El aumento de las conciliaciones individuales, y dentro de ellas las que se tramitaron efectivamente, acabaran o no con avenencia, se ha debido fundamentalmente al crecimiento de los intentos de conciliación previos a las demandas judiciales por despido (gráfico II-19), lo que posiblemente guarde relación con alguna de las medidas introducidas por la reforma laboral en esta materia, como la eliminación de la base legal del llamado despido exprés.

---

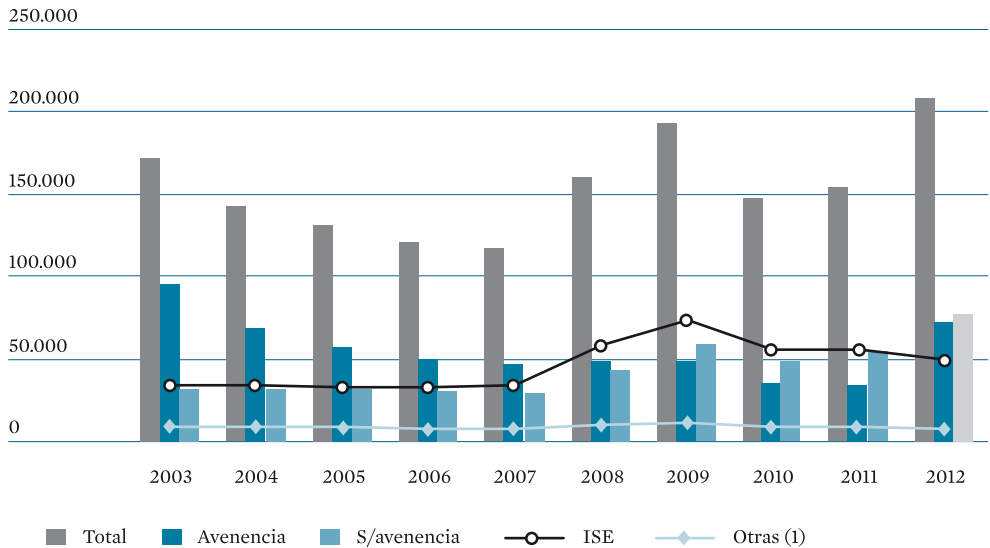
*Conciliaciones  
y mediaciones  
administrativas*

**CUADRO II-51. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, EVOLUCIÓN Y RESULTADOS**

Años	Conciliaciones individuales			Conciliaciones colectivas		
	Total	Con avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Otras*
2003	397,069	116,805	183,607	784	75	221
2004	355,802	87,132	170,013	796	63	231
2005	338,048	74,145	166,357	683	44	181
2006	326,436	67,500	165,679	624	47	204
2007	339,440	62,106	179,715	551	35	174
2008	466,404	67,384	263,351	534	36	145
2009	536,194	71,719	314,380	1,097	63	603
2010	458,479	56,044	267,170	1,275	103	693
2011	462,849	56,882	255,600	1,708	137	915
2012	503,538	94,212	211,130	783	116	122

\* Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).  
Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

GRÁFICO II-19. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO



Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

## 2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

### 2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social

Transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social, por la que se ampliaban las competencias del Orden jurisdiccional social<sup>156</sup>, así como también de la reforma laboral llevada a cabo en 2012<sup>157</sup>, cabría contextualizar este año los datos disponibles sobre la actividad de la Jurisdicción social, teniendo presentes ambos hitos normativos.

En primer lugar, cabe destacar que este año se ha registrado el mayor volumen de asuntos judiciales resueltos de los últimos diez años, en contraposición con la disminución de la litigiosidad laboral que se venía observando desde 2009. En cómputo total, los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 352.992 asuntos, 19.791 más que el año anterior, lo que representa un 6 por 100 más respecto a 2011, superando incluso las cifras de 2009, año en el que, hasta la fecha, se había registrado el mayor incremento en el volumen de asuntos judiciales resueltos (cuadro II-52).

A diferencia del año anterior, los conflictos individuales aumentaron un 5 por 100 con respecto a 2011. De ellos, el volumen de asuntos judiciales por despido se incrementó en 9.795 casos (un 10 por 100 más que el año anterior)<sup>158</sup>. Datos que muestran

156. El Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita, que ha sido objeto de dictamen por el CES, incluye una modificación de la Ley 36/2011.

157. Véase apartado 2.2 del capítulo II de la Memoria.

158. Datos del MEYSS de asuntos judiciales resueltos en 2012.

un incremento de la litigiosidad individual ante el Orden jurisdiccional social<sup>159</sup>. Lo que resulta también congruente con los datos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)<sup>160</sup>, según los cuales en 2012 se registraron 147.404 demandas por despido, lo que supone un 25,3 por 100 más que el año anterior, aunque hay que tener en cuenta que entre estas demandas por despido se incluyen las extinciones tanto individuales como colectivas.

A pesar del incremento en los asuntos resueltos por despido, entre los cuales también aumentó el número de trabajadores que obtuvieron sentencia favorable (un 2,5 por 100 más que el año anterior), del volumen total de los conflictos individuales resueltos en 2012, menos de la mitad (108.570) estuvieron motivados por despidos, siendo mayoría otras reclamaciones derivadas del contrato de trabajo (167.297), entre las que se incluyen las reclamaciones de cantidad. Cabe suponer que entre este tipo de litigios individuales, los más frecuentes fueron los basados en reclamaciones de cantidad, teniendo en cuenta la estadística en materia de conciliaciones que ofrece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como las estadísticas del CGPJ sobre las demandas presentadas por reclamación de cantidad. Según la referida fuente, en 2012 se interpusieron un total de 146.647 reclamaciones de este tipo, lo que supone un descenso de casi un 5 por 100 respecto a 2011, siguiendo así con la tendencia descendente iniciada en 2010.

A diferencia del año anterior, los conflictos de naturaleza colectiva disminuyeron en 350 (un 11,4 por 100 menos). Con todo, fue la cifra más alta del último decenio, a excepción del 2011.

Finalmente, cabe señalar que al igual que en los dos últimos años, los litigios en materia de Seguridad Social aumentaron, aunque en 2012 el incremento fue mayor (un 11 por 100 más). Se incluyen en este grupo, entre otros, los litigios en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a este respecto cabe recordar que la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción social atribuye a los jueces de lo social el conocimiento de todas las cuestiones litigiosas relativas a un mismo accidente de trabajo o enfermedad profesional.

### 2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El número total de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) hasta finales de diciembre de 2012 fue de 1.244.535<sup>161</sup>, lo que significa un 5 por 100 más de actividad que en igual periodo del año anterior. La actividad en materia de Seguridad Social representó casi la mitad del

*Incremento en las actuaciones*

159. Cabe destacar la ausencia de datos desglosados sobre los distintos tipos de despidos individuales.

160. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales del CGPJ, donde se recogen las demandas registradas en los Juzgados de lo social en 2012.

161. Estas cifras son provisionales, a falta de incorporar datos correspondientes a dos provincias que, sin embargo, no se espera que supongan alteraciones sustanciales.



CUADRO II-52. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2002-2012

(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos colectivos	Conflictos individuales		Seguridad Social
			Totales	Despidos	
2002	282.475	1.567	199.001	61.071	81.907
2003	290.962	1.601	211.830	64.264	77.531
2004	279.628	2.129	202.081	62.620	75.418
2005	266.604	2.069	190.417	62.817	74.118
2006	265.806	2.152	188.895	64.422	74.759
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290
2009	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

total de actuaciones de la Inspección, alcanzando 629.665, lo que supone casi un 8 por 100 más que el año anterior. De las actuaciones en otras áreas, 136.177 fueron en materia de relaciones laborales, un 10 por 100 más que en 2011; 379.395 en materia de seguridad y salud laboral, un 1,2 por 100 más que en 2011; 18.179 actuaciones en empleo, un 4 por 100 más que el año anterior; 54.895 en extranjería, casi un 7 por 100 menos que en 2011; y 26.224 en otras actuaciones (4.506 obstrucciones y 21.718 informes), lo que supone solo 2 actuaciones más que el año anterior en este ámbito (cuadro II-53).

A lo largo de 2012 se realizaron más visitas que en 2011, sin embargo, se detectaron menos infracciones y fueron menos los trabajadores afectados por las mismas, con un total de 364.134 visitas, 7.599 más que en 2011; 88.597 infracciones a la legislación social, 1.499 menos que el año anterior; y 356.201 trabajadores afectados, 95.660 menos que en 2011. Por lo que respecta al importe de las sanciones, en 2012 alcanzaron un total de 300,1 millones de euros, lo que supone un importe un 17 por 100 superior al correspondiente a 2011.

En el mes de abril de 2012 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013 que contemplaba, por un lado, una serie de medidas organizativas desde el punto de vista administrativo, y, por otro, adopción de medidas normativas, entre ellas, un proyecto de ley de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, que fue objeto de dictamen del CES<sup>162</sup>. La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo

---

*Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*

162. Dictamen CES 3/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

CUADRO II-53. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2011-2012

Área	Actuaciones realizadas		Infracciones en acta		Importe sanciones (euros)		Trabajadores afectados por infracciones	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Relaciones laborales	123.645	136.177	6.245	5.692	25.097.236,22	20.781.169,60	194.118	138.553
Seguridad y salud laboral	374.727	379.395	19.900	15.983	60.384.768,44	46.595.014,76	123.598	84.266
Empleo	17.485	18.179	679	1.640	3.314.738,13	1.324.562,24	5.406	7.821
Extranjería	58.836	54.895	4.993	5.377	44.998.903,83	49.542.154,93	4.993	5.377
Seguridad Social	583.711	629.665	53.664	55.460	109.206.915,00	166.580.888,43	101.981	105.151
Obstrucción	4.702	4.506	4.615	4.445	13.475.835,10	15.277.989,54	21.765	15.033
Informes	21.520	21.718						
<b>Total</b>	<b>1.184.626</b>	<b>1.244.535</b>	<b>90.096</b>	<b>88.597</b>	<b>256.478.396,72</b>	<b>300.101.779,50</b>	<b>451.861</b>	<b>356.201</b>

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

irregular y el fraude a la Seguridad Social, ha introducido, entre otras, medidas en materia de actuación de la ITSS en cuanto al acceso a instrumentos y bases de datos y en relación con los plazos de duración de las actuaciones comprobatorias previas al procedimiento sancionador o liquidatorio<sup>163</sup>.

Según los datos ofrecidos por la ITSS sobre las actuaciones en materia de empleo irregular y Seguridad Social<sup>164</sup>, a lo largo de 2012 se realizaron 220.226 inspecciones en materia de empleo irregular. Como resultado, se detectaron 77.688 empleos irregulares, un 9,75 más que los 70.787 correspondientes al mismo periodo del año anterior<sup>165</sup>. Se realizaron asimismo 20.526 actuaciones en materia de prestaciones por desempleo, en las que se detectaron 6.478 infracciones de empresarios por dar ocupación a perceptores de prestaciones por desempleo, un 29,28 por 100 más que el año anterior, y 9.452 situaciones de perceptores que simultanearon indebidamente las prestaciones con el trabajo, un 48,97 por 100 más que en 2011. Asimismo, se realizaron 20.919 inspecciones sobre constitución de empresas sin actividad con el objeto de facilitar el acceso indebido a prestaciones, frente a las 11.941 del año anterior, detectándose 1.559 infracciones frente a 578 en 2011, un incremento del 169,72 por 100. Por último, el número de contratos de trabajo ficticios para acceder a prestaciones detectados fue de 23.607 frente a los 20.559 en 2011, un 14,83 por 100 más.

## 2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El año transcurrido, último de vigencia de las Estrategias europea y española 2007-2012, sugiere situar el análisis de la prevención de riesgos laborales dentro de un contexto más amplio de perspectivas de la seguridad y salud laboral en el futuro inmediato a nivel mundial.

Informes como el realizado por la OIT sobre las perspectivas de la seguridad y salud laboral en el mundo, a propósito del último Congreso Mundial de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>166</sup>, ponen de relieve que la protección de los trabajadores, a través de la promoción global de la cultura preventiva en materia de seguridad y salud laboral, constituirá, en los próximos años, el foco de atención principal en materia de prevención de riesgos laborales. Para lograr este objetivo, la OIT ha señalado la importancia de una serie de instrumentos que constituyen un sólido apoyo para la elaboración de

163. Asimismo, ha introducido un nuevo apartado en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, en el que se regula la obligación de colaboración con la ITSS por parte de las mutualidades de previsión social.

164. ITSS, *Actuaciones y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de empleo irregular y Seguridad Social. Año 2012*. Se trata de datos que comprenden el periodo enero-diciembre de 2012, extraídos a 13 de mayo de 2013.

165. El dato total de empleo irregular aflorado incluiría no solamente el derivado de la actuación de la Inspección, sino también el que tiene su origen en la actuación de la Tesorería General de la SS, a través del mecanismo de otras altas de oficio. En total, el empleo irregular aflorado en 2012 fue de 91.470, siendo el de 2011 de 81.717.

166. Congreso Mundial de Seguridad y Salud en el Trabajo celebrado en Estambul en septiembre de 2011.

los programas de promoción de la cultura preventiva, como son las recomendaciones, los convenios y los protocolos sobre seguridad y salud en el trabajo, la Estrategia Global de la OIT en materia de seguridad y salud laboral<sup>167</sup>, los Programas país sobre trabajo decente o incluso la Declaración de Seúl que recogía el compromiso de los países asistentes al Congreso mundial celebrado en 2008, de promover la cultura preventiva del trabajo seguro y saludable como un derecho humano fundamental.

En línea con estas recomendaciones, el Plan de Acción de la OIT para 2010-2016 para promover la ratificación y la implantación efectiva de los convenios e instrumentos sobre Seguridad y Salud en el trabajo<sup>168</sup>, incluyó entre sus objetivos ayudar a los países a desarrollar y diseñar sus propias políticas nacionales de prevención, mejorar las condiciones de seguridad y salud laboral en las pequeñas y medianas empresas, compartir buenas prácticas, desarrollar una metodología para la evaluación de riesgos y promocionar sistemas adecuados de inspección de riesgos laborales.

A pesar del amplio alcance que ha tenido en los últimos años la promoción de la cultura preventiva sobre seguridad y salud laboral en el mundo, todavía es necesario aumentar los esfuerzos por parte de todos los agentes implicados para reducir los accidentes y enfermedades profesionales, teniendo en cuenta la actual recesión económica global que podría frenar o incluso retroceder en algunos de los logros alcanzados, en concreto, con relación a los grupos más desfavorecidos como los inmigrantes o los trabajadores de la economía informal.

Por ello, la OIT en este reciente informe ha destacado la necesidad de establecer mecanismos de colaboración tripartitos para llegar a todos los colectivos, especialmente los más vulnerables, así como de alcanzar un conocimiento más profundo de los riesgos específicos a los que se enfrentan estos grupos con el objetivo de adquirir un conocimiento más eficaz para evitarlos.

### **2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas**

Aunque la eficacia de la Estrategia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, en términos de reducción de la siniestralidad, solo podrá ser evaluada cuando los datos oficiales de Eurostat correspondientes estén disponibles, puede esbozarse ya un balance de los aspectos positivos y de los ámbitos a mejorar de la futura Estrategia comunitaria.

Como aspectos positivos cabe destacar que la Estrategia ha proporcionado una base política clara y un marco para la coordinación de los distintos sistemas de lucha contra

167. [http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS\\_107535/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_107535/lang-en/index.htm).

168. Como los convenios 155, 161 y 187. A finales de 2012, el Gobierno español aprobó un Acuerdo para remitir al Congreso el Protocolo del Convenio sobre Seguridad y Salud de los trabajadores número 155 de la OIT, que establece los procedimientos para la declaración de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empleadores, de las instituciones aseguradoras y de los organismos interesados, así como la elaboración y publicación por las autoridades competentes de estadísticas anuales de accidentes de trabajo y otras cuestiones conexas.

la siniestralidad, considerando especialmente que la mayoría de los Estados miembros tiene ahora estrategias nacionales o instrumentos similares.

Las cifras disponibles de 2007 a 2009 indican que los índices de accidentes de trabajo siguen disminuyendo, mostrando una caída en la tasa de accidentes en 15 Estados miembros. Al mismo tiempo, cabe recordar que los objetivos y las prioridades de la Estrategia Europea están en consonancia con los objetivos de Europa 2020 para la construcción de una sociedad inclusiva.

Por otro lado, como aspectos a mejorar, es necesario señalar que el éxito de la nueva Estrategia no debería depender solo de un objetivo cuantitativo de reducción de los accidentes de trabajo, ya que podría crear un desequilibrio con relación a las enfermedades profesionales.

Del mismo modo, cabría mejorar la atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, así como mejorar la coordinación de la Estrategia Comunitaria con otros ámbitos políticos, como el medio ambiente, la política regional o la contratación pública.

A finales de 2011, y en vísperas de entrar en el último año de vigencia de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, el Comité consultivo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano comunitario tripartito encargado de facilitar los procesos de consulta y de emitir su opinión sobre las iniciativas comunitarias en esta materia, se pronunció sobre los principios que deberían regir la nueva Estrategia comunitaria para el periodo 2013-2020.

---

*La nueva Estrategia  
Comunitaria de  
Seguridad y Salud en el  
Trabajo*

Uno de los aspectos que destaca especialmente el Comité es que la nueva Estrategia, a diferencia de la anterior, debería centrarse más en la reducción de las enfermedades profesionales y considera “de vital importancia” que el seguimiento sobre la ejecución de la nueva estrategia se lleve a cabo en colaboración con los agentes sociales<sup>169</sup>.

Por su parte, la Comisión Europea también se pronunció, a mediados de 2012, sobre los puntos clave que debería incluir la nueva estrategia, cuya adopción se prevé a lo largo de 2013, aunque hasta la fecha no se han producido grandes avances, más allá del anuncio de una consulta pública. Entre las prioridades que se plantean para la Estrategia 2013-2020 destacan: la necesidad de hacer frente a los problemas de seguridad y salud de manera más eficaz; una aplicación más efectiva de la legislación europea; y, en tercer lugar, un esfuerzo especial para hacer que el trabajo sea sostenible, habida cuenta del envejecimiento de la población trabajadora como consecuencia del retraso generalizado en la edad de jubilación<sup>170</sup>.

169. The Advisory Committee on Safety and Health at Work, “Community Strategy Implementation and Advisory Committee Action Programme”, Opinión Doc 2033/11.

170. Discurso pronunciado el 28 de junio de 2012 por el Comisario Europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, en el marco de los actos organizados por la presidencia danesa de la Unión Europea durante el primer semestre de 2012, conferencia con el título “Revisión de la estrategia europea de salud y seguridad 2007-2012 y prioridades para el futuro”.

Este debate no ha sido ajeno a los agentes sociales europeos, dado el papel relevante que desempeñan en la elaboración y aplicación de políticas de salud y seguridad laboral a nivel nacional y comunitario. Así, el grupo que representa a los empresarios europeos en el Comité consultivo ha subrayado que la nueva Estrategia debería completar aquellas medidas contempladas en la Estrategia 2007-2012 que no han logrado ejecutarse totalmente, como la simplificación del marco legislativo o la promoción de la cultura preventiva sobre la seguridad y salud laboral. Igualmente, debería reforzar la gobernanza a nivel europeo en materia de seguridad y salud laboral y, en particular, la coordinación entre las políticas de los distintos Estados miembros.

Asimismo, ha destacado la importancia de la participación de los agentes sociales en la elaboración, ejecución y seguimiento a nivel nacional de la Estrategia<sup>171</sup>.

En esta línea, *Businessseurope* defendía un enfoque para el futuro basado en un limitado número de prioridades: la gobernanza a la que se refería el grupo de empresarios en el Comité, la mejora de la implementación del marco legal europeo y la promoción de la seguridad y salud en el trabajo. Apoyando los esfuerzos de los Estados miembros a través de campañas europeas e iniciativas de sensibilización, además de aumentar los esfuerzos para asegurar una mejor integración de la seguridad y salud en el trabajo en los sistemas educativos. Pero antes de ir adelante con la nueva Estrategia, *Businessseurope* destaca la necesidad de evaluar previamente la Estrategia en vigor<sup>172</sup>.

Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) también se pronunció a finales de 2011 sobre la nueva Estrategia comunitaria, entendiendo que en el contexto actual de crisis, es más necesario que nunca mejorar la gestión de la prevención de riesgos laborales, al tiempo que es necesario promover la participación de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, como claves para reducir las consecuencias sociales y los costes económicos que conllevan los accidentes laborales y las enfermedades profesionales<sup>173</sup>. Además, señala que debe prestarse más atención a los problemas de salud relacionados con el trabajo, en particular, a los cánceres y otras patologías vinculadas a sustancias químicas, a los trastornos músculoesqueléticos y a los problemas relacionados con factores psicosociales. Dicha organización estima que la crisis exige con urgencia un enfoque preventivo completo en el ámbito de la salud mental, ya que el desempleo, la preocupación por el

171. Employer group annex to opinion prepared by the Advisory Committee on Safety and Health at Work Strategy.

172. *Businessseurope* speaking notes. ETUC Conference- Community Strategy on Health and Safety at Work. 12 December 2011. Priorities for a new strategy 2013-2020.

173. European Trade Union Confederation, *Perspectives for a new European Health and Safety strategy* (2013-2020).

futuro y la reestructuración empresarial son factores clave que acentúan la ansiedad y el estrés en el trabajo.

En 2012 se presentó el estudio realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo a lo largo de 2010 basado en los resultados de la quinta *Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo*. El cuestionario incluyó, entre otras, cuestiones sobre los riesgos para la salud relacionados con el trabajo, así como preguntas dirigidas a captar las repercusiones de la crisis económica sobre las condiciones de trabajo.

---

*Quinta Encuesta  
Europea de Condiciones  
de Trabajo*

Entre sus conclusiones cabe destacar que los niveles de relación a la exposición de riesgos físicos en el lugar de trabajo no han disminuido significativamente desde la primera encuesta en 1991. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores de la Unión Europea que considera que su salud y su seguridad están en riesgo debido a su trabajo ha disminuido desde 2000, pasando del 31 por 100 al 24 por 100, lo que puede ser reflejo de la mejora de la información, ya que la proporción de trabajadores que declaran contar con buena información en materia de riesgos para la salud y la seguridad relacionados con el desempeño de su trabajo ha aumentado hasta alcanzar el 90 por 100 en 2010.

La exposición de mujeres y hombres a los riesgos físicos es distinta, lo que puede deberse, en parte, a la segregación horizontal presente en algunas actividades.

Entre los factores que tienen un impacto negativo sobre la salud y el bienestar de los trabajadores se citan los riesgos psicosociales, tales como las altas demandas de intensidad en el trabajo, falta de autonomía, o la inseguridad laboral, entre otros.

En este sentido, cabe recordar también los resultados de la última encuesta realizada por la Agencia Europea de la Salud en el Trabajo (OSHA) sobre los riesgos psicosociales, según la cual el 22 por 100 de los empleados que trabajan en alguno de los países de la Unión Europea padece inquietud y nerviosismo por culpa del empleo en niveles que afectan a su salud física, y en torno al 14 por 100 de las personas con problemas de salud relacionadas con el trabajo padecen estrés, depresión o ansiedad como principal trastorno de salud.

Los riesgos psicosociales constituyen un reto para los responsables de la formulación de políticas en Europa y, a pesar de las distintas iniciativas emprendidas, la clave sigue siendo la prevención. Según se desprende de la citada encuesta, el 43 por 100 de los directivos europeos asegura no disponer de medios para proteger a sus plantillas respecto a este tipo de riesgos.

Con relación a las iniciativas normativas europeas llevadas a cabo en 2012, en respuesta al desarrollo de las medidas impulsadas por la Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo, cabe destacar la Directiva 2012/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2012, por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a

---

*Normativa europea sobre  
seguridad y salud laboral*

la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al artículo 16 apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE).

En línea con la preocupación por la armonización de la normativa europea en materia de legislación sobre productos químicos peligrosos, cabe citar las propuestas que los agentes sociales han elaborado, además de los debates que se han llevado a cabo en el Comité Consultivo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, para mejorar la protección de los trabajadores en materia de productos químicos peligrosos, cuyos frutos, además de los Reglamentos aprobados este año<sup>174</sup> se verán, previsiblemente a lo largo de 2013, con la modificación de cinco de las Directivas en materia de seguridad y salud laboral.

Un instrumento cualificado que permite disponer de información sobre la evolución y el impacto de las políticas públicas y privadas realizadas en materia de seguridad y salud en el trabajo, es la *Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo* realizada periódicamente por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). La última Encuesta realizada (VII ENCT), referida al año 2011, que ofrece información fiable sobre las condiciones de trabajo de los distintos colectivos de trabajadores<sup>175</sup>, muestra una evolución de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores similar a la producida en la mayoría de los países europeos. Así, la percepción de los trabajadores sobre los riesgos a los que están expuestos apenas sufre cambios en lo que se refiere a los riesgos tradicionales (accidente, contaminación de origen químico o exposición a agentes físicos). El 69 por 100 de los ocupados percibe estar expuesto al riesgo de accidentarse en su trabajo, cifra ligeramente inferior a la obtenida en la encuesta precedente de 2007 (71 por 100).

Por el contrario, los datos referidos a las exigencias físicas de los puestos de trabajo y los problemas de salud asociados a ellas muestran una incidencia creciente, al igual que ocurre con los indicadores relativos a las exigencias de carácter mental: nivel de atención requerido, ritmo de trabajo impuesto, plazos a cumplir y monotonía de la tarea. Ello es solo compensado, en parte, por un mayor porcentaje de trabajadores que disfrutan de un alto nivel de autonomía en la realización de sus tareas.

Más de siete de cada diez ocupados tiene algún problema de salud, y para la mayoría de ellos, sus problemas de salud están relacionadas con el trabajo que realizan. Entre los aspectos más positivos, merecen ser resaltados los esfuerzos preventivos llevados a cabo en estos años por las empresas españolas, así, una mayor proporción

Más de siete de cada diez ocupados tiene algún problema de salud, y para la mayoría de ellos, sus problemas de salud están relacionadas con el trabajo que realizan.

Entre los aspectos más positivos, merecen ser resaltados los esfuerzos preventivos llevados a cabo en estos años por las empresas españolas, así, una mayor proporción

174. Reglamentos (UE) núm. 109/2006, núm. 412/2012, núm. 835/2012, núm. 835/2012 y núm. 848/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo que modifican el Reglamento (CE) núm. 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).

175. Con una muestra de 8.892 trabajadores ocupados, mediante entrevista personal en el domicilio del trabajador.



de trabajadores disponen hoy de un representante específico (el delegado de prevención) para facilitar su participación en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. Las actividades preventivas como la vigilancia de la salud, la formación e información y la evaluación de riesgos muestran una creciente cotidianidad en los centros de trabajo<sup>176</sup>.

## 2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Por quinto año consecutivo, el número de accidentes de trabajo que causaron baja en 2012 disminuyó, registrándose 119.090 accidentes menos que en 2011, lo que significa un descenso del 20,5 por 100 respecto al año anterior, teniendo en cuenta que la comparación se hace con los datos consolidados, y por tanto, definitivos de 2011 y los datos provisionales de 2012, en los que no se han incorporado todavía todos los accidentes que han causado baja en el periodo de referencia, al no haberse recepcionado en su totalidad por la autoridad laboral competente<sup>177</sup> (cuadro II-54).

Considerando, por tanto, la provisionalidad de los datos de 2012, cabe señalar que se produjeron 462.060 accidentes de trabajo con baja, de los cuales 400.844

**CUADRO II-54.** ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2011-2012

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2011	2012	Absolutas	Porcentaje
<b>Total accidentes (1)</b>	<b>1.357.312</b>	<b>1.158.206</b>	<b>-199.106</b>	<b>-14,7</b>
<b>Accidentes con baja</b>	<b>581.150</b>	<b>462.060</b>	<b>-119.090</b>	<b>-20,5</b>
En jornada de trabajo	512.584	400.844	-111.740	-21,8
Leves	507.637	396.775	-110.862	-21,8
Graves	4.396	3.625	-771	-17,5
Mortales	551	444	-107	-19,4
In itinere	68.566	61.216	-7.350	-10,7
Leves	67.384	60.107	-7.277	-10,8
Graves	1.017	998	-19	-1,9
Mortales	165	111	-54	-32,7
<b>Accidentes sin baja</b>	<b>776.162</b>	<b>696.146</b>	<b>-80.016</b>	<b>-10,3</b>
Enfermedades profesionales (2)	18.121	15.711	-2.410	-13,3
Con baja	8.919	7.552	-1.367	-15,3
Sin baja	9.202	8.159	-1.043	-11,3

Fuente:

(1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2012*.

(2) Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Partes comunicados de enfermedades profesionales (CE-PROSS).

176. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, VII *Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*. Resumen Ejecutivo.

177. Los datos provisionales de 2011 indicaban un total de 1.344.532 accidentes, siendo los datos definitivos 1.357.312, lo que supone una diferencia de 12.780 accidentes más que se contabilizaron una vez recibidos todos los datos. En el caso de los accidentes provisionales con baja los datos provisionales indicaban 568.370 y los definitivos fueron 581.150 (12.780 más). Los accidentes sin baja no variaron.

ocurrieron durante la jornada laboral y 61.216 fueron accidentes *in itinere*, lo que supone un descenso de casi un 22 por 100 en los accidentes en jornada y del 11 por 100 en los accidentes *in itinere*.

Al igual que el año anterior, se produjo un descenso, aunque más pronunciado que en 2011, en el número de accidentes que no causaron baja, un 10,3 por 100 menos.

En atención a la gravedad, se registraron 444 accidentes mortales en jornada de trabajo, lo que representa una reducción del 19,4 por 100 respecto al año anterior. Descenso que también se produjo en los accidentes graves en jornada de trabajo, un 17,5 por 100 menos que en 2011.

La reducción de la siniestralidad también se reflejó en los accidentes *in itinere*, que descendieron casi un 11 por 100 respecto al año anterior. Especialmente destacable es el descenso de los accidentes mortales *in itinere*, contabilizándose este año 111, lo que representa el 33 por 100 menos que en 2011. Esta disminución de los accidentes *in itinere* se constató también en los graves (-1,9 por 100) y en los leves (-10,8 por 100).

Según los datos provisionales de avance que ofrece la *Estadística de Accidentes de Trabajo* del MEYSS, durante 2012 la causa más frecuente de accidente fue el sobreesfuerzo físico, que acumuló el 38,4 por 100 de las lesiones, seguido de los choques contra un objeto inmóvil que registraron el 24,8 por 100 de los accidentes y del choque contra un objeto en movimiento que ocasionaron el 13,4 por 100 de los accidentes.

En cuanto a los accidentes mortales, la causa más frecuente fueron los infartos, derrames y otras patologías no traumáticas que registraron un 38,5 por 100 de los accidentes mortales, seguida de los accidentes de tráfico con un 17,6 por 100 y en tercer lugar los choques contra un objeto inmóvil, y los atrapamientos o aplastamientos con un 12,6 por 100 cada una.

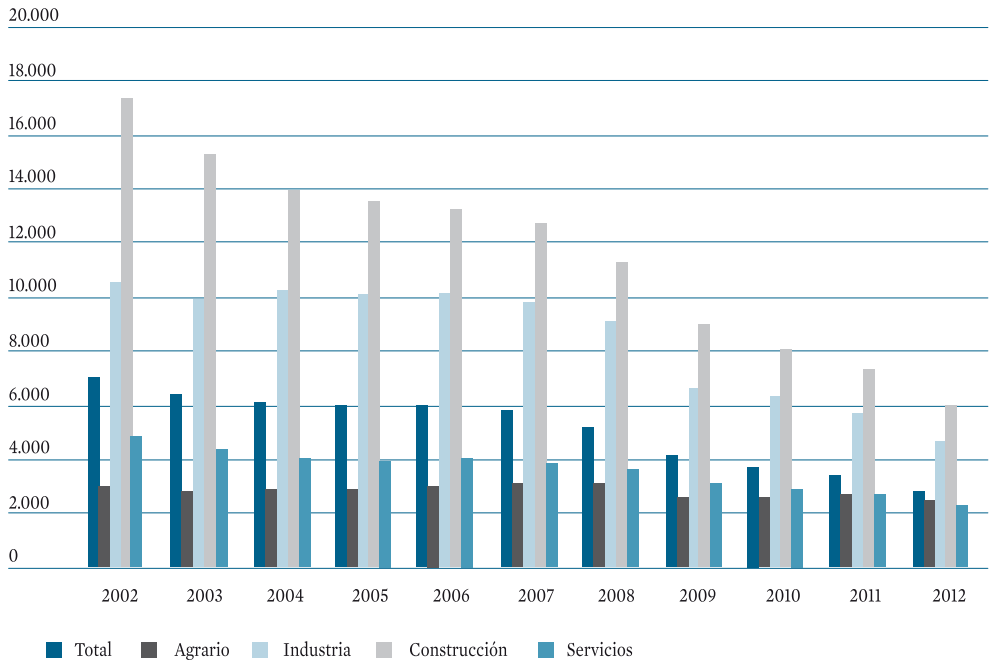
Atendiendo al índice de incidencia, del conjunto de los 400.844 accidentes con baja en jornada de trabajo registrados, se produjeron en 2012 un total de 2.795 accidentes,

calculado según el número de accidentes en jornada de trabajo con baja que se han producido multiplicado por 100.000 y dividido por el número medio de afiliados a la Seguridad Social a fin de mes con la contingencia de accidentes cubierta<sup>178</sup>, lo que supone un descenso del 18,7 por 100 respecto al año anterior. Por sectores de actividad, se situaron por encima del índice de incidencia medio, la construcción, con 6.004 accidentes por cada cien mil trabajadores y la industria con 4.668. Por debajo de la media se situaron el sector agrario, con un índice de incidencia de 2.475 y los servicios con 2.242 accidentes por cada cien mil trabajadores.

Es preciso recordar que en el año 2012 se incorporaron al sistema de cobertura de accidentes de trabajo los afiliados del Régimen Especial de Empleados de Hogar y el

178. 14.340.216 trabajadores afiliados en 2012. En 2011 fueron 14.581.934 según los datos que ofrece el INSHT sobre la variación anual en porcentaje de los índices de incidencia. Véase cuadro II-55.

**GRÁFICO II-20.** ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2002-2012



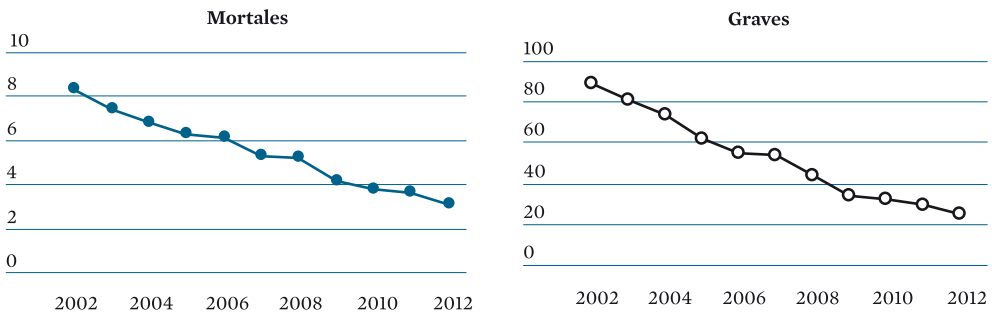
Fuente: MEYSS, Datos de enero a diciembre de 2012.

nuevo Sistema Especial para Empleados de Hogar, por lo que en aras de realizar una comparación homogénea con los datos de 2011, en los que no se incluyeron estos trabajadores, se deberían descontar del índice de incidencia total y del índice del sector servicios, tanto el número de accidentes como el número de afiliados relativos a este colectivo. Teniendo presente esta consideración, los índices de incidencia se situarían en 2.861 para el índice medio total y 2.313 accidentes por cada 100.000 trabajadores para el índice del sector servicios. Lo que significa un descenso, respecto a 2011, en el índice total de incidencia de casi un 19 por 100 respecto al año anterior, y de un 17 por 100 en el índice de incidencia del sector servicios.

Según los datos ofrecidos por el INSHT, al igual que el año anterior, el sector de la industria experimentó el mayor descenso en el índice de incidencia, un 18,5 por 100 menos que en 2011, seguido muy de cerca por la construcción, cuyo descenso fue del 18,4 por 100. El tercer lugar lo ocupó el sector servicios, cuyo índice de incidencia descendió un 17 por 100 respecto al año anterior. Es preciso destacar que en 2012, a diferencia del año anterior, también el sector agrario experimentó un descenso, de un 8,6 por 100, en el índice de incidencia (gráfico II-20).

*Desciende el índice de incidencia en todos los sectores*

GRÁFICO II-21. INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES Y GRAVES, 2002-2012



Fuente: MEYSS, Informe de evolución de siniestralidad laboral, enero-diciembre 2012, INSHT.

En atención a los índices de incidencia por gravedad<sup>179</sup>, se registró un índice de incidencia de 3,1 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas, lo que significa un descenso de un 13,2 por 100 respecto al índice de incidencia de los accidentes mortales de 2011. El índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves descendió un 13,6 por 100, situándose en un índice de 25,3. Por su parte, el índice de incidencia de los accidentes leves de trabajo cayó casi un 19 por 100, con un índice registrado de 2.767. Todo ello refleja una caída creciente y constante de la siniestralidad (gráfico II-21).

Con relación a los índices de incidencia por sector y gravedad, de nuevo la construcción presentó el índice de incidencia total más elevado, 6.004 por cada 100.000 trabajadores, siendo el sector servicios el que registró el índice más bajo, 2.242. Cabe destacar especialmente el sector de la construcción, en el que se retoma la tendencia descendente en el índice de incidencia de los accidentes mortales en jornada, interrumpida en 2011, para volver a descender en 2012 casi un 26 por 100. También registró una disminución en el índice de incidencia de los accidentes graves (-12,1 por 100) y de los leves (-18,5 por 100).

En el sector servicios, donde se llevan registrando caídas en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales desde 2008, descendió en 2012 casi un 17 por 100 respecto al año anterior, debido al descenso en la incidencia de los accidentes mortales (-12,7 por 100), de los graves (-7,2 por 100) y de los leves (-16,8 por 100).

En cuanto al sector industria, el índice de incidencia total disminuyó respecto al periodo anterior considerado un 18,5 por 100, debido al descenso del índice de accidentes graves (-15,5 por 100) y los leves (-18,5 por 100). Sin embargo, registró un aumento del índice de incidencia de los accidentes mortales de casi un 6 por 100.

Igualmente, en el sector agrario aumentó el índice de incidencia de los accidentes mortales (un 3,7 por 100), aunque el índice total en este sector registró un descenso

179. Descontando los accidentes y afiliados correspondientes al Régimen Especial de Empleados de Hogar y al nuevo Sistema Especial para Empleados de Hogar.

**CUADRO II-55. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2012**  
(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total			Leves			Graves			Mortales		
	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia
Agrario	26.090	-8,6	25.591	-8,6	439	-7,1	60	3,7	1.054.345			
Industria	88.951	-18,5	88.080	-18,5	766	-15,5	105	5,9	1.905.444			
Construcción	48.943	-18,4	48.197	-18,5	675	-12,1	71	-25,9	815.116			
Servicios	236.860	-16,7	234.907	-16,8	1.745	-7,2	208	-12,7	10.565.310			
<b>Total</b>	<b>400.844</b>	<b>-18,7</b>	<b>396.775</b>	<b>-18,8</b>	<b>3.625</b>	<b>-13,6</b>	<b>444</b>	<b>-13,2</b>	<b>14.340.216</b>			

Fuente: MEYSS. *Informe de evolución de siniestralidad laboral*, enero-diciembre 2012, INSHT.

del 8,6 por 100 respecto del año anterior, con una disminución del índice de incidencia de los accidentes graves y leves de un 7,1 por 100 y de un 8,6 por 100 respectivamente (cuadro II-55).

Con relación a la siniestralidad por comunidades autónomas, según los datos provisionales de avance que ofrece la *Estadística de Accidentes de Trabajo* del MEYSS, de nuevo destaca el descenso generalizado en el índice de incidencia, siendo este año más pronunciado en Navarra y Melilla (-22,7 por 100 en ambos casos), seguido de La Rioja (-21 por 100) y Galicia (-20,8 por 100).

La comunidad que ha registrado el mayor índice de incidencia ha sido, un año más, Baleares con 3.843 accidentes en jornada con baja por cada 100.000 trabajadores, y el menor índice este año correspondió a la Comunidad Valenciana con 2.550. Superaron la media nacional de 2.795 siniestros: Asturias (3.491), Canarias (3.3179), Castilla-La Mancha (3.335), Galicia (2.925), País Vasco (3.175), La Rioja (2.880), Ceuta (2.887) y Melilla (2.803).

Destaca especialmente en 2012 el descenso generalizado en el número total de patologías causadas por el trabajo, tanto de las catalogadas propiamente como enferme-

---

*Disminuyen las enfermedades profesionales con baja y sin baja*

dades profesionales, que descendieron un 13,3 por 100 respecto a 2011<sup>180</sup>, como en aquellas patologías que no están incluidas en el cuadro oficial de enfermedades profesionales pero que se consideran causadas exclusivamente por el trabajo y así se recogen en el fichero PANOTRATSS<sup>181</sup>, cuyo descenso fue del 28,2 por 100.

Respecto a las enfermedades profesionales, se ha observado una caída considerable en el volumen de partes comunicados, siendo un total de 7.552 partes comunicados con baja y 8.159 los partes sin baja comunicados en 2012 (cuadro II-54). A diferencia del año anterior, se registró un descenso en los expedientes que causaron baja de un 15,3 por 100, descenso que también se reflejó en las enfermedades sin baja, en las que, frente al incremento observado en el año anterior de más de un 14 por 100, en 2012 se registró una disminución de un 11,3 por 100.

De nuevo el mayor número de partes cerrados con baja correspondió a las enfermedades causadas por agentes físicos, de entre las cuales, las enfermedades provocadas por posturas forzadas y movimientos repetitivos en el trabajo: enfermedades por fatiga e inflamación de las vainas tendinosas, de tejidos peritendinosos e inserciones musculares y tendinosas fueron las más numerosas seguidas de las parálisis de los nervios debido a la presión.

En cuanto a las patologías no traumáticas recogidas en el fichero PANOTRATSS, en 2012, el número total de los partes comunicados fue de 8.606 (frente a los 11.981 de

180. Según los datos obtenidos de los partes comunicados en 2012 a través del sistema CEPROSS dentro del periodo de referencia enero-diciembre 2012.

181. Fichero creado en junio de 2010, mediante Orden TIN 1448/2010, de 2 de junio.

2011), de los cuales llama la atención que los expedientes que causaron baja fueron 3.594, lo que supone el 41 por 100 menos que el año anterior. Respecto de los partes sin baja, en 2012 se comunicaron 865 menos que el año anterior (lo que representa un 15 por 100 menos).

Teniendo en cuenta las variables de sexo y edad de los partes comunicados como enfermedades profesionales con baja que ofrece el Observatorio de contingencias profesionales de la Seguridad Social, la diferencia entre hombres y mujeres se va acortando en este ámbito, ya que en 2012 poco más del 51 por 100 de los partes con baja correspondieron a varones, entre los cuales los de edades comprendidas entre los 35 y los 39 años fueron más numerosos. En el caso de las mujeres, el mayor número de partes correspondió al segmento de edad comprendido entre los 50 y los 54 años.

## ANEXO AL CAPÍTULO II

### LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

#### 1. Convenios colectivos de sector estatal

1. Convenio colectivo de la industria del calzado.
2. VII Convenio colectivo nacional para las industrias de pastas alimenticias.
3. Convenio colectivo para el sector de conservas, semiconservas, ahumados, cocidos, secados, elaborados, salazones, aceite y harina de pescados y mariscos.
4. Convenio colectivo para la industria de fabricación de alimentos compuestos para animales.
5. Convenio colectivo estatal para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales.
6. Convenio colectivo del sector de la madera.
7. V Convenio colectivo estatal del corcho.
8. Convenio colectivo estatal de perfumería y afines.
9. Convenio colectivo de la recuperación y reciclado de residuos y materias primas secundarias.
10. II Convenio colectivo para el sector del transporte y trabajos aéreos con helicópteros y su mantenimiento y reparación.
11. II Acuerdo general para las empresas de transporte de mercancías por carretera.
12. III Convenio colectivo sectorial estatal de servicios externos, auxiliares y atención al cliente en empresas de servicios ferroviarios.
13. Convenio colectivo de ámbito estatal del sector de Contact Center (antes *telemarketing*).
14. VI Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.
15. Convenio colectivo estatal para el comercio de mayoristas distribuidores de especialidades y productos farmacéuticos.
16. XIII Convenio colectivo de ámbito estatal para los centros de educación universitaria e investigación.
17. XXII Convenio colectivo de banca.
18. XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

#### 2. Convenios colectivos de empresa/grupo de empresa

1. Convenio colectivo de Seguriber, S.L.U.
2. II Convenio colectivo de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
3. XI Convenio colectivo de Repsol Química, S.A.
4. Convenio colectivo de Bellota Herramientas, S.A.U., Bellota Agrisolutions, S.L.U. y Mirandaola Inversiones y Gestión, S.L.U.



5. IX Convenio colectivo de Repsol Petróleo, S.A.
6. Convenio colectivo de Finanzauto, S.A.
7. IV Convenio colectivo de Cemex España, S.A.
8. Convenio colectivo de Adidas España, S.A.U.
9. Convenio colectivo de Estudios e Ingeniería Aplicada XXI, S.A.
10. Convenio colectivo del Grupo de Recuperación Materiales Diversos, S.A.
11. Convenio colectivo de Alimentos Friorizados, S.A.U. y Novaterra Producciones, S.L.
12. XXV Convenio colectivo de Bimbo, S.A.U.
13. Convenio colectivo de APC Bussines Proyect, S.L.
14. I Convenio colectivo que regula las relaciones laborales de las empresas proveedores civiles privados de tránsito aéreo de mercado liberalizado y sujetos a régimen concesional.
15. I Convenio colectivo de Auxiliar Logística Aeroportuaria, S.A.
16. II Convenio colectivo de RENFE-Operadora.
17. Convenio colectivo de European Air Transport Leipzig GmbH, sucursal en España.
18. I Convenio colectivo de Agrupación de Servicios de Internet y Prensa, S.L.
19. Convenio colectivo de Gestión de Publicaciones y Publicidad, S.L.
20. XXII Convenio colectivo de Sociedad Española de Instalaciones de Redes Telefónicas, S.A.U. (SEIRT).
21. I Convenio colectivo del Banco Espíritu Santo, S.A., Sucursal en España.
22. III Convenio colectivo de Centrales Nucleares Almaraz-Trillo, AIE.
23. IX Convenio colectivo de Vigilancia Integrada, S.A.
24. Convenio colectivo de la empresa Sociedad Urbanística Metropolitana de Rehabilitación y Gestión, S.A.
25. Convenio colectivo de la empresa Iluminaciones Ximénez, S.A.
26. Convenio colectivo de la Sociedad de Cementos y Materiales de Construcción de Andalucía, S.A.
27. Convenio colectivo para la empresa Guardian Llodio Uno, S.L.
28. Convenio colectivo para la empresa Tubos Reunidos Industrial, S.L.U.
29. Convenio colectivo para la empresa Amurrio Ferrocarril y Equipos, S.A.
30. Convenio colectivo para la empresa Industria Auxiliar Alavesa, S.A.
31. Convenio colectivo para la empresa AAF, S.A.
32. Convenio colectivo para la empresa Johnson Controls Autobaterías, S.A.
33. Convenio colectivo de la empresa Kromschroeder, S.A.
34. Convenio colectivo de la empresa Codorniu, S.A.
35. Convenio colectivo de la empresa Silicio Ferrosolar, S.L. (Fábrica de Sabón-Arteixo).
36. Convenio colectivo de la empresa Aguas Font Vella y Lanjarón, S.A. (Centro Sant Hilari Sacalm).
37. Convenio colectivo de la empresa Compañía Española de Petróleos, S.A. (Refinería La Rábida).

38. Convenio colectivo de la empresa Electroquímica del Noroeste, S.A.U.
39. Convenio colectivo de la empresa Peugeot Citroën Automóviles España, S.A (Centro de Vigo).
40. Convenio colectivo de la empresa Compañía de Bebidas Pepsico, S.L. (Rinconada).
41. Convenio colectivo de la empresa Colomer Beauty and Professional Products, S.L. (Pla de Santa María).
42. Convenio colectivo de la empresa Lear Corporation Holding Spain, S.L.U. (Planta de Valls).
43. Convenio colectivo de la empresa Servicios Avanzados de Fabricación Electrónica, S.L.
44. Convenio colectivo de la empresa Metales Extruidos, S.L. (Centro de Valladolid).
25. Convenio colectivo de la empresa Especial Gear Transmissions, S.A. (Munguía).
46. Convenio colectivo de la empresa Smurfit Kappa Nervión, S.A. (Centro de Iurreta).
47. Convenio colectivo de la empresa Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A. (Zaragoza).
48. Convenio colectivo de la empresa BSH Electrodomésticos España, S.A. (Plantas de Montañana y La Cartuja).
49. Convenio colectivo de la empresa Grumetal, S.A. (Centro de Trabajo de Zaragoza).
50. C de la empresa ThyssenKrupp Norte (Principado de Asturias).
51. Convenio colectivo de la empresa Industrial Química del Nalón, S.A.
52. Convenio colectivo de la empresa Magotteaux Navarra, S.A.
53. Convenio colectivo de la empresa BSH electrodomésticos España, S.A. (Planta de Estella/Lizarrá).
54. Convenio colectivo de la empresa Metalcolor, S.A. (Centro de Trabajo de Calahorra).
55. Convenio colectivo de la empresa Alstom Power, S.A. (Centro de Trabajo Alcobendas).
56. Convenio colectivo de la empresa Tratamiento y Selección de Residuos, S.A.
57. Convenio colectivo de la empresa CEPESA, S.A.
58. Convenio colectivo de la empresa Aquagest, PTFA, S.A. (País Vasco).
59. Convenio colectivo de la empresa Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A. (Provincia de Tarragona).
60. Convenio colectivo de la empresa Tabasa Infraestructuras i Serveis de Mobilitat, S.A.
61. Convenio colectivo de la empresa Elkarkide, S.L.
62. Convenio colectivo de la empresa Comercial Citroën, S.A. (Centro de Trabajo de Zaragoza).
63. Convenio colectivo de la empresa NAFTRAN, S.A.U. (Murcia).
64. Convenio colectivo de la empresa Mediaset España Comunicación, S.A. (Comunidad de Madrid).
65. Convenio colectivo de la empresa Logroño Deporte, S.A.

### 3. Convenios colectivos de sector autonómicos

1. Convenio colectivo del sector de construcción y obras públicas de Madrid.
2. Convenio colectivo del sector del comercio de Baleares.
3. Convenio colectivo de la construcción de Baleares.
4. Convenio colectivo del sector de derivados del cemento de la Comunidad Valenciana.
5. Convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Murcia.
6. Convenio colectivo del sector de montajes y empresas auxiliares de Asturias.
7. Convenio colectivo del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización y asistencia privada de Aragón.
8. Convenio colectivo de establecimientos sanitarios de hospitalización, asistencia, consulta y laboratorios de análisis clínicos.
9. Convenio colectivo del sector de limpieza pública viaria de Madrid.
10. Convenio colectivo del sector de la hostelería de Baleares.

### 4. Convenios colectivos de sector provinciales

1. Convenio colectivo de construcción y obras públicas de Alicante.
2. Convenio colectivo de la siderometalurgia de Pontevedra.
3. Convenio colectivo de las industrias de muñecas, juguetes, accesorios y afines de Alicante.
4. Convenio colectivo de industrias y servicios de metal de Albacete.
5. Convenio colectivo para las industrias siderometalúrgicas de Cáceres.
6. Convenio colectivo para las industrias de conservas y salazones de pescados de Huelva.
7. Convenio colectivo para la industria siderometalúrgica de Huesca.
8. Convenio colectivo del sector de industrias siderometalúrgicas de Sevilla.
9. Convenio colectivo para las fábricas de aceite de oliva, extractoras de orujo y aderezo y exportación de aceitunas de Málaga.
10. Convenio colectivo del sector de canteros, marmolistas y granitos naturales de Valencia.
11. Convenio colectivo para empresas de transportes de mercancías por carretera, agencias de transportes, despachos centrales y auxiliares, almacenistas distribuidores y operadores logísticos de Málaga.
12. Convenio colectivo del sector de operadores logísticos de Sevilla.
13. Convenio colectivo del sector de manipulado y envasado de frutas, hortalizas y flores de Almería.
14. Convenio colectivo del comercio de la madera, el mueble y la marquetaría de Badajoz.
15. Convenio colectivo del sector del comercio de materiales de construcción de Barcelona.

16. Convenio colectivo para el comercio del metal de Cádiz.
17. Convenio colectivo del sector del comercio de maquinaria industrial, agrícola, material eléctrico, aparatos electrodomésticos, mobiliario y material de oficina de Sevilla.
18. Convenio colectivo de oficinas y despachos de Alicante.
19. Convenio colectivo de servicios sanitarios y sociosanitarios privados de Palencia.
20. Convenio colectivo de la sanidad privada de Orense.
21. Convenio colectivo de agencias distribuidoras de gases licuados del petróleo de Alicante.
22. Convenio colectivo de limpieza pública, riego y recogida de basuras, tratamiento y eliminación de residuos, y limpieza y conservación del alcantarillado de Cáceres.
23. Convenio colectivo de la hostelería de Vizcaya.
24. Convenio colectivo de trabajo para el sector de industrias de hostelería de Granada.
25. Convenio colectivo de empresas de captación, elevación, conducción, tratamiento, desalinización, depuración y distribución de agua de Alicante.

## **CAPÍTULO III**

### **CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL**



## Introducción

Durante 2012 se intensificaron las consecuencias de la crisis en prácticamente todas las esferas de la realidad social, económica y política, al tiempo que se desarrollaban cambios sociales y demográficos de profunda relevancia para el futuro, mientras se aprobaba una sucesión de reformas en el marco del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, con importantes repercusiones en el ámbito de las políticas sociales desarrolladas en todos los niveles territoriales.

En un país con más de una cuarta parte de su población activa desempleada, el paro y sus negativas repercusiones se han instalado en la vida cotidiana de cada vez más personas, mientras los ingresos y las condiciones de vida se están viendo deterioradas de manera importante. El paro es inequívocamente percibido por la población como el principal problema que existe en estos momentos (80,7 por 100), seguido de los problemas de índole económica (35,5 por 100), siendo también los que más afectan personalmente a una mayor proporción de encuestados (52,9 por 100 y 34,1 por 100, respectivamente)<sup>1</sup>. Además, tras cinco años de crisis, emergen indicios preocupantes de riesgo de pérdida de bienestar colectivo, entendido en un sentido amplio, pues está aumentando el malestar social, el desapego hacia las instituciones y la desconfianza hacia el futuro<sup>2</sup>, lo que puede estar traduciéndose en un aumento del umbral de exigencia de los ciudadanos respecto a las responsabilidades y la actuación de los poderes públicos. En 2011, se mantenía todavía un elevado nivel de satisfacción con los servicios públicos sectoriales, por ejemplo, en los servicios vinculados con el transporte público, la enseñanza y la sanidad pública —si bien en otros, como la administración de justicia, ocurría lo contrario<sup>3</sup>. Un escenario social en que aumenta el

1. CIS, *Barómetro de abril (Avance)*. Estudio núm. 2.984, abril 2013. Como tercer problema más mencionado (29,4 por 100 de los encuestados), figuraba “Los políticos, en general, los partidos políticos y la política”. Sobre la opinión respecto a cómo será la situación económica dentro de un año, el 15,6 por 100 pensaba que mejor; el 32 por 100 que igual y el 38,3 por 100 consideraba que iría a peor.
2. Véase, Fundación BBVA. *Estudio Internacional: Values and Worldviews. Valores políticos-económicos y la crisis económica*.
3. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), Observatorio de Calidad de los Servicios, *La Administración pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*.

malestar y la sensación de fatiga tras cinco años de dificultades y sacrificios económicos, que siguen afrontando día a día las familias, requiere mayores esfuerzos en prestar atención a la equidad, la calidad y la eficiencia en la gestión de unos recursos cada vez más escasos, en un entorno de crecientes necesidades sociales.

La crisis está transformando en profundidad las estrategias de vida de los individuos y las familias. Ello no solo se proyecta, como se verá en el apartado 4 de este capítulo, en la gestión de su presupuesto familiar, en lo que se refiere a sus decisiones de inversión, ahorro y consumo —cuya eclosión tanto se asoció en los años de la expansión económica a la mejora de la calidad de vida material— sino en decisiones tan trascendentales como dónde y con quién viven. Muestra de ello es el continuado descenso de la tasa de emancipación de los jóvenes o algunas estrategias de reagrupación familiar, como consecuencia de las dificultades de acceso o mantenimiento de la vivienda, que se abordan en el apartado 2, dedicado a Vivienda y, finalmente, el aumento de las situaciones de exclusión social, fenómeno al que se dedica el último apartado de este capítulo.

Al mismo tiempo, se están acelerando y agudizando cambios sociodemográficos de importantes consecuencias económicas y sociales a medio y largo plazo. La tendencia

---

*Crisis y cambios  
sociodemográficos*

más destacable por sus consecuencias de largo alcance sigue siendo el envejecimiento de la población, impulsado por los avances de la esperanza de vida, una natalidad que ha acelerado su descenso en el contexto de la crisis, al igual

que lo que parece ser un cambio de signo de los flujos migratorios (cuadro III-1).

La esperanza de vida al nacer es un indicador especialmente positivo para España (79 años para los hombres y 84,7 para las mujeres), situándose bastante por encima del promedio de la UE-27 (76,7 años los hombres y 82,5 las mujeres en 2010). Es oportuno recordar la importante dispersión que encierra este indicador teniendo en cuenta las distintas características socioeconómicas de los individuos, como por ejemplo, las diferencias de varios años en que se traducen las desigualdades interterritoriales<sup>4</sup>. Por otro lado, la consabida ventaja de las mujeres en duración de la vida se contrarresta en términos de su calidad, pues la autonomía personal difiere mucho a partir de las edades más avanzadas. Según la Encuesta nacional de Salud de 2012, el 53,5 por 100 de la población de 65 y más años no padecía dependencia funcional, acrecentándose las diferencias en calidad de vida a favor de los hombres (entre 75 y 84 años: el 68,4 por 100 de los hombres y el 52,8 por 100 de las mujeres. A partir de los 85 años: el 35,2 por 100 de los hombres y el 23,8 por 100 de las mujeres). Teniendo en cuenta la desigual composición socioocupacional de la población y la importante proporción de mujeres pensionistas a partir de las edades más avanzadas, la consideración de estas diferencias reviste gran importancia cuando se analizan las repercusiones de la longevidad en los sistemas de protección social.

4. Véase Informe CES 1/2010, *Competitividad, desarrollo económico y cohesión social. Sanidad*.



CUADRO III-1. PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

Años	(1) Población de derecho a 1 de enero (miles)	(2) Residentes extranjeros (miles) a 1 de enero	(3) Indicador coyuntural de fecundidad (hijos por mujer en edad fértil)	(4) Esperanza de vida al nacer (años)		(5) Saldo vegetativo por mil habitantes	(6) Crecimiento demográfico (%)	(7) Saldo migratorio estimado con el exterior (inmigrantes-emigrantes)
				Hombres	Mujeres			
1976	35.891	159	2,80	70,7	76,6	10,48	—	—
1981	37.683	198	2,04	72,6	78,8	6,36	—	—
1986	38.536	293	1,56	73,4	79,9	3,36	—	—
1991	38.935	361	1,33	73,5	80,8	1,70	—	—
1996	39.669	542	1,16	74,5	82,0	0,32	—	—
1998	39.852	637	1,16	74,5	81,5	2,40	—	—
2001	41.117	1.371	1,24	76,2	83,2	1,17	1,52	—
2007	44.874	5.220	1,39	77,8	84,3	2,40	1,10	—
2008	46.157	5.268	1,46	78,2	84,3	2,95	2,12	—
2009	46.746	5.648	1,39	78,7	84,9	2,41	1,27	47.362
2010	47.021	5.747	1,38	78,9	84,9	2,28	0,59	62.156
2011	47.190	5.751	1,36	79,16	84,97	1,83	0,36	-50.090
2012	47.265	5.736	1,35	79,01	84,72	0,14	0,16	-137.628
2013	47.060	5.520	—	—	—	—	-0,43	—

Fuente:

(1) Población de derecho: INE, Padrón Municipal. Datos provisionales para 2013.

(2) Extranjeros empadronados: INE, Padrón Municipal de Habitantes (datos a partir de 1996).

(3) Indicador Coyuntural de Fecundidad: INE, Movimiento Natural de la Población. Dato para 2012; julio 2011-junio 2012. Datos provisionales para 2013.

(4) Esperanza de vida al nacer: Eurostat. Dato para 2012; julio 2011-junio 2012.

(5) Saldo vegetativo: (Nacimientos - Defunciones): INE, Movimiento natural de la población. Dato para 2012; elaboración propia a partir de los datos avanzados del primer semestre del año.

(6) Aumento interanual de población empadronada por 100 habitantes. Datos disponibles desde 1998.

(7) INE, Flujos migratorios estimados. El dato para el año 2012 comprende de enero a septiembre.

El descenso de la llegada de extranjeros hacia España ha dejado de compensar un saldo vegetativo natural que, en 2012, seguía un descenso paralelo al de la tasa de fertilidad de las mujeres, con lo que el crecimiento demográfico total se encontraba muy cercano al estancamiento.

En 2012, la población extranjera empadronada se redujo casi en un 4 por 100. La contención de la inmigración en perspectiva dinámica no implica, sin embargo, que haya que dejar de prestar atención a los retos que, como en todas las sociedades desarrolladas, plantea la gestión de la diversidad, la igualdad de oportunidades y la integración social de los extranjeros que, no en vano, seguían representando a comienzos de 2013 el 11,7 por 100 de la población total, con un importante peso en los grupos más jóvenes de edad: el 17,2 por 100 de la población entre 16 y 44 años y el 11,4 por 100 de los menores de 16 años. El 57 por 100 de los residentes extranjeros en España son no comunitarios. Por país de nacionalidad, destacan los originarios de Rumanía (15,7 por 100 del total de extranjeros); Marruecos (14,3 por 100), Reino Unido (6,9 por 100), Ecuador (4,8 por 100) y Colombia (4 por 100). Estas dos últimas nacionalidades son las que más han acusado el descenso de su población en el último año<sup>5</sup>.

El envejecimiento está adquiriendo nuevos perfiles, cobrando importancia el proceso ya en marcha de disminución y envejecimiento de la población trabajadora o en edad de trabajar. Tanto las estimaciones del comportamiento de los principales indicadores demográficos como aquellos indicadores basados en registros, como censos y padrones, coinciden en apuntar a un descenso en los últimos años de la población en edad de trabajar, si bien resulta aún difícil conocer con exactitud la magnitud que el cambio de signo en los flujos migratorios ha adquirido en nuestro país<sup>6</sup>.

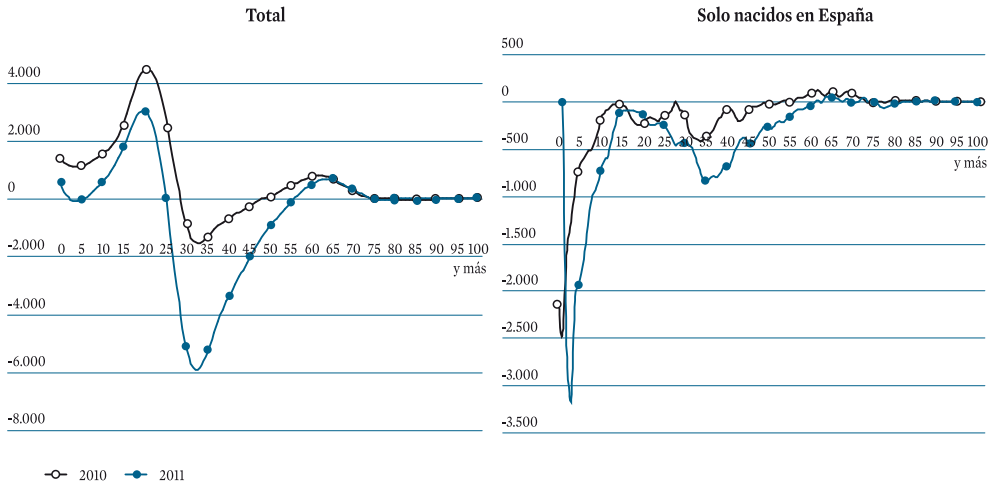
El saldo migratorio neto en España comenzó a ser negativo a partir de enero de 2011, es decir, desde dicho mes salen más personas de las que entran al país, según las estimaciones de flujos migratorios realizadas por el INE. De esta manera, junto con Irlanda y Polonia, España es uno de los tres países de la Unión Europea en que el potencial de crecimiento de la población reside en estos momentos exclusivamente en el crecimiento natural (es decir, a los nacimientos menos las defunciones), habiendo perdido la contribución de la inmigración<sup>7</sup>.

---

*¿Otra vez país de emigración?*

5. INE, Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2013.
6. En ello inciden, además de la diversidad metodológica (encuestas, registros —no obligatorios— como el censo electoral o el padrón de residentes en el extranjero o estimaciones de población) las dificultades que frecuentemente presenta la distinción técnica entre los españoles de origen, los extranjeros nacionalizados tras residir en España o a partir de 2008, al amparo de la Ley 52/2007 de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.
7. Comisión Europea, *EU Employment and social situation. Quarterly Review 2013. Special supplement on demographic trends*, 2013.

**GRÁFICO III-1. SALDO MIGRATORIO NETO POR EDADES**  
(Número de movimientos)



Fuente: INE, Flujos migratorios estimados.

Según los flujos migratorios estimados por el INE, 50.090 personas en total habrían salido de España en 2011 (descontando las entradas de inmigrantes, es decir, en términos netos), de las que 34.024 eran españolas. La emigración neta total (de españoles o extranjeros) es negativa entre los 26 y los 56 años, con magnitudes especialmente importantes alrededor de los 30 años. A partir de los 56 habría una leve inmigración neta. En las edades intermedias, las cifras mostrarían una mayor magnitud del descenso de la población: la población estimada entre 20 y 54 años habría menguado en algo más de 500.000 personas entre 2010 y 2012, mientras que la población activa en esa franja de edad lo habría hecho en 307.100 efectivos en dicho periodo, si bien solo una parte de dicho descenso se debe a la emigración exterior<sup>8</sup>. Por su parte, la pérdida en términos netos de unas 300.000 personas de población joven (25-39 años) en el año 2011, sería debida en aproximadamente en un 20 por 100 a la emigración: unas 60.000 personas en esa franja de edad, en términos netos, salieron de España a lo largo de 2011. El resto respondería principalmente al efecto de la disminución del crecimiento natural, con el menor tamaño de las cohortes de jóvenes que inician su fase vital potencialmente activa.

8. A su vez, una parte más pequeña se corresponde con los emigrantes españoles, aquellos que pueden hacer uso del censo de españoles residentes en el extranjero (CERA), que ha aumentado en 182.814 personas entre 2010 y 2012, lo que en todo caso excede todas las estimaciones de emigración porque en gran medida recoge a personas de origen español nacionalizadas, y el padrón de españoles en el extranjero (PERE), que lo ha hecho más modestamente pero en una cifra aún así no desdeñable (casi 20.000 personas nacidas en España) y que estaría afectado, en todo caso, por un retraso en el registro de las propias personas emigradas. Todos estos cambios afectan con relativo retraso a un padrón municipal que continuó mostrando cierto aumento a 1 de enero de 2012.

Lamentablemente, la información disponible no permite hablar de otro tipo de características de las personas que emprenden otra vida fuera de España, puesto que los principales esfuerzos estadísticos en los últimos años se habían dirigido a conocer mejor los perfiles de la inmigración, una carencia que debería subsanarse puesto que el elevado volumen de desempleo apunta a la probable continuación de la tendencia a la emigración de españoles hacia el extranjero en los próximos años, así como a la necesidad de reactivar las políticas vinculadas a la atención a este fenómeno.

Junto a los cambios sociodemográficos, el crecimiento de la desigualdad emerge como una de las tendencias sociales asociadas al alargamiento de la crisis. En el contexto internacional, el aumento de la desigualdad es también una tendencia observable en las principales economías desarrolladas, que ha sido analizada por la OCDE en una serie de recientes informes<sup>9</sup>, en los que se alerta de los riesgos que entraña dicha tendencia para una recuperación económica sostenible en el tiempo. Las políticas sociales, fiscales y regulatorias juegan un papel determinante en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, que la OCDE estima en aproximadamente una cuarta parte en el conjunto de los países de la zona. Centrándose en España, también el CES ha abordado recientemente esta cuestión en un informe de iniciativa propia<sup>10</sup>, poniendo de relieve cómo el gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva que, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia.

El Informe 3/2013 del CES señala cómo dentro del conjunto del gasto social, las pensiones y las prestaciones por desempleo, cuya evolución es objeto de análisis en sendos apartados de este capítulo, representan las transferencias de carácter económico más importantes, con un notable impacto redistributivo, especialmente en el caso de las pensiones. En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie (como la sanidad, la educación y los servicios sociales, estudios de la OCDE confirman la importancia que revestían estos servicios en la renta disponible de las familias en 2007, el año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis, especialmente en las economías domésticas más modestas, así como su importante papel en la atenuación de la desigualdad de ingresos (cuadro III-2).

En este sentido, el mismo informe apunta cómo tras el comienzo de la crisis y las reformas adoptadas en estos ámbitos para combatirla, parece evidente la necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a estas dimensiones del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de pilares fundamentales de la cohesión social. En el contexto de aumento de los riesgos sociales que se abordan en cada uno

9. OCDE, *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, 2011.

10. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

**CUADRO III-2. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS MONETARIOS AL TOMAR EN CONSIDERACIÓN DISTINTOS SERVICIOS PÚBLICOS, OCDE 2007**

(En porcentaje sobre la desigualdad de ingresos medida a través de cada indicador)

	Dinamarca	Alemania	Italia	Portugal	España	R. Unido	OCDE 27
<b>Gini</b>							
Ingresos monetarios	0,250	0,300	0,320	0,370	0,310	0,330	0,298
Educación	-5,7	-5,1	-7,8	-8,0	-6,4	-7,0	-7,0
Sanidad	-10,0	-10,4	-9,2	-13,6	-11,6	-12,5	-11,0
Vivienda social	0,0	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-4,6	-0,8
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,1	-1,2	-1,5	-0,9	-1,4	-0,7	-1,2
Atención a la tercera edad	-5,0	0,1	0,0	—	-0,8	-1,6	-1,8
<b>S80/S20</b>							
Ingresos monetarios	3,68	4,88	5,53	6,61	5,33	5,59	4,95
Educación	-7,5	-8,7	-14,2	-13,6	-11,7	-11,2	-10,6
Sanidad	-14,5	-18,7	-19,4	-26,5	-22,7	-22,8	-18,4
Vivienda social	—	-0,7	-1,0	-1,3	-1,0	-8,9	-1,6
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,3	-2,0	-3,2	-1,7	-3,1	-1,3	-2,3
Atención a la tercera edad	-5,8	-0,7	-0,4	—	-2,2	-3,6	-2,4
<b>P90/P10</b>							
Ingresos monetarios	2,88	3,80	4,32	5,29	4,38	4,38	3,94
Educación	-2,2	-6,6	-10,5	-11,4	-7,8	-9,4	-8,2
Sanidad	-14,1	-16,0	-18,3	-22,3	-21,3	-20,7	-17,0
Vivienda social	0,0	-0,6	-1,1	-1,6	-0,7	-8,8	-1,7
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-0,6	-1,4	-2,0	-2,5	-1,1	-1,1	-1,8
Atención a la tercera edad	-6,8	-0,6	—	—	-3,1	-3,7	-2,6

Notas: Coeficiente de Gini es el indicador de desigualdad más utilizado, una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso.

Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 de la población con rentas superiores con la del 20 por 100 con menores rentas. Ratio 90/10: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 10 por 100 más rico de la población con la de 10 por 100 con menores ingresos.

Fuente: OCDE, *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, 2011.

de los apartados de este capítulo, paralelo a la profunda caída de la recaudación a través de todos sus dispositivos, salta a la vista la dificultad de conciliar el cumplimiento del cometido redistributivo de los poderes públicos con la satisfacción del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Con el fin primordial de contribuir a dicho objetivo, en 2012 las principales estructuras del bienestar y la protección social siguieron siendo objeto de numerosas y sucesivas modificaciones en su alcance y requisitos de acceso, a las que se refieren los distintos apartados de este capítulo. La urgencia en la adopción de las medidas ha imperado, relegando en muchos casos la reflexión en los foros y cauces de diálogo asentados desde hace muchos

*Un año de continuas reformas y ajustes presupuestarios*

**CUADRO III-3. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES**

(En porcentaje del PIB)

<b>Administraciones públicas</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>
Servicios públicos generales	5,2	4,6	5,7	6,1
Defensa	1,1	1,0	1,1	0,8
Orden público y seguridad	1,8	1,9	2,2	1,7
Asuntos económicos	4,4	5,1	5,3	3,3
Protección del medio ambiente	0,9	0,9	0,9	0,6
Vivienda y servicios comunitarios	1,1	0,9	0,6	0,4
Salud	5,2	5,7	6,3	5,4
Actividades recreativas, cultura y religión	1,4	1,6	1,5	1,0
Educación	4,3	4,4	4,7	4,0
Protección social	13,0	13,1	16,9	16,6
<b>Gasto total</b>	<b>38,4</b>	<b>39,2</b>	<b>45,2</b>	<b>39,7</b>

ProMemoria: la función servicios públicos generales incluye el pago por intereses, que pasaría de suponer algo menos del 2,5 por 100 del PIB de 2011 al 3,6 por 100 en 2016.

Fuente: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas. Previsión 2016: Gobierno de España. Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2013-2016. Aprobado en Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013.

años, la evaluación *ex ante* de los cambios en políticas sociales y la ponderación de sus efectos a largo plazo desde la perspectiva de la finalidad intrínseca de cada una de las políticas. El impacto de las principales reformas adoptadas en 2012, con una fuerte orientación a la racionalización y reducción del gasto, se hará visible a lo largo de los próximos años, tal y como contempla la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016 (cuadro III-3).

Buena parte de las políticas sociales que aquí se analizan recaen en el ámbito de la gestión de las comunidades autónomas, siendo este un componente clave del carácter redistributivo del sistema español de ingresos y gastos públicos desde la perspectiva territorial, atenuando el impacto de las desigualdades regionales sobre la renta que finalmente perciben los hogares<sup>11</sup>. En 2012, las comunidades autónomas han protagonizado el grueso del esfuerzo fiscal realizado por las Administraciones públicas habiendo adoptado sus propias medidas de ajuste, contempladas en sus respectivos Planes económico-financieros de reequilibrio. Las comunidades han restringido sus presupuestos en ámbitos tan sensibles como la educación, la sanidad o los servicios sociales, lo que se ha traducido en reducciones de gasto con respecto a 2011 en parcelas como la de personal (-6,6 por 100); consumos intermedios (-5,5 por 100) y transferencias sociales en especie suministradas a través del mercado (-3,5 por 100), trasladándose todo ello a un descenso del consumo final de estas Administraciones del 5,7 por 100 en 2012<sup>12</sup>. Los presupuestos generales de las comunidades autónomas para 2013 reflejan asimismo una continuidad del esfuerzo de reducción del déficit, que

11. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

12. Según la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2013-2016, abril de 2013.

**CUADRO III-4. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES Y EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA, 2013/2012**  
(Miles de euros)

	Sanidad		Educación		Seguridad, protección y acción social		Deuda pública		Resto de funciones o políticas	
	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)
<b>Comunidad autónoma</b>										
Andalucía	8.384.671,0	-10,8	6.573.354,3	-8,6	2.862.526,1	-17,3	3.581.617,9	60,7	5.298.627,4	-7,6
Aragón	1.605.287,4	-12,9	886.388,0	-10,2	395.306,4	-19,7	756.229,1	81,3	1.022.979,7	-10,5
Asturias	1.476.136,4	-4,3	717.524,5	-8,7	443.272,9	-16,0	382.301,3	79,7	755.979,4	-40,0
Baleares	1.150.115,2	-4,6	725.482,2	-2,4	174.042,7	-1,0	793.249,1	2,7	731.358,6	-5,9
Canarias	2.563.613,0	-1,1	1.471.297,8	-8,5	255.516,0	-6,2	564.250,0	-15,1	1.755.976,1	-15,1
Cantabria	773.156,2	2,6	477.665,0	-7,0	212.016,4	-3,6	281.317,5	16,9	548.369,1	-22,9
Castilla y León	3.223.815,7	-5,3	1.765.245,0	-7,5	652.570,3	-1,7	854.364,0	39,9	1.934.816,2	-7,0
Castilla-La Mancha	2.376.581,3	-6,3	1.448.602,1	-7,3	788.993,8	-10,1	951.441,4	-28,3	1.067.047,1	-11,4
Extremadura	1.284.772,0	-13,2	956.217,3	-2,7	88.572,4	-10,6	303.963,6	28,9	1.584.191,6	0,8
Galicia	3.417.775,1	-3,2	2.066.834,8	-6,5	767.641,7	-19,3	1.110.857,2	33,7	2.062.380,5	-9,7
Madrid	7.111.512,4	-0,9	4.141.546,8	-12,5	1.543.581,3	-7,3	2.909.663,2	51,7	3.487.353,6	-46,8
Murcia	1.523.280,5	-12,8	1.210.978,4	-9,0	344.177,0	-26,0	826.534,0	32,5	571.295,9	-14,6
Navarra	855.106,4	-6,1	559.989,6	-6,5	222.051,1	-10,3	293.319,8	66,7	1.906.574,9	0,1
País Vasco	3.257.273,4	-4,2	2.353.629,4	-8,5	720.590,1	-23,6	442.065,7	5,4	2.529.837,3	-18,3
La Rioja	393.038,2	-5,9	229.835,6	-1,6	142.248,7	-17,3	127.976,5	33,9	323.727,5	-3,9
Comunidad Valenciana	4.952.342,8	-9,6	3.878.856,2	-7,7	908.095,1	-14,2	1.292.009,9	71,4	1.645.142,3	-24,5
<b>Total CC.AA. sin Cataluña</b>	<b>44.348.476,9</b>	<b>-6,5</b>	<b>29.463.447,0</b>	<b>-8,4</b>	<b>10.521.201,9</b>	<b>-14,4</b>	<b>15.471.160,1</b>	<b>34,2</b>	<b>27.225.657,2</b>	<b>-18,9</b>

Fuente: Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales de las comunidades autónomas. Año 2013.

recae sobre todo en la disminución de las principales funciones del gasto autonómico: sanidad, educación y servicios sociales. Estas tres partidas representan aproximadamente el 70 por 100 de los presupuestos autonómicos y al 90 por 100 del gasto social total (cuadro III-4).

Entre las reformas todavía proyectadas que según las previsiones del Gobierno seguirán contribuyendo a los mismos objetivos, figura la reforma de las Administraciones públicas, así como la de la Administración local. Esta última resulta especialmente relevante desde el punto de vista de las políticas sociales, parte de las cuales se desarrolla en este nivel de mayor proximidad. Del modo en que se concrete la reforma de las Administraciones locales, que se está gestando bajo el lema “una Administración, una competencia”, dependerá la continuidad y las características de las funciones que desempeñan numerosos municipios en el ámbito de la gestión de los servicios educativos, sociales (atención domiciliaria, servicios para la tercera edad, inclusión social, violencia de género, integración social de los inmigrantes, etc.) y medioambientales.

La gravedad de la situación social en 2012, las tendencias en los distintos ámbitos y las perspectivas de futuro quedan reflejadas en el análisis de las diferentes vertientes del bienestar y la protección social que se abordan en este capítulo.

## 1. La educación en la sociedad del conocimiento

La capacidad que durante décadas la educación en España ha tenido de contribuir a la igualdad de oportunidades y a la mejora social intergeneracional, se puede ver menoscabada por la persistencia de una acusada dualidad en el nivel educativo de los jóvenes. A ello se añaden las repercusiones de la recesión económica en el sistema educativo, que se traducen en importantes restricciones presupuestarias en este ámbito y en mayores dificultades económicas de las familias.

Esta desfavorable coyuntura, que contrasta con el carácter neurálgico de la educación a la hora de impulsar el crecimiento económico y la competitividad de un país, ha derivado en que la situación del sistema educativo haya ocupado un lugar central tanto en el debate público, como en la movilización social.

### 1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ANTE LAS PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Este año, en consonancia con el objetivo de la Comisión Europea de invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos, se presta atención a diversos indicadores que describen la situación y las tendencias en términos de competencias. Además, se detalla la situación de España respecto a los objetivos y niveles de referencia establecidos en el Marco Estratégico de Educación y Formación 2020.

España se encuentra aún lejos de estos objetivos (cuadro III-5). Los esfuerzos han de ir dirigidos, de forma prioritaria a reducir la alta tasa de abandono escolar temprano (26,5 por 100), incrementar el número de jóvenes que completan estudios



**CUADRO III-5. NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO Y DE COMPETENCIAS. ESPAÑA Y UE-27**  
(En porcentaje)

Niveles de referencia y de competencias		España	Media UE	Nivel de referencia UE
		2011	2011	2020
1. Abandono escolar temprano (18-24)		26,5	13,5	10
2. Nivel universitario obtenido		40,6	34,6	40
3. Educación infantil (4 - años del comienzo de obligatoria) (2010) (4 - edad antes del comienzo de la obligatoria)		99,4	92,3	95
4. Tasa de empleo de licenciados (20-34 años) habiendo abandonado la educación/formación no más de 3 años antes del año de referencia		66,4	77,2	82
5. Participación de adultos en el aprendizaje a lo largo de la vida (edades 25-64)		10,8	8,9	15
6. Capacidades básicas (2009) Calificaciones bajas (1 o menos en PISA)	Lectura	19,6	19,6	15
	Matemáticas	23,7	22,2	15
	Ciencia	18,2	17,7	15
7. Capacidades TIC	% de alumnos de 4º que usan ordenador en la escuela	—	—	
	% de individuos de 16-74 años con capacidades informáticas altas	32,0	27,0	
8. Iniciativa empresarial	% de población de 18-64 que cree tener las capacidades y el conocimiento requeridos para iniciar un negocio	51,0	43,0	
9. Idiomas	Número medio de idiomas extranjeros aprendidos por alumnos en el ISCED 2	1,4	1,5	
	% de alumnos que llegan al nivel B1 o más en el primer idioma extranjero al final de la ESO	26,7	43,5	
10a. Licenciados por campo. Licenciados (ISCED 5-6) en un campo específico como % de todos los campos	Educación y formación	14,5	9,6	
	Humanidades y arte	8,7	11,5	
	Ciencias sociales, empresariales y derecho	26,8	35,7	
	Administración empresarial	16,5	20,2	
	Matemáticas, ciencias y tecnología	24,9	21,9	
	Agricultura y veterinaria	1,7	1,6	
	Salud y bienestar	15,4	15,1	
Servicios	8,0	4,2		
10b. Número de licenciados en matemáticas, ciencias o tecnología por 1.000 personas jóvenes (20-29 años)		13,9	14,4	
11. Demanda de cualificaciones en el mercado laboral futuro (cambio en el empleo proyectado 2010-2020)	Cualificación alta	26,2	19,7	
	Cualificación media	32,2	4,8	
	Cualificación baja	-32,2	-20	
12. Inversión en educación y formación	Gasto público en educación, % del PIB (2009)	5,01	5,41	

\* Datos correspondientes a la media de UE-25. Normalmente se detallan el valor promedio de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencia, donde la proporción de alumnado con calificaciones bajas alcanza respectivamente el 19 por 100, el 22 por 100 y el 20 por 100. Fuente: Commission Staff Working Document. *Rethinking Education: Country Analysis*.

---

*España, lejos de los niveles de referencia europeos*

postobligatorios (61,7 por 100), reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos bajos en las áreas instrumentales básicas, y ampliar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. Pero también mejorar la tasa de empleo de los licenciados, aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas, y conseguir una distribución de los graduados universitarios por campo de estudio más similar a la de los países de nuestro entorno.

Con relación a las competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la población española está por encima de la media de la Unión Europea. Respecto a la iniciativa empresarial, la proporción de la población que considera que tiene las capacidades y conocimientos necesarios para empezar un negocio es de las más altas de Europa. Finalmente, hay que señalar que las previsiones para 2020 muestran un mayor crecimiento de los empleos que requieren una cualificación media y alta en nuestro país que en la media de la Unión Europea, lo que dada nuestra pirámide educativa significa que los esfuerzos han de ir dirigidos a aumentar significativamente la población con estudios medios.

La principal estrategia en el ámbito europeo este año ha sido extender y acelerar las reformas para que el crecimiento y el empleo puedan apoyarse en aptitudes de alta calidad, con especial atención a la lucha contra el desempleo juvenil. Para ello, la Comisión Europea pone el acento en la oferta de aptitudes idóneas para el empleo, estimular un aprendizaje abierto y flexible, y fomentar un esfuerzo colaborativo (cuadro III-6).

---

*Extender y acelerar las reformas para que el empleo pueda apoyarse en aptitudes de alta calidad*

## **1.2. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA**

Mejorar la calidad de la educación, tanto universitaria como no universitaria, en el sentido de consolidar los logros alcanzados, superar los déficit existentes y afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, son las premisas sobre las cuales el sistema educativo español en todos los niveles debería avanzar.

Con la finalidad de mejorar algunos de los principales problemas detectados en el sistema educativo no universitario, durante este año se estuvo discutiendo el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE), con el objeto de obtener el compromiso de toda la comunidad educativa y de los grupos políticos, que nuevamente parece difícil. Durante 2012, las medidas adoptadas con carácter general en materia de personal de las Administraciones públicas han afectado al personal docente en el sector educativo, que ha reducido su volumen en un 3,6 por 100. Además, en el mes de abril se adoptaron importantes medidas de racionalización del gasto público, específicas del ámbito educativo, cuya plena implementación y efectos en la

**CUADRO III-6. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA QUE LA EDUCACIÓN SEA UN ACTIVO ESENCIAL PARA EL CRECIMIENTO**

**Generar aptitudes para el siglo XXI**

Aptitudes transversales y básicas	Desarrollo de aptitudes transversales (pensamiento crítico, iniciativa, solución de problemas y trabajo colaborativo), y especialmente, las relacionadas con el emprendimiento, aptitudes científicas, y el aprendizaje de idiomas. El primer paso será que todos obtengan las aptitudes fundamentales o básicas.
Aptitudes profesionales	Desarrollar sistemas de EFP de la más alta categoría mundial, que puedan contribuir a reducir el déficit de aptitudes, con una cooperación europea más intensa.

**Estimular un aprendizaje abierto y flexible**

Mejorar los resultados del aprendizaje, su evaluación y su reconocimiento	Los logros deben medirse atendiendo a los resultados del aprendizaje, aprovechando mejor las potencialidades de la evaluación. Las cualificaciones deben abrir tantas puertas como sea posible, y el reconocimiento académico puede marcar la pauta.
Aprovechar el potencial de las TIC y los recursos educativos abiertos para el aprendizaje (REA)	Dar mejor uso a las TIC en la enseñanza y el aprendizaje, para aprovechar con libertad los conocimientos disponibles.
Apoyo a los profesores europeos	Los profesores hacen frente a una demanda en rápida transformación que exige nuevas competencias a los profesores, los formadores del profesorado y el personal directivo. Hay que establecer una acción decidida para apoyar nuevos enfoques de la enseñanza y el aprendizaje.

**Fomentar un esfuerzo colaborativo**

Financiación de la educación	La inversión en educación y formación es esencial para promover la productividad y el crecimiento económico, ha de ser una preocupación de todos, y debe buscar la máxima eficiencia en todos los niveles de la educación, con costes compartidos en la EFP y la enseñanza superior, como opción para lograrlo.
Asociaciones	Las asociaciones pueden ofrecer una plataforma para definir las aptitudes «adecuadas» si cuentan con un respaldo activo.

Fuente: Comunicación de la Comisión, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM (2012) 669 final.

**RECUADRO III-1. MEDIDAS URGENTES DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

**Enseñanzas no universitarias**

1. El aumento, con carácter temporal, en un 20 por 100 del número máximo de alumnos por clase previsto en la LOE (25 en primaria y 30 en secundaria).
2. El aumento de las horas lectivas del personal docente, estableciendo un mínimo de 25 horas lectivas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas.
3. El aplazamiento de la implantación de los ciclos formativos de 2.000 horas previstos en la LOE para grado medio y grado superior.
4. Modificación del criterio de nombramiento de sustitutos determinando que las bajas inferiores a 10 días lectivos deberán ser atendidas por los recursos del propio centro.
5. La eliminación de la obligatoriedad de ofertar, al menos, dos modalidades de bachillerato en los términos previstos en la LOE.

**Enseñanzas universitarias**

1. Obligatoriedad de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las universidades.
2. Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las universidades.

Fuente: Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que las comunidades autónomas podrán aplicar en función de su situación financiera.

enseñanza serán visibles a partir del curso 2013-2014 (recuadro III-1). En el ámbito universitario, a la necesaria mejora de la calidad de la docencia, la investigación, la transferencia de conocimiento y la conexión con las empresas, este año se unen la desfavorable situación económica de las universidades, cuya financiación se ha reducido más de un 10 por 100 entre 2008 y 2012, junto a la subida de las tasas universitarias (16,7 por 100). Esta realidad, que ha generado una mayor conflictividad laboral en el sector<sup>13</sup>, ha estado también muy presente en el debate público y social<sup>14</sup>.

**1.2.1. Algunos efectos de la crisis sobre el alumnado no universitario**

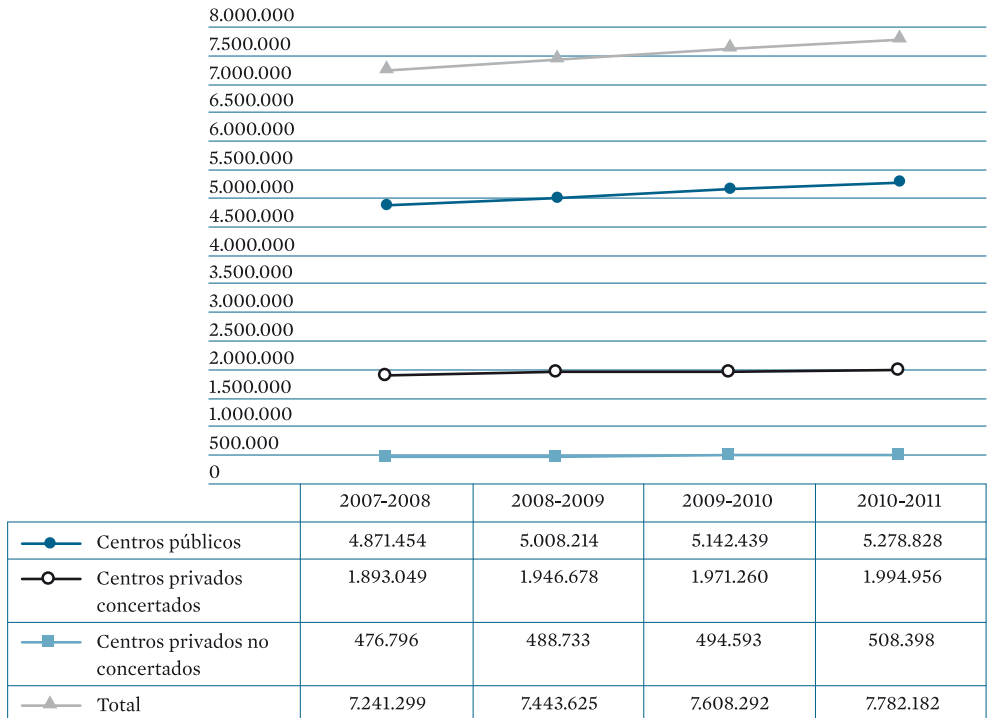
Algunos de los efectos que la crisis está teniendo sobre el alumnado son, en primer lugar, su aumento, debido sobre todo al incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional; un claro desplazamiento del alumnado a la educación pública, y la estabilización del alumnado extranjero.

13. Véase capítulo II de esta Memoria.

14. La educación aparece como uno de los problemas existentes en España en los diferentes barómetros del CIS de 2012, al igual que como uno de los principales motivos de las manifestaciones registradas en el último año, según los datos del Ministerio del Interior.

**GRÁFICO III-2. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN, 2007-2011**

(Total alumnado)



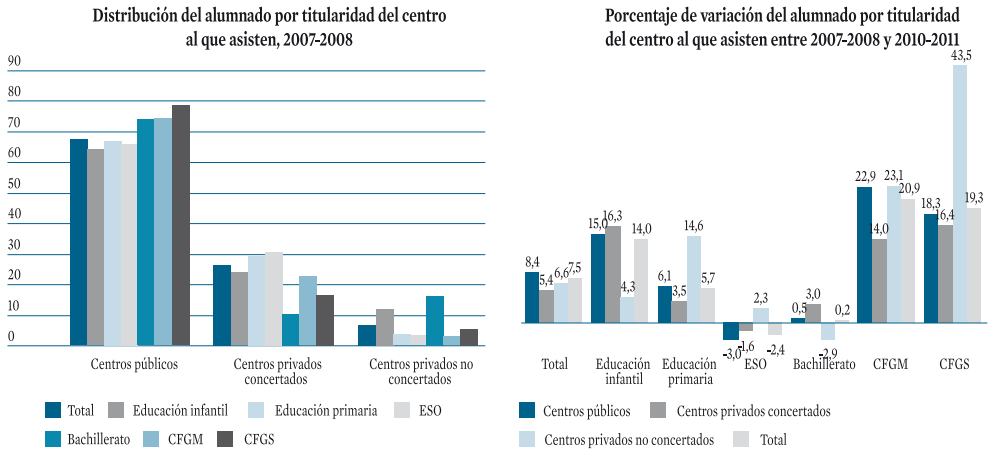
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2010-2011. Resultados detallados*.

El curso escolar 2012-2013 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.050.654), lo que significa 136.411 alumnos más (1,7 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (1,9 por 100), se debe al incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (4,2 por 100) e infantil (2,1 por 100).

Posiblemente por efecto de la crisis, desde el inicio de la misma está aumentando la proporción de alumnado matriculado en centros públicos, que pasa del 67,3 por 100 en el año 2007-2008 al 68,2 por 100 en 2011-12. Esto significa medio millón de alumnos más, mientras que el incremento del total del alumnado fue para el mismo periodo de aproximadamente 672 mil alumnos. Para el periodo 2007-08 al 2010-11 (gráfico III-2) para el que existen datos comparados por titularidad de los centros, el total del alumnado que asiste a centros públicos ha crecido más (8,4 por 100) que el censo escolar (7,5 por 100), mientras que el crecimiento del alumnado que asiste a centros concertados y privados ha crecido menos (5,4 y 6,6 por 100 respectivamente).

El aumento de alumnado matriculado en centros públicos no es homogéneo por nivel educativo. En educación infantil, bachillerato y ciclos formativos de grado medio

**GRÁFICO III-3. DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN ENTRE EL CURSO 2007-2008 Y 2010-2011**



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2010-2011. Resultados detallados.*

(CFGM), es donde se ha concentrado el aumento desde 2007 de la proporción de alumnado que asiste a este tipo de centros. Además, hay que señalar que aunque el alumnado de ESO disminuye, lo hace aún más el que acude a centros públicos, y que el que asiste a ciclos formativos de grado superior (CFGS) de tipo público crece menos que el total del alumnado en esta etapa. Tampoco el incremento total del alumnado que asiste a centros concertados y privados se distribuye por igual según el nivel educativo. En los centros concertados el alumnado ha crecido comparativamente más que el censo escolar en los niveles de infantil, ESO y bachillerato. Por su parte, el alumnado que asiste a centros privados no concertados ha tenido aumentos significativos en primaria, ESO y ambos ciclos de formación profesional, donde su presencia al inicio de la crisis era pequeña (gráfico III-3).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero se ha estabilizado a raíz de la crisis, alcanzando en el curso 2011/2012 los 781.446 alumnos<sup>15</sup>. Su presencia sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (9,7 por 100 en primaria y 12 por 100 en ESO), que en la educación infantil (7,7 por 100) y en educación postobligatoria (6,8 por 100 en el bachillerato y 7,8 por 100 en formación profesional). Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 36,3 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 28,7 por 100 en ESO, y el 19,6 por 100 en educación infantil, mientras su presencia en el resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6,4 por 100.

15. Ministerio de Educación, *Evolución y situación actual de la presencia del alumnado extranjero en el sistema educativo español (2000-2012).*

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos, aunque las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO<sup>16</sup>, mientras que en las enseñanzas de formación profesional y programas de cualificación profesional (PCPI) era más tendente al equilibrio. Finalmente, en el curso 2010-2011, un 81,7 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha).

### 1.2.2. Los recursos destinados a la educación y formación

El impacto de la crisis en los presupuestos educativos en la Unión Europea<sup>17</sup> se traduce en que la inversión en educación se redujo en 8 de los 25 Estados miembros entre 2010-2012, alcanzando dicho descenso más del 5 por 100 en Grecia, Hungría, Italia, Lituania y Portugal, mientras que en Estonia, Polonia, España y Reino Unido (Escocia) se han producido reducciones de entre el 1 y el 5 por 100.

A partir del año 2009, los presupuestos en educación en España iniciaron una evolución descendente (gráfico III-4). La liquidación total del gasto en educación en 2012<sup>18</sup> lo sitúa en 50.448,6 millones de euros, lo que supone un descenso del 2,2 por 100 con relación al año 2011, y del 4 por 100 respecto a 2009.

Según los últimos datos comparados disponibles sobre la situación en la Unión Europea (2010), el gasto público educativo español (4,97 por 100) en proporción al PIB era superior al de algunos países europeos (Bulgaria, República Checa, Rumanía, Hungría, Italia y Eslovaquia) e inferior al de países como Bélgica (6,57 por 100), Finlandia (6,84 por 100) o Suecia (6,98 por 100). En cuanto al gasto total anual (público y privado) por alumno era superior en España al de Italia o Portugal, e inferior al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia o Austria. Además, la evolución respecto al año anterior fue positiva en estos dos últimos países y otros seis más, mientras que en España fue negativa (1,2 por 100), aunque fue el tercer país con un retroceso menor. Solo en el nivel de educación superior la evolución fue positiva (0,5 por 100), mientras que el descenso fue más acusado en educación secundaria (2,8 por 100), que en primaria (0,1) (gráfico III-5).

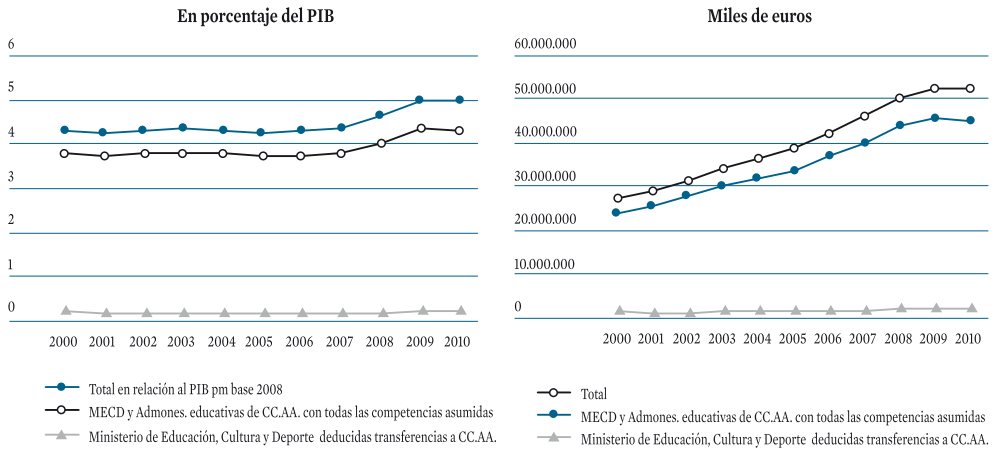
Respecto al gasto anual por estudiante en instituciones públicas en todos los niveles educativos en 2010, España (7.861,4 euros), se situaba en la séptima posición entre

---

*Impacto de la crisis en la reducción de los presupuestos educativos en Europa y España*

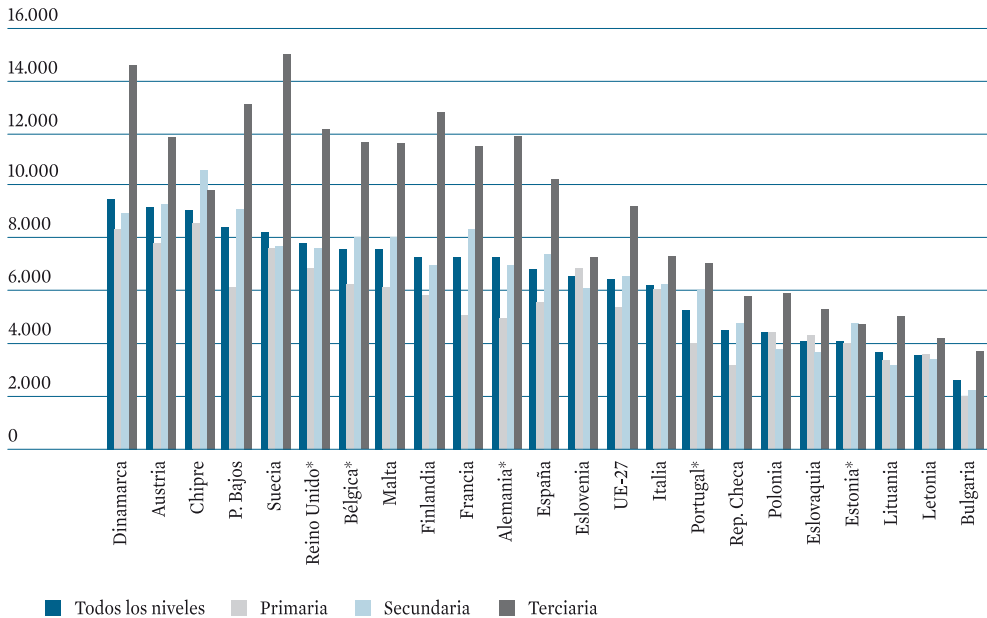
16. En estos niveles, la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era en el curso 2011-2012 de 9,6 por 100; 12,1 por 100 y 14,4 por 100, mientras que su participación en la educación privada era respectivamente de 4,1 por 100; 4,8 por 100 y 7,5 por 100.
17. European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report.
18. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*. Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades, excluidos capítulos financieros.

**GRÁFICO III-4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2000-2010\***



\* Excluidos capítulos financieros.  
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística del Gasto Público en Educación. Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2010.*

**GRÁFICO III-5. GASTO ANUAL POR ALUMNO (EN EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO) EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2010**  
(Paridad de poder adquisitivo en euros)



\* Datos correspondientes a 2009.  
Fuente: Eurostat. Datos extraídos el 6 de mayo de 2013.

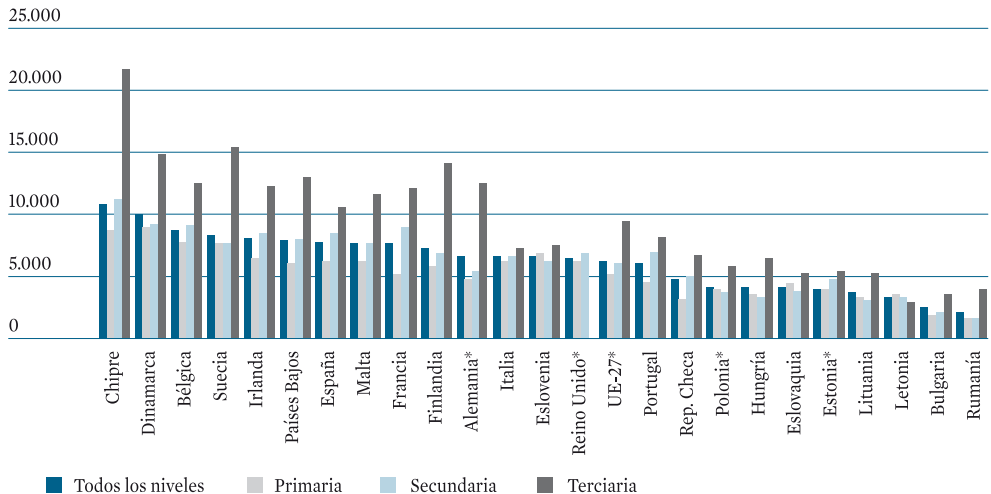


los 24 países considerados, 1.522 euros por encima de la media de la UE-27 (6.339,2 euros). En educación primaria en España el gasto por alumno ascendía a 6.401,3 euros, lo que la situaba en la séptima posición, y nuevamente por encima de la media de la UE-27 (5.358,7 euros). En educación secundaria, el gasto por alumno en España era de 8.515,9 euros, bastante por encima de la media de la UE-27 (6.197,9 euros) y en la quinta posición de los países considerados. Finalmente, en educación terciaria en España ascendía a 10.681 euros, lo que la sitúa 1.258 euros por encima de la media europea, aunque en una posición intermedia (décima) entre los países de la Unión Europea considerados (gráfico III-6).

Por otro lado, la desagregación por niveles del gasto público en educación en 2010<sup>19</sup> muestra que las principales partidas de gasto vienen dadas por educación infantil y primaria (33,7 por 100), seguidas de la ESO, bachillerato y formación profesional (28,4 por 100), correspondiendo a la enseñanza universitaria el 20,3 por 100 del gasto.

Desde la Comisión Europea<sup>20</sup> se insta a dar prioridad a la inversión pública en el sector de la educación y la formación, aunque el margen de maniobra de cada país sea diferente, e invita a encontrar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles, lo cual podría exigir reformas estructurales en determinados sistemas educativos. Además, con el fin de reforzar la eficiencia, considera conveniente: mejorar la calidad de la oferta y la prevención del fracaso escolar; conceder prioridad a las

**GRÁFICO III-6. GASTO ANUAL POR ALUMNO (EN EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO) EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS, 2010**  
(Paridad de poder adquisitivo en euros)



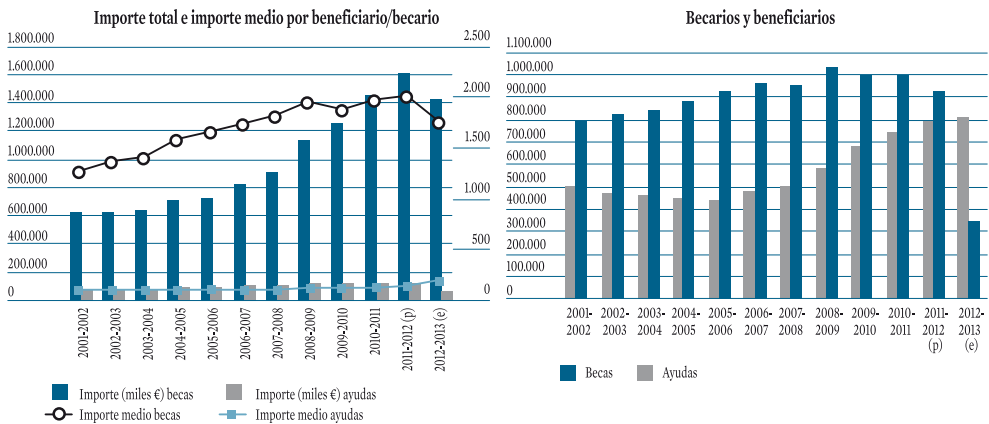
\* Datos correspondientes a 2009.

Fuente: Eurostat. Datos extraídos el 6 de mayo de 2013.

19. Ministerio de Educación, *Datos y cifras. Curso escolar 2012-13*.

20. Comunicación de la Comisión, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM (2012) 669 final.

GRÁFICO III-7. BENEFICIARIOS E IMPORTE DE LAS BECAS Y AYUDAS MINISTERIALES, 2001-2012



(p) Cifras provisionales. (e) Cifras estimadas. (1) Incluye ayudas concedidas para la adquisición de libros de texto y material didáctico y las de exención de precios académicos a familias numerosas de tres hijos. A partir del curso 2006-2007 está incluida la aportación del Ministerio a los convenios con CC.AA. para programas de ayudas y de gratuidad de libros.

Fuente: Oficina de Estadística y Subdirección General de Becas, Ayudas y Movilidad de Estudiantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

primeras etapas de la educación, a fin de prevenir el fracaso escolar y sus consecuencias en la vida adulta; y elaborar modelos de reparto de costes entre los diferentes implicados del proceso educativo (Estado, empresas, individuos, fundaciones y alumnos). Por otro lado, se señala que, como la enseñanza profesional y superior, y el aprendizaje de adultos, tienen importantes beneficios tanto públicos como privados, se deberían tener en cuenta el desarrollo de diferentes regímenes de financiación.

En un momento de crisis como el actual, la evolución de las becas y ayudas muestra una ralentización en el número de becarios, y un descenso en el importe medio de las mismas (gráfico III-7), alcanzando en 2010 el 4 por 100 del gasto público en educación. En el curso 2012-2013, un total de 812.411 estudiantes han recibido una beca, volumen similar al del año pasado, mientras que el número de alumnos que han sido beneficiarios de alguna ayuda (344.260), se ha reducido un 63 por 100.

En cuanto al reparto del número de becarios e importe destinado a las mismas en el curso 2010-2011, hay que señalar que, como en años anteriores, más de la mitad de los becarios (52,5 por 100)<sup>21</sup> son universitarios, a los que les corresponde el 61,4 por 100 del importe total destinado a las becas. En los niveles no universitarios, les corresponde el 41,8 por 100 de las becas y el 34,4 por 100 del importe total, y eso que las becas en este nivel podrían ampliar su papel al servicio de la reducción del abandono escolar temprano.

Las medidas adoptadas desde 2010 para racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones públicas han afectado también al personal docente en la educación

21. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2012-13*.

pública, tanto de los niveles universitarios como no universitarios, traduciéndose en congelaciones de la oferta de empleo, bajadas de las retribuciones percibidas y modificaciones de otras condiciones laborales<sup>22</sup>. La nueva regulación en materia de personal docente, tanto en educación no universitaria como no universitaria (recuadro III-1) entró en vigor en abril de 2012, es decir, bastante avanzado ya el curso escolar. La pérdida de empleo que se refleja en un descenso de la afiliación a la Seguridad Social en el sector educativo durante 2012 de 28.664 personas, lo que significa una reducción del 3,6 por 100 respecto al año anterior.

Por otro lado, hay que señalar que la reducción o congelación de los salarios y las asignaciones de los profesores que se produce en España durante 2011 y 2012, afecta también a otros países europeos<sup>23</sup>, especialmente del este y sur de Europa (Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Portugal, Grecia, Italia e Irlanda).

---

*Reducción del personal docente y cambio de sus condiciones laborales*

### 1.2.3. El abandono escolar temprano: intervenir desde la educación infantil

En España, la escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación obligatoria es prácticamente universal, lo que nos sitúa por encima de la media de la UE-27 y del objetivo europeo para 2020 (95 por 100). También a la edad de tres años, la escolarización en el curso 2010-2011 era casi total (99,1 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (78,8 por 100)<sup>24</sup>. Además, en prácticamente todas las comunidades autónomas (excepto las comunidades insulares, Cantabria y la Comunidad Valenciana) era superior al 95 por 100.

---

*La escolarización de calidad en educación infantil previene el abandono escolar temprano*

Sin embargo, en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años)<sup>25</sup>, aunque la progresión ha sido importante, no se alcanza el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100) y se detecta una gran disparidad territorial. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (53,5 por 100), Madrid (41,7 por 100), Cataluña y Castilla-La Mancha (34 por 100), frente a otras comunidades, como Castilla y León, Navarra, Asturias y La Rioja en las que la escolarización se encuentra entre el 9 y 14 por 100, y sobre todo la escasa escolarización en Extremadura y Canarias (3,3 y 7,6 por 100). Por otro lado, hay que señalar que un 50,5 por 100 de este alumnado asiste a centros públicos en el curso 2010-2011 proporción inferior a la del resto de niveles educativos, aunque esta haya aumentado bastante desde el año 2002-2003 (42 por 100).

22. Sobre el contenido concreto de dichas medidas, véanse en esta Memoria capítulo II, apartado 2.2, así como el apartado 5.2 de este mismo capítulo.

23. European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report.

24. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2013*.

25. Estos datos corresponden exclusivamente a los alumnos escolarizados en centros autorizados por las Administraciones educativas para impartir dicho ciclo.

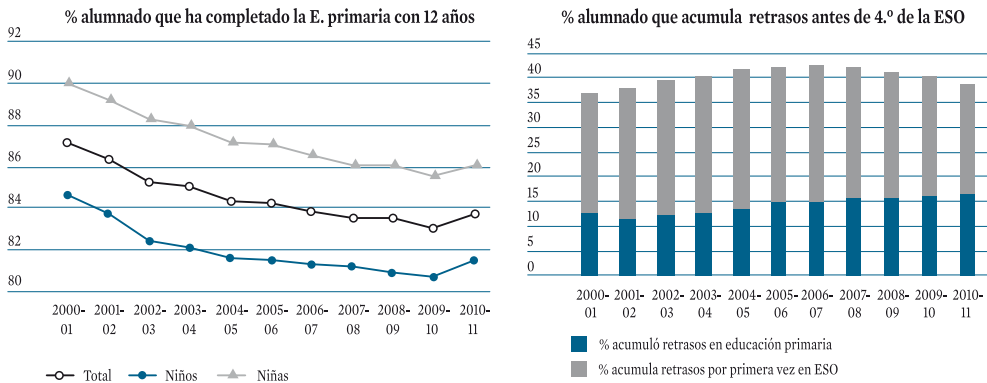
*Los malos resultados de la educación primaria marcan los de secundaria*

Durante la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO, como las repeticiones de cursos y el bajo rendimiento educativo en las competencias básicas. Así, no solo el 16,4 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años se empiezan a producir en primaria, sino que esta proporción ha ido en aumento desde el curso 2000-2001. Consecuentemente, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha tenido una tendencia descendente (gráfico III-8).

Los resultados de los estudios internacionales PIRLS y TIMSS de 2011, sobre los rendimientos en lengua, matemáticas y ciencias, realizados a los alumnos de 4.º curso de primaria (9-10 años), muestran que los rendimientos medios en España se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea. Además, los resultados que alcanzan los alumnos españoles a los 9-10 años en Ciencias y Lectura con relación a la OCDE son similares a los que obtenía en PISA (15 años), mientras que en matemáticas la puntuación es inferior a la de PISA<sup>26</sup>.

Por otro lado, España tiene menos estudiantes de 4.º de primaria excelentes y más alumnos con bajos rendimientos que la OCDE, mientras que para la ESO, el informe PISA señalaba que España tenía menos alumnos excelentes, pero disponía de un porcentaje similar al de la OCDE de estudiantes rezagados.

**GRÁFICO III-8.** ALUMNADO QUE HA COMPLETADO LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA EDAD CORRESPONDIENTE Y SITUACIÓN DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Curso 2010-2011. Edición 2013.*

26. Los resultados de ambos estudios son complementarios, porque permiten evaluar el sistema educativo en dos etapas obligatorias diferentes, aunque PISA y PIRLS no evalúan exactamente lo mismo debido a que PISA es una evaluación por competencias y PIRLS está más ligada al currículo, la edad de los alumnos es diferente, etc.

El fracaso escolar y la alta proporción de jóvenes de 15 años que no alcanzan un nivel mínimo en las competencias básicas para el aprendizaje, que se manifiestan en la ESO, reflejan serios y relevantes problemas de calidad del sistema educativo, con hondas repercusiones en la empleabilidad de los jóvenes. Más que con los esfuerzos hechos desde el sistema educativo para mantener a dichos jóvenes escolarizados y elevar su nivel de rendimiento, la disminución observada en el todavía muy elevado fracaso escolar en España (del 28 por 100 en el curso 2007-2008 al 24 por 100 en 2009-2010) parece estar más relacionada con el impacto del desempleo entre los jóvenes con menor nivel educativo y la caída de las actividades en las que trabajaban en la época de la expansión económica.

---

*El fracaso escolar es una parte importante del elevado abandono escolar temprano, aunque desciende con la crisis*

Además de sus peores resultados en el contexto europeo comparado, uno de los rasgos que caracteriza al sistema educativo español<sup>27</sup> es la notable diferencia en la incidencia de estos dos indicadores de carencias educativas por comunidades autónomas. Diferencias, que aunque correspondan a realidades educativas muy complejas, y a situaciones económicas, sociales y culturales muy diversas, también muestran que el problema se puede tratar con mayor o menor eficacia, y que este debe ser afrontado por todos los responsables de la educación<sup>28</sup>. Aun así, baste recordar que la mayor influencia en los resultados no la ejerce ni el centro ni la comunidad autónoma en la que se viva, sino las propias expectativas educativas del alumno, y lo que ocurre dentro de la escuela y del aula.

La alta prevalencia en España respecto Unión Europea del abandono escolar temprano continúa siendo la principal causa del reducido número de graduados en enseñanzas postobligatorias respecto a los países del entorno (gráfico III-9). Pero, gran parte del elevado abandono escolar en España, se debe a la alta incidencia del fracaso escolar, al retraer de la matriculación en la enseñanza postobligatoria a un importante número de los jóvenes, aunque otros cuantos abandonen el sistema escolar durante su escolarización postobligatoria.

---

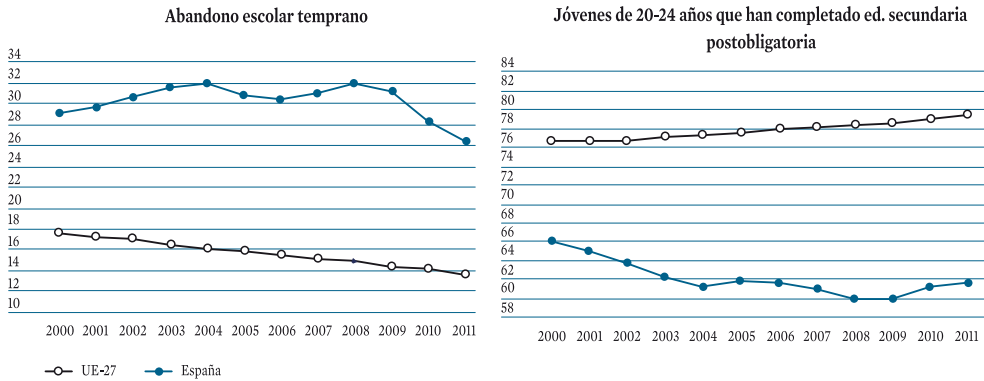
*Para aumentar la población con estudios medios: reducir el fracaso y el abandono escolar temprano*

En España, por cuarto año consecutivo y en paralelo a la continuidad de las crisis, disminuye la incidencia del abandono escolar temprano, y sube el alumnado matriculado en las enseñanzas postobligatorias (gráfico III-9). La menor empleabilidad de los que carecen de formación desde el inicio de la crisis y un mayor retorno a las aulas, junto con el descenso del fracaso escolar y algunas medidas de reforma de la formación profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la

27. Véase Memoria 2010 y anteriores, sobre resultados comparados a partir de OCDE, *Informe PISA*.

28. Véase Memoria 2011 sobre los resultados de la evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso de primaria, 2009. Evaluación general de diagnóstico. Segundo curso de ESO, 2010.

**GRÁFICO III-9.** EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS, ESPAÑA-UE-27, 2000-2011



Fuente: Eurostat.

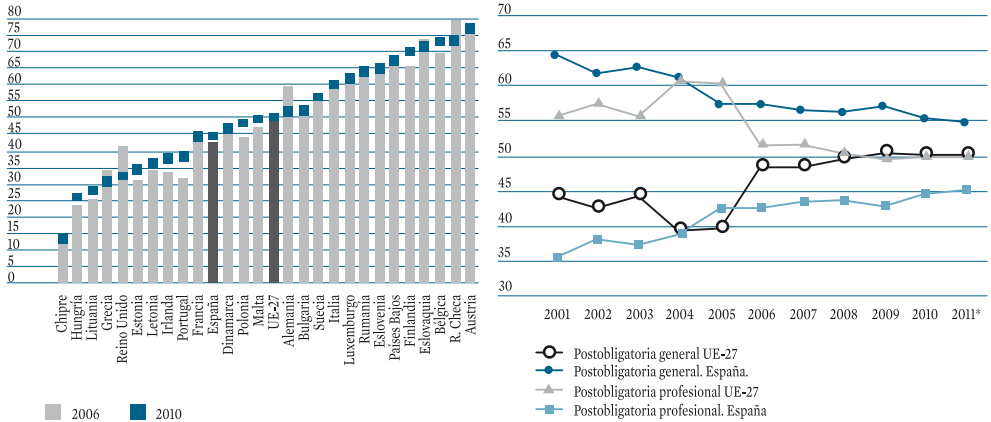
mayor proporción de jóvenes que prolongan sus estudios después de la escolaridad obligatoria.

Este déficit de titulados medios es la principal causa de la insuficiente proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional. También tiene su incidencia la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales, aunque se va equilibrando con el paso del tiempo (gráfico III-10). El desajuste entre la oferta y demanda de cualificación, caracterizada tradicionalmente en España por un déficit de puestos para técnicos y profesionales, una elevada proporción de titulados superiores y una escasez de titulados con un nivel intermedio, ha tenido un efecto de sustitución sobre el empleo de estos últimos. Este desajuste explicaría en parte, tanto la peor empleabilidad de la formación profesional y el mayor impacto de los ciclos económicos recesivos, como una devaluación de los rendimientos económicos de estos estudios. Se trata de cuestiones que, a su vez, inciden tanto en la decisión de los jóvenes de aumentar su nivel educativo, y por tanto, en la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales, o en la menor valoración social de la formación profesional.

Esta menor participación de los jóvenes españoles en la formación profesional, que es común a los países del sur de Europa y que les separa de la media de la Unión Europea (gráfico III-10), se debe, según la Comisión, a que estos países tienen unos sistemas de formación profesional que van a la zaga en lo que se refiere a la participación, la calidad, los resultados y el atractivo. Pero esta situación, según la Comisión, también obedece a distintas tradiciones socioculturales, diversas estructuras de los sistemas de educación, de la economía y el mercado laboral, a las reformas aplicadas, al

**GRÁFICO III-10.** ALUMNADO QUE CURSA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EUROPA, POR PAÍSES Y EVOLUCIÓN DE ESTUDIANTES QUE CURSAN ENSEÑANZAS PROFESIONALES Y GENERALES, UE-27/ESPAÑA, 2001-2011

(En porcentajes)



\* Los datos de la UE-27 corresponden al año 2010.  
Fuente: Eurostat.

diverso grado de participación de los interlocutores sociales en los diferentes países, a las perspectivas de empleo de los titulados en formación profesional, y a las preferencias individuales<sup>29</sup>.

La Comisión destaca a este respecto que en algunos países europeos (Alemania, Austria, Dinamarca o los Países Bajos) que disponen de sistemas de enseñanza y formación profesionales (EFP) caracterizados por su carácter dual<sup>30</sup>, se observan menos problemas relacionados con la inadecuación de las aptitudes profesionales, y mayores niveles de empleo juvenil. Además, estos modelos ayudan a facilitar la transición de la fase de aprendizaje a la vida laboral, y pueden desempeñar un papel importante en el ámbito de la enseñanza terciaria. Sin embargo, también se apunta que los modelos duales precisan de un marco regulador claro, y que deben ser parte integrante del sistema educativo.

Este año, en España se han establecido las bases generales de la formación profesional dual<sup>31</sup>, que conciernen, tanto a la formación profesional para el empleo como a la formación profesional del sistema educativo. En relación con el marco definido para

*Intento en España de promover una formación profesional atractiva: la formación dual*

29. Comunicación de la Comisión, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM (2012) 669 final.

30. Es decir, en los que una parte importante del aprendizaje se desarrolla en el lugar de trabajo.

31. Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

el ámbito educativo, las iniciativas elaboradas deberán ser autorizadas por la Administración educativa correspondiente, que será competente para su autorización y responsable de su seguimiento y evaluación; y dichos proyectos, incluirán un tiempo de formación en la empresa no inferior al 33 por 100 del total de horas del currículo.

Según el dictamen del Consejo Escolar de Estado<sup>32</sup>, esta norma no aclara suficientemente la aplicación del principio de integración del sistema de formación profesional en sus distintos subsistemas. En este sentido, sugiere un tratamiento simétrico de lo previsto para la formación profesional dual para el empleo en el ámbito educativo, o que las becas promovidas por las empresas se beneficien de un régimen de bonificación análogo al previsto para los contratos para la formación y el aprendizaje. Además, se señala que la oferta integrada en torno a los contratos para la formación y el aprendizaje incrementará el coste de oportunidad de permanecer en el sistema reglado, especialmente entre el alumnado de los últimos cursos de la ESO y de los PCPI. Por esta razón, se sugiere que se dé la oportunidad a las personas trabajadoras acogidas al contrato para la formación y el aprendizaje de conseguir el título de Técnico correspondiente, y que se indique explícitamente aquellas titulaciones o certificados del sistema educativo que deberían entrar en el ámbito propio de este tipo de contrato.

Por otro lado, el Ministerio de Educación de España y el de Alemania, han firmado recientemente un Memorando de Entendimiento sobre Formación Profesional Dual, y se ha elaborado un Plan de Acción, cuyas acciones para el año 2013, consisten en intercambios de información y documentación sobre ambos sistemas de formación profesional, contacto entre profesionales y responsables educativos de ambos países, estancias de estudiantes; e intercambio de personal educativo, responsables de empresas, organizaciones empresariales y sindicales, cámaras de comercio, y Administraciones educativas.

### **Recursos destinados a las enseñanzas no universitarias**

Según los últimos datos disponibles, la evolución del gasto público en instituciones de educación no universitaria<sup>33</sup> por tipo de Administración, tanto con relación al PIB, como en miles de euros muestra un descenso de la mayoritaria aportación de las Administraciones educativas de las comunidades autónomas entre 2010 y 2009 (943.045.000 euros, y de un 0,09 del PIB), mientras que la aportación del Ministerio creció ligeramente (19.502.000 euros). Esta reducción ha sido mayor en el caso de la enseñanza secundaria, formación profesional y enseñanzas de régimen especial (0,05 puntos porcentuales del

---

*Descenso del gasto público y diferencias territoriales en el mismo*

en miles de euros muestra un descenso de la mayoritaria aportación de las Administraciones educativas de las comunidades autónomas entre 2010 y 2009 (943.045.000 euros, y de un 0,09 del PIB), mientras que la aportación del Ministerio creció ligeramente (19.502.000 euros). Esta reducción ha sido mayor en el caso de la enseñanza secundaria,

32. Consejo Escolar de Estado, Dictamen 26/2012 al Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

33. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística del Gasto Público en Educación. Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2010* (excluidos gastos financieros).



CUADRO III-7. GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA, 2009-2010

Comunidades autónomas	Gasto público por alumno en centro público y concertado (en euros)		Gasto público por alumno en centro público (en euros)		% variación 2009-2010	
	2009	2010	2009	2010	Gasto público por alumno en centro público y concertado	Gasto público por alumno en centro público
Andalucía	4.838	4.732	5.427	5.311	-2	-2
Aragón	5.695	5.475	6.826	6.496	-4	-5
Asturias	6.747	6.623	8.208	7.971	-2	-3
Baleares	6.051	5.972	7.359	7.223	-1	-2
Canarias	5.461	5.166	6.201	5.822	-5	-6
Cantabria	6.463	6.272	7.943	7.549	-3	-5
Castilla y León	6.169	5.976	7.562	7.406	-3	-2
Castilla-La Mancha	6.053	5.827	6.640	6.337	-4	-5
Cataluña	5.600	5.377	6.741	6.444	-4	-4
Comunidad Valenciana	5.828	5.600	6.765	6.441	-4	-5
Extremadura	6.110	5.726	6.965	6.490	-6	-7
Galicia	6.787	6.450	8.041	7.615	-5	-5
Madrid	4.931	4.603	5.990	5.536	-7	-8
Murcia	5.430	5.385	6.262	6.147	-1	-2
Navarra	6.900	6.803	8.590	8.461	-1	-2
País Vasco	7.595	7.388	10.964	10.695	-3	-2
La Rioja	5.914	5.739	7.298	7.027	-3	-4
<b>Total</b>	<b>5.692</b>	<b>5.484</b>	<b>6.703</b>	<b>6.433</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,0</b>

Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2013.

PIB) que en la educación infantil y primaria (-0,03). Por otro lado, hay que señalar que aunque el gasto público por alumno en centros públicos es mayor que el gasto público por alumno en centros públicos y concertados<sup>34</sup>, este ha disminuido más, y que la inversión por alumno, aunque se ha reducido en todas las comunidades autónomas, ni la situación de partida es homogénea territorialmente, ni la magnitud del descenso ha sido igual (cuadro III-7).

En el curso 2010-11, aunque las dos terceras partes de los becarios (76 por 100) estaban cursando educación infantil y obligatoria, el incremento de los mismos respecto al curso anterior (cuadro III-8), ha sido superior en las enseñanzas postobligatorias (5,3

*Becas y ayudas al estudio*

34. A este respecto convendría señalar la conveniencia de que se facilitarían los datos separados por titularidad de los centros.

CUADRO III-8. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN INFANTIL Y EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POSTOBLIGATORIAS

Tipo de enseñanza	Número de becarios		Importe (miles de euros)		Importe medio				
	2009-10	2010-11	2009-10	2010-11	2009-10	2010-11			
Enseñanza obligatorias	1.921.209	1.913.091	100,0	421.257	100,0	422.989	219	221	
Educación infantil	344.008	337.745	17,7	108.184	25,7	116.132	27,5	314	344
Educación primaria	1.099.824	1.089.403	56,9	234.229	55,6	229.824	54,3	213	211
ESO	467.975	477.447	25,0	75.521	17,9	73.418	17,4	161	154
Educación especial	9.402	8.496	0,4	3.324	0,8	3.616	0,9	354	426
Enseñanzas postobligatorias	621.722	654.857	100,0	402.265	100,0	473.758	100,0	647	723
Bachillerato	274.016	293.488	44,8	172.871	43,0	197.844	41,8	631	674
CF grado medio	137.249	150.352	23,0	90.856	22,6	108.888	23,0	662	724
CF grado superior	143.315	133.668	20,4	105.705	26,3	124.599	26,3	738	932
PCPI	29.531	34.494	5,3	9.500	2,4	12.184	2,6	322	353
Otras enseñanzas	33.937	40.646	6,2	21.954	5,5	29.113	6,1	647	716
Sin especificar	3.614	2.209	0,3	379	0,1	1.131	0,2	105	512

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de Becas y Ayudas al estudio Curso 2009-2010 y 2010-2011*.

frente al 0,4 por 100). Dentro de la educación obligatoria, solo ha aumentado el número de becarios en la ESO (2 por 100), mientras que en la postobligatoria han aumentado en todos los niveles, excepto los CFGS, y especialmente entre los que cursaban CFGM y PCPI.

Respecto al importe, el 51 por 100 corresponde a la educación infantil y enseñanzas obligatorias, aunque dentro de este nivel, solo ha aumentado el dirigido a la ESO (9 por 100) y a la Educación Especial. Sin embargo, el importe destinado a las enseñanzas postobligatorias ha crecido el doble (14 por 100) que en las obligatorias, especialmente en los CFGS y PCPI. Consecuentemente, el importe medio se ha incrementado un 12 por 100 en las enseñanzas postobligatorias, frente al 0,8 por 100 de las obligatorias.

La calidad de la enseñanza y el aprendizaje tiene una enorme influencia en el rendimiento de los estudiantes. Sin embargo, los docentes afrontan numerosas transformaciones: una mayor complejidad y diversidad en su tarea docente, el envejecimiento y la escasez de personal en algunos ámbitos. Cuestiones que hacen necesario tomar medidas para aumentar el atractivo de la profesión, renovar sus aptitudes, y atraer a nuevo personal. En este sentido, la Comisión Europea propone definir un marco de competencias o un perfil profesional de los docentes que, mediante criterios basados en las competencias y medidas de aseguramiento de la calidad, sean la base para rediseñar los sistemas de contratación, la formación inicial, y desarrollo profesional.

---

*Cambio en las condiciones del proceso de enseñanza*

Como ya se ha mencionado, algunas de las medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo no universitario, aplicables a los centros públicos y concertados, afectan a las condiciones de trabajo del profesorado, como el aumento de las horas lectivas y del número máximo de alumnos por clase previsto en la LOE. Si bien la entrada en vigor de dichas medidas casi a finales del curso académico, y la poca actualización de los datos impiden valorar el efecto de las mismas, sí parece conveniente analizar, desde una perspectiva comparada la situación de partida de España al respecto.

Otras condiciones, como las retributivas se han visto reducidas entre 2010 y 2012 por las medidas de ajuste fiscal, al igual que en toda la Administración. Sin embargo, en 2010, el salario inicial de los profesores españoles, tanto de educación primaria como secundaria, era superior a la media de la OCDE y la Unión Europea<sup>35</sup>, aunque transcurridos 15 años de la carrera profesional, estas diferencias se reducen. Al final de la carrera docente, los salarios de España también se encuentran por encima de las medias de OCDE y de Unión Europea, aunque se necesitan más años de vida profesional

35. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE. Informe Español*.

**CUADRO III-9. RATIO ALUMNOS-PROFESOR (2010), NÚMERO DE HORAS DE CLASE (2009) Y NÚMERO DE HORAS LECTIVAS OBLIGATORIAS DURANTE EL CURSO ESCOLAR (2010)**

Países	Número de horas lectivas			Horas netas de clase					Ratio alumnos-profesor		
	De 7 a 8 años	15 años (programa típico)	Educación primaria	Primera etapa	Segunda etapa	Educación infantil	Educación primaria	Primera etapa de educación secundaria	Segunda etapa e. secundaria	Educación terciaria tipo A	
				de educación secundaria	e. secundaria (programas generales)						
España	975	1050	880	713	693	13,0	13,2	10,1	9,6	11,7	
OCDE	774	920	779	701	656	14,4	15,9	13,7	13,8	15,5	
UE-21	750	907	755	659	628	13,4	14,3	11,7	12,5	15,2	
Francia	847	1042	918	642	628	21,5	18,7	15,0	9,7	15,7	
Grecia	720	773	589	426	426	—	—	—	—	—	
Italia	891	1089	757	619	619	11,8	11,3	11,9	12,1	18,8	
Portugal	865	882	875	770	770	15,7	10,9	7,9	7,2	14,4	
Alemania	641	933	805	756	713	12,6	16,7	14,9	13,2	11,1	
Países Bajos	940	1000	930	750	750	15,7	15,7	16,5	16,5	14,7	
Finlandia	608	856	677	592	550	11,0	14,0	9,8	17,1	14,4	
Noruega	701	858	741	654	523	m	10,5	9,9	9,4	9,2	
México	800	799	800	1047	843	25,4	28,1	32,7	26,9	14,5	
Inglaterra	893	950	635	714	714	15,9	19,8	17,7	15,2	18,5	
Irlanda	915	935	915	735	735	19,8	15,9	14,4	14,4	15,6	
Japón	735	m	707	602	500	15,9	18,4	14,4	12,2	m	

UE-21: los 21 países europeos que son miembros de la OCDE: Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2011 y 2012. Indicadores de la OCDE*. Informe Español.

(34 años) para alcanzar el salario máximo, mientras que en la mayoría de los países europeos la media es entre 15 y 25 años<sup>36</sup>. Los profesores de educación primaria y secundaria en España ganan más que la media de los trabajadores con estudios terciarios (21 y 38 por 100 respectivamente), y estos porcentajes son muy superiores a la media de la OCDE y la Unión Europea en todos los niveles educativos.

Por otro lado, España es uno de los países, junto con Reino Unido, Irlanda, Italia o los Países Bajos, donde el tiempo total de instrucción es superior a la media de la OCDE y la UE-21. También las horas netas de clase del profesorado español supera a la media de la OCDE y de la Unión Europea en los tres niveles, destacando la educación primaria a este respecto (cuadro III-9).

Finalmente, en España la media de alumnos por clase<sup>37</sup> en los centros públicos de educación primaria (19,9), es más baja que en la OCDE (21,2) e igual que la de la UE-21 (20), mientras que en la primera etapa de la educación secundaria (23,7), es similar a la de la OCDE (23,2) y superior UE-21 (21,9)<sup>38</sup>. También, la ratio de alumnos por profesor en España es más baja en todos los niveles educativos que la media de la OCDE y de la Unión Europea. Además, como en la mayoría de los países, las ratios alumnos/profesor suelen ser más altas en los niveles educativos iniciales, educación infantil y primaria, que en educación secundaria (cuadro III-9).

Respecto a la evolución en España del número medio de alumnos por unidad en las diferentes etapas educativas, hay que señalar que en todas, excepto en educación infantil se produce una tendencia ascendente, aunque la fecha de inicio de la misma difiere (gráfico III-11). Además, excepto en el bachillerato, en todas las etapas el número medio de alumnos por unidad es superior en los centros privados que en los públicos. Finalmente, hay que señalar que aunque en educación infantil se produce una disminución de la ratio entre 2007 y 2010, el comportamiento entre el primer y segundo ciclo<sup>39</sup> es diferente. Así, mientras que en el primero no se supera la ratio recomendada<sup>40</sup> (15), en el segundo ciclo el número medio de alumnos por unidad en España es 21,7.

### ***Consecuencias socioeconómicas a corto y largo plazo del abandono escolar temprano***

La crisis económica está afectando gravemente a la situación laboral de los jóvenes en la UE-27, provocando un aumento generalizado de los que ni estudian ni trabajan,

36. Commission Staff Working Document, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. Accompanying the document Communication from the Commission “Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes” SWD (2012) 374 final.

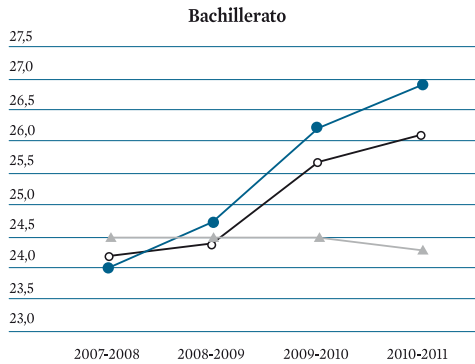
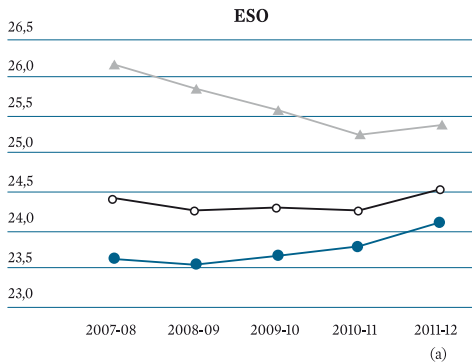
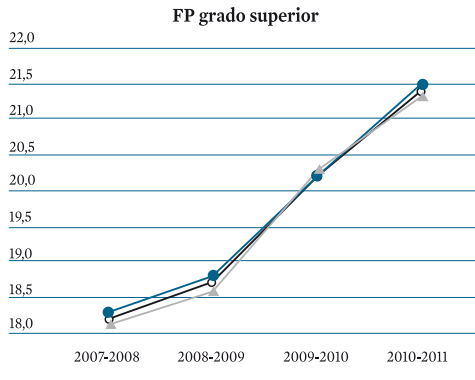
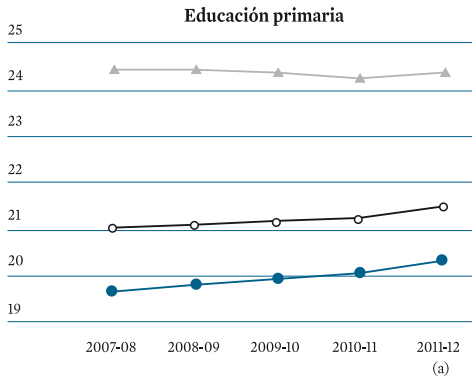
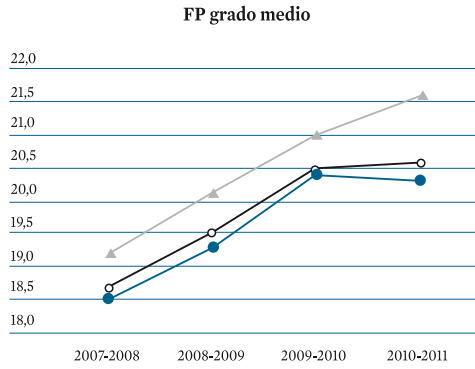
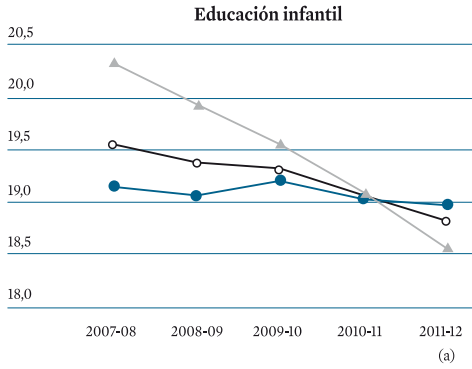
37. Dicha media se obtiene dividiendo el número de alumnos por el número de grupos.

38. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE*. Informe Español.

39. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2013.

40. UNICEF/Innocenti Working Paper (2008). *Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries*.

**GRÁFICO III-11. ALUMNOS POR UNIDAD EN EDUCACIÓN INFANTIL, PRIMARIA, ESO, CFGM, CFGS Y BACHILLERATO POR TITULARIDAD DEL CENTRO (Número medio)**



○ Todos los centros   ● Centros públicos   ▲ Centros privados

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Enseñanzas no universitarias. Centros y servicios educativos. Series, y Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2013.

habitualmente conocidos como NEET en sus siglas inglesas<sup>41</sup>. España, junto a Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, y Portugal, forma parte de un grupo de países en los que las tasas de desempleo juvenil han aumentado el doble o el triple durante la recesión, en los que la proporción de este grupo es mayor que la media de la UE-27 y, en los que la mayoría de los mismos son activos en situación de desempleo, mientras que en la mayor parte de los países europeos se trata de inactivos. Además, en España, a diferencia de la Unión Europea, la mayor parte de estos posee un bajo nivel educativo, dado que con la crisis, la posibilidad de los jóvenes de acceder a un empleo cae, sobre todo en los menos cualificados. Esta situación implica sin duda desperdiciar el potencial de los jóvenes, con las consiguientes consecuencias negativas para la sociedad y la economía, que suponen un coste estimado para España<sup>42</sup> de 15.700 millones de euros al año, lo que equivale al 1,4 por 100 del PIB.

Pero además, la insuficiente formación inicial no solo determina en gran medida una peor empleabilidad, sino que la educación se convierte en 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. Así, según la *Encuesta de Condiciones de Vida*, en 2011 la tasa de riesgo de pobreza se eleva al 28,9 por 100 entre aquellos que han alcanzado un nivel de educación primaria o inferior, y del 25,8 entre los que poseen un nivel de educación secundaria primera etapa, mientras que entre los que tienen educación superior esta proporción se reduce al 10 por 100. Esta pobreza además se trasmite de una generación a otra, pues según los datos aportados por el último módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre no sabía leer ni escribir es del 38,4 por 100, frente al 10,7 por 100 de entre quienes el padre tenía educación superior.

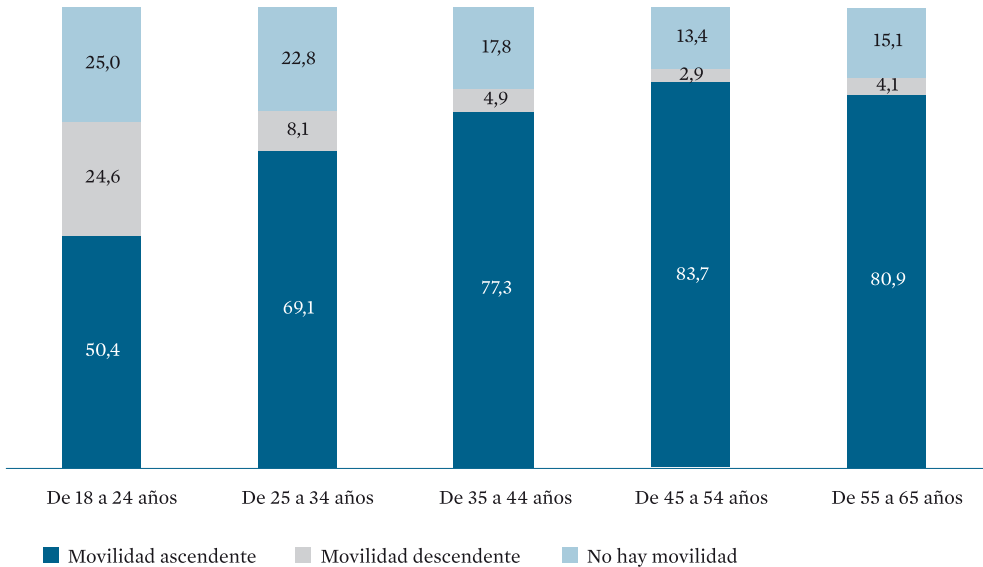
Finalmente, esta generación de jóvenes muy dualizada en términos educativos, está produciendo que la tradicional movilidad educativa intergeneracional ascendente<sup>43</sup>, sea menor entre los más jóvenes (gráfico III-12).

#### **1.2.4. Las enseñanzas superiores: los retos de la universidad**

A pesar de los avances en el reconocimiento derivados del proceso de Bolonia, para incrementar la movilidad académica se considera necesario buscar mejores enfoques.

41. Este indicador, es definido por la OIT como el porcentaje de jóvenes resultante de dividir el núm. de jóvenes desempleados + el núm. de jóvenes no económicamente activos – (núm. de jóvenes no económicamente activos y de jóvenes desempleados que sí siguen algún programa de educación y formación) entre el número total de jóvenes. Para un mayor detalle sobre la situación de los jóvenes en el contexto del panorama general del empleo en España, véase apartado 1.2.1 del capítulo II de esta Memoria.
42. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012.
43. Se entiende la diferencia entre el máximo nivel educativo de la persona y el máximo nivel educativo de sus padres, de modo que será ascendente cuando el de la persona sea superior al de los padres, descendente cuando sea inferior y no habrá movilidad cuando los niveles coincidan.

**GRÁFICO III-12.** MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL DE PERSONAS ENTRE 18 Y 65 AÑOS (En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA)*. Año 2011

Para ello, tal y como señala el último Comunicado de Bucarest<sup>44</sup>, es necesario hacer una aplicación más sistemática y coordinada del Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS), y mejorar la aplicación y evaluación de los resultados del aprendizaje. Pero también otras medidas desde la Unión Europea pueden ayudar a incrementar la movilidad académica. Por ejemplo, promover la Unión Europea como destino de estudio e investigación<sup>45</sup>, o seguir ensayando métodos que permitan pasar de un enfoque centrado en el reconocimiento de la titulación académica individual a otro basado en la confianza en el sistema que haya concedido el título.

*Situación del sistema universitario español ante el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)*

Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma para adaptarse al EEES se puede dar por completada. En la actualidad existen 10.230 títulos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos que gestiona el Ministerio<sup>46</sup>, de los cuales aproximadamente un 70 por 100 (7.190) se puede considerar que

44. Ministerial Conference. European Higher Education Area (EHEA). Bucharest Communiqué, *Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area*, April 2012.

45. Propuesta de refundición de la Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; y la Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

46. <https://www.educacion.gob.es/ruct/home> a 19 de abril de 2012.



se adaptan a la nueva ordenación, aunque dicha adaptación es variable en las diferentes enseñanzas.

El modelo adoptado por España, según el Informe presentado por el Comité de Expertos<sup>47</sup> (que será el punto de partida para abrir un proceso de diálogo sobre las medidas a tomar en el ámbito universitario), aleja al sistema universitario español de la mayoría de los países europeos, dificulta la movilidad internacional, y está planteando algunos problemas de reconocimiento, especialmente en las carreras que tiene una proyección profesional regulada de carácter técnico.

Por otro lado, parece que esta adaptación tampoco ha sido capaz de corregir el excedente de oferta de enseñanza universitaria existente. Así, del total de enseñanzas de grado ofertadas en el curso 2011-2012, casi el 25,8 por 100 de los títulos comienzan con menos del número mínimo de alumnos para garantizar su viabilidad económica (50 estudiantes), a pesar de que esta proporción ha disminuido respecto casi 3 puntos porcentuales respecto al curso 2009-2010. Las ramas de conocimiento con una mayor proporción de enseñanzas con menos 50 estudiantes son: Artes y Humanidades (38,9 por 100), Ingeniería y Arquitectura (36,2 por 100) y Ciencias (35,8 por 100). En este sentido, las últimas medidas de racionalización del gasto que afectan a las enseñanzas universitarias<sup>48</sup>, prevén racionalizar el número de titulaciones de grado mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos, criterio que fijarán las comunidades autónomas en diálogo con las universidades. Sin embargo, habrá que esperar a los próximos cursos para valorar su efecto.

En el curso 2011-12 en las universidades españolas coexisten diferentes estructuras formativas (primer y segundo ciclo, grado y máster), aunque por primera vez el número de estudiantes de grado es superior al de 1.º y 2.º ciclo<sup>49</sup>, lo que pone de manifiesto la plena implantación del EEES en el sistema universitario español.

El número total de estudiantes se ha incrementado un 2,4 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 1.582.714. Los estudiantes que cursaban estudios de grado y 1.º y 2.º ciclo en el curso 2011-2012 han aumentado un 3,1 por 100, mientras que el número de estudiantes de máster, aunque ha continuado teniendo una trayectoria de crecimiento (7,8 por 100), se observa cierta amortiguación en dicha tendencia. También, se observan algunos cambios en la distribución del alumnado en las diferentes ramas de conocimiento en la última década, aunque no se ha conseguido una distribución de los graduados universitarios por campo de estudio más

---

*El número total de  
estudiantes  
universitarios en todos  
los niveles se ha  
incrementado*

47. Informe-Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, elaborado por una Comisión de Expertos nombrada por acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012.

48. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

49. Un total de 824.741 jóvenes son alumnos de grado, 644.912 de primer y segundo ciclo, y 113.061 de máster.

similar a la de los países de nuestro entorno (cuadro III-5). En los últimos diez años, se produce un crecimiento del alumnado en Ciencias de la Salud (67,9 por 100)<sup>50</sup>, y la pérdida de estudiantes en la rama de Ciencias (27,3 por 100). Por tanto, España debería aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas (cuadro III-5), por su contribución al desarrollo de los sectores productivos y el incremento de la productividad.

*Necesidad de mejorar la calidad del sistema universitario: investigación y docencia*

El sistema universitario español necesita mejorar los resultados en sus dos principales misiones: la formación y la generación de nuevas ideas y conocimiento. La falta de universidades españolas de excelencia es indiscutible, pues ninguna de ellas aparece entre las 100 mejores en los principales *rankings* internacionales<sup>51</sup>.

Las universidades españolas son un elemento fundamental del sistema de ciencia y tecnología. Sin embargo, el panorama de la investigación en las universidades es mejorable, tanto con relación a los resultados de los docentes universitarios (sexenios), como a la calidad de las publicaciones científicas, o la posición respecto al registro de patentes<sup>52</sup>.

Para mejorar la calidad y competitividad científica de las universidades, según el Comité de Expertos<sup>53</sup>, se debería dar una mayor diferenciación y especialización de las universidades españolas. En este sentido, cada universidad, debería decidir, con el apoyo de la comunidad autónoma, si desea y actúa para convertirse en centro de investigación de excelencia, o en centro de enseñanza de calidad. Sin embargo, la autonomía universitaria en este sentido se ve limitada por razones de financiación, que en los últimos años se ha visto aún más agudizada por el descenso del gasto de I+D en España, a pesar de la recomendación de la Comisión Europea<sup>54</sup> de mantener la inversión. Pero el incremento de la financiación aunque es condición necesaria no es suficiente para la mejora. Así, por ejemplo, además de una mayor autonomía y rendición de cuentas por parte de las universidades, se señala como conveniente, que la investigación forme parte destacada de los criterios para determinar la financiación de las

50. Este crecimiento obedece al incremento de la demanda de profesionales de la salud y el consiguiente aumento de plazas, y a la diferente clasificación de los estudios de Psicología que pertenecía a la rama de Ciencias Sociales y que se puede clasificar en la rama de la Ciencias de la Salud.

51. Comparecencia de don Víctor Pérez Díaz en el Consejo Económico y Social de España, el 27 de febrero de 2013.

52. Por ejemplo, comparada con otros países europeos (OCDE Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics), las cifras de patentes triádicas en España (4,9 por millón de habitantes en 2009) dejan a nuestro país mal situado en Europa.

53. *Informe-Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, elaborado por una Comisión de Expertos nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012.

54. La Comisión Europea, en su Informe de crecimiento 2012-2013, alertó sobre la necesidad de mantener los presupuestos en I+D, si no es posible aumentar la inversión en algunos países dada la actual situación macroeconómica.

universidades, aumentar la eficiencia del gasto, y que el mismo sea real<sup>55</sup>. Otras cuestiones que deberían mejorar son: la configuración de los actuales Campus de Excelencia Internacional, y una mayor protección de los estudiantes excelentes para que puedan seguir una carrera docente o investigadora.

Por lo que se refiere a la calidad de la formación, aunque las comparaciones internacionales son difíciles de realizar, los datos muestran que los rendimientos académicos de los universitarios españoles son mejorables, y que su integración en el mercado laboral es más difícil en comparación a otros países europeos. La tasa de empleo de los universitarios españoles es menor, sufren mayor subempleo y su diferencial salarial respecto a otros niveles educativos también es inferior.

En el curso 2010-2011 los estudiantes de grado alcanzan un rendimiento medio (relación entre créditos aprobados y matriculados) del 69,7 por 100 los de primer ciclo, los de segundo ciclo del 66,5 por 100, y los de máster del 86,9 por 100. Las tasas de rendimiento más altas se alcanzan en Ciencias de la Salud (80,1 por 100), seguida de Artes y Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, Ciencias, y por último, Ingeniería y Arquitectura (60,5 por 100).

Una buena selección del profesorado, que evite el riesgo de endogamia, cuyo proceso garantice académica y jurídicamente la selección de los mejores, y que promueva la internacionalización y movilidad, es uno de los aspectos más importantes para mejorar la calidad de la docencia y la investigación, y un ingrediente esencial para una mayor diferenciación de las universidades. Para ello, entre otras cuestiones, es esencial la evaluación externa de las universidades. Algunos criterios para dicha evaluación, además de las clasificaciones externas internacionales ya existentes, pueden ser la clasificación de las universidades según los sexenios de su PDI, y la clasificación específica por proyectos de investigación y demás financiación externa. Además, una vez realizada la evaluación, se debería establecer una ordenación final por universidades, dar máxima publicidad a los resultados, y que estos repercutan en la financiación.

España, cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,6 por 100), alcanzando en 2011 el objetivo establecido en el nuevo Marco Estratégico de Educación y Formación 2020 (cuadro III-5). También la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años<sup>56</sup> en los últimos cursos está siguiendo una tendencia creciente, pasando del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 27,9 por 100 en el curso 2011-2012, consecuencia del incremento del número de estudiantes universitarios y, de la reducción de la población en esas edades.

Ahora bien, los titulados españoles en comparación con sus homólogos europeos tienen mayor riesgo de desempleo, menor tasa de empleo (cuadro III-5) y el

55. Véanse Informes anuales de la Confederación de Sociedades Científicas Españolas (<http://www.cosce.org/>).

56. En esta tasa se incluyen solo los estudiantes de grado y de primer y segundo ciclo.

diferencial salarial de los universitarios respecto a otros niveles educativos<sup>57</sup> también es menor. Entre los que trabajan, el porcentaje de sobrecualificación en España es superior al de la UE-27<sup>58</sup>. Datos más actuales<sup>59</sup>, muestran que la sobrecualificación, tanto subjetiva como objetiva<sup>60</sup>, en 2011 es más intensa entre el colectivo universitario (32 y 45 por 100, respectivamente). A pesar del ligero repunte en los últimos años, esta situación está más vinculada al déficit tradicional de puestos para técnicos y profesionales y al sistema universitario, que a la crisis económica. A este respecto, no hay que olvidar que las situaciones de sobrecualificación dan lugar a una menor satisfacción laboral, y a un empeoramiento de la actitud y motivación de los jóvenes en el trabajo.

La internacionalización del alumnado universitario expresa mucho de la calidad de las universidades que los acogen. En España, el alumnado extranjero que desea realizar sus estudios completos en alguna universidad española, es bastante reducido, procediendo tradicionalmente una parte importante del mismo de países iberoamericanos. El número total de estudiantes extranjeros del sistema universitario español se eleva en el curso 2011-2012 al 4,6 por 100 del total de estudiantes, frente al 4,2 por 100 del curso anterior. Por niveles, el 4,2 por 100 de los estudiantes de grado son extranjeros, su presencia en los estudios de máster es del 17,6 por 100; mientras que del total de tesis doctorales leídas en 2011, un 23,6 por 100 lo fueron por extranjeros. En este sentido, una mayor internacionalización del profesorado universitario, y el aumento de la oferta lectiva en inglés podría contribuir a este fin.

Respecto a la movilidad internacional temporal, promovida en el ámbito de la Unión Europea a través del Programa Erasmus, hay que señalar los problemas de liquidez que este atravesó en 2012, debido a la reducción del presupuesto impuesta por los Estados miembros y el Parlamento, y que obligaron a que la Comisión Europea tuviera que aprobar un presupuesto rectificativo. La intensa participación de los estudiantes españoles sigue aumentando en el curso 2010-2011, aunque el número de europeos que entran en España es mayor que el de los españoles que salen. Finalmente, la cercanía de la oferta universitaria ha favorecido la escasa movilidad interna

---

*Potenciar la internacionalización y la movilidad de los estudiantes universitarios*

57. Según *el Informe español: panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012*, en la OCDE en 2010, la media salarial de un titulado en educación terciaria es un 55 por 100 más elevada que la de un titulado en la segunda etapa de educación secundaria, y un 78 por 100 más de media que un graduado que ha alcanzado una titulación en primera etapa de educación secundaria o inferior. En España, las diferencias son menores: 41 y 63 por 100, respectivamente.

58. Véase Memoria CES 2011.

59. IVIE, *Capital Humano*, núm. 140, 2012. "Desajustes laborales y consecuencias".

60. El ajuste subjetivo está basado en la propia percepción del encuestado sobre la utilización de sus conocimientos y habilidades. El ajuste objetivo, se calcula a partir de la diferencia entre el nivel de estudios del joven y el que los encuestados considerarían necesario en sus empleos.

de los estudiantes<sup>61</sup>. Sin embargo, si en pos de una mayor excelencia y eficiencia del conjunto del sistema, la captación del alumnado se convierte en un aspecto de competencia entre las universidades, es necesario que se potencie de manera efectiva el distrito único.

Muchos de los aspectos para un buen funcionamiento de las universidades, aunque no todos, dependen de su financiación. Sin embargo, dadas las previsiones macroeconómicas del PNR de 2013<sup>62</sup>, la situación financiera futura puede empeorar, por lo que diversas instancias nacionales<sup>63</sup> e internacionales<sup>64</sup>, consideran necesario conseguir no solo una financiación mayor, más estable, y sostenible; si no también utilizar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles. En este sentido, aunque la elección del mecanismo de financiación es prerrogativa de cada Estado miembro, muchos países europeos ya han optado por el reparto de los costes, aunque los efectos de dicho reparto son todavía objeto de debate, que debe respaldarse con más investigación y análisis, y que en ningún caso debe descuidar la atención a la equidad y la accesibilidad.

---

*Financiación de la educación: priorizar la inversión pública y la eficiencia de los recursos*

España se encuentra entre los once países europeos<sup>65</sup> donde más se ha reducido (más de un 10 por 100) la financiación pública de las universidades entre 2008 y 2012<sup>66</sup>. Las divergencias a lo largo de Europa en las tendencias recientes de financiación, pueden agravar las diferencias ya existentes respecto a la inversión en educación superior. Así, mientras en los países del norte y oeste de Europa, el gasto en educación superior era superior a la media en 2008 y la evolución reciente es de estancamiento o incluso crecimiento, en los países del sur y del este, la situación de partida es inferior a la media y la evolución peor. Estas reducciones tienen claramente un impacto negativo en la retención de estudiantes e investigadores, y por tanto, en el desarrollo de una economía del conocimiento.

En España, los recursos financieros destinados a la educación superior son menores que los de los países de nuestro entorno. Así, mientras la media del gasto en la

61. De hecho, el número de becas concedidas por el Programa Séneca en el curso 2011-2012 fue de 2.129, siendo además habitual que no todas se activen.

62. <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/29B5272B-EC30-478C-80F2-B29D675CD4E7/0/PNRES-pa por 100C3 por 100B1a2013.pdf>.

63. *Op. cit.*

64. European University Association, *Financially Sustainable. Universities II*. European universities diversifying income streams, 2011.

EACEA; Eurydice; Eurostat; Eurostudent, *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report* Brussels: Eurydice, 2012.

65. España, República Checa, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos y Portugal.

66. European University Association (EUA), *Public Funding Observatory*, June 2012.

OCDE<sup>67</sup> era en 2009 del 1,6 por 100 de PIB, en España se reduce al 1,3 por 100. A pesar de ello, España es uno de los países que más ha aumentado el gasto anual por estudiante en el periodo 2004-2009, por lo que España partiendo de posiciones más desfavorables, ha alcanzado niveles similares a los de los países de su entorno (gráfico III-5). El gasto en I+D respecto al PIB en España es todavía inferior al de la media de la UE-27 (1,4 frente al 2 por 100), y bastante alejado del que se realiza en países como Finlandia, Suecia o Alemania (3,9; 3,6 y 2,8 por 100). Sin embargo, en cuanto a sectores de actuación, la mayor debilidad se encuentra en el ámbito empresarial (UE-27 el 1,3 y en España el 0,7 por 100), pues el gasto en educación superior no es muy diferente a la media: 0,5 por 100 en la UE-27 frente al 0,4 por 100 en España. En este sentido, habría que señalar la conveniencia de aumentar las sinergias entre la universidad y las empresas. Además, en España la financiación de las universidades procede fundamentalmente de fondos públicos (80 por 100), y el sistema de financiación se guía esencialmente por variables docentes y estructuras de coste de su personal, descuidando la investigación y la transferencia de resultados.

El sistema de financiación de las universidades, según algunos expertos<sup>68</sup>, ha de atender a la actividad docente e investigadora y, al valor que su actividad aporta a la sociedad; así como su calidad y eficiencia. Para ello será necesario establecer un conjunto de criterios e indicadores de los resultados de las universidades y el conjunto del sistema universitario español, así como impulsar desde las comunidades autónomas la implantación de sistemas de contabilidad analítica en las universidades, con repercusión en la financiación de las mismas. Además, una financiación basada en resultados y en la calidad de los servicios prestados podría desarrollarse según el esquema propuesto por el Consejo de Universidades<sup>69</sup>, que contempla la coexistencia de ambos mecanismos de financiación.

Por otro lado, muchas universidades europeas están realizando importantes esfuerzos para diversificar sus fuentes de financiación, en especial a través de contratos con el sector empresarial y en la captación de financiación filantrópica. También la búsqueda de distintas fuentes de financiación, a través de la matrícula de los estudiantes, ha sido objeto de controversia en la Unión Europea. Sin embargo, dada la contribución de la educación a la reducción de la desigualdad y su importante papel redistributivo<sup>70</sup> y, en concreto, la aportación de la educación universitaria a la igualdad de oportunidades, la movilidad social y la mejora de la empleabilidad de

67. OCDE, *Education at a Glance*, 2012.

68. Fundación BBVA-IVIE, *Universidad, universitario y productividad en España*, 2012.

69. Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria. Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español, 2010.

70. Véase Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

**RECUADRO III-2. PROPUESTAS PARA UNA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA ESTABLE Y SOSTENIBLE**

**Propuestas para una financiación estable, orientada en resultados y en la calidad del servicio prestado**

La conveniencia de que las competencias en investigación pasen a depender del Ministerio de Educación.

Mantener el objetivo europeo de invertir el 3 por 100 del PIB en educación superior. Reducir el grado de vinculación de la financiación de las universidades a sus *inputs* y aumentar la vinculación a sus *outputs*.

Potenciar los contratos-programa entre universidades y comunidades autónomas.

Establecer planes de financiación plurianuales.

Realizar evaluaciones periódicas y externas de calidad de las universidades, cuyo resultado repercute en la financiación.

Vincular la financiación asociada a la docencia a la empleabilidad de los titulados.

Impulsar en mayor medida programas nacionales de investigación competitivos entre universidades.

**Propuestas para diversificar las fuentes de financiación**

Ampliar la oferta docente no reglada, como por ejemplo programas de aprendizaje continuo o cursos a empresas.

Impulsar y potenciar una Ley de Mecenazgo que promueva e incentive que particulares y empresas promuevan la financiación de actividades científicas (*business angels*).

Generar agencias que regulen los retornos a la universidad producidos por las empresas asentadas en sus parques científicos, y por las empresas y desarrollos tecnológicos sobrevenidos (*spin-offs*).

Fuente: Comisión de Expertos nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012, *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, 2013.

los jóvenes, el aumento de las tasas universitarias debe ponerse en conexión con la política de becas y ayudas al estudio, cuestión que se trata más adelante, desde una perspectiva comparada.

Pero para poder diversificar la financiación universitaria en España, sería necesario un mejor conocimiento del coste y del valor de los servicios prestados por las universidades. Sin embargo, según el informe de la Comisión de Expertos, ni las comunidades autónomas, ni las universidades han implantado sistemas de contabilidad analítica, a pesar de ser uno de los requisitos para la implantación de los estudios de grado del Plan de Bolonia. Además, la obtención de nuevos fondos resulta

difícil porque la mayoría de las universidades carecen de una organización específica dedicada a este fin, y por la rigidez de las actuales estructuras de gobierno y toma de decisión universitarias.

La aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las universidades, comúnmente denominada tasas, al coste efectivo de los mismos, previstos en las

*Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos*

medidas de racionalización del gasto público<sup>71</sup>, ha supuesto un incremento del 16,7 por 100 en el precio medio del crédito matriculado por primera vez en las titulaciones de grado. Sin embargo, dicho incremento ha sido muy desigual entre comunidades autónomas (por ejemplo del aumento del 66,7 por 100 en Cataluña, al mantenimiento del precio en

Galicia), lo que ha añadido aún mayor heterogeneidad a la existente previamente, debida entre otras cosas a los diferentes grados de experimentalidad de las enseñanzas que establecen cada una<sup>72</sup>. En el caso de los estudios de máster, el aumento del precio medio ha sido superior (un 32 por 100 en el caso de experimentalidad máxima, y un 46,8 por 100 en los de experimentalidad mínima). La heterogeneidad por comunidad autónoma es menos contundente que en los estudios de grado, sin embargo esta es mayor en los máster que no habilitan para el ejercicio de una profesión regulada, que en los que sí habilitan.

Tras el aumento de este año, España se aleja del modelo mediterráneo de precios más moderados, para convertirse en el tercer país más caro de la UE-15 en estudios de grado, y el cuarto en los de máster<sup>73</sup>, y acercarse más a países anglosajones. Sin embargo, tal y como se acordó en 2010 por el Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria<sup>74</sup>, los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, para conocer de forma adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios. En España recibe algún tipo de beca alrededor del 23 por 100 de los estudiantes<sup>75</sup>, mientras que el número de estudiantes que no reciben ningún tipo de beca es más alto que en la mayoría de los países de precios altos.

Con datos para el año 2009, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,11 por 100) era inferior al promedio de la OCDE<sup>76</sup>

71. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

72. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2012-13*.

73. Véase Memoria CES 2011, así como Observatorio del Sistema universitario (OSE). *Estudiar en Europa, Precios de matrículas y becas en las universidades europeas*. Diciembre 2012.

74. Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria. Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español, 2010.

75. Aunque la cifra está sobreestimada al contar becas en vez de becarios, y no tener en cuenta el cobro simultáneo de más de una beca.

76. OCDE, *Education at a Glance*, 2012.



(0,29 por 100), similar al de Francia (0,10 por 100) o Suiza (0,11 por 100), pero inferior a los países mediterráneos, y muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,44 por 100) o Dinamarca (0,65 por 100). En España, según los últimos datos disponibles (curso 2011-12), se ha continuado realizando un importante esfuerzo en becas y ayudas para realizar estudios universitarios, siendo este ligeramente superior al del curso anterior (cuyo aumento respecto al número de beneficiarios fue de 8,9 y respecto al importe del 14,5 por 100). Así, teniendo en cuenta la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad, el número de beneficiarios se sitúa en 479.356, lo que representa un 10,4 por 100 más que el curso anterior. Asimismo, realizó una inversión de 1.145.163.462 euros, lo que supuso un incremento del 14,8 por 100.

### 1.3. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE EN LA POBLACIÓN ESCOLAR Y ADULTA

La adquisición de competencias para la vida y el mundo laboral no debería circunscribirse a la etapa escolar o universitaria, por lo que, cada vez más, los modelos educativos desarrollados se inspiran en el paradigma del “aprendizaje permanente”, que persigue, entre otras cuestiones, la readaptación constante de competencias y la recualificación profesional. La noción de aprendizaje permanente comprende toda actividad de aprendizaje emprendida a lo largo de la vida (ALV), con el objetivo de mejorar o ampliar conocimientos, habilidades y competencias, desde una perspectiva personal, cívica, social y/o relacionadas con el empleo. No existe, por tanto, un marco definido del ALV como tal, que se nutre de la aportación de diferentes niveles y subsistemas de formación y educación autónomos, como la formación profesional o la formación para el empleo, ampliamente tratados en distintos apartados de esta Memoria<sup>77</sup>, así como del aprendizaje informal, es decir, el que las personas llevan a cabo autónomamente, fuera de las estructuras de formación y acreditación institucionalizadas<sup>78</sup>, y que adquiere cada vez una mayor importancia. El presente apartado, por su parte, se centrará en señalar el enfoque general que el ALV debe tomar en el conjunto de políticas educativas de los países miembros de la Unión Europea y en hacer balance general de la participación en actividades vinculadas al mismo en España,

77. Además de lo ya contemplado en este mismo capítulo, con respecto a la reforma de la formación profesional introducido por el Real Decreto 1529/2012, véanse en el capítulo II, los apartados 1.3.3 (Balance del año en políticas activas de empleo) y 2.2 (El marco normativo de las relaciones laborales), para sendos análisis sobre la evolución de la formación para el empleo, así como sobre la reforma del contrato para la formación y el aprendizaje.

78. INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA)*, Informe metodológico 2012. Para que se considere ALV, la actividad realizada ha de ser organizada (incluyendo la posibilidad de que sea autoorganizada) y deliberada (con la intención de aprender). Además del aprendizaje informal, se incluye el no formal (habitualmente fuera de los establecimientos de formación institucionalizados, por ejemplo en el centro de trabajo o en asociaciones, pero estructurado), así como el formal (en centros de educación y formación, generalmente validado por certificaciones socialmente reconocidas y estructurado).

CUADRO III-10. TASAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN FORMAL Y/O NO FORMAL

	Actividades de educación formal y/o no formal	Actividades de educación formal	Actividades de educación no formal
<b>Sexo</b>			
Hombres	41,67	11,28	35,53
Mujeres	40,61	12,62	34,1
<b>Máximo nivel educativo alcanzado</b>			
Primera etapa de secundaria, primaria y sin estudios	25,75	5,8	22,07
Estudios de grado medio	47,9	19,13	37,8
Estudios de grado superior y universitarios	59,19	15,18	52,07
<b>Situación laboral</b>			
Empleado	44,59	8,01	40,69
Desempleado	33,76	8,44	28,86
Inactivo	39,79	27,41	24,82
<b>Edad</b>			
De 18 a 24 años	70,06	52,11	41,47
De 25 a 34 años	47,86	14,46	40,45
De 35 a 44 años	39,71	6,19	36,67
De 45 a 54 años	36,09	4,11	33,93
De 55 a 65 años	22,96	2,12	21,77
<b>Total</b>	<b>41,14</b>	<b>11,94</b>	<b>34,82</b>

Fuente: INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje*, 2011.

especialmente en el aprendizaje informal, a partir de datos de la *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje* (EADA), elaborada por el INE, y sus principales implicaciones en términos de adquisición de competencias.

Según la Comisión Europea, la participación en el ALV parece haberse estancado en la Unión Europea en los últimos años y, por ello, aboga por incidir en la creación de estructuras de cooperación entre los agentes implicados sólidas, y en las alianzas público-privadas que reactiven la presencia del ALV entre la población.

España, por su parte, se sitúa algo por encima de la media de la UE-27 en cuanto a las tasas de participación de la población adulta en el ALV, si bien, y dada la aún desigual participación por colectivos, es necesario un mayor esfuerzo centrado en algunos de ellos, como los empleados de mayor edad<sup>79</sup>, en aras del reciclaje o mejora de sus competencias.

Aún hay, en este sentido, obstáculos a la participación en el ALV entre la población. Menos de una de cada cuatro personas con estudios de grado superior y universitarios manifiesta tener la intención de “seguir aprendiendo”, proporción que desciende aún más si lo hace el nivel de estudios alcanzado. Las principales dificultades que encuentran las personas que, queriendo participar en actividades de aprendizaje,

79. Comisión Europea, *Commission Staff Working Document. Rethinking Education: Country Analysis*, 2012.

no pueden hacerlo, están vinculadas a la falta de tiempo disponible, si bien existen diferencias importantes entre las mujeres (para las que se debe en mayor medida a las responsabilidades familiares) y los hombres (que aducen incompatibilidad con el horario de trabajo en mayor medida que las mujeres). Además, si bien las primeras causas pierden importancia con el aumento del nivel educativo, las dificultades debidas a las responsabilidades laborales aumentan considerablemente con el nivel de estudios.

Una manera de incentivar la participación, por otro lado, reside en que la adquisición de competencias se construya sobre experiencias de aprendizaje anteriores, para lo que hacen falta mecanismos flexibles de evaluación y validación de las competencias adquiridas en entornos no formales. En España, en 2011, más de 5,5 millones de personas entre 18 y 65 años participaban en algún tipo de actividad de aprendizaje informal, superando con creces el número de participantes en el aprendizaje formal (3,5 millones de personas). La participación, que disminuye paulatinamente con la edad, tiene en gran medida como objetivo el aprendizaje de idiomas, especialmente entre los más jóvenes, pues conforme avanza la edad adquieren más importancia materias como la informática.

En cuanto a los contenidos, las competencias básicas (lingüísticas, matemáticas y científicas), claves para garantizar el éxito de cualquier aprendizaje, deben completarse con nuevas competencias transversales, como pueden ser las digitales, la capacidad de aprender a aprender, las competencias sociales y cívicas, la iniciativa y el emprendimiento, la creatividad y la expresión cultural y artística<sup>80</sup>.

Las competencias digitales y el aprendizaje de idiomas ya son dos de las prioridades de las políticas educativas de los estados miembros (cuadro III-6), si bien sigue siendo necesario un mayor esfuerzo en aumentar la eficiencia y el retorno obtenido de los recursos destinados a ellos, por ejemplo naturalizando su uso a través de su integración en el aprendizaje de otras materias<sup>81</sup>.

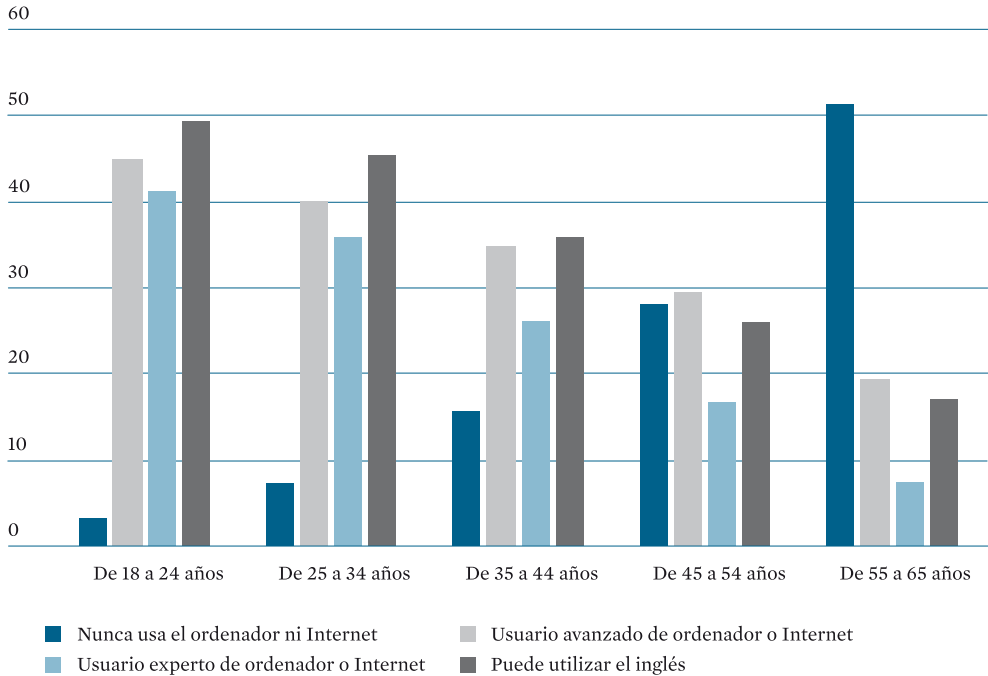
En 2012 la Comisión Europea, en respuesta a una petición del Consejo, ha presentado el primer indicador de referencia en competencias lingüísticas. Para el año 2020, al menos el 50 por 100 de la población de 15 años debería ser usuario independiente de la primera lengua extranjera y al menos el 75 por 100 de alumnos en secundaria primera etapa deberían estudiar al menos dos lenguas. Actualmente, en la Unión Europea, dichos indicadores se sitúan en un 42 y un 61 por 100 respectivamente. El inglés, se ha convertido, *de facto*, en la primera lengua extranjera en la mayoría de países europeos

80. Comisión Europea, *Assessment of Key Competences in initial education and training: Policy Guidance*, 2012.

81. En el caso de los idiomas, esto se lleva a cabo a través del Content and Language Integrated Learning (CLIL) que supone la enseñanza de las materias habituales en lenguas distintas a la materna. Las competencias digitales, por su parte, facilitan que se extienda entre la población el uso de los recursos educativos abiertos (REA u OER en sus siglas en inglés), que facilitan la autonomía y la reducción de costes en el aprendizaje.

**GRÁFICO III-13. COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS Y DIGITALES**

(En porcentajes)

Fuente: INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje*, 2011.

por lo que la Unión Europea aboga por que los nuevos objetivos se enfoquen a la adquisición de una segunda lengua extranjera<sup>82</sup>.

España dista aún de ser un país en que esté extendido el conocimiento de una segunda lengua extranjera. Si bien un 30,4 por 100 de la población entre 18 y 65 años afirma tener un nivel medio de dominio de una lengua extranjera distinta a la materna, solo un 14 por 100 tiene un nivel avanzado.

Respecto a las competencias para el emprendimiento, como ya se ha mencionado, España es el tercer país de la Unión Europea, tras Eslovaquia y Polonia, en que un mayor porcentaje de personas entre 18 y 64 años considera contar con los conocimientos y habilidades necesarios para montar un negocio.

## 2. Vivienda y cohesión social

### 2.1. PROBLEMAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y SU MANTENIMIENTO

Como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, en 2012 continuó empeorando considerablemente la capacidad de las familias

82. Comisión Europea, *Language competences for employability, mobility and growth*, 2012.

para acceder y mantener de forma adecuada la vivienda, siendo hasta ahora escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada<sup>83</sup>, que recoge nuestra Constitución (art. 47), y que contemplan varios Estatutos de Autonomía<sup>84</sup>.

La vivienda habitual además de ser una necesidad básica de las personas, es un derecho social imprescindible para desarrollar otros derechos constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad o a la libertad<sup>85</sup>. Esta conexión entre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales, hace que el carácter “digno y adecuado” de la misma deba definirse a partir de su relación con el resto de derechos tutelados por el ordenamiento y por las diferentes declaraciones y pactos internacionales sobre derechos humanos. Por tanto, este derecho se configura a través de las más diversas perspectivas jurídicas (civil, hipotecaria, urbanística, financiera, fiscal, etc.). En los últimos años, la situación de crisis económica está afectando tan gravemente al acceso y mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas, que pone en cuestionamiento este derecho, tal y como reflejan diversos informes de Naciones Unidas<sup>86</sup>. De hecho, el más reciente señala claramente que las políticas de financiación de la vivienda afectan directamente al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda, y que por ello, los Estados deben asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos, de forma que no se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, así como promover la seguridad de la tenencia.

### **Dificultades para mantener la vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad**

Las deficiencias y problemas asociados a la vivienda incluyen tanto las condiciones de habitabilidad, como la adecuación de las viviendas. Se trata de problemas que oscilan desde la situación más extrema de privación severa a la carencia de determinadas condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Los únicos datos sobre el grado de habitabilidad de las viviendas en términos comparados se refieren a las goteras, las humedades en las paredes y suelo, y la

83. Marcos Vaquer Caballería, *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, 2011.

84. Algunos Estatutos de Autonomía de última generación han proclamado este derecho (Cataluña: art. 26, Comunidad Valenciana: art. 16, Islas Baleares: art. 22), y otros establecen un principio rector de los poderes públicos de la comunidad autónoma al servicio de la efectividad del derecho constitucional (Andalucía: art. 25, Aragón: art. 27, Castilla y León: art. 16.14).

85. *Informe del Defensor del Pueblo sobre vivienda, crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas*, 2012.

86. Naciones Unidas (2008): *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothar. Asimismo, Naciones Unidas (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sra. Raquel Rolnik.

*La habitabilidad y adecuación de la vivienda en España empeora ligeramente*

podredumbre en ventanas y suelo, así como falta de luz. La renovación del parque de viviendas en España, nos sitúa en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-15. Este tipo de problemas, son los más frecuentes tanto en la UE-15 como en España (gráfico III-14), pero mientras que su prevalencia ha permanecido más o menos constante en el entorno europeo, en España ha aumentado desde el inicio de la crisis. Se ha incrementado de manera más acusada en los grupos más vulnerables, como los que viven por debajo del umbral de la pobreza y los jóvenes, aunque también hay que señalar el incremento de este problema entre la población adulta. También aumenta el porcentaje de población que no puede permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada (gráfico III-14). Esta situación, que algunos han definido como pobreza energética, se agrava<sup>87</sup> entre los parados (13,3 por 100), extranjeros de fuera de la Unión Europea (16 por 100), y entre la población con menor renta.

Los últimos datos disponibles señalan un ligero aumento de los problemas de *overcrowding* o hacinamiento<sup>88</sup> en España, mientras que en el resto de la Unión Europea se mantiene bastante constante. Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo. La incidencia de exclusión severa en España, aunque es más baja que en los países de nuestro entorno, está aumentado en los últimos años, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, los jóvenes y los que viven en alquiler.

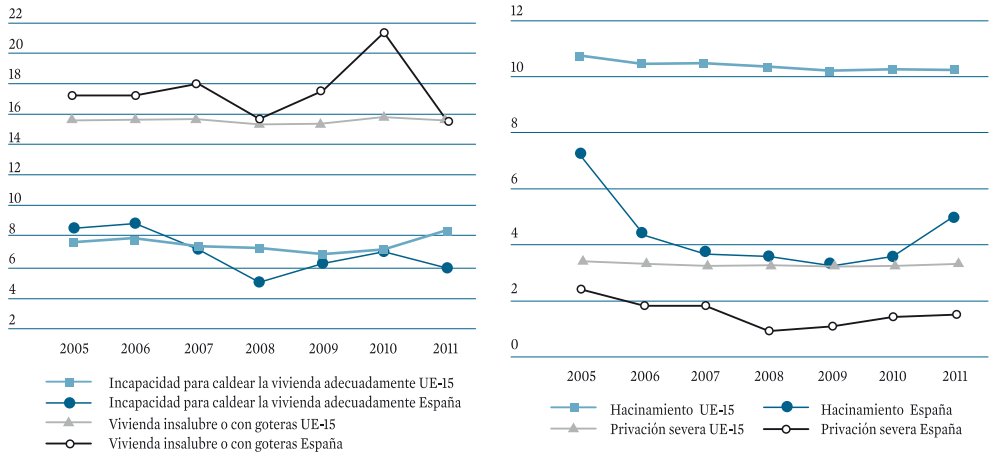
Un reciente estudio<sup>89</sup>, con el fin de abordar la cuestión del mantenimiento de la vivienda en condiciones de adecuada habitabilidad, ha elaborado un indicador que trata de medir la dificultad de los hogares en materia residencial. Para ello, agrupa tres indicadores simples: hacinamiento, tenencia de una vivienda insalubre o con goteras, y hogares que, al restar de su presupuesto los gastos de vivienda, se sitúan por debajo del umbral de pobreza severa, y a partir de este indicador se clasifica a los hogares por el grado de dificultad para mantener la vivienda. Así, los que se manifiestan afectados por al menos uno de los indicadores tendrían dificultades moderadas, mientras que los afectados por los tres se encontrarían en una situación de dificultad severa. España ocupaba en 2010 la decimotercera posición entre los países con mayor índice

87. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

88. Eurostat considera hacinamiento si un hogar no tiene un número de habitaciones disponibles igual a: una habitación para el hogar, una habitación para la pareja del hogar, una habitación para cada persona soltera de 18 años o más, una habitación para cada par de personas solteras del mismo sexo entre 12 y 17 años, una habitación para cada persona soltera entre 12 y 17 años no incluida en la anterior categoría; y una habitación para cada par de niños menores de 12 años.

89. Obra Social "La Caixa", Colección Estudios Sociales núm. 35, *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, 2012.

**GRÁFICO III-14.** EVOLUCIÓN DE DETERMINADAS CARENCIAS MATERIALES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA, 2005-2011  
(En porcentajes)



Fuente: Eurostat.

de dificultad moderada (26,9 por 100), aunque se ha producido un incremento desde 2007 de cuatro puntos porcentuales. Finalmente, hay que señalar que en España el número de hogares cuya renta disponible se sitúa por debajo del umbral de pobreza una vez descontados los gastos en vivienda, ha aumentado de un 8,8 por 100 en 2007 a un 11,6 por 100 en 2010.

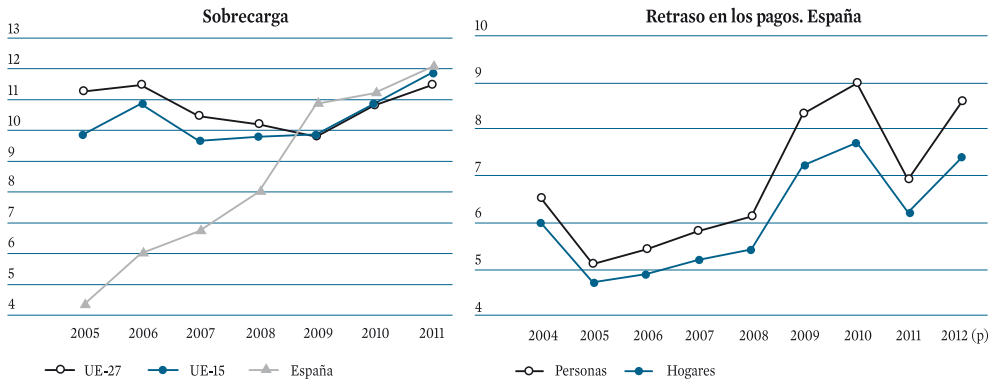
La persistencia de la crisis y las mayores dificultades de las familias para acometer las reformas necesarias para un mantenimiento adecuado de la vivienda, hacen prever una tendencia hacia una mayor degradación del parque de viviendas de mayor antigüedad.

### Mayor vulnerabilidad en el mantenimiento de la vivienda por el incremento de los impagos

En España, la discrepancia entre los niveles de ingresos, y los precios y alquileres de las viviendas, combinada con el aumento del desempleo, continuó en 2012 repercutiendo en el aumento de la carga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos, y en el incremento de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal. Ello se traduce en un incremento de los impagos, las ejecuciones hipotecarias y, en último término, del número de personas sin hogar, especialmente entre los más pobres y vulnerables, dada su menor resistencia a las conmociones económicas y su escasa capacidad de pago<sup>90</sup>.

90. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre España (E/C.12/ESP/CO/5), pág. 21; Amnistía Internacional, Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012, índice AI: EUR 41/005/2012 (Londres, 2012).

**GRÁFICO III-15.** EVOLUCIÓN DE LA SOBRECARGA DEBIDA A COSTES DE ALOJAMIENTO, Y DE LAS PERSONAS Y HOGARES QUE HAN TENIDO RETRASOS EN EL PAGO DE GASTOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA PRINCIPAL



Fuente: Eurostat e INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2012. Resultados provisionales.

### *La sobrecarga de los gastos relacionados con la vivienda, un problema creciente*

En 2011, el 12,1 por 100 de la población española tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento<sup>91</sup> el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Además, el efecto de la crisis en esta sobrecarga ha sido mayor en España que en la UE-15 (gráfico III-15).

Además, aunque en España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, su incidencia es superior, y su evolución a raíz de la crisis, peor. Este problema se concentra de forma preocupante en la población con menores ingresos (41,7 por 100) y entre los que se alojan en alquiler libre (48,1 por 100). Además, desde el inicio de la crisis, ha aumentado la incidencia de esta sobrecarga entre los jóvenes (16,7 por 100), entre los que tienen una vivienda hipotecada (13,8 por 100), y entre los que residen en áreas escasamente pobladas (11,3 por 100), aunque su frecuencia sea bastante más inferior que en los casos anteriores.

Finalmente, esta sobrecarga también tiene un peso importante en los hogares monoparentales (33 por 100), en los compuestos por un adulto menor de 65 años (29,7 por 100) y en los hogares unipersonales (20,5 por 100), tanto femeninos (18,2 por 100), como masculinos (23,6 por 100). Además, hay que señalar, por su efecto sobre la infancia, el importante incremento de este problema tanto en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (18,6 por 100), que partiendo de menores valores de sobrecarga son el tipo de hogar donde más ha aumentado su incidencia (12 puntos

91. Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.



porcentuales), como en los hogares monoparentales, cuya mayor incidencia inicial no ha impedido un importante crecimiento de la misma (10 puntos porcentuales).

Además, la crisis económica y la importante destrucción de empleo está produciendo que muchos hogares y personas tengan retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen, sobre todo en los hogares que residen en alquiler<sup>92</sup> (gráfico III-15). El colectivo que en mayor proporción sufre este problema son los extranjeros no comunitarios (20,2 por 100) y las familias monoparentales (11,3 por 100), que a su vez son grupos de población en los que el alquiler de la vivienda principal es más frecuente (67,3 y 17 por 100 respectivamente). Pero también sufren este problema en mayor proporción que la media, los parados (16,5 por 100), los hogares con niños dependientes (11,3 por 100), y los que tienen menos ingresos (17,3 y 12,3 por 100 entre los que se encuentran el 1.º y 2.º decil de ingresos).

---

*Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal*

A pesar de que con la crisis ha bajado ligeramente la proporción de la población que tiene su vivienda en propiedad, este régimen de tenencia sigue siendo mayoritario frente al alquiler. Así, en 2011 España sigue estando entre los países con los mayores porcentajes de vivienda en propiedad (82,7 por 100). Esta situación, a pesar de que España no presente los mayores porcentajes de vivienda en propiedad con hipoteca (32,9 por 100)<sup>93</sup>, se encuentra en la base de que las deudas por hipotecas constituyan la causa principal del endeudamiento de las familias españolas. De hecho, según destaca un reciente informe del CES<sup>94</sup>, las deudas por compras de activos inmobiliarios se situaban en 2008, para todos los tramos de renta y riqueza, en un porcentaje muy parecido, entre el 80 y el 85 por 100, aunque conforme aumenta la renta y la riqueza, pierde peso relativo el endeudamiento por compra de vivienda principal y lo ganan otras propiedades inmobiliarias.

---

*Las deudas para la adquisición de la vivienda y la quiebra familiar*

La acentuación de la crisis económica a lo largo de 2012 se sintió en las familias que tienen un crédito hipotecario, mostrándose una ligera aceleración de las ratios de dudosidad<sup>95</sup>. Pero además, según diversos análisis realizados a partir de los datos

92. INE, *Módulo sobre Bienestar de la Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2010.

93. Holanda (59,6 por 100) y Dinamarca (52,7 por 100).

94. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

95. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presentan dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

procedentes de la *Encuesta Financiera* que realiza el Banco de España, correspondiente a 2008, la crisis económica y el exceso de endeudamiento han provocado serios problemas financieros en todos los niveles de renta. En el conjunto de la población, entre 2002 y 2008, se ha doblado entre las familias endeudadas el porcentaje de aquéllas con dificultades para abordar los pagos correspondientes a estas deudas, hasta alcanzar al 16,5 por 100 de los mismos<sup>96</sup> para el conjunto de los hogares endeudados, y el 46,5 por 100 entre los hogares con menor renta. Además, con la crisis la incidencia de este problema ha crecido especialmente en las rentas medias, en las familias encabezadas por los más jóvenes, por los más mayores, por empleados por cuenta ajena y por jubilados<sup>97</sup>.

El aumento de estas situaciones críticas, da cuenta de la vulnerabilidad de muchos hogares, y del consiguiente incremento de los impagos. El impago es un indicador estrechamente vinculado al nivel de endeudamiento, que normalmente se traduce en un aumento de las ejecuciones hipotecarias.

El profundo impacto que para las familias tienen los desahucios es evidente. Sin embargo, se trata de un problema social para cuyo análisis se carece de fuentes de información que recojan las diferentes características y dimensiones reales del problema. Desde el punto de vista puramente procesal, el Consejo General del Poder Judicial<sup>98</sup>, contabilizó en 2012 un total de 91.622 ejecuciones hipotecarias presentadas en TSJ<sup>99</sup>, lo que supone un incremento del 17,7 por 100 respecto al año anterior, aunque el total acumulado desde 2007 alcanza las 441.060 ejecuciones. También se ha producido un incremento del 13,9 por 100 de los lanzamientos con cumplimiento positivo respecto al año anterior, alcanzando una cifra de 46.408 en 2012 y de 159.763 en términos acumulados desde el inicio de la crisis. No obstante hay que señalar que esta estadística no distingue entre ejecuciones de locales comerciales y viviendas, ni entre viviendas habituales y segundas residencias, no informa sobre el resultado final de las ejecuciones, ni sobre las características de los que las sufren, y no permite distinguir entre las ejecuciones hipotecarias y los desahucios.

96. Medidos a través del porcentaje de hogares con deudas pendientes, con graves problemas para superar los pagos de sus deudas, equivalentes al 40 por 100 de su renta o de los ratios de deuda respecto a la renta del hogar.

97. A. Valiño Castro, en Información Comercial Española, ICE, *Revista de economía* núm. 867. *Economía de la vivienda en España*, julio-agosto 2012, "Efectos de la crisis en la accesibilidad a la vivienda de las familias en función de su composición y residencia".

98. Consejo General del Poder Judicial, *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales*. Tercer trimestre de 2012.

99. Esta estadística no da una idea real de todos los inmuebles que se están ejecutando en los juzgados, dado que una única petición puede conllevar la subasta de varios bienes. Además, aunque todo el procedimiento de ejecución hipotecaria no se reduce al hecho del desahucio, suele terminar en desahucio y en la mayoría de los casos este no se llega a realizar con carácter forzoso, puesto que en la mayoría de los casos las personas afectadas, especialmente si tienen hijos menores de edad, prefieren abandonar antes la vivienda, situación que no queda reflejada en los datos de lanzamientos por orden judicial.

**CUADRO III-11.** PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN Y ADJUDICACIÓN POR EJECUCIÓN HIPOTECARIA, Y DACIONES EN PAGO DE PRIMERA VIVIENDA, 2012.

	Procedimientos de ejecución de hipoteca	Adjudicaciones por ejecución de hipoteca	Daciones en pago
<b>% primera vivienda</b>	<b>74,8</b>	<b>77,0</b>	<b>80,4</b>
	Madrid (91,1%)	Extremadura (92,9%)	Extremadura (96%)
Comunidades autónomas con más peso relativo	País Vasco (84,4%)	Madrid (91,3%)	La Rioja (93,2%)
	Cataluña (83,6%)	Navarra (90,0%)	Navarra (91,7%)
	La Rioja (82,0%)	Cataluña (83,3%)	Madrid (90,8%)
	Canarias (60,1%)	Canarias (64,1%)	Asturias (67,3%)
Comunidades autónomas con menos peso relativo	Baleares (66,3%)	Castilla y León (66,6%)	Cantabria (69,0%)
	Castilla y León (66,4%)	Castilla-La Mancha (67,5%)	Canarias (70,1%)
	C. Valenciana (69,1%)		Baleares (70,6%)

Fuente: Panorama registral. *Impagos hipotecarios de vivienda 2012*. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

Recientemente, ha sido publicada otra estadística sobre los impagos hipotecarios de vivienda desde el punto de vista registral<sup>100</sup>. Los datos se refieren exclusivamente a viviendas, y corresponden a tres cuestiones: procedimientos de ejecución de hipoteca iniciados, adjudicaciones como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria, y daciones en pago (cuadro III-11). Según este estudio, en 2012 se han producido en España 66.000 ejecuciones de hipoteca iniciadas, 39.000 adjudicaciones por ejecución de hipoteca y algo más de 14.000 daciones en pago; cifras que si bien son pequeñas en términos macroeconómicos, con relación al volumen de hipotecas concedido en los años anteriores, revelan un grave problema por el profundo impacto social en los afectados.

En general, para los tres procedimientos se observa un alto peso relativo en la zona costera del Mediterráneo (Andalucía, Cataluña, y Comunidad Valenciana), y en Madrid. Es decir, en las comunidades autónomas que tradicionalmente tienen mayor actividad inmobiliaria. Hay que señalar, por su mayor impacto social, que en los tres procedimientos un alto porcentaje ha correspondido a primera vivienda (cuadro III-11).

La incidencia en los extranjeros de este problema oscila entre el 24 y el 39 por 100 del total de casos presentados en cada uno de los apartados, siendo Ecuador, Marruecos, Rumanía y Reino Unido las principales nacionalidades de los afectados, que se corresponden con las de los extranjeros que más compraventas protagonizaron en 2006 y 2007, momentos álgidos del ciclo expansivo anterior.

Finalmente, hay que señalar que a pesar del escaso uso que parecen tener las daciones, estas representaron en 2012 una quinta parte de las ejecuciones de hipoteca iniciadas. Además, los datos muestran que se utiliza en la práctica bancaria habitual, pues estas representan el 36,5 por 100 de las adjudicaciones inscritas.

100. Panorama registral. *Impagos hipotecarios de vivienda 2012*. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. Los datos provienen de aproximadamente el 85 por 100 del total de las oficinas de los Registros de la Propiedad.

---

*Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios*

Para dar respuesta a este problema social, durante 2012 se aprobaron nuevas medidas para atenuar las situaciones más extremas de los deudores hipotecarios en torno a algunas cuestiones ligadas a las condiciones de los contratos hipotecarios y sobre el resarcimiento de la deuda hipotecaria. Para paliar el problema de los desahucios en el caso de las personas en riesgo de exclusión social<sup>101</sup>, a través del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se limitan los intereses de demora, y se reforman los procedimientos de ejecución extrajudicial. Junto a este Real Decreto, se incluye un Código de Buenas Prácticas, que podrán suscribir de forma voluntaria las entidades financieras, pero cuyo incumplimiento puede ser invocado ante el Banco de España.

Dicho Código establece varias fases para evitar los desahucios: la reestructuración de la deuda, la quita de parte de la hipoteca y, como último recurso, la dación en pago. La primera fase está dirigida a procurar una reestructuración viable de la deuda hipotecaria a través de la aplicación a los préstamos de una carencia de amortización del capital, una reducción del tipo de interés durante cuatro años, y la ampliación del plazo total de amortización. En segundo lugar, de no ser efectivas las medidas anteriores se aplicaría una quita sobre el conjunto de la deuda, y si no fueran aplicables ninguna de ellas, la dación en pago de la vivienda, pudiendo las familias permanecer en la vivienda en un plazo de dos años, satisfaciendo una renta asumible. Asimismo, se modelan los tipos de interés moratorios aplicables a los contratos de crédito o préstamos hipotecarios.

Posteriormente, para perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de circunstancias excepcionales, han visto alterada su situación económica o patrimonial, y sin perjuicio de la necesidad de abordar una reforma del marco jurídico de tratamiento a las personas en situación de sobreendeudamiento y de analizar mejoras sobre los mecanismos de ejecución hipotecaria, fue aprobado un nuevo Real Decreto-ley<sup>102</sup>, cuyo objeto es la suspensión inmediata, y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en situación de especial riesgo de exclusión. Esta medida impide el desalojo, pero no afecta al procedimiento de ejecución hipotecaria. Es decir, se trata de una moratoria en la confianza de que la situación de los afectados mejore. Además, esta suspensión solo afectará a personas de

101. Se consideran en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, en el que todos los miembros de la unidad familiar (cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos con independencia de su edad que residan en la vivienda) carecen de rentas derivadas del trabajo o actividades económicas, que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar y que estos carezcan de cualesquiera otros bienes suficientes para hacer frente al pago de la deuda.

102. Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

especial vulnerabilidad, que deberán cumplir tres tipos de requisitos: personales, económicos y de cuota hipotecaria.

Respecto a los primeros, los colectivos sociales que pueden acogerse a las medidas son: familias numerosas; familias monoparentales con dos hijos a cargo; familias que tengan a su cargo un menor de tres años o algún miembro discapacitado o dependiente; familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones sociales, o víctimas de violencia de género.

En cuanto al requisito económico, solo podrán acogerse a la suspensión las familias que no superen el límite de tres veces el IPREM. Además, es necesario que la unidad familiar haya visto alterada su situación económica de forma significativa en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud; alteración, que se medirá en función de la variación de la carga hipotecaria sufrida sobre la renta en dicho periodo.

Por último, para acogerse a la medida es preciso que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar, o que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor, y que se haya concedido para la adquisición de esta.

Además, para paliar la situación de las personas que ya han sido desalojadas, el Gobierno en colaboración con el sector financiero, dando cumplimiento a lo establecido en este Real Decreto, ha creado un fondo social de viviendas en enero de 2013. Los beneficiarios de dicho fondo, constituido por 6.000 viviendas, son aquellas personas que hayan sido desalojadas de su primera vivienda con anterioridad al 1 de enero de 2008, y que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad social, siendo los servicios sociales de los ayuntamientos quienes emitan, a petición de las entidades bancarias informes sobre la necesidad o el riesgo social del solicitante de la vivienda.

Ya entrado 2013, se presentó en el Congreso de los Diputados una Iniciativa Popular Legislativa avalada por 1,4 millones de firmas, recogidas por la Plataforma de afectados por la hipoteca, que contenía entre otras peticiones la dación en pago, modificando la legislación actual, la paralización de los desahucios cuando se trate de la vivienda habitual y cuando el impago del préstamo se deba a motivos ajenos a la voluntad del deudor, el alquiler social durante cinco años con cuotas mensuales que no superen el 30 por 100 de los ingresos del deudor, y la retroactividad de todas las medidas señaladas.

Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>103</sup>, respondiendo a una consulta efectuada por un juzgado mercantil de Barcelona, se ha pronunciado sobre los desahucios en España, considerando que la Ley Hipotecaria es abusiva e ilegal de acuerdo con lo que establece la Directiva 93/13/CEE del Consejo Europeo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

103. Sentencia de 14 de marzo de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera).

Según el Tribunal, la normativa española hace imposible o excesivamente difícil aplicar la protección que la Directiva pretende otorgar a los consumidores, añadiendo que la Ley Hipotecaria vulnera los derechos de los consumidores. Ante los procesos de desahucio, y con mayor razón cuando el bien hipotecado es la vivienda del deudor y de su familia, la actual ley no permite que los jueces adopten medidas cautelares que puedan suspender o entorpecer el procedimiento de ejecución hipotecaria ante una cláusula contractual abusiva, y si decide declararla nula, esta decisión solo dará protección al consumidor a posteriori, bajo la forma de una indemnización.

La sentencia no obliga a un cambio en la legislación española, si bien sienta jurisprudencia y deberá ser tenida en cuenta por los jueces españoles ante los procesos de desahucio. En la actualidad está siendo aplicada de forma desigual y con criterios diferentes por los juzgados españoles, hasta que la nueva normativa relativa a este tema, que actualmente está en tramitación, sea aprobada y exista jurisprudencia al respecto.

Los datos sobre ejecuciones no consideran los desahucios fruto de impagos del alquiler. Sin embargo, en España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica (como los jóvenes, familias monoparentales e inmigrantes), especialmente afectados por la crisis. Por ello, como se ha visto anteriormente, tanto la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, como los retrasos en el pago de los gastos de la misma, no solo son mayores en los hogares que residen en alquiler, sino que el agravamiento de la crisis económica está provocando un importante aumento de los mismos<sup>104</sup>. Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España continuó creciendo en 2011 (15,4 por 100), manteniendo una senda alcista desde el inicio de la crisis. Además, según datos del INE, la falta de pago de la renta (95,2 por 100) fue la principal causa del total de sentencias sobre arrendamientos urbanos en 2011 (18.492), aunque hay que señalar que las sentencias por impago no han crecido con la crisis, pues en 2008 se habían dictado 21.009 por el mismo motivo, un 13 por 100 más.

Finalmente, como se verá en el apartado dedicado al alquiler, este año se está tramitando una nueva normativa de alquiler<sup>105</sup>, que prevé determinados cambios en materia de demandas de desahucio.

En España, la crisis económica, el desempleo y la evolución del mercado de la vivienda están incrementando la exclusión residencial, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, aumentando el riesgo de devenir persona sin hogar. Pero, vivir sin hogar es más que vivir sin techo, pues tal y como se señala en el

---

*Los problemas de impago y desahucio también afectan a los inquilinos*

---

*Personas sin hogar*

104. La sobrecarga ha pasado del 32,8 por 100 en 2007 al 48,1 por 100 en 2011.

105. Proyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

último informe de FOESSA<sup>106</sup> sobre la exclusión social, atendiendo a la clasificación utilizada por Feantsa<sup>107</sup>, se considera que no tienen hogar tanto las personas sin techo, como las que no tienen vivienda propia, y aquellas que residen en una vivienda insegura o inadecuada. El volumen estimado de personas en esta situación en España supera el millón y medio.

Estas estimaciones, junto al aumento de la demanda de alojamiento en los centros para personas sin hogar<sup>108</sup>, y de ayuda a entidades sociales<sup>109</sup> (Cruz Roja, Cáritas...), y a los servicios sociales para resolver problemas relacionados con la vivienda, informan de un aumento del riesgo de exclusión residencial. Aspecto, que como se verá en el apartado 5.9. de esta Memoria, es una dimensión importante de la exclusión social. Además, según una encuesta realizada por Cruz Roja, el 22,6 por 100 de las personas entrevistadas manifiesta problemas relacionados con los gastos asociados al mantenimiento de la vivienda, y los retrasos en el pago de la hipoteca y al alquileres. También se aprecia un incremento del porcentaje de encuestados que piden ayuda a los servicios sociales, que pasa del 26,5 al 35,3 por 100 en el caso de los que no pueden pagar el alquiler, y del 20,7 al 40,4 por 100 en el de los que tienen dificultades para pagar los servicios de su vivienda. Sin embargo, continúan siendo muy altos los porcentajes de encuestados con problemas que dicen no haber solicitado ningún tipo de ayuda.

No existen datos oficiales sobre el número de personas sin hogar en España. Según estimaciones del INE<sup>110</sup>, 22.938 personas sin hogar han sido usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración en el año 2012, un 4,8 por 100 más que en 2005 (cuadro III-12). Aunque se estima que en España hay 71,3 personas sin hogar por cada 100.000 habitantes, hay gran disparidad regional. Las mayores tasas se sitúan en las comunidades de País Vasco (141,3), Galicia (133,0) y Navarra (129,5); y las tasas más bajas en Castilla-La Mancha (24,4), Comunidad Valenciana (32,8), Murcia (35,4) y Canarias (48,2).

Desde el punto de vista del tiempo que llevan sin hogar, el 31,9 por 100 de las personas llevan menos de un año sin disponer de un alojamiento, el 23 por 100 entre uno y tres años y el 44 por 100 llevan más de tres años sin alojamiento propio. Los principales motivos por los que se quedaron sin hogar son: la pérdida del trabajo (45 por 100), no poder hacer frente al pago del alojamiento (26 por 100) y la separación de su pareja (20,9 por 100).

106. Fundación FOESSA y Cáritas, *Exclusión y Desarrollo Social*, 2012.

107. Federación de Entidades Estatales que trabajan, con Personas sin Hogar.

108. Véase Memoria CES 2011.

109. Cruz Roja, *Boletín sobre vulnerabilidad social*, número 5, abril 2012.

110. INE, *Encuesta a las personas sin hogar*, 2012. Esta Encuesta ofrece información sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar de 18 o más años que han sido usuarias de los centros asistenciales de alojamiento y/o restauración ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes.

**CUADRO III-12.** VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR  
(Número de personas)

	2005	2012	Var. (%)
Personas sin hogar	21.900	22.938	4,8
Personas sin hogar extranjeras	10.559	10.513	-0,4
Personas sin hogar que se quedaron sin hogar debido a la pérdida del trabajo	6.678	10.328	55
Personas sin hogar con estudios secundarios	14.002	13.805	-1,4
Personas sin hogar que pernoctan en alojamientos colectivos	9.739	10.062	3,3
Personas sin hogar que no tienen empleo sin estar jubiladas ni incapacitadas para trabajar	16.582	17.835	7,6
Personas sin hogar que buscan empleo desde hace más de 1 año	2.195	5.100	132,3
Personas sin hogar con tarjeta sanitaria	14.656	18.393	25,5
Personas sin hogar cuya principal fuente de ingresos es la RMI	874	2.617	199,4
Personas sin hogar que no consumen alcohol	8.941	12.819	43,3

Fuente: INE.

La mayor parte de estas personas son hombres (80,3 por 100), de menos de 45 años (57,7 por 100), con hijos (49,7 por 100), y españoles (54,2 por 100). Entre la población extranjera sin hogar (45,8 por 100) se observa mayor peso de las edades más jóvenes (el 78,6 por 100 tienen menos de 45 años) y el 57,8 por 100 llevan más de cinco años en España. Por último, cabe señalar que un 77,8 por 100 manifiesta no tener empleo sin estar jubilada ni incapacitada para trabajar, aunque más de la mitad de estas personas declaran estar buscando empleo (52,1 por 100); siendo las prestaciones públicas<sup>111</sup> la principal fuente de ingresos (32 por 100), seguida del dinero que les da la gente en la calle (9,5 por 100), los amigos o conocidos (8,3 por 100) y las ONG (7,5 por 100).

### Dificultades en el acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda, independientemente de su régimen de tenencia es un derecho subjetivo de todo individuo. Sin embargo este derecho no ha sido desarrollado, y los escasos pasos que desde el ámbito autonómico se han dado al respecto, se han visto truncados o son de difícil cumplimiento a raíz de la recesión económica.

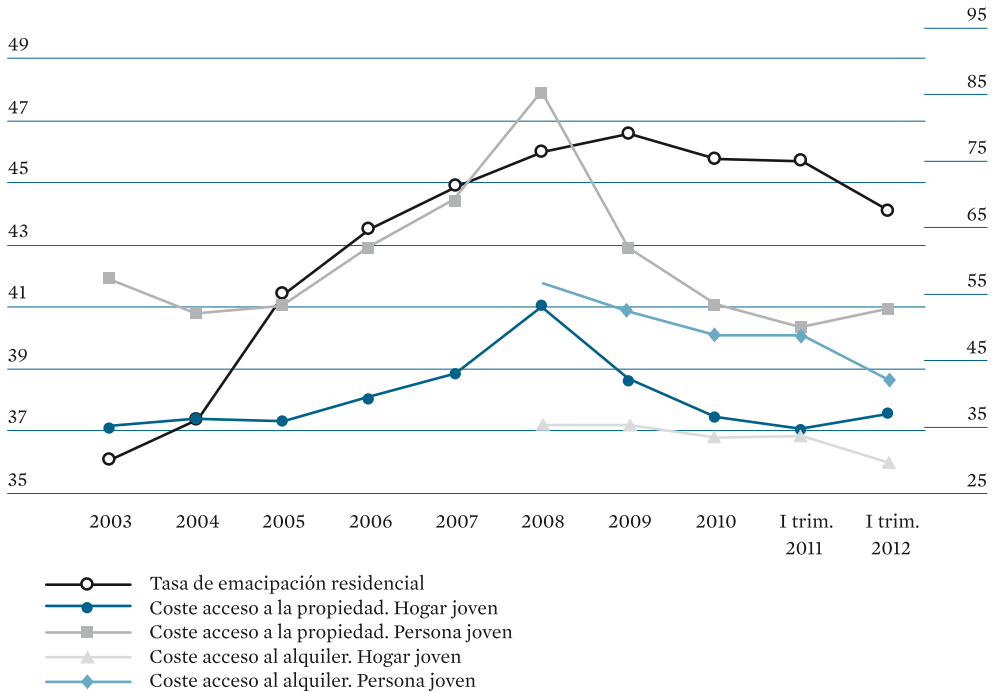
En el año 2012, la crisis económica no solo dificultó el mantenimiento de la vivienda, sino que siguió influyendo en el acceso a la vivienda de los ciudadanos en sus diferentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en propiedad, este año, a pesar del descenso acumulado del precio de la vivienda en propiedad, el crecimiento del desempleo, sobre todo juvenil, junto al aumento del grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer

*Más difícil el acceso a la vivienda de los jóvenes y retraso de su emancipación*

111. Renta mínima de inserción (11,4 por 100), prestaciones por desempleo (2,2 por 100), pensiones contributivas (5,1 por 100) y no contributivas (6,5 por 100) y otros tipos de prestaciones públicas (6,8 por 100).



**GRÁFICO III-16.** EVOLUCIÓN TASA DE EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES Y DEL COSTE DE ACCESO A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER, 2003-2012



Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio Joven de Vivienda en España.

para acceder a una vivienda en propiedad, agudizado por la restricción en el acceso al crédito, está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares y un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16).

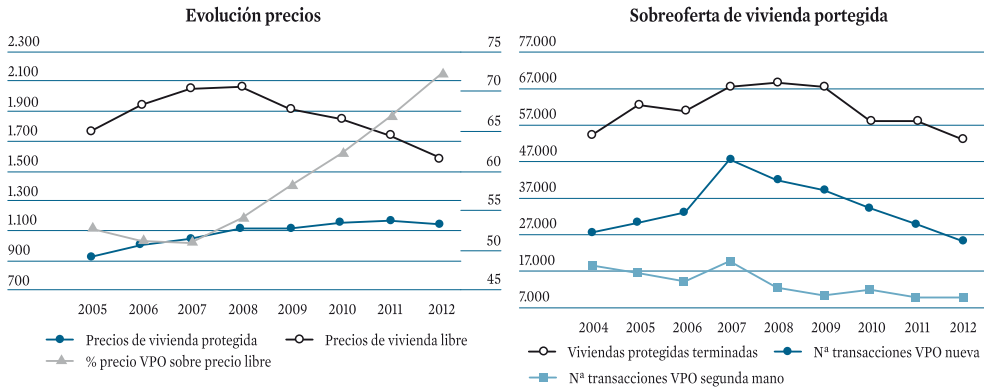
La crisis económica y el enorme crecimiento del desempleo están ocasionando un reforzamiento de la solidaridad familiar, que amortigua en parte el mayor riesgo de exclusión residencial derivado de una mayor desprotección social. Un ejemplo de ello es el aumento del retorno al hogar de origen de las familias más afectadas por el desempleo como una estrategia ante las dificultades para mantener la vivienda. Así, por ejemplo, en el cuarto trimestre de 2012 había 458.000 hogares (un 56,2 por 100 más que en el mismo periodo de 2009) en los que la persona de referencia está jubilada o es pensionista, y convivía al menos con una persona en paro.

*Refuerzo de la  
solidaridad familiar  
ante la crisis*

## 2.2. SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD, ALQUILER Y PROTEGIDA

Como acaba de verse, uno de los problemas más importantes de la vivienda en España es que los sectores más vulnerables de la sociedad tienen dificultades para acceder

**GRÁFICO III-17. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD LIBRE Y PROTEGIDA, Y ESTIMACIÓN DE LA SOBREENFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2012**



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadísticas Precios y Transacciones Inmobiliarias*.

y mantener la vivienda habitual, a pesar de ser un derecho constitucional. Esta situación parece indicar la necesidad de un nuevo modelo de política de vivienda en España, que mitigue la situación de estas personas y hogares, y que además contribuya a la reconversión y reactivación del sector de la construcción residencial.

En este tiempo, no se ha solucionado el problema del acceso a la vivienda para una parte de la población, lo que se traduce en un escaso ritmo de creación de hogares (gráfico III-18) y en un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16), a pesar de que el parque residencial aumentó en la última década en 4,3 millones de viviendas, según el último Censo de Población y Vivienda, y de que el 91 por 100 de dicho aumento corresponde a viviendas principales (cuadro III-13).

Además, el exceso de vivienda pendiente de venta, que según la estimación del Ministerio de Fomento se cifra en 676.038 viviendas en 2011, de las cuales aproximadamente dos tercios (65,1 por 100) corresponden a viviendas principales<sup>112</sup>, parece coexistir con una necesidad de alojamiento insatisfecha, que tampoco se compensa de forma suficiente con el mercado en alquiler protegido, ni en el de la vivienda protegida, dada la escasez del primero y la falta de adecuación del segundo a las necesidades residenciales de parte de la población, como muestra la existencia de un *stock* de vivienda protegida sin vender (gráfico III-17).

En España existen, según el Censo de Población y Viviendas 2011, 3,4 millones de viviendas vacías, cifra que ha aumentado un 10,8 por 100 respecto hace 10 años, cuando el INE contabilizó 3,1 millones de inmuebles sin ocupación. Además, hay que señalar que de este total de viviendas vacías, el 21 por 100 tiene menos de 10 años, lo que posiblemente está relacionado con el *stock* de viviendas nuevas sin vender.

112. Servicio de Estudios de CatalunyaCaixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

CUADRO III-13. COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS EN 2001 Y 2011, SEGÚN SU USO

	Censo 2001		Censo 2011		Variación	
	Censo 2001	Porcentaje	Censo 2011	Porcentaje	Incremento	Incremento
Viviendas principales	14.187.169	67,7	18.083.692	71,7	3.896.523	27,5%
Viviendas secundarias	3.652.963	17,4	3.681.565	14,6	28.602	0,8%
Viviendas vacías	3.106.422	14,8	3.443.365	13,7	336.943	10,8%
<b>Total</b>	<b>20.946.554</b>	<b>100,0</b>	<b>25.208.623</b>	<b>100,0</b>	<b>4.262.069</b>	<b>20,3%</b>

Fuente: INE, Nota de prensa de Edificios y Viviendas, 18 de abril de 2013.

Esta situación además coexiste, como se verá más adelante, con un mercado en alquiler libre muy reducido, a pesar de que este régimen de tenencia de la vivienda es una vía idónea para mejorar el acceso a la vivienda, especialmente para quienes disponen de menores niveles de renta o han perdido su casa, pero también para favorecer la salida del *stock* de vivienda nueva desocupada.

Las necesidades de vivienda insatisfechas, la situación del parque residencial según el uso del mismo descrita, y la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parecen apuntar a la necesidad de impulsar un nuevo modelo de política de vivienda. En este sentido, con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España, así como de mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación, este año está en tramitación la aprobación de dos Proyectos de Ley<sup>113</sup>. Finalmente, estos objetivos también están presentes en el recién aprobado Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (recuadro III-3).

*Hacia un nuevo modelo de política de vivienda*

También este año se ha aprobado<sup>114</sup> la Ley 4/2012, de 6 de julio, de Contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias. En dicha norma se aborda en un único texto legal la transposición de la Directiva 2008/122/CE, con las adaptaciones requeridas por la misma en el texto de la Ley 42/1998.

El presupuesto del Plan para todo el periodo de vigencia es de 2.421 millones de euros, que se reparten entre los siete programas que lo conforman: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, fomento del parque público de viviendas,

113. Proyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas y Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

114. Ley 4/2012, de 6 de julio, de Contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias.

**RECUADRO III-3. OBJETIVOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016**

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas).
- Contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario, desde los dos elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Fuente: Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

impulso a la rehabilitación, promoción de la regeneración urbana, apoyo a la implantación del IEE y fomento de ciudades sostenibles.

### ***La vivienda en propiedad***

El proceso de ajuste del sector inmobiliario que alcanza su quinto año en 2012, se manifiesta en la caída de los precios, de la actividad inmobiliaria y en un claro debilitamiento de la demanda.

La caída del precio de la vivienda se acelera en 2012. De hecho, aunque las estadísticas disponibles difieran en su magnitud<sup>115</sup> (un 10 por 100 según datos del Ministerio de Fomento y un 13,8 por 100 según el INE), se trata del mayor descenso interanual desde el año 2008, si bien el descenso acumulado desde el comienzo de la crisis es menor que el operado en otros países europeos. Así, aunque los datos muestran que el precio de la vivienda desde el inicio de la crisis ha experimentado un retroceso significativo (del 23 por 100 desde 2007), esta corrección de precios ha sido de menor intensidad en España que en otros países donde ha habido un desequilibrio inmobiliario, como Irlanda (49,7 por 100) o Grecia (20,2 por 100)<sup>116</sup>.

---

*Los precios continúan bajando, aunque el descenso desde 2007 es menor que en otros países europeos*

115. Véase capítulo I, apartado 3.2, de esta Memoria.

116. Ministerio de Fomento, *Ciudad y Territorio*, núm. 174.

En España, el ajuste experimentado por el precio de la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente, pues hasta el momento el ajuste inmobiliario ha sido mayor en términos de cantidades de viviendas iniciadas que de precios. Así, la contracción de la nueva oferta desde 2007 ha sido del 81 por 100, un valor muy superior a las reducciones de Estados Unidos (63 por 100) y Gran Bretaña (32 por 100) y en línea con la contracción de Irlanda (90 por 100)<sup>117</sup>. Sin embargo, ante las escasas perspectivas positivas para dos de los tres dinamizadores de las ventas (empleo y crédito), solo la bajada de los precios podría activar la demanda.

Finalmente, algunos expertos<sup>118</sup> consideran que la reforma financiera, el aumento del colchón de capital, las ampliaciones de las provisiones de los bancos, la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), y la doble recesión por la que transita la economía española, deberían contribuir al ajuste del precio de la vivienda, que como se ha visto se acelera este año.

En 2012 continúa el debilitamiento de la demanda de vivienda en propiedad, a la vista del descenso de las ventas y de la caída de las hipotecas formalizadas para compra de vivienda, a pesar de la bajada en los precios de la misma. La incidencia de la crisis económica sobre el empleo y unas expectativas pesimistas sobre su recuperación, junto a la persistencia del racionamiento del crédito, han tenido como efecto un descenso de las ventas de vivienda libre en 2012 del 10,4 por 100, aunque inferior al año anterior (19,8 por 100). La bajada fue más destacada en el caso de las viviendas usadas (12,6 por 100) que en las nuevas (10,8 por 100).

---

*Continúa la debilidad de la demanda, cuya contracción desde la crisis es mayor que en otros países*

Poniéndolo en relación con lo acaecido en otros mercados similares (Estados Unidos, Gran Bretaña o Irlanda, por ejemplo)<sup>119</sup>, la contracción de la demanda entre 2007 y 2012 en España ha sido más intensa (77 por 100) que en los Estados Unidos y Gran Bretaña (58 y 51 por 100 respectivamente), aunque menos que en Irlanda.

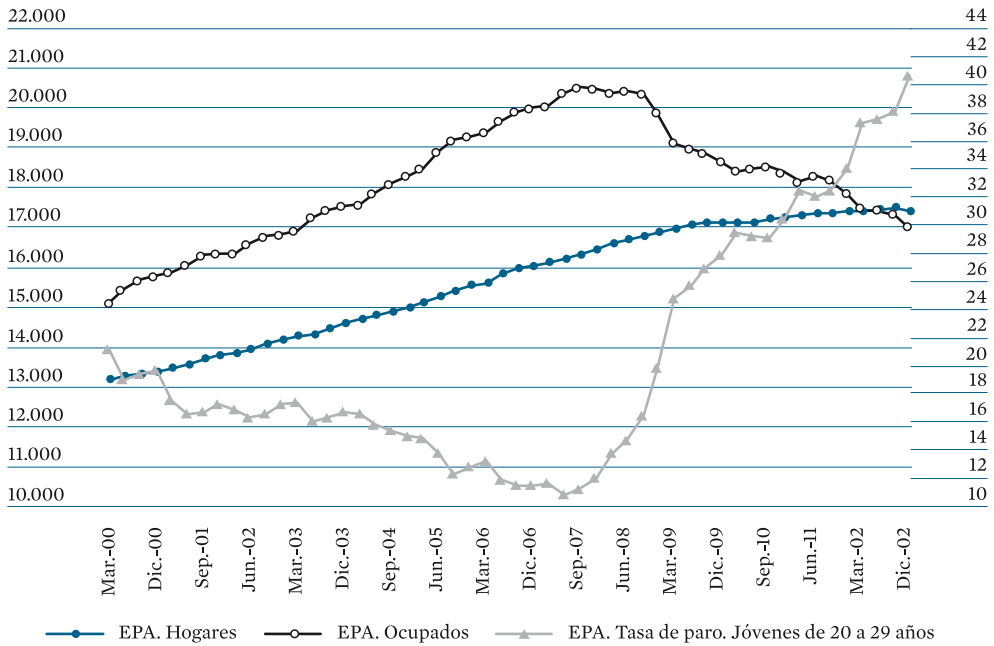
En España, el menor ritmo en la creación de nuevos hogares en 2012, debido al cambio de signo de la inmigración, sobre todo del colectivo entre 25 y 39 años, que es el más propenso a la adquisición de una vivienda, junto al menor tamaño de las cohortes de jóvenes en edad de emanciparse, está provocando una disminución de las necesidades potenciales de vivienda principal. La recesión económica, además está conllevando mayores dificultades para que esta menor necesidad potencial de vivienda se convierta en efectiva. La difícil inserción laboral de los jóvenes, la incertidumbre sobre la

117. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

118. *Op. cit.* Tecnocasa group y Universitat Pompeu Fabra, José García-Montalvo (coord.), *Informe sobre el mercado de la vivienda 2012*. Primer semestre.

119. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

**GRÁFICO III-18. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA**



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

evolución económica y de empleo, y el endurecimiento de los criterios de aprobación de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda, está reduciendo la demanda de vivienda principal en propiedad (gráfico III-18) y retrasando de nuevo la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16)

Además, la definitiva eliminación de la desgravación para la compra de la vivienda (sin efectos retroactivos), así como el aumento del IVA aplicable a la transacción, hacen previsible que afecten negativamente al número de transacciones y al precio de la vivienda.

La caída de los precios de la vivienda está haciendo disminuir, por quinto año consecutivo, el número de años de renta familiar disponible necesarios para la adquisición de la vivienda, pues la corrección de los precios ha sido superior al descenso de la renta disponible de los hogares. Por otro lado, aunque el descenso de los precios de la vivienda y los relativamente bajos tipos de interés han mejorado el esfuerzo teórico para acceder a una vivienda, dicha mejoría no se ha traducido en un aumento de las compras de vivienda, pues además de la importante caída del empleo, las entidades han elevado de forma sustancial el diferencial sobre el Euríbor aplicado a los nuevos

*Mejora el esfuerzo de acceso a la vivienda, pero empeoran las condiciones de financiación*

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 2000-2012

Años	Mercado de trabajo		Indicadores de accesibilidad		
	Ocupados (CNE 95) variación interanual <sup>(1)</sup>	Tasa de paro juvenil, 20-29 años <sup>(2)</sup>	Precio de la vivienda/RBD por hogar <sup>(3)</sup>	Esfuerzo teórico anual sin deducciones <sup>(4)</sup>	Esfuerzo teórico anual con deducciones <sup>(5)</sup>
2000	760	19,6	3,9	31,8	22,7
2001	444	17,2	4,2	30,5	21,6
2002	391	17,3	4,8	31,7	22,3
2003	627	16,7	5,5	31,8	22,5
2004	659	15,7	6,2	35,0	24,6
2005	801	13,4	6,7	36,4	25,5
2006	688	12,0	7,6	46,0	32,4
2007	475	11,4	7,7	50,2	40,4
2008	-620	16,2	7,1	51,0	41,0
2009	-1.211	26,3	6,8	34,7	28,1
2010	-238	29,6	6,7	33,9	27,5
2011	-601	32,7	6,3	37,0	29,9
2012	-850	38,4	5,9	32,4	26,3

(1) Fin del periodo.

(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/renta bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 m<sup>2</sup> construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase *Boletín Económico* del BE, mayo 2005, págs. 65-71).

(4) (5) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano, (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

préstamos, por lo que los descensos en los tipos para los nuevos compradores han sido menores que para los hogares hipotecados.

Aunque el descenso de los precios de la vivienda permite reducir el grado de esfuerzo teórico para acceder a la misma a los que mantienen un puesto de trabajo (cuadro III-14), hay que tener en cuenta que el enorme incremento del desempleo en los últimos años, la incertidumbre sobre el futuro y la dificultad de acceso al crédito, está reduciendo el número de hogares en que ambos cónyuges trabajan, además de aumentar el de aquellos que no tienen ningún miembro trabajando, incrementándose en estos casos el grado de esfuerzo para acceder a la vivienda a pesar del efecto beneficioso de la reducción de precios.

De hecho, según algunos análisis realizados<sup>120</sup>, la reducción de precios de la vivienda ha mejorado la posición de los solteros y las familias sin hijos de Castilla-La

---

*La crisis dificulta el acceso a una vivienda en propiedad para algunos hogares y regiones*

120. A. Valiño Castro, Información Comercial Española, ICE, *Revista de economía* núm. 867. *Economía de la vivienda en España, julio-agosto 2012*, "Efectos de la crisis en la accesibilidad a la vivienda de las familias en función de su composición y residencia".

Mancha, Navarra, Castilla y León y Murcia que con los salarios medios pueden efectuar los pagos de las hipotecas sin incurrir en problemas financieros, mientras que antes de la crisis, solo podían este tipo de familias en Extremadura. En cuanto tienen hijos las dificultades financieras se extienden a las familias de todas las comunidades autónomas, aunque los mayores problemas se producen en la actualidad en el País Vasco, Baleares y Madrid.

Las magnitudes crediticias reflejan en su evolución (gráfico III-19) tanto la persistencia de una restricción crediticia como la debilidad de la demanda de vivienda en propiedad derivada de la situación del mercado de trabajo.

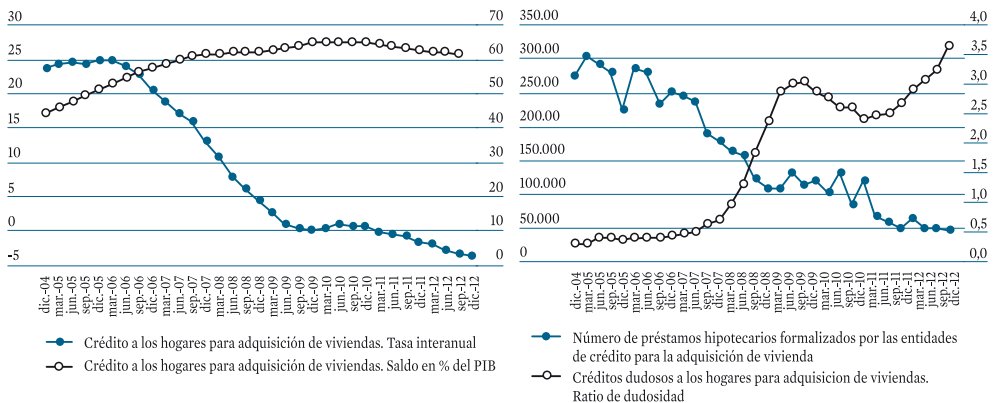
*Evolución negativa del crédito a las familias para la adquisición de vivienda*

Además, la caída del precio de la vivienda y la decisión de los bancos de disminuir el riesgo de las hipotecas que conceden reduciendo el importe de las mismas, se refleja en el descenso continuado desde 2007 del importe medio de la hipoteca (gráfico III-20).

Por otro lado, tanto el decrecimiento progresivo en los tipos de interés como en el importe de la hipoteca han llevado a una reducción importante de la cuota media mensual entre 2007 y 2012. Sin embargo, a pesar de que el importe ha seguido cayendo durante el último año, la cuota se ha mantenido más o menos constante respecto al año anterior debido a un repunte en los diferenciales aplicados por cajas y bancos para compensar la caída del tipo base (gráfico III-20).

Algunos indicadores muestran el riesgo de impago de un préstamo, pero también el comportamiento (endurecimiento-relajación) de las entidades de crédito en la concesión de hipotecas. Estos indicadores son: ratio préstamo a valor, tipo de contrato laboral del hipotecado, y plazo de la hipoteca.

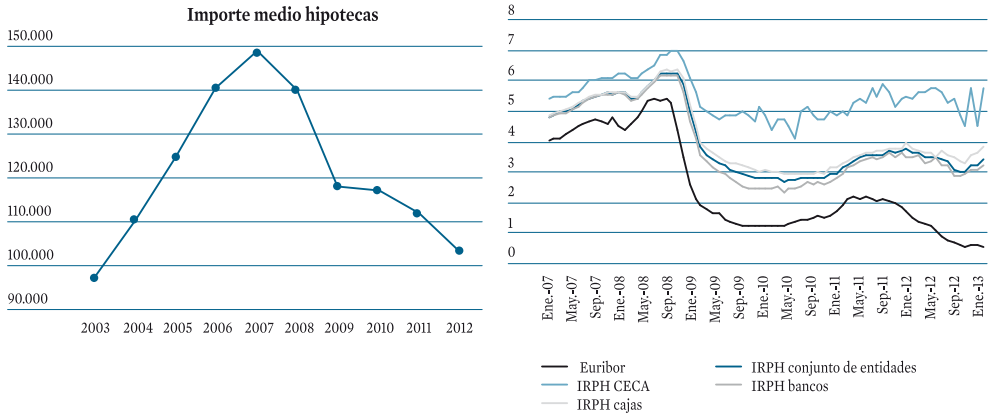
**GRÁFICO III-19. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS Y DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS, 2004-2012**



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.



**GRÁFICO III-20. EVOLUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO DE LA HIPOTECA, Y DIFERENCIAL DE INTERESES APLICADOS POR CAJAS Y BANCOS Y EURÍBOR**

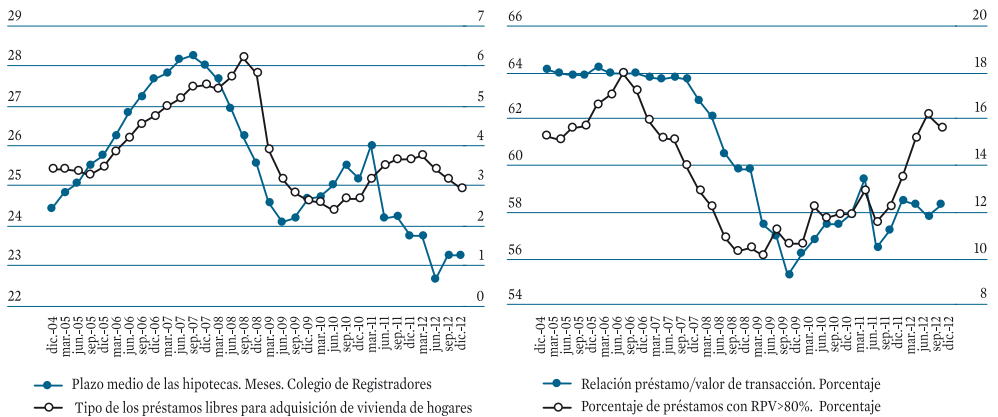


Fuente: INE, *Estadísticas financieras y monetarias –Hipotecas–*. Banco de España, *Boletín Estadístico*.

La disminución de la ratio préstamo a valor y el acortamiento del plazo medio de las hipotecas (gráfico III-21), muestra que el sistema financiero está endureciendo las condiciones en la concesión de las hipotecas, con el objeto de limitar el riesgo de impago de las hipotecas concedidas. Así, la ratio préstamo valor, no solo ha caído entre 2006 y 2012, sino que al situarse por debajo del 70 por 100 refleja una actitud bastante conservadora por parte de las entidades bancarias, en un claro intento de disminuir el

*Se endurecen las condiciones en la concesión de las hipotecas*

**GRÁFICO III-21. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 2004-2012**



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

riesgo en los préstamos concedidos. Finalmente, desde 2010 se observa una tendencia muy marcada a conceder hipotecas más cortas (gráfico III-21).

De igual forma, el porcentaje de hipotecados con contrato laboral temporal ha descendido de casi un 40 por 100 en el año 2005, a tan solo un 9 por 100 en 2012, mientras que la proporción de personas con contratos temporales en España ha aumentado del 23 al 34 por 100 en dicho periodo, lo que supone algo más de dos millones de personas en términos absolutos.

### ***La vivienda en alquiler***

En España tradicionalmente se ha fomentado la propiedad como régimen de tenencia, teniendo la intervención pública respecto del fomento del alquiler, un carácter residual. Además, determinados factores de tipo sociopolítico, económico, fiscal, o jurídico, se han venido conjugando para dar como resultado un escaso desarrollo del mercado del alquiler y del número de hogares que tienen su vivienda en ese régimen, entre otros, la orientación de la legislación de arrendamientos urbanos aprobada en el periodo anterior a la Constitución de 1978, el tratamiento fiscal otorgado a la compra de la vivienda principal, el desarrollo de la vivienda protegida en propiedad, o la lentitud de los litigios en materia de arrendamientos que, unida al perfil no profesionalizado de los arrendadores en España y su percepción del funcionamiento judicial, inhiben la oferta de un mayor número de viviendas en el mercado de alquiler.

Las condiciones laborales y financieras de la crisis pueden estar haciendo mella en este predominio del mercado de la vivienda en propiedad, pues existe una mayor inseguridad en la percepción de rentas, una menor proporción de préstamos y una mayor reticencia de las entidades a conceder hipotecas. Además, los escasos recursos patrimoniales previos y las mayores dificultades laborales de la población joven y de origen extranjero, pueden contribuir a una mayor demanda de una vivienda en alquiler.

Con todo, el balance muestra una recuperación del alquiler de viviendas en los últimos años que, aunque favorecido por las reformas emprendidas para hacerlo más atractivo, parece más atribuible a factores coyunturales. Aumento que, en todo caso, ha sido superior (25 por 100) al del total de hogares (8,5 por 100) entre 2006 y 2010<sup>121</sup>.

Por el lado de la demanda de alquiler, coexisten actualmente factores que la impulsan con otros que la reducen. En relación con los primeros cabría señalar, entre otros, determinados efectos de la crisis en relación con la compra de vivienda, como las restricciones de crédito o el aumento del desempleo, junto con una mayor accesibilidad a la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Y entre los segundos, el retraso en la

---

*Factores de impulso y  
reducción de la demanda  
de alquiler*

121. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa a partir de datos del INE, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero de 2012.

emancipación residencial de los jóvenes, la disminución de las separaciones y divorcios, o el actual saldo migratorio negativo. No obstante, el impacto de la crisis y su posible prolongación y agravamiento, podrían a su vez limitar la demanda de alquiler, ya que aunque este régimen de tenencia ofrece mayores posibilidades de disminuir el endeudamiento de los hogares y una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar, en España el alquiler está en general asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de reducida solvencia económica, como los jóvenes, familias monoparentales o inmigrantes; grupos que además están especialmente afectados por la crisis<sup>122</sup>.

El alquiler en la UE-15 (33,2 por 100) es prácticamente el doble que en España (17,3 por 100), al tiempo que el incremento que muestra el alquiler de mercado es también superior al registrado en España. En la UE-15, la población que tiene alquileres reducidos o sociales (11,7 por 100), es mayor que en España (8,2 por 100), aunque en ambos casos, la proporción que vive en este régimen ha decrecido desde 2007.

España es el país con la menor proporción de población de la UE-15 viviendo en alquiler, muy alejada de las grandes economías de la UE-15, como Alemania y Francia, que tienen la proporción de hogares en alquiler más elevadas, e incluso de Reino Unido e Italia que están por debajo de la media. Además, con el inicio de la recesión, la tendencia del alquiler se mantiene en algunos países (Grecia, Portugal, Finlandia, Italia, Suecia Dinamarca y Países Bajos), aumenta especialmente en Reino Unido, Luxemburgo, e Irlanda, y lo hace solo muy ligeramente en España, Bélgica o Austria (gráfico III-22).

Entre los hogares de menores rentas<sup>123</sup>, más de la mitad de la población de la UE-15 vive en alquiler (53,5 por 100), y se acentúan las pautas señaladas para el alquiler en general. España vuelve a marcar el mínimo con el 27 por 100, seguido de Grecia, Portugal e Italia. Además, mientras que desde el inicio de la recesión económica (2007) en la Unión Europea se aprecia un aumento de la población de menores rentas que vive en alquiler, en países afectados especialmente por la crisis, como Grecia, Italia y España este incremento es menor. Finalmente, entre la población de mayores rentas el alquiler en la UE-15 se sitúa en el 29 por 100, mientras que en España es del 15 por 100.

En España, el bajo nivel de hogares en alquiler se está elevando algo con la crisis (del 10,4 en 2006 al 12,1 por 100 en 2011)<sup>124</sup>, tanto por las restricciones de crédito y el aumento del desempleo, como por la mayor accesibilidad de la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Asimismo, el régimen de tenencia tiene una

---

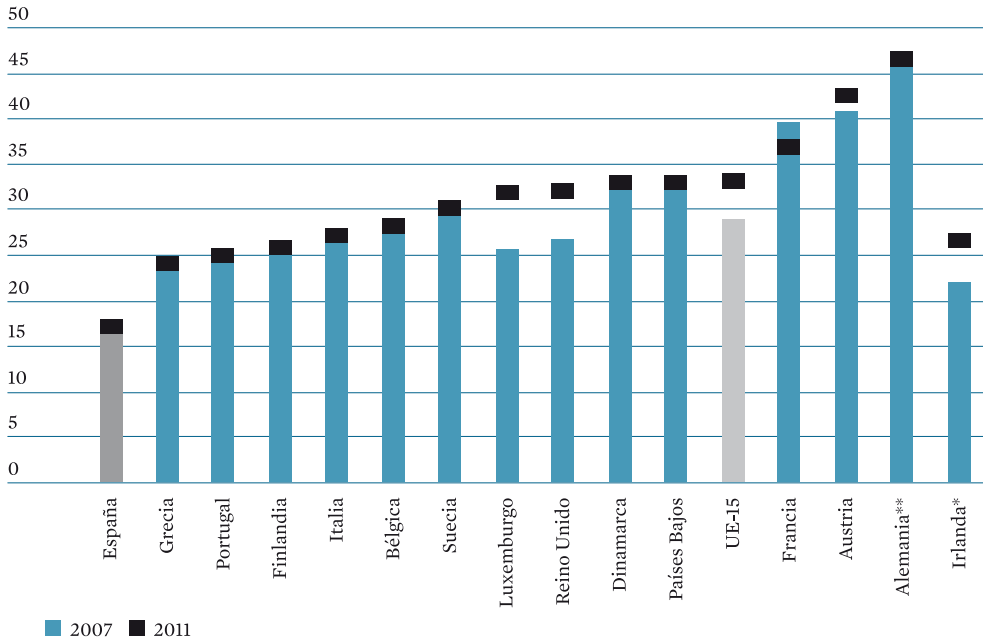
*Situación y evolución de la vivienda en alquiler en España y la Unión Europea desde el inicio de la crisis*

122. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2010.

123. Inferior al 60 por 100 de la renta mediana equivalente.

124. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

**GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ALQUILER EN LA UE-15, 2007-2011**  
(En porcentaje)



\* Dato 2010. \*\* Dato 2005.  
Fuente: Eurostat.

*Con la crisis aumenta ligeramente el número de hogares españoles que viven en alquiler*

importante variabilidad territorial. El alquiler está más asentado en los archipiélagos canario y balear, en Cataluña, Aragón y Madrid. En cambio, es menor en el norte, levante y Andalucía. Además, el porcentaje de alquiler tiende a ser mayor<sup>125</sup> en los municipios grandes (19,5 por 100) que en los pequeños (14,7 por 100).

Entre los hogares con persona de referencia joven (de 16 a 29 años) el alquiler es más abundante y ha aumentado desde 2007, aproximándose a ser el régimen de tenencia del 50 por 100 de los hogares en 2011. En los hogares extranjeros, y especialmente en los hogares del resto del mundo era mayoritario el alquiler en 2004 (84 por 100), proporción que desciende durante el ciclo alcista del mercado de la vivienda (72 por 100 en 2007), y que se ha mantenido durante la crisis hasta 2011. En 2009, los hogares de parados eran los que más disponían de viviendas en alquiler (31 por 100), aunque es más destacable el incremento del

125. INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2010.

**CUADRO III-15. PRECIOS EN VENTA Y ALQUILER E ÍNDICES**(En euros/m<sup>2</sup> y porcentaje)

Años	Precio venta	Precio alquiler	Índice venta	Índice alquiler	% alquiler/venta
2007	2.911	116,4	100,0	100,0	4,00
2008	2.709	112,5	93,1	96,6	4,15
2009	2.424	105,9	83,3	91,0	4,37
2010	2.316	99,5	79,5	85,5	4,30
2011	2.183	93,3	75,0	80,2	4,28

El precio medio de venta es el promedio del año y el precio de alquiler anual es el sumatorio de los precios mensuales  
Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

alquiler de los hogares de ocupados y parados entre 2007 y 2009 (6,1 puntos porcentuales), alcanzando en 2009 al 25,8 por 100 de los hogares, que el producido en los hogares de los parados (2,2 puntos porcentuales). La estabilidad en los hogares de inactivos y ocupados es la tónica en dicho periodo<sup>126</sup>.

Cabe señalar en primer lugar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Aun así, informes recientes<sup>127</sup> apuntan que el precio medio de la vivienda en alquiler en España habría descendido en 2012 un 3,8 por 100 respecto al año anterior, situándose el precio medio en 7,28 euros/m<sup>2</sup> al mes, tratándose además, de un descenso generalizado por cuarto año consecutivo, con una bajada acumulada desde 2007 a 2011 del 20 por 100. Ello indicaría que también en este mercado se está produciendo un cierto ajuste, aunque inferior al registrado por el precio de venta (25 por 100).

---

*Los precios de las viviendas en alquiler bajan menos que los de venta*

Además, la comparación del Índice de precios de venta de la vivienda libre con el Índice de precios de consumo armonizado para el alquiler (IPCA), muestra que mientras que el IPC del alquiler se mantiene estable con un incremento del 11,3 por 100, el precio de venta de vivienda libre se ha reducido un 22,7 por 100, desde 2007 a 2012<sup>128</sup>. La reducción del presupuesto de los inquilinos, y en algunos casos, la imposibilidad de pago de la cuota mensual de alquiler se está traduciendo en un descenso de los precios y, probablemente en el establecimiento de nuevas estrategias entre los arrendadores. Finalmente, en cuanto a la evolución de la rentabilidad bruta del alquiler<sup>129</sup>, los datos

126. Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

127. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler*, 2012. IESE Business School, Universidad de Navarra y Fotocasa.es, *La vivienda en alquiler en el año 2012*.

128. INE, Índice de precios de consumo armonizado España. Para realizar la comparación se han tomado en ambas series como índice con base 100 en el primer trimestre de 2007.

129. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

muestran que tras una caída progresiva de la misma desde el 5,95 por 100 en 2000 hasta el 3,31 en 2008, con la recesión, el alquiler ha recuperado rentabilidad, alcanzando el 4 por 100 en 2011.

---

*Ausencia de estadísticas completas y actualizadas*

Finalmente, cabe señalar que la ausencia de estadísticas completas y actualizadas, impiden conocer adecuadamente los posibles desequilibrios del sector y limitan de entrada la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo.

En este sentido, el CES llamó la atención en su Dictamen de la futura Ley de Alquiler<sup>130</sup> acerca de la disponibilidad y las características de la información estadística sobre el mercado del alquiler en España, ya que, por un lado, se presenta una carencia de información suficientemente actualizada respecto a la oferta o el parque existente de viviendas en alquiler, más allá de los Censos de Población y Viviendas de periodicidad decenal, por lo que a juicio del CES sería importante la realización de estudios periódicos a través del observatorio específico en esta materia, a fin de conocer el estado de la situación. Además, por el lado de la demanda, la única fuente estadística que proporciona información sobre el número de hogares que residen en este régimen de tenencia es la *Encuesta de Condiciones de Vida* del Instituto Nacional de Estadística, que, a su vez, puede adolecer de una infraestimación de colectivos como los inmigrantes. Por eso, desde otros sectores se sugiere crear un censo de alquileres y ofrecer ventajas fiscales a quienes participen en el mismo.

---

*Nuevas medidas de fomento del alquiler*

El apoyo al alquiler, como vía idónea para el acceso a la vivienda, especialmente para quienes disponen de menores niveles de renta, y para favorecer la salida al *stock* de vivienda desocupada, se plasma este año a través de la anulación de la desgravación fiscal en la compra de la vivienda, de la inminente reforma del marco normativo de los arrendamientos, y de

nuevas medidas de fomento en el nuevo Plan de vivienda 2013-2016.

---

*Cambios en desgravación y en el IVA por la compra de vivienda*

En 2011, para reactivar las ventas y reducir el *stock* de viviendas nuevas sin vender<sup>131</sup>, se adoptó una actualización temporal a la baja del IVA del 4 en lugar del 8 por 100, para las adquisiciones de viviendas nuevas que se realizarán entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 2011<sup>132</sup>. Esta ventaja tributaria no solo se eliminó en

130. Dictamen CES 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

131. Véase capítulo I de esta Memoria.

132. Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

2012<sup>133</sup>, siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea, sino que la tributación se elevó al 10 por 100 a partir del 1 de enero de 2013. Además, en el ámbito del IRPF, mientras que en 2011 se recuperaba el carácter universal de la deducción por adquisición de vivienda habitual<sup>134</sup>, cuyo carácter retroactivo permitía que se beneficiasen quienes se compraron casa en 2011. En la misma norma, con el objetivo de consolidación fiscal, se suprime la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes de 20 de enero de 2006.

La elaboración de una Ley de Medidas de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas, actualmente en tramitación, forma parte de las medidas contempladas por el PNR 2012, habiendo sido sometido al dictamen del CES<sup>135</sup> en su fase de anteproyecto. Esta normativa, persigue como fin último la dinamización del mercado del alquiler, ante la debilidad que presenta este dentro del mercado inmobiliario español con una serie de consecuencias negativas de índole social, laboral y económica. En aras a ese fin, la motivación de la reforma proyectada plantea como objetivo fundamental flexibilizar el mercado del alquiler, en primer lugar, mediante la modificación de una serie de preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos<sup>136</sup> (LAU) y de la Ley de Enjuiciamiento civil<sup>137</sup> (LEC) en lo relativo al desahucio por impago de las rentas. También se reforma el régimen jurídico de las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario<sup>138</sup> (SOCIMI), y se prevé la modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes<sup>139</sup>.

El CES, en su dictamen ya consideraba conveniente valorar la coherencia o contradicción entre las medidas de fomento del alquiler contenidas en el Anteproyecto y otras de reciente articulación en materia fiscal dirigidas a fomentar la compra de vivienda, y asimismo, considera que sería oportuno valorar las recomendaciones recientemente formuladas por la Unión Europea a este respecto sobre el Programa Nacional de Reformas de España de 2012<sup>140</sup>.

---

*En tramitación una nueva Ley de Alquiler*

133. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
134. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
135. Dictamen CES 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
136. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.
137. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.
138. Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario.
139. Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes.
140. Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015. COM (2012) 310 final.

Dicho Proyecto de Ley supone un amplio conjunto de reformas en el articulado de la Ley de Arrendamientos urbanos (LAU) de 1994. Entre las reformas incluidas en el citado Proyecto destacan las relativas a lo que se denomina “flexibilidad en los contratos”, esto es, que la revisión del precio del alquiler ya no se realizará como hasta ahora con el IPC. Ambas partes (arrendador u arrendatario) deberán pactar la actualización de la renta de mutuo acuerdo. Con la nueva LAU el arrendatario podrá renunciar al actual derecho de compra preferente de la vivienda frente a otras personas interesadas en adquirirla.

---

*Principales novedades de la Ley de Alquiler en tramitación*

La prórroga forzosa del alquiler a que tiene derecho el arrendatario desciende de 5 a 3 años. Con la modificación de la ley la prórroga tácita automática pasa desde 3 años a 1. Las fianzas también deberán revisarse cada 3 años. Los inquilinos podrán abandonar la vivienda avisando con un mes de antelación. Se podrá pactar en el contrato que en caso de desistimiento el inquilino deberá indemnizar al propietario con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir. El propietario puede recuperar la vivienda avisando con dos meses de antelación si es para uso como vivienda habitual o para familiares de primer grado, siempre que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato y sin la obligación de que esto se haya previsto expresamente en el contrato.

Se pretende con la nueva ley incentivar la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad, estando obligado el comprador de una vivienda a mantener al inquilino si existe dicha inscripción del arrendamiento. Se establece un plazo de diez días para que el arrendador acuda al juzgado a poner la denuncia de impago para que el arrendatario pague la deuda. La finalización del proceso será mediante auto del juez, en lugar del secretario judicial que se empleaba hasta ahora.

---

*La nueva normativa afecta también a los procedimientos de desalojo de inquilinos*

La nueva normativa de alquiler en tramitación prevé además determinados cambios en materia de demandas de desahucio, entre otros, en ciertos aspectos relativos al contenido del requerimiento al demandado, distinguiendo los supuestos de oposición del mismo de aquellos en los que no hubiera oposición.

También de cara a la futura ley para fomento del alquiler, se ha planteado la elaboración de un registro con los inquilinos condenados por morosos, con el fin de dar más garantías a los propietarios para que se animen a sacar al mercado sus viviendas vacías.

Además de las inquietudes en materia de gestión de datos personales desde el punto de vista de su protección, existen otras interrogantes importantes sobre sus posibles efectos en algunos derechos de los ciudadanos, y sobre la efectividad del mismo, al incluir solo los casos de inquilinos con una sentencia firme en contra.



Desde otros sectores, se ha planteado crear un censo de alquileres y ofrecer ventajas fiscales a quienes participen en el mismo.

El carácter de bien social básico que reviste la vivienda determina que las políticas públicas que promueven y facilitan el acceso a la misma, en propiedad o alquiler, representen instrumentos fundamentales de la cohesión y de la inclusión social, especialmente en coyunturas como la actual de profunda crisis con un fuerte impacto en este terreno. Por ello, el CES en su Dictamen 2/2012 comparte el fin último de lograr la necesaria dinamización y flexibilización del mercado del alquiler, lo que debe implicar instrumentos que actúen no solo desde el lado de la oferta sino también medidas de diverso tipo que impulsen y fortalezcan la capacidad de acceso de los demandantes potenciales de vivienda en alquiler.

El desarrollo del mercado del alquiler de viviendas se ha buscado en los últimos años a través de diversos instrumentos, que han comprendido tanto reformas del marco normativo de los arrendamientos<sup>141</sup> como medidas en el terreno fiscal. También se ha intentado impulsar las viviendas de protección oficial (VPO) en alquiler, a través fundamentalmente de las medidas e iniciativas contempladas en el marco de planes y programas en materia de vivienda protegida.

---

*Escaso parque de viviendas en alquiler libre y una oferta de vivienda social en alquiler casi inexistente*

A pesar de las medidas normativas y políticas orientadas a impulsar el alquiler, cabe destacar que la evolución del mercado de los arrendamientos de vivienda no ha experimentado en los últimos años un desarrollo sustancial. El parque residencial se sigue caracterizando en España por una preponderancia clara de la propiedad, superior a la de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>142</sup>, y un escaso mercado de alquiler en el que destaca una oferta de vivienda social en alquiler casi inexistente (gráfico III-23)

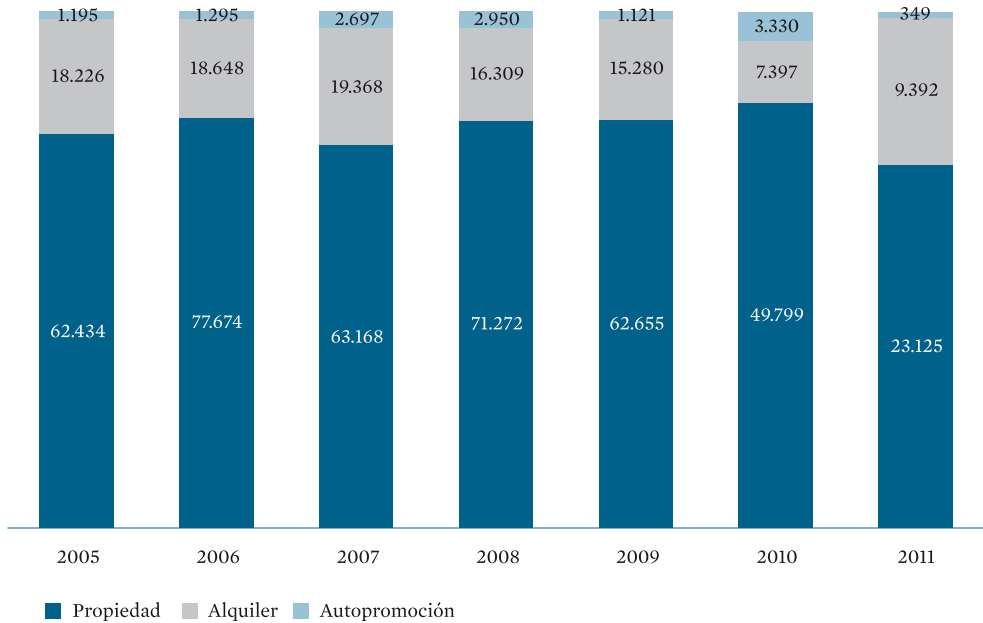
Entre las medidas de políticas públicas en materia de vivienda dentro del periodo más reciente, el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (PEVR)<sup>143</sup> ha contemplado actuaciones tanto desde el lado de la oferta, como la promoción de vivienda protegida destinada al alquiler, como desde el lado de la demanda, previendo ayudas económicas a los demandantes de vivienda en régimen de alquiler. Los dos principales objetivos del PEVR respecto al alquiler eran conseguir que del total

---

*Insuficiente impulso de las VPO en alquiler en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012*

141. Véase Memoria Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.
142. Con datos de Eurostat, la situación en España en 2010 del alquiler respecto a la propiedad (17,0 por 100) se aleja mucho del promedio de la UE-15 (33,2 por 100), pero también de países con tradiciones socioculturales próximas a las españolas, como Italia, Portugal y Grecia.
143. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

**GRÁFICO III-23.** EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE USO, 2005-2011



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida (en adelante, VP), no menos del 40 por 100 sea destinada al alquiler, y garantizar la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda.

La VP de nueva construcción destinada al arrendamiento<sup>144</sup> supuso en 2012 un 10 por 100 sobre el total de los objetivos convenidos, si bien el grado de cumplimiento del total del programa 2012 fue del 14,3 por 100 (cuadro III-16), la misma proporción que en 2001, si bien superior a la registrada en 2009 (7 por 100) y 2010 (9,3 por 100). Respecto de las ayudas al alquiler, aunque el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas en las anualidades de 2009, 2010 y 2011 es alto, excepto en el 2012 (29 por 100), estas no han alcanzado en ningún año el 14 por 100 sobre el total de actuaciones convenidas.

*El alquiler en el nuevo Plan de vivienda 2013-2016*

El nuevo Plan estatal de vivienda 2013-2016<sup>145</sup>, pone especial énfasis en el fomento del alquiler. Las ayudas al alquiler se han diseñado de forma que se otorgan en función de la renta, se calculan en función de la renta de la unidad de convivencia (no de los individuos), limitan la

144. Ayuda que también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como VP para alquiler.

145. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

**CUADRO III-16. PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012. OBJETIVOS Y PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR PROGRAMAS**

Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012	Anualidad 2009		Anualidad 2010		Anualidad 2011		Anualidad 2012	
	Objetivos convenidos	% de cumplimiento	Objetivos convenidos	% de cumplimiento	Objetivos reajustados	% de cumplimiento	Objetivos convenidos	% de cumplimiento
Vivienda protegida de nueva construcción en venta	45.355	66,3	35.032	98,7	28.078	26,6	56.225	14,4
Vivienda protegida de nueva construcción en alquiler	11.931	88,1	14.466	88,8	17.478	37,4	18.710	9,8
Ayudas a inquilinos	12.647	256,3	19.333	86,6	23.415	80,2	16.109	29,9
Adquisición de vivienda usada	4.216	69,3	6.051	97,6	4.489	29,4	4.348	15,5
Rehabilitación	80.569	114,5	67.161	86,7	80.712	73,1	95.100	26,2
Suelo	16.291	97,2	14.154	100,0	19.000	20,3	13.391	0,0
<b>Total</b>	<b>171.009</b>	<b>107,6</b>	<b>156.197</b>	<b>91,1</b>	<b>173.172</b>	<b>56,0</b>	<b>185.173</b>	<b>20,8</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda.

cuantía de los alquileres que se financian, y se financia una proporción del alquiler, sin asignar una cuantía fija. Además, el Plan contempla la puesta en funcionamiento de un programa nuevo, que busca comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler.

También en el año 2012<sup>146</sup>, se han producido cambios en una serie de actuaciones que pueden incidir en el mercado de vivienda protegida en alquiler, pues se eliminan (art. 35) las ayudas al acceso a la vivienda protegida y se reducen las destinadas a los inquilinos jóvenes que todavía disfrutaban de la denominada renta básica de emancipación (desde 210 euros hasta 147 a partir de julio 2012), que fue suprimida en 2011 para los nuevos solicitantes<sup>147</sup>. Las ayudas eliminadas se destinaban a hogares con ingresos no superiores a los 2.300 euros/mes en el caso de las viviendas protegidas y a hogares con ingresos no superiores a los 1.833 euros/mes en el caso de las ayudas a los inquilinos. Asimismo, en marzo de 2012, se suprimió la Sociedad Pública de Alquiler.

---

*Cambios recientes en la VPO en alquiler y en otras políticas de fomento del alquiler*

(art. 35) las ayudas al acceso a la vivienda protegida y se reducen las destinadas a los inquilinos jóvenes que todavía disfrutaban de la denominada renta básica de emancipación (desde 210 euros hasta 147 a partir de julio 2012), que fue suprimida en 2011 para los nuevos solicitantes<sup>147</sup>. Las ayudas eliminadas se destinaban a hogares con ingresos no superiores a los 2.300 euros/mes en el caso de las viviendas protegidas y a hogares con ingresos no superiores a los 1.833 euros/mes en el caso de las ayudas a los inquilinos. Asimismo, en marzo de 2012, se suprimió la Sociedad Pública de Alquiler.

### **La rehabilitación de las viviendas existentes**

Debido a la intensa actividad de la construcción de vivienda nueva hasta el inicio de la crisis inmobiliaria, España cuenta con un parque de viviendas bastante renovado, pues 10,7 millones de viviendas (el 42,7 por 100 del total) tiene una antigüedad inferior a 30 años y, dentro de este grupo, el 36 por 100 tiene menos de 10 años, (cuadro III-17).

Por otro lado, como se ha visto anteriormente (gráfico III-14), esta renovación del parque de viviendas en España, nos sitúa en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-15, aunque la prevalencia de estos problemas han aumentado en España desde el inicio de la crisis. Esta situación, se refleja también en que casi las tres cuartas partes de las personas (73,9 por 100) manifiestan no tener problemas con su vivienda<sup>148</sup>, o que según el Censo de 2011, el 90 por 100 considere bueno el estado de conservación del edificio. A pesar de ello, actualmente en España <sup>149</sup> hay 1.729.851 viviendas en edificios que están en un estado ruinoso, malo o deficiente; lo que significa un 6,9 por 100 del total del parque de viviendas.

Por otro lado, aunque la Ley 26/2011 sobre Derechos de las personas con discapacidad obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, actualmente solo el 23 por 100 del total de edificios

146. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

147. Véase Memoria CES 2011.

148. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

149. INE, *Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas*. Datos provisionales.

CUADRO III-17. VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE VIVIENDA Y AÑO DE CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO

Año de construcción	Total de viviendas		Total viviendas principales		Total viviendas no principales (A+B)		Viviendas secundarias (A)		Viviendas vacías (B)	
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
Total	25.208.622	100,0	18.083.692	100,0	7.124.930	100,0	3.681.565	100,0	3.443.365	100,0
Antes de 1900	1.149.418	4,6	659.345	3,6	490.073	6,9	243.750	6,6	246.323	7,2
De 1900 a 1950	2.162.413	8,6	1.385.327	7,7	777.086	10,9	332.097	9,0	444.989	12,9
De 1951 a 1980	10.447.435	41,4	7.753.793	42,9	2.693.642	37,8	1.375.219	37,4	1.318.423	38,3
De 1981 a 2011	10.752.375	42,7	7.724.507	42,7	3.027.868	42,5	1.664.559	45,2	1.363.309	39,6
No consta	696.982	2,8	560.721	3,1	136.261	1,9	65.939	1,8	70.322	2,0

Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales.

---

*La accesibilidad de las viviendas es bastante mejorable*

residenciales existentes (9.720.304) tiene algún tipo de instalación (salva-escaleras, rampas...) que facilite el acceso, lo que significa que en torno a 7,5 millones de edificios podrían mejorar este aspecto. Por otro lado, si bien los edificios de 4 o más plantas en España suponen solo el 8,9 por 100 del total del parque de edificios residenciales, el 57 por 100 no tiene ascensor, lo que supone que casi medio millón de edificios carecen de esta instalación básica para mejorar la accesibilidad.

Las viviendas consumen en España el 17 por 100 de toda la energía del país y las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20 por 100 desde 1990. A ello hay que unir que, según los datos del Censo de 2011, el 54,6 por 100 de las viviendas españolas (13.759.266) y el 55,7 por 100 de los edificios residenciales (5.411.343) se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética, lo que sitúa a España en una posición difícil de cara al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Estrategia Europa 2020.

Además, en comparación con la media europea<sup>150</sup>, España, Portugal e Italia, aunque tienen un menor índice de consumo energético unitario por m<sup>2</sup> construido residencial, básicamente por sus mejores condiciones climáticas, mantienen una cierta estabilidad en el consumo entre 1995 y 2009, mientras que en Alemania, Francia y Reino Unido, con consumos unitarios mayores, están reduciéndolo progresivamente.

En la UE-15 la rehabilitación residencial ha mantenido el volumen de negocio, aumentando su participación en el sector de construcción residencial del 54 al 61 por 100, debido al descenso de la construcción de vivienda nueva (cuadro III-18). En España, en cambio, el aumento de participación de la rehabilitación del 33 al 54 por 100 se ha producido con un descenso del volumen de negocio. Atendiendo solo y exclusivamente al sector de la rehabilitación, se han producido descensos sistemáticos en la misma, tanto en el ámbito de actividad, como de la inversión, aunque se aprecian importantes diferencias por comunidades autónomas.

La evolución del número de visados de dirección de obra de ampliación y reforma de viviendas en España, muestra un importante descenso en los últimos dos años, después de la ligera recuperación de la actividad entre los años 2008 a 2010. Sin embargo, sigue aumentando su participación en el conjunto de la construcción residencial por el desplome de la nueva construcción residencial (gráfico III-24).

150. Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

**CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL EN ESPAÑA Y UE-15**

(Millones de euros)

<b>España</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Residencial nueva	66.046	34.344	24.899	19.770
Rehabilitación residencial	32.052	26.026	24.699	22.970
Total residencial	98.098	60.370	49.598	42.740
Ratio de rehabilitación residencial	32,7	43,1	49,8	53,7
<b>UE-15</b>				
Residencial nueva	304.266	233.726	219.978	226.496
Rehabilitación residencial	360.597	348.236	351.892	354.460
Total residencial	664.863	581.962	571.870	580.956
Ratio de rehabilitación residencial	54,2	59,8	61,5	61,0

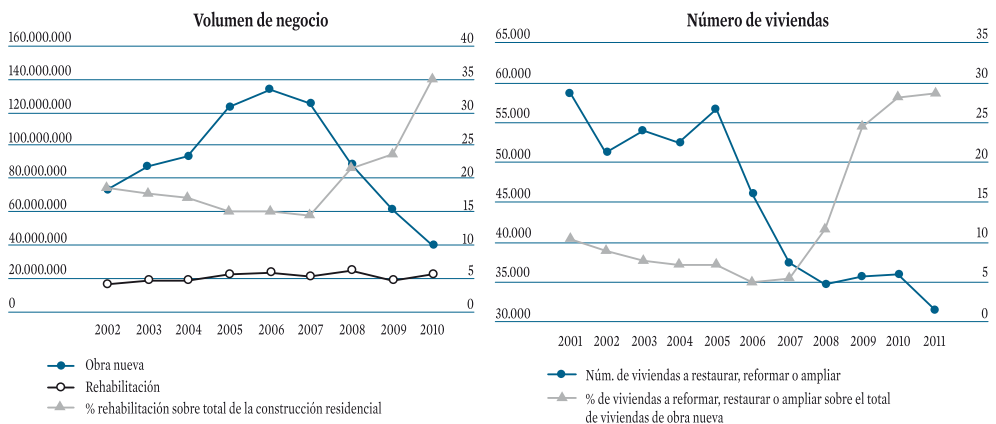
Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013 y *Boletín estadístico*.

Hasta el inicio de la crisis inmobiliaria, el sector de la edificación se había centrado más en la construcción de vivienda nueva frente a una escasa actividad de rehabilitación, produciéndose, hasta el año 2009, más demoliciones de viviendas que rehabilitaciones. Este año continúa la disminución de las licencias de reforma o ampliación de viviendas, debido en gran parte a la sobreoferta de vivienda nueva en el mercado, la incertidumbre laboral, la disminución del precio de las viviendas, y al impulso a este tipo de actuaciones a través de diferentes medidas (gráfico III-25).

En el caso de la rehabilitación protegida del parque residencial en 2012, se produce una acentuación en la tendencia de descenso iniciada en 2010 (gráfico III-25), a

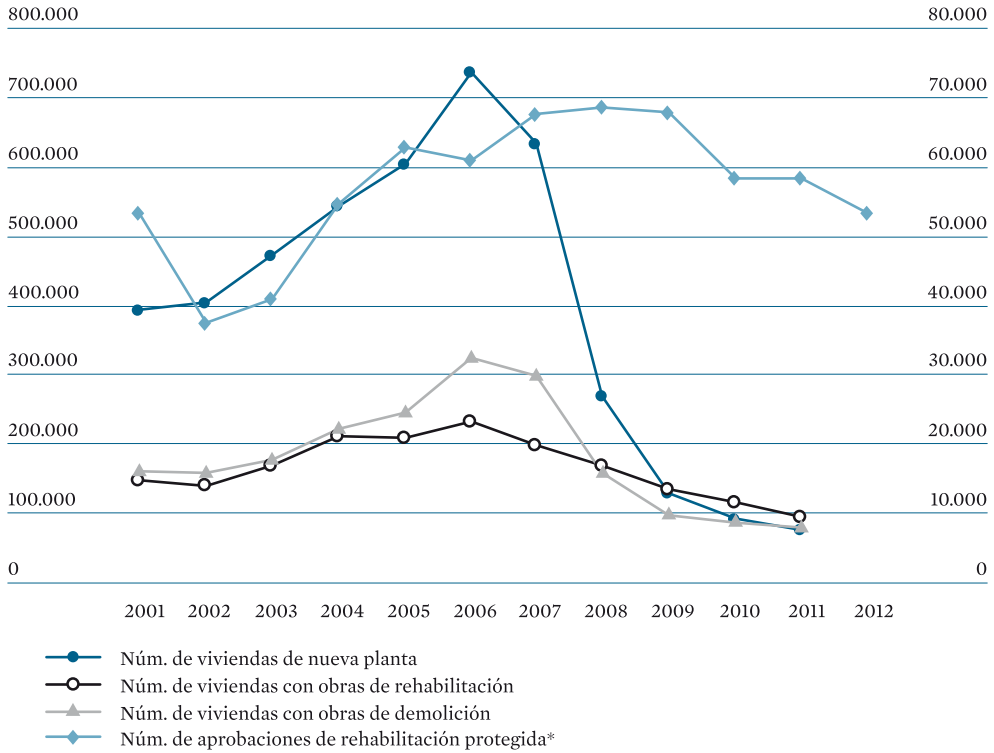
**GRÁFICO III-24. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE NEGOCIO Y NÚMERO DE VIVIENDAS DE OBRA NUEVA Y REHABILITACIÓN EN ESPAÑA**

(Millones de euros y visados de dirección de obra)



Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013 y *Boletín estadístico*.

**GRÁFICO III-25. VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE OBRA Y APROBACIONES DE REHABILITACIÓN PROTEGIDA, 2001-2012**  
(Número de licencias municipales)



\* Se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal que regula las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios.  
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico y Estadística de vivienda protegida*.

*Tampoco ha progresado la rehabilitación protegida del parque de viviendas*

pesar de la clara orientación de la política de la vivienda al respecto, que busca tanto reducir el impacto de la crisis en el sector de la construcción residencial, como la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. La rehabilitación protegida de viviendas supuso en 2012 casi la mitad sobre el total de los objetivos convenidos para ese año, peso que, no obstante, es el más alto del periodo comprendido del PEVR 2009-2012. Sin embargo, respecto al grado de cumplimiento, el Programa 2012 ha sido el más bajo (26 por 100) de dicho periodo (cuadro III-16).

El importante nivel de *stock* de vivienda de difícil salida a corto plazo, junto a algunas deficiencias del parque de viviendas en España, así como la importancia de la rehabilitación para la recuperación del sector, hacen que la apuesta por la rehabilitación se



intensifique este año, con la tramitación de un nuevo marco legislativo<sup>151</sup>, las ayudas recogidas en el Plan estatal 2013-2016, y otras medidas del Plan para apoyar la nueva normativa. Apuesta que se suma a las medidas adoptadas el año pasado<sup>152</sup>, entre las que cabe destacar la ampliación de la deducción en el IRPF por las obras de rehabilitación, y las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible.

A pesar de estas medidas, las actividades de rehabilitación son escasas dentro del sector de edificación y además, en un contexto de crisis económica, decrecientes. Por ello, la nueva legislación, entre otros objetivos, intenta aumentar la viabilidad económica de este tipo de actuaciones.

El Plan contempla ayudas a la rehabilitación edificatoria en edificios e instalaciones para mejorar su estado de conservación (4.000 euros por vivienda), garantizar la accesibilidad (4.000 euros por vivienda) y mejorar la eficiencia energética (2.000 euros por vivienda y 5.000 euros si se reduce en un 50 por 100 la demanda energética del edificio). Para recibir dichas ayudas los inmuebles deberán tener una antigüedad anterior a 1981, tener uso residencial de vivienda al menos en un 70 por 100 de su superficie, y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. A este respecto hay que destacar que el Censo de Población y Viviendas de 2011, cifra en 5.411.343 los edificios destinados principal o exclusivamente a viviendas que tienen una antigüedad anterior a 1981. Finalmente, en el caso de la regeneración urbana, se financiará la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización del espacio público o de edificación en sustitución de edificios demolidos.

Otras medidas adicionales del Plan son: 1. Línea ICO para la rehabilitación de viviendas y edificios 2013, con una dotación de 1.000 M€. 2. Línea Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas, con una dotación de 100 M€ para ayudas públicas directas y préstamos reembolsables. 3. Proyecto Clima, de compra de créditos por reducciones verificadas de CO<sub>2</sub> en el sector de la vivienda (10 M€ en 2013).

El Plan también contempla otras medidas para apoyar el nuevo marco legislativo, como son la futura puesta en marcha de un programa específico de ayudas y financiación para facilitar la ejecución de medidas de

---

*Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana*

---

*Ayudas a la rehabilitación y regeneración en el Plan 2013-2016*

---

*Otras medidas del Plan para apoyar el nuevo marco legislativo*

151. Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

152. Véase Memoria CES 2011.

mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables. Asimismo, el plan incluye ayudas a la implantación del Informe de Evaluación de Edificios, con una subvención máxima del 50 por 100 del coste del mismo. Finalmente, dentro de esta política de apoyo, recientemente se ha aprobado un Real Decreto<sup>153</sup> por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios existentes.

A pesar de este importante bloque de actuaciones, algunos expertos<sup>154</sup> aconsejan medidas temporales de mayor calado, que impliquen inversiones más reducidas para los particulares y comunidades de propietarios cuando acometan estas obras, como por ejemplo la exención temporal de pago de IVA, que además ha aumentado este año, o mayores deducciones de IRPF. Igualmente, se debería definir un marco de inspecciones más claro y sancionador, formas de financiación blanda, y subvenciones finalistas en función de los niveles de renta de las distintas zonas.

---

*Otras medidas sugeridas para el fomento de la rehabilitación*

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

#### 3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Los cada vez más frecuentes e intensos episodios meteorológicos extremos (olas de calor, inundaciones o sequías) han mantenido su protagonismo generalizado en 2012, causando daños y costes crecientes en toda Europa, como parte de una realidad internacional cada vez más contrastada a la que las políticas de protección del medio ambiente tratan de poner freno, bien mediante la salvaguardia de aspectos puramente ambientales como garantes de la calidad de vida en países desarrollados, o bien a través de la optimización de ámbitos clave directamente afectados por la degradación del entorno natural en países en vías de desarrollo, cuyo resultado, más allá del cumplimiento de acuerdos internacionales o la adopción en tiempo y forma de determinadas normas europeas, no siempre es el esperado, a tenor de la realidad de la actual situación medioambiental nacional e internacional.

En España, la necesidad de mantener el impulso a unas políticas de protección ambiental compatibles con el modelo de crecimiento propuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, es tangible en un contexto de crisis sistémica, donde la coyuntura medioambiental estuvo protagonizada en 2012 por el retraso en la puesta en marcha de los planes de gestión de recursos naturales, el deterioro de grandes superficies provocado por la intensificación de los incendios forestales, el incumplimiento de

153. Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

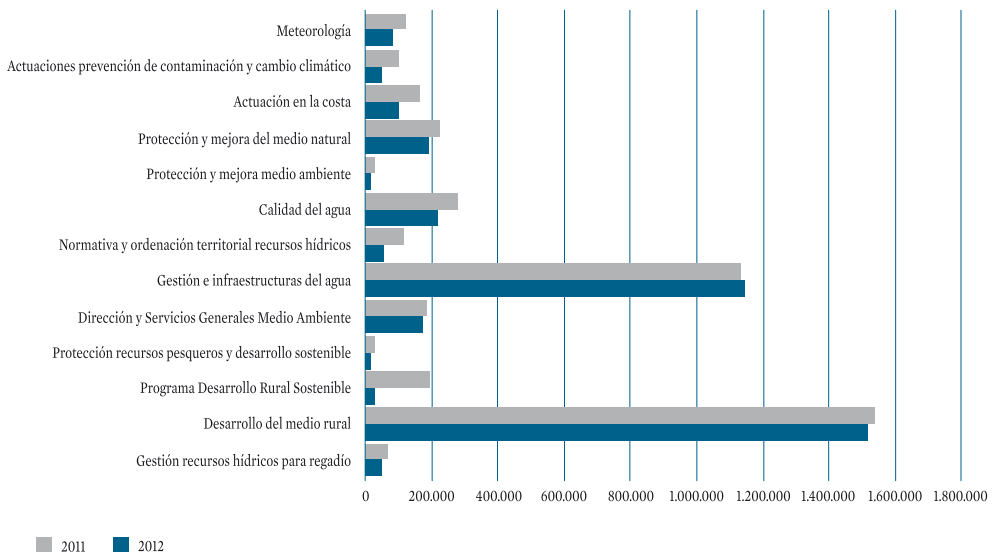
154. Hacia un nuevo modelo de sector inmobiliario, sostenible y competitivo. PwC España, 2012.

los planes de gestión hidrológica, el incremento en la generación de residuos urbanos, o el aumento de emisión de gases con efecto invernadero, entre otros aspectos, siendo este último uno de los abordados con mayor intensidad en un escenario de reducción de recursos económicos que ha ralentizado la puesta en marcha de planes y programas ambientales.

A este respecto, hay que señalar que las partidas presupuestarias correspondientes al ámbito del medio ambiente, continúan reduciéndose en cómputo global, lo que podría estar afectando a algunos ámbitos clave como la protección de la biodiversidad, o las políticas para mejorar la calidad del agua, donde se constata desde hace años la necesidad de una respuesta impulsora. Este ajuste ha afectado sobre todo a los ámbitos con asignaciones estatales, cuya participación sobre el total se ha visto reducida desde un 39,95 por 100 en 2011 hasta el 31,31 por 100 de 2012, frente a unas dotaciones correspondientes a los organismos autónomos y agencias estatales (Meteorología) que han registrado incrementos, o reducciones menos significativas, respecto a las partidas estatales (aumento del 94 al 96 por 100 en el desarrollo del medio rural, aumento del 67 al 72 por 100 en la gestión del agua, en torno al 49 por 100 en la calidad del agua, y reducción del 42 al 35 por 100 en la protección y mejora del medio natural).

En media, el presupuesto asignado a las actividades directamente relacionadas con el medio ambiente se redujo en 2012 un 27 por 100 respecto a 2011, alcanzando uno de los mayores ajustes las partidas correspondientes a la prevención de la

**GRÁFICO III-26.** EL MEDIO AMBIENTE EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, 2011-2012  
(Miles de euros)



Fuente: PGE 2011 y 2012.

contaminación y el cambio climático (casi del 48 por 100), seguida de la asignada a la protección y mejora del medio ambiente (37,6 por 100), que en el conjunto del presupuesto del Ministerio para ese año, representaban respectivamente el 0,47 y el 0,17 por 100 (gráfico III-26).

Esta reducción presupuestaria podría comprometer el desarrollo del ámbito medioambiental considerado como innovador, diferenciado y en proceso de crecimiento dentro de la economía, en el que las empresas españolas representan un referente mundial en algunas tecnologías y mercados. No hay que olvidar que en España las actividades relacionadas directamente con el medio ambiente aportan un 3,6 por 100 del PIB y generan más de 530.000 empleos en sectores como la gestión de los residuos, energías renovables y eficiencia energética, la gestión del agua, o el sector público<sup>155</sup>.

Entre las principales dimensiones de la calidad medioambiental, destaca la calidad del aire como garante de la salud humana y de los ecosistemas. En 2011 se aprobaba el Plan nacional de mejora de la calidad del aire, aunque la falta del necesario consenso con las Administraciones autonómica y local, y otros organismos implicados en la puesta en marcha de las actuaciones planificadas, ha estimulado la aprobación del nuevo Plan nacional de calidad del aire y protección de la atmósfera 2013-2016 (Plan AIRE)<sup>156</sup>, que incluye medidas con vocación de impulsar una reducción efectiva de la contaminación atmosférica, establecer mecanismos para la colaboración y cooperación entre comunidades autónomas, entidades locales y departamentos ministeriales, y garantizar el cumplimiento de la legislación nacional, europea e internacional.

A este respecto hay que señalar que, aunque en términos generales la emisión de sustancias acidificantes y eutrofizantes ( $\text{SO}_x$ ,  $\text{NO}_x$  y  $\text{NH}_3$  y COVNM —compuestos orgánicos volátiles no metánicos—,  $\text{CO}$  y  $\text{CH}_4$ ), ha registrado en España entre 1990 y 2011 una tendencia generalizada a la baja, en 2010, año límite para el cumplimiento de los objetivos regulados por la Directiva Techos<sup>157</sup>, las emisiones de  $\text{NO}_x$  y  $\text{NH}_3$  no se ajustaban todavía a dichos objetivos. Así, el  $\text{NO}_x$  registró 901,1 kilotoneladas (frente a las 847 fijadas por la norma europea), el  $\text{NH}_3$  388,8 kt (superando en 35,8 kt el límite establecido), los COVNM, alcanzaron 619,7 kt (frente al límite de 662), y los óxidos de azufre registraron emisiones inferiores a las 500 kt (por debajo de las 746 recogidas en la Directiva). Los datos relativos al ozono troposférico, representativos de la calidad media de la contaminación de fondo en España (medida en zonas suburbanas o

155. Fundación ICO y Fundación Forum Ambiental, *Estudio del sector económico del medio ambiente en España 2011*.

156. Aprobado en Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

157. Directiva 2001/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

rurales a cierta distancia del foco de contaminación) mostraron también una tendencia descendente entre 2000 y 2011<sup>158</sup>.

Durante 2012 se aprobaron diversas regulaciones orientadas a restringir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, concretamente las que tienen lugar en las estaciones de servicio<sup>159</sup>, o las emisiones de compuestos orgánicos volátiles por el uso de determinados productos<sup>160</sup>. Además, se ha iniciado la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), que transpone la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, con la finalidad de reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, e impulsar una mayor simplificación administrativa agilizando la tramitación de las Autorizaciones Ambientales Integradas, en un sector que en España incluye unas 6.100 instalaciones afectadas.

Finalmente, y en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2010, se han modificado los objetivos de calidad acústica aplicables a áreas urbanizadas, de forma que en sectores del territorio afectados por sistemas de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que lo reclamen, no podrán superarse los límites de calidad acústica aplicables al resto de áreas colindantes<sup>161</sup>.

España es un país caracterizado por diversos entornos hidrológicos, con fuertes diferencias de humedad y aridez provocadas por la variabilidad espacio-temporal de las precipitaciones, lo que se traduce en marcados contrastes regionales en la distribución del agua. Por tanto es fundamental disponer de la adecuada política planificadora que permita una distribución equilibrada y garante del recurso en calidad y cantidad, y que fomente una utilización sostenible.

Según la *Encuesta de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España* correspondiente a 2012<sup>162</sup>, el consumo medio doméstico diario por habitante y día alcanzó

---

*Calidad y gestión del  
agua*

158. Inventario de Emisiones a la Atmósfera de España, Serie 1990-2011 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, diciembre 2012). Estos datos se refieren al territorio EMEP (European Monitoring and Evaluation Programme), que excluye los correspondientes a Canarias, Ceuta y Melilla.
159. Real Decreto 455/2012, de 5 de marzo, por el que se establecen las medidas destinadas a reducir la cantidad de vapores de gasolina emitidos a la atmósfera durante el repostaje de los vehículos de motor en las estaciones de servicio.
160. Orden PRE/1665/2012, de 19 de julio, por la que se modifica el anexo III del Real Decreto 227/2006, de 24 de febrero, por el que se complementa el régimen jurídico sobre la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles en determinadas pinturas y barnices y en productos de renovación del acabado de vehículos.
161. Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.
162. Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) y la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones (AGA), XII Edición de la *Encuesta de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España*.

ese año los 126 litros de agua, cantidad que desde 2004 se ha ido reduciendo hasta registrar un descenso acumulado del 15 por 100 en 2010 (desde los 148 litros de 2004), lo que sitúa el consumo medio español en uno de los más bajos del entorno europeo. La mayor eficiencia de los servicios, las campañas para un uso eficiente de los recursos y la generalización de las tarifas por bloques de consumo, han aumentado la conciencia de los ciudadanos sobre el uso sostenible del agua y mejorado el rendimiento de los aparatos domésticos, lo que está detrás de estos resultados.

En términos de gestión del suministro, el 39 por 100 de la población española es abastecida por empresas públicas, el 36 por 100 lo es por empresas privadas, el 13 por 100 por empresas mixtas y el 8 por 100 a través de las corporaciones locales. La evolución respecto a otras ediciones de la Encuesta es hacia un aumento del abastecimiento de agua en régimen de gestión privada (del 33 al 36 por 100), frente a una reducción de la gestión pública (que ha pasado del 43 al 39 por 100), y un ligero incremento de la gestión realizada por las propias corporaciones locales (del 7 al 8 por 100). Hay que señalar en este punto que la medida de la eficiencia del uso urbano del recurso en términos de pérdidas en la distribución registró una reducción del 10 por 100 entre 1996 y 2009, alcanzando ese año el 22,6 por 100 del total distribuido<sup>163</sup>.

Respecto a la calidad del agua pre-potable (agua superficial destinada a la producción de agua potable), los indicadores señalan que esta ha aumentado un 7 por 100 como respuesta al control de la contaminación en origen y la depuración de las aguas residuales. Así, en 2010 el grado de conformidad de la carga contaminante de aguas tratadas en estaciones depuradoras (Directiva 91/271/CEE), alcanzó una media del 84 por 100, donde seis comunidades autónomas conseguían el 100 por 100 de conformidad y en diez se superaba el 90 por 100, frente a cuatro cuyos valores eran inferiores al 75 por 100. Pese a la mejora registrada, el retraso en la ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas ha provocado la apertura en 2011 de dos procedimientos sancionadores por el Tribunal de Luxemburgo; uno obedece a la necesidad de poner en marcha instalaciones de depuración en 23 núcleos urbanos mayores de 15.000 habitantes, y otro a la de construir 39 instalaciones depuradoras para reducir los efluentes urbanos en zonas que requieren su clasificación como sensibles. Además, la Comisión Europea ha remitido a España requerimientos de información por la deficiente recogida de aguas residuales o mala depuración en 912 núcleos urbanos de entre 2.000 y 15.000 habitantes, lo que podría implicar un nuevo expediente regulador.

Al objeto de superar esta situación, en 2012 se aprobó el Real Decreto 1290/2012 que, por un lado modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, creando

163. Según el Sistema de Indicadores del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ese indicador incluye las pérdidas por fugas en las redes de distribución de abastecimiento público urbano, por averías o roturas debidas a obras, el agua utilizada en usos públicos que no se encuentra controlada mediante contadores, los errores en la precisión de las lecturas en los contadores y las acometidas ilegales.

entre otras cuestiones un inventario de puntos de desbordamiento de aguas de escorrentía y desarrollando el régimen jurídico al respecto, tanto para las autorizaciones de vertidos existentes como para nuevas solicitudes; y por otro, modifica el artículo 2 del Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, para contemplar las situaciones de contaminación por vertidos procedentes de desbordamientos de aguas de escorrentía<sup>164</sup>.

España integra 25 demarcaciones hidrológicas, de las cuales 16 son intracomunitarias, cuya planificación es competencia autonómica, y 9 son intercomunitarias, cuya responsabilidad gestora corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se trata del país europeo más retrasado en la aplicación de la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua), lo que ha motivado una Sentencia condenatoria dictada en 2012 por el Tribunal de Luxemburgo<sup>165</sup>, que declara la vulneración por parte de España de los artículos 13 y 15 de la Directiva, al no haber adoptado los planes hidrológicos de cuenca (exceptuando el Plan de gestión del distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña) antes del 22 de diciembre de 2009, y no haber comunicado a la Comisión Europea copia de dichos planes antes del 22 de marzo de 2010. Además, declara el incumplimiento del artículo 14, apartado 1, letra c) de la Directiva, por no iniciar el procedimiento de información y participación pública antes del 22 de diciembre de 2008, salvo la cuenca fluvial de Cataluña, y algunas demarcaciones hidrográficas, cuyos planes ya han sido adoptados<sup>166</sup>.

La biodiversidad y los servicios ecosistémicos constituyen un componente clave de la sostenibilidad cuyo grado de protección tiene repercusiones sobre el medio ambiente, la economía y el bienestar social, por lo que las medidas orientadas a su preservación repercuten directa o indirectamente en la actividad económica y en la calidad de vida y salud de las personas, como es el caso de las políticas dirigidas a la definición y gestión de espacios y especies naturales.

---

*Protección de la  
biodiversidad y  
catástrofes naturales*

La Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE de Conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (Directiva Habitats), regulan la designación de la Red Natura 2000, un conjunto de espacios protegidos que incluye los lugares de importancia comunitaria (LIC),

164. Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

165. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta), de 4 de octubre de 2012.

166. Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa; Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Real Decreto 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate y Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.

que han pasado a ser zonas especiales de conservación (ZEC), y las zonas de especial protección para las aves (ZEPA), y pretende cubrir el 20 por 100 del territorio europeo. España, que adopta estos criterios en la Ley 42/2007 del Patrimonio natural y de la biodiversidad, es uno de los países que mayor superficie aporta a esta Red, incluyendo en 2011 el 27,14 por 100 del territorio nacional, de la que solo el 7 por 100 es marina. El Programa Life+ es el instrumento financiero específico para ayudar al cumplimiento de la Red Natura 2000 entre 2007 y 2013; en él se integra el Proyecto Indemares, que pretende contribuir a la aplicación de las mencionadas directivas en tres regiones marinas que se encuentran representadas en España (atlántica, mediterránea y macaronésica), mediante la caracterización de los ecosistemas para su inclusión en la Red<sup>167</sup>.

El incumplimiento de la regulación europea por parte de España se deja sentir también en este ámbito, ya que de los 1.446 LIC solo 226 han sido declarados zonas especiales de conservación, habiendo finalizado el plazo para dicha declaración en 2007 para la región macaronésica, en 2009 para la alpina, en 2010 para la atlántica y en 2012 para la mediterránea<sup>168</sup>. Esta situación afecta especialmente a la implementación de los correspondientes planes de gestión, que alcanza a una pequeña proporción del total de espacios incluidos en la Red. La planificación y gestión sostenible de los recursos naturales es uno de los grandes retos a que se enfrenta la conservación de la biodiversidad en España, cuyo retraso impide su utilización como herramienta destinada a evitar el deterioro y la fragmentación del territorio, y podría estar repercutiendo en alguno de los graves problemas medioambientales agudizados en los últimos años.

Entre ellos destacan por su especial intensidad y virulencia los incendios forestales declarados en 2012. Según el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ese año se produjeron en España 5.382 incendios mayores de 1 hectárea, en 38 de los cuales se superaron las 500 hectáreas calcinadas. La superficie total afectada alcanzó prácticamente las 210.000 ha (la mayor cifra desde 1998), de las que 82.201 eran arboladas, 116.735 matorral y monte abierto y 10.919 correspondieron a pastos y dehesas; la mayor superficie afectada se ubicó en la región mediterránea, que concentró más del 40 por 100 del total.

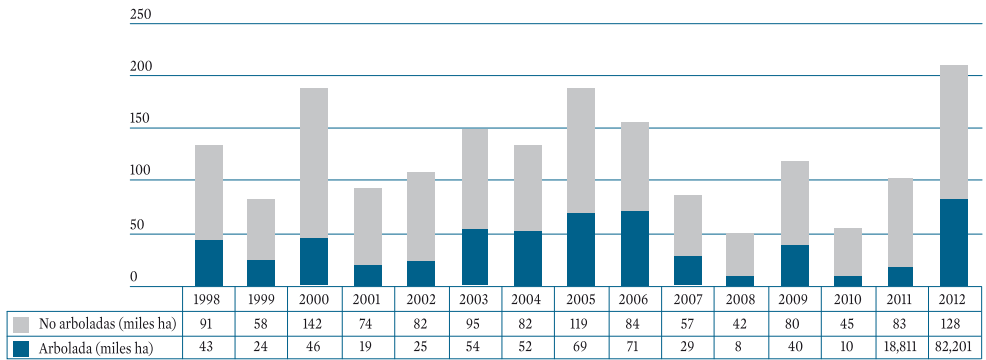
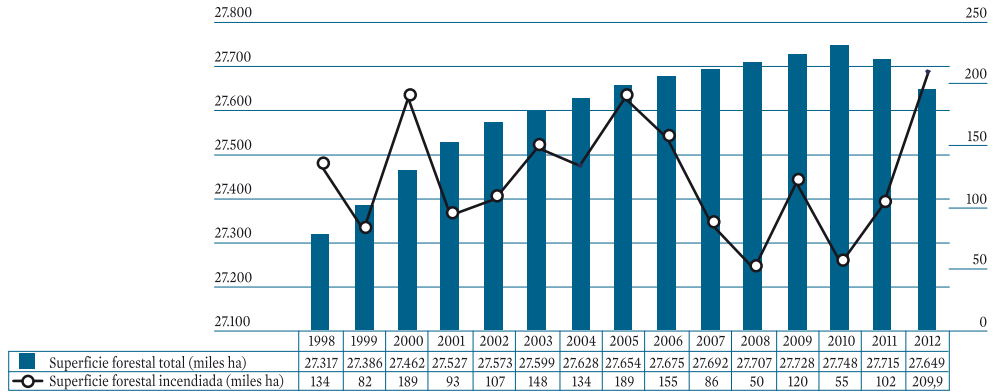
La tendencia de la superficie forestal afectada por incendios en España ha sido regresiva entre 2005 y 2010, situación que cambia a partir de ese año provocando una reducción de la superficie forestal nacional del 0,36 por 100 entre 2010 y 2012 (gráfico III-27). En el origen de la intensificación de este fenómeno confluyen factores como el registro de temperaturas estivales extremas y la escasa pluviometría, el progresivo abandono del medio rural, la incidencia de conflictos de competencias y de

167. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Proyecto Life+ Indemares, "Inventario y Designación de la Red Natura 2000 en Areas Marinas del Estado Español".

168. Europarc España, *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*.



**GRÁFICO III-27. SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA POR INCENDIOS EN ESPAÑA, 1998-2012**  
(Miles de hectáreas)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Informe Anual 2012 y Banco Público de Indicadores Ambientales.

intereses, y, en algunos casos, una reducción presupuestaria que limita las necesarias actuaciones preventivas.

El Plan forestal español, aprobado en 2002, es el documento de aplicación de la Estrategia Forestal Española hasta 2032, y se orienta al diseño de una política forestal basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y fomento de la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas para la conservación y la gestión de los montes. Establece, pues, los mecanismos para la necesaria coordinación con las comunidades autónomas en la lucha contra incendios forestales, incluyendo tanto el apoyo en cobertura aérea que presta la Dirección General de Conservación de la Naturaleza a las comunidades autónomas en la defensa de los montes, como los Planes de acción prioritaria contra los incendios forestales (PAPIF), desarrollados en cooperación con las comunidades autónomas, y donde se integran los perímetros de protección elaborados por cada una de ellas. La magnitud de los daños ocasionados tras los

incendios de 2012 y la necesidad de garantizar determinadas actuaciones de restauración de carácter prioritario han aconsejado la participación de la Administración General del Estado en las tareas de restauración forestal y medioambiental, en virtud del principio de cooperación interadministrativa y sin perjuicio de las competencias autonómicas<sup>169</sup>.

Varias de las principales dimensiones de la protección del medio ambiente se han visto afectadas por la aprobación de una de las novedades normativas más destacadas en 2012, la Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente, que aborda la modificación de diversas disposiciones orientadas a la adopción de reglas más claras y sencillas de protección medioambiental para aumentar progresivamente la agilización administrativa y en coherencia con las reformas estructurales propuestas recientemente para la reactivación de la economía y la generación de empleo (recuadro III-4).

---

*Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente*

De entre las medidas incorporadas, merecen especial atención la regulación de las aguas subterráneas, la preservación de la unidad de cuenca como principio fundamental, o la posibilidad de transformar derechos privados de aprovechamiento de aguas en concesionales, en relación con la Ley de Aguas. Respecto a la Ley de Patrimonio y biodiversidad destaca el impulso hacia la simplificación de la gestión administrativa, unificando aquellas figuras protectoras y mecanismos de planificación de los espacios naturales que se solapan en la gestión de los espacios protegidos y de la Red Natura 2000, generando retrasos e inconvenientes entre administración y ciudadanos. En materia de residuos, se modifica el sistema de notificaciones de los traslados en el interior del territorio nacional y se delimitan las competencias sancionadoras de las entidades locales; además, los sistemas de depósito, devolución y retorno establecidos en la Ley 22/2011 se restringen a residuos de difícil valorización o eliminación, o aquellos con características de peligrosidad, siendo en todo caso de carácter voluntario. Por último, se habilita la posibilidad de participación española en el sistema de subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, mediante la correspondiente reforma de la Ley de Valores de mercado.

La especial relevancia de la generación y gestión de los residuos, justifica las medidas incluidas a este respecto en la Ley 11/2012, tendentes al fomento del reciclado y reutilización, la simplificación y reducción de cargas administrativas, y la delimitación sancionadora de las entidades locales en la materia.

---

*Residuos urbanos*

La generación de residuos urbanos por habitante en España fue de nuevo en 2011 superior a la media europea (531 frente a 503 kg/hab. en la UE-27), aunque se

169. Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas.

**RECUADRO III-4.** CAMBIOS INCORPORADOS EN LA LEY 11/2012, DE 19 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

---

**Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad (LPNB)**

Objetivos

Aplicar instrumento único en los casos en que se solapan varias figuras de protección. Compatibilizar la protección con las necesidades de desarrollo propias de núcleos urbanos, vía planificación de los espacios naturales.

Comunicar a la CE las medidas compensatorias que se adopten según lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley 42/2007.

---

**Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (LRSC)**

Objetivos

Simplificar y reducir las cargas administrativas.

Fomentar reutilización y reciclado (la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario).

Simplificar tramitación de autorizaciones de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor.

Delimitar las competencias sancionadoras de las Entidades Locales en la materia.

---

**Real Decreto-ley 1/2001, de 20 de julio, texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)**

Objetivos

Conseguir una gestión eficaz y coordinada del agua, preservar la unidad de gestión de cuenca como principio fundamental (se deroga la disposición que permitía a las comunidades autónomas asumir competencias de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias).

Regular masas agua subterránea y su buen estado.

Incentivar la transformación de derechos privados de aprovechamiento de aguas a derechos concesionales, para facilitar y mejorar la gestión de episodios naturales desfavorables.

Reforzar la potestad sancionadora en materia de aguas.

---

**Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores**

Objetivos

Adaptar la legislación financiera española ante el inminente comienzo de las subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, para permitir que las empresas que prestan servicios de inversión y las entidades de crédito autorizadas se puedan presentar en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en cumplimiento del Reglamento núm. 1031/2010.

Se habilita a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) para sancionar a los responsables del incumplimiento en España del Reglamento núm. 1031/2010\*, en relación con las subastas de derechos de emisión GEI.

\* Reglamento (UE) 1031/2010 de la Comisión de 12 de noviembre de 2010 sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente.

mantiene la tendencia a la reducción registrada desde el año 2000, y que respecto a 1995 supone casi un 24 por 100; el tratamiento alcanza a la totalidad de estos residuos desde 2006, representando el depósito en vertedero todavía un elevado 58 por 100 (aunque desde 2006 se ha reducido un 15,6 por 100), la incineración el 9 por 100, y el reciclado y compostaje el 33 por 100 del total en 2011, lo que refleja una aproximación a los objetivos del Plan nacional integrado de residuos (PNIR) 2008-2015<sup>170</sup>.

En materia de reciclaje, se mantiene la tendencia al aumento de las tasas de reciclado correspondientes a envases y residuos de envases de competencia municipal, habiendo alcanzado en 2010, según Ecoembes, un 65,9 por 100 (el 83 por 100 del papel y cartón, el 71,5 por 100 de metal y el 45,3 por 100 de plástico), cumpliendo así lo dispuesto en el Real Decreto 252/2006, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases<sup>171</sup>.

Por último, hay que señalar que en 2012 comenzó la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incorpora medidas relacionadas con la protección del litoral, conciliando las actividades económicas sostenibles y el uso común y gratuito del dominio público que, una vez aprobada la Ley, serán objeto de análisis en la próxima edición de esta Memoria.

*Protección y uso  
sostenible del litoral*

### 3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

La 18.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Doha en diciembre de 2012, representó una nueva fase en las negociaciones internacionales. Las conclusiones alcanzadas giran en torno a dos ejes, uno que define el calendario para adoptar un nuevo acuerdo internacional, y otro que prorroga el segundo periodo del compromiso del Protocolo de Kioto a partir del 1 de enero de 2013. El nuevo instrumento global, que será jurídicamente vinculante, deberá firmarse en 2015 y entrará en vigor en 2020, estableciendo un régimen climático más dinámico y mejor adaptado a la actual realidad geopolítica, de forma que no solo incluya a los países desarrollados en el compromiso de reducción de emisiones.

En el marco del segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto la Unión Europea ha asumido un compromiso de reducción de las emisiones del 20 por 100 en 2020 respecto a los niveles de 1990, que podría aumentar hasta el 30 por 100 si el

170. Entre dichos objetivos se encuentra alcanzar en 2012 los 2,7 Mt de residuos incinerados (frente a los 2,9 Mt de 2011), o el depósito de 4,1 Mt en vertedero en 2016 (frente a los 4,9 Mt de 2011).

171. A este respecto la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, establece la recogida separada para papel, metales, plástico y vidrio como mínimo antes de 2015, así como la reducción del 10 por 100 de los residuos generados y la reutilización y reciclado del 50 por 100 de residuos antes de 2020.

resto de países desarrollados, o las grandes economías emergentes, adquirieran compromisos de reducción equiparables. Sin embargo, los países sujetos a compromisos de reducción de emisiones en este segundo periodo (Unión Europea, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco) no alcanzan siquiera el 15 por 100 de las emisiones mundiales, al haberse retirado del mismo Japón, la Federación Rusa, Canadá y Nueva Zelanda. Hay que recordar, además, que Estados Unidos no llegó a ratificar el Protocolo de Kioto y que China e India han quedado al margen de este compromiso.

Aproximadamente el 11 por 100 de la emisión mundial de gases con efecto invernadero (GEI) procede de la Unión Europea, donde la tendencia en los últimos años ha sido a su reducción al tiempo que aumentaba en otras regiones, especialmente en las denominadas “economías emergentes”. Este ha sido el resultado de las iniciativas puestas en marcha en la Unión Europea desde 1991, orientadas a limitar las emisiones de CO<sub>2</sub>, componente mayoritario de los GEI, y a mejorar la eficiencia energética, en el marco del Protocolo de Kioto, acuerdo alcanzado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1997, y según el cual las emisiones de GEI correspondientes a la UE-15 debían reducirse un 8 por 100 respecto a 1990 en el periodo 2008-2012. A ese objeto se lanzó en 2000 el Programa Europeo para el Cambio Climático, con una primera fase entre 2000 y 2004, orientada a identificar las políticas y medidas más efectivas desde una perspectiva coste-beneficio, y una segunda entre 2005 y 2012, encargada de su implementación.

---

*Situación en la Unión Europea*

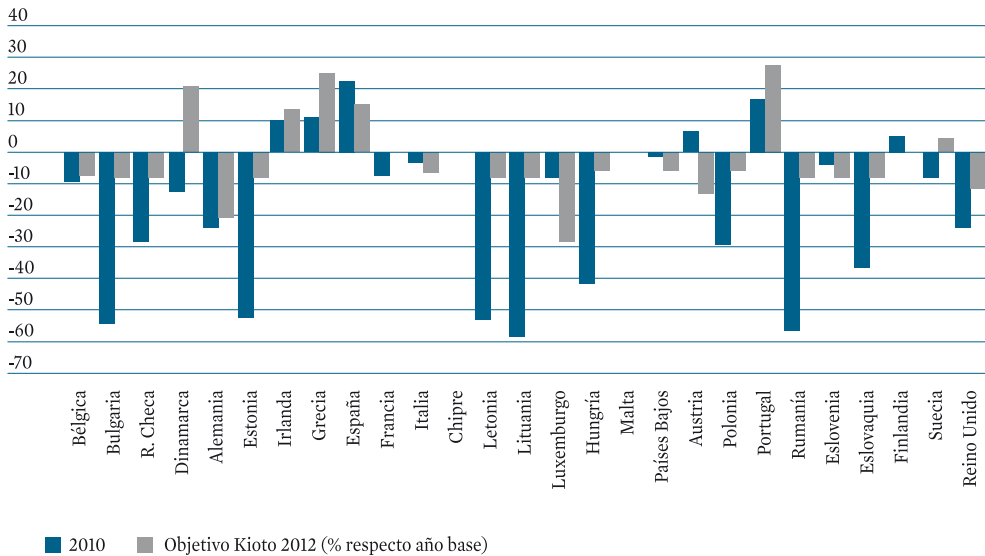
De los datos de inventario más recientes, correspondientes a 2010, se desprende que las emisiones totales de GEI de la UE-15, sin tener en cuenta las actividades LULUCF (uso de la tierra y cambio en uso de la tierra), se situaron por debajo de las emisiones del año de referencia. Ello supone que, pese al crecimiento de la economía, las emisiones han ido disminuyendo, tanto en la UE-27 como en la UE-15, manifestando una tendencia hacia el alcance de los objetivos marcados por el Protocolo de Kioto, y por ende a la disociación entre crecimiento económico y emisiones desde 1990. Concretamente entre 1990 y 2010, el PIB de la UE-27 creció un 46 por 100, mientras las emisiones disminuían un 15 por 100, y en la UE-15 el crecimiento del PIB fue del 41 por 100 frente a una reducción de las emisiones de GEI del 11 por 100<sup>172</sup> (gráfico III-28).

Según sectores, en 2010 el suministro y consumo de energía, incluido el transporte, representó el 78 por 100 de las emisiones totales europeas; a la agricultura correspondió

172. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Kioto (con arreglo al artículo 5 de la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto) (Bruselas, 24.10.2012, COM (2012) 626 final).

## GRÁFICO III-28. EMISIONES GEI EN UE-15, 2010 Y OBJETIVO 2012

(En porcentaje respecto al año base)



Chipre y Malta no tienen compromisos de reducción de sus emisiones en virtud del Protocolo de Kioto. En esos dos Estados miembros, las emisiones fueron, en 2010, superiores a los niveles de 1990.  
Fuente: Indicadores Eurostat, Agencia Europea de Medio Ambiente.

el 10 por 100; a los procesos industriales el 7 por 100, y a los residuos, el 3 por 100. Hay que señalar que desde 1990, todos los sectores, a excepción del transporte, han reducido sus emisiones.

Entre las acciones propuestas por las instituciones europeas para continuar en esta línea de reducción de emisiones destacan:

- Paquete de medidas sobre clima y energía, con los objetivos de reducir el consumo energético total europeo un 20 por 100, aumentar un 20 por 100 la cuota de renovables y reducir un 20 por 100 las emisiones GEI respecto a 1990 hasta 2020, reducción que podría alcanzar el 30 por 100 si otros países desarrollados se comprometen a reducciones comparables bajo un nuevo acuerdo climático mundial.
- Régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCDE), que establece un límite máximo de emisión, y la necesidad de desarrollar por parte de los Estados miembros un Plan Nacional de Asignación de dichas emisiones. A partir de 2013, el número total de derechos se reducirá de modo lineal, aplicando un factor de reducción anual del 1,74 por 100 en relación con el límite de la segunda fase, para alcanzar una reducción total del 21 por 100 de emisiones en 2020 respecto a los niveles notificados en 2005.

- Estrategia de adaptación de la Unión Europea al cambio climático, cuya adopción está prevista en la primavera de 2013.
- Propuesta de la Comisión para que el próximo marco financiero plurianual (2014-2020) incluya por primera vez el objetivo de destinar al menos el 20 por 100 del presupuesto global a medidas relacionadas con el clima.
- Incorporación de medidas ecológicas en la revisión de la Política Agrícola Común y el Fondo de Desarrollo Rural, y asignación del 35 por 100 de la iniciativa “Horizonte 2020”, Programa marco europeo de investigación e innovación, en proyectos relacionados con el clima.

A lo largo de 2012 la Comisión Europea dedicó diversas iniciativas normativas a la lucha contra el cambio climático<sup>173</sup>, fundamentalmente dirigidas a completar, actualizar o simplificar la legislación anterior. A partir de 2013, el RCDE europeo se modernizará para mejorar su funcionamiento, al objeto de reforzar su papel en el alcance de los objetivos de reducción de emisiones para 2020. Entre los cambios incorporados destacan la inclusión de emisiones del sector de la aviación desde 2012 (aunque han quedado excluidos temporalmente los vuelos internacionales de entrada o salida de la Unión Europea), y las correspondientes a otras instalaciones, como las dedicadas a la captura, transporte y almacenamiento geológico de emisiones de CO<sub>2</sub>; de las emisiones procedentes de la petroquímica, los sectores del amoníaco y el aluminio; las de óxido nitroso derivadas de la producción de ácido nítrico, adípico y glioxílico; y las de perfluorocarbono asociadas a la producción de aluminio; se sustituirán los sistemas nacionales de límites de emisión por un límite único para toda la Unión Europea; se reducirá un 1,74 por 100 anual el límite de los derechos hasta 2020; y puesta en marcha progresiva desde noviembre de 2012 del sistema de subasta de derechos de emisión (a excepción de los sectores y subsectores donde la actividad industrial podría verse desplazada a terceros países como consecuencia del sobrecoste que supondría la compra de derechos en la subasta —o expuestos a riesgo significativo de fuga de carbono—, que continuarán recibiendo asignación gratuita de acuerdo a las normas establecidas), que será de aplicación a la totalidad de los derechos en 2027. Se espera que estos cambios a partir de 2013 reduzcan entre 120 y 130 millones de toneladas anuales de CO<sub>2</sub>, ampliando la cobertura del sistema europeo de comercio de derechos de emisión (ETS) del 40 al 43 por 100 del total de emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea.

Para conseguir los objetivos europeos en 2020 será precisa la adopción de políticas complementarias por parte de los Estados miembros. Hay que recordar que los

173. Reglamento (UE) núm. 600/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores, y Reglamento (UE) núm. 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

límites de emisión para el periodo comprendido entre 2013 y 2020 se establecieron en la Decisión de reparto del esfuerzo<sup>174</sup> (DRE) y en la Directiva revisada sobre el RCDE<sup>175</sup>, que obliga a los Estados miembros a limitar sus emisiones de GEI entre 2013 y 2020 según una trayectoria lineal con objetivos anuales vinculantes, regulando todos los sectores incluidos en el RCDE las actividades LULUCF y la navegación marítima internacional (de acuerdo esta última con el considerando tercero de la Directiva 2009/29/CE), lo que garantizará un avance progresivo hacia los objetivos acordados.

Las emisiones GEI experimentaron una reducción significativa en España entre 2008 y 2010, sufriendo en 2011 un incremento del 0,1 por 100 respecto a 2010, con lo que el índice de referencia para el Protocolo de Kioto se sitúa en el 122,9 por 100, manteniéndose la tendencia de progreso desde 2007 respecto al objetivo del 115 por 100 de Kioto<sup>176</sup>.

### *Situación en España*

Este dato refleja el crecimiento de las emisiones provocadas por el cambio en la composición de la demanda energética, que para ese año experimentó un aumento del carbón (4,1 por 100), y un descenso del resto de fuentes energéticas (1,8 por 100 del petróleo, 1,6 por 100 del gas natural, y un 0,8 por 100 de hidráulica y nuclear), registrando la energía generada a partir de renovables un retroceso del 1,2 por 100<sup>177</sup>. Hay que destacar los descensos de las emisiones procedentes de los sectores industriales (6 por 100), doméstico-servicios (7,5 por 100), transporte (5 por 100) y agricultura (3 por 100). La tendencia creciente hasta 2010 de la aportación de energías renovables a la cobertura de la demanda de energía primaria se interrumpió en 2011, año en que la producción a partir de biomasa y residuos fue la más representativa, alcanzando el 44,5 por 100 del total de renovables; la escasa hidraulicidad disponible en 2011 provocó que la energía de origen hidráulico apenas superara el 19 por 100 frente al 25 por 100 del año 2010, mientras la eólica alcanzaba un 26,5 por 100 sobre el total (gráfico III-29).

La declaración de 2012 como Año internacional de la energía sostenible por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>178</sup>, no impidió la adopción en España

174. Decisión de la Comisión, de 26 de marzo de 2013, por la que se determinan las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el periodo de 2013 a 2020, de conformidad con la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.

175. Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

176. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Sistema Español de Inventario, *Avance de Emisiones GEI 2011* (con datos a 3 de mayo de 2012).

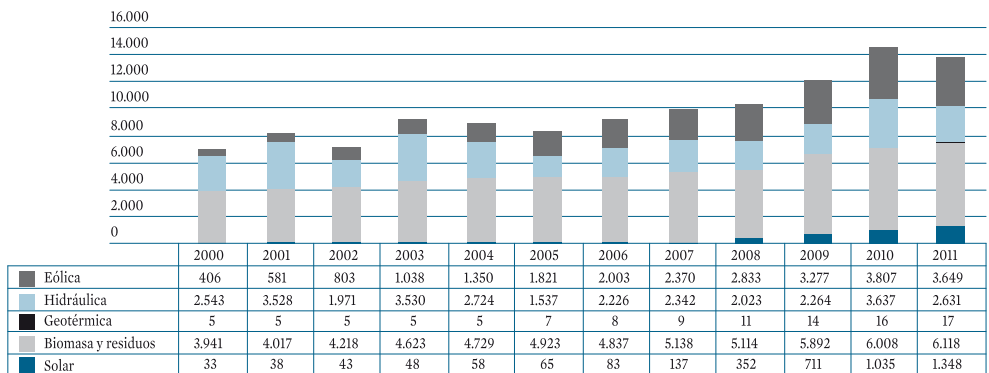
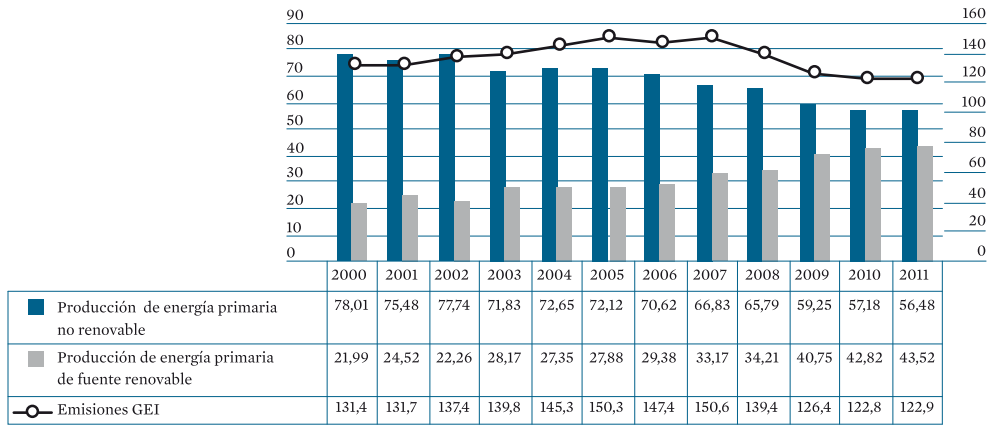
177. IDAE y Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

178. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/65/436 y Corr. 1), 65/151. *Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos*.



**GRÁFICO III-29. PRODUCCIÓN DE ENERGÍA PRIMARIA EN ESPAÑA SEGÚN FUENTES Y EMISIONES TOTALES GEI, 2000-2011**

(Miles de toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estadísticos de energía*.

de medidas que podrían ralentizar el desarrollo de las energías de origen renovable al suprimir los incentivos a nuevas instalaciones de régimen especial<sup>179</sup>, ante la necesidad de eliminar el déficit tarifario del sector eléctrico en 2013 y la consideración por parte del Gobierno de que la capacidad de renovables instalada asegura la cobertura de la demanda prevista para los próximos años. En este sentido, a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la Unión Europea a 2020, y dado el elevado potencial de producción de energía no convencional en España, sería conveniente

179. Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Los efectos para el sector de renovables se han endurecido mediante el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

recuperar en el medio plazo el apoyo que esta necesita para su desarrollo. Dicho apoyo ha de centrarse en especial en el desarrollo de la I+D+i en energías renovables, que permita la consolidación de una industria nacional de renovables así como lograr que estas tecnologías sean competitivas a la mayor brevedad, en coherencia con lo dispuesto en el Plan de energías renovables 2011-2020<sup>180</sup>.

Entre las iniciativas estatales en el ámbito de la lucha contra el cambio climático en 2012, destaca la apuesta por los Proyectos Clima y la Hoja de Ruta de Difusos 2020, como principales instrumentos para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones en 2020. Los Proyectos Clima, a desarrollar en los denominados “sectores difusos” (no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión, como transporte, residencial, residuos, etc.), se conciben para marcar una senda de transformación del sistema productivo español hacia un modelo bajo en carbono. Son promovidos a través del FES-CO<sub>2</sub> (Fondo de Carbono para una Economía Sostenible) mediante una convocatoria anual, a la que podrán presentarse aquellos proyectos que cumplan determinados requisitos, como que la reducción de emisiones sea adicional a la derivada del cumplimiento de las normas sectoriales establecidas en la legislación vigente de aplicación, que procedan de instalaciones y sectores no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión, que sean medibles y verificables, y que estas emisiones sean calculadas según metodologías que apruebe el Consejo Rector FES-CO<sub>2</sub>. Por su parte, la Hoja de Ruta de Difusos, se encargará de identificar las medidas sectoriales que será preciso adoptar en la consecución del objetivo 2020.

Otra de las propuestas realizadas en 2012 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a este respecto ha sido la puesta en marcha, en coordinación con otros departamentos del gobierno, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas y ciudadanos, de medidas para reducir las emisiones de los sectores difusos, como la potenciación del sector forestal y el papel de los bosques como sumidero de carbono; el apoyo a los planes de movilidad urbana en grandes ciudades, avanzar en la certificación energética de edificios<sup>181</sup>, el impulso a la rehabilitación de viviendas y el establecimiento de incentivos a las empresas para el cálculo de la huella de carbono. Desde el punto de vista normativo, a finales de 2012 se aprobaba el Real Decreto 1722/2012<sup>182</sup> que adapta la regulación española a la norma europea (Decisión

180. Entre las medidas incluidas en el PER 2011-2020 se encuentra la relativa a la participación pública activa en I+D+i en el sector de renovables, mediante el establecimiento de programas anuales de apoyo a las iniciativas industriales prioritarias de desarrollo tecnológico, orientadas a reducir los costes de generación, principalmente en los sectores eólico y solar.

181. Medida que ha sido aprobada, mediante Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, cuyo contenido se analizará en la próxima edición de la Memoria.

182. Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

2011/278/UE) que establece la asignación de derechos de emisión para 2013-2020, así como la correspondiente a nuevos entrantes, o ajustes en las asignaciones por ceses parciales de actividad o reducciones de capacidad.

Las comunidades autónomas han asumido una responsabilidad compartida en la consecución de los objetivos nacionales, estableciendo objetivos de reducción basados en el Plan nacional de asignación 2008-2012, mediante el desarrollo de estrategias o planes autonómicos de lucha contra el cambio climático. Por su parte los entes locales también han trabajado en la prevención y adaptación al cambio climático y sus efectos. Así, la Red Española de Ciudades por el Clima (RECC), integrada por las entidades locales han recogido la protección del clima en sus políticas municipales, constituida en junio de 2005, persigue aprovechar las sinergias derivadas de una puesta en común de experiencias y metodologías entre los distintos municipios. Concretamente, durante 2012, la lucha contra el cambio climático formó parte de la acción medioambiental de los municipios españoles mediante la implantación de energías renovables en instalaciones municipales (en un 69 por 100 de los ayuntamientos), la sustitución de los sistemas y tecnologías menos eficientes energéticamente (58 por 100), o la puesta en marcha de Planes de movilidad urbana sostenible (en más del 50 por 100 de los municipios)<sup>183</sup>.

### 3.3. PROTECCIÓN AMBIENTAL E INNOVACIÓN

La protección del medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la relacionada con la eficiencia de los procesos productivos, está inevitablemente vinculada a la innovación y las nuevas tecnologías, que representan además un mercado mundial emergente. A este respecto, se entiende por “ecoinnovación” “cualquier forma de innovación que persiga un avance significativo y demostrable hacia el objetivo del desarrollo sostenible, mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, mejorando la resistencia a las presiones medioambientales, o mediante la consecución de un aprovechamiento más eficiente y responsable de los recursos naturales”<sup>184</sup>.

La ecoinnovación en las empresas permite, pues, reducir costes, mejorar la capacidad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de crecimiento y reforzar su consideración entre los clientes. Según la Comisión Europea, en los últimos años la ecoindustria ha alcanzado un volumen de negocio estimado en unos 227.000 millones de euros, lo que equivale al 2,2 por 100 del PIB de la Unión Europea, y proporciona empleo directo a 3,4 millones de personas, combinando un reducido impacto negativo sobre el medio ambiente con un impacto positivo sobre la economía y la sociedad.

---

*Situación europea*

183. FEMP, *20 años de Políticas Locales de Desarrollo Sostenible en España*.

184. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación* (Eco-AP) (Bruselas, 15.12.2011, COM (2011) 899 final).

Para las nuevas empresas europeas que hacen esta apuesta, el capital de riesgo es una importante fuente de financiación, y según el análisis realizado en el XIII Foro Europeo sobre Ecoinnovación (Lisboa, 26 y 27 de noviembre de 2012), celebrado en el marco del Plan de Acción Europeo sobre Ecoinnovación (EcoAP, diciembre de 2011), alrededor del 28 por 100 de la inversión europea en capital riesgo impulsado a través del Programa Marco de Competitividad e Innovación (2007-2013) se ha destinado a fondos especializados en ecoinnovación. El Foro, centrado específicamente en los retos locales, regionales y globales para mejorar la gestión del agua, ha servido para el intercambio de soluciones innovadoras y la creación de oportunidades de mercado a través de partenariados.

Abundando en este nuevo planteamiento, la Unión Europea presentó en 2012 la Estrategia y Plan de Acción de Bioeconomía<sup>185</sup>, término que hace referencia a la economía que realiza un uso inteligente de los recursos biológicos y renovables de la tierra y el mar como insumos para la elaboración de alimentos y piensos, la producción industrial y la generación de energía. Se trata pues de un elemento clave para el crecimiento inteligente y ecológico en Europa, entre cuyos objetivos destacan garantizar la seguridad alimentaria, gestionar los recursos naturales de forma sostenible, reducir la dependencia de recursos no renovables, atenuar el cambio climático y colaborar en el impulso a la competitividad europea, y donde los sectores implicados tienen un fuerte potencial innovador al apoyarse en diversas ciencias y tecnologías industriales, a lo que se une el uso de conocimientos locales y tácitos.

El Informe 2012 del Observatorio Europeo de Ecoinnovación<sup>186</sup>, ofrece una clasificación de los Estados miembros según el índice global de ecoinnovación (gráfico III-30), donde algunos países con posiciones inferiores a la media, como Rumanía o Bulgaria, han aumentado su índice respecto a 2011, mientras que otros que superan la media europea (Luxemburgo o Austria) han experimentado descensos en el *ranking*. España ocupa el quinto lugar en esta clasificación, si bien ha sufrido un retroceso respecto a 2011 de casi 10 puntos porcentuales.

Esta posición obedece, según el propio Informe europeo, a la implantación de la certificación verde en numerosas empresas españolas, así como a la diversidad de productos ecoetiquetados, encontrándose entre las áreas con mayor incidencia la gestión del agua, la construcción sostenible y la industria del biogas. España también dispone de nuevas tecnologías aplicadas al control de la demanda eléctrica así como nanotecnologías ecoinnovadoras. En todo caso, detrás de

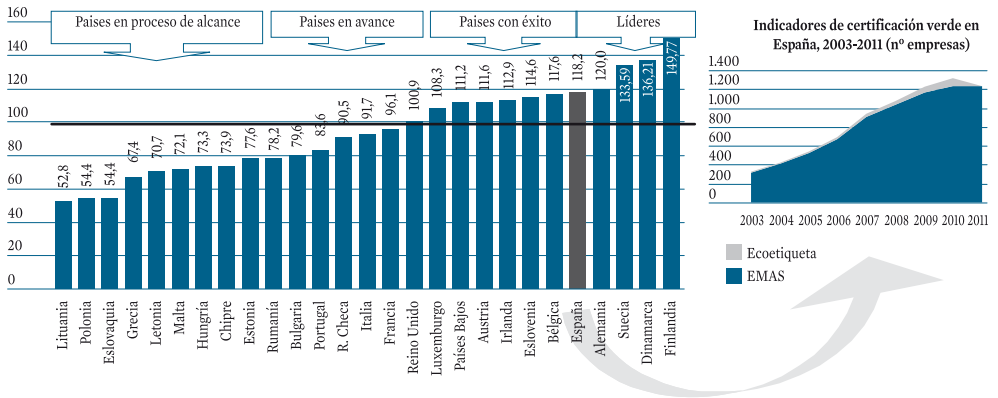
---

### Situación española

185. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa* [Bruselas, 13.2.2012 COM (2012) 60 final].

186. Comisión Europea, Observatorio de Ecoinnovación, *Europe in transition. Paving the way to a green economy through eco-innovation* (Informe Anual 2012, enero 2013).

**GRÁFICO III-30. ÍNDICE EUROPEO DE ECOINNOVACIÓN, 2012**



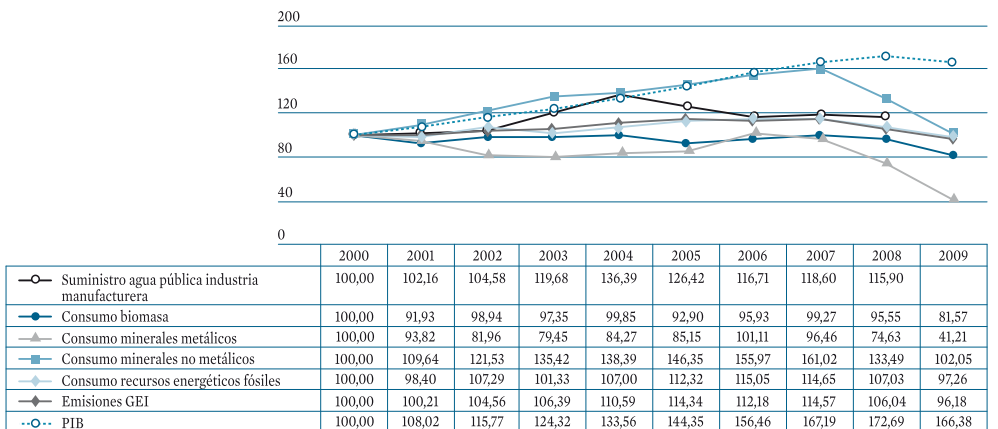
El índice está basado en indicadores de cinco áreas: ingresos de ecoinnovación, gastos de ecoinnovación, actividades ecoinnovadoras, resultados ambientales y resultados socioeconómicos.  
 Fuente: Observatorio Europeo de Ecoinnovación (*Europe in transition: Paving the way to a green economy through eco-innovation*), Eco-Innovation Scoreboard.

estos resultados hay un considerable desarrollo de políticas en apoyo a la ecoinnovación, que han estimulado el aumento en la eficiencia energética en los procesos productivos.

Así, en un análisis de la evolución en España de la ecoeficiencia, o capacidad de reducir el consumo de recursos y el impacto ambiental por unidad de producción económica, se aprecia cómo hasta 2007, el suministro de agua y el consumo de biomasa manifiestan tendencias decrecientes respecto al crecimiento experimentado por el PIB. Posteriormente, entre 2007 y 2008, periodo en que el PIB mantiene aún

**GRÁFICO III-31. ECOEFICIENCIA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2000-2009**

(En porcentajes respecto al año 2000)



Fuente: INE y Eurostat, *Indicadores estadísticos de medio ambiente*.

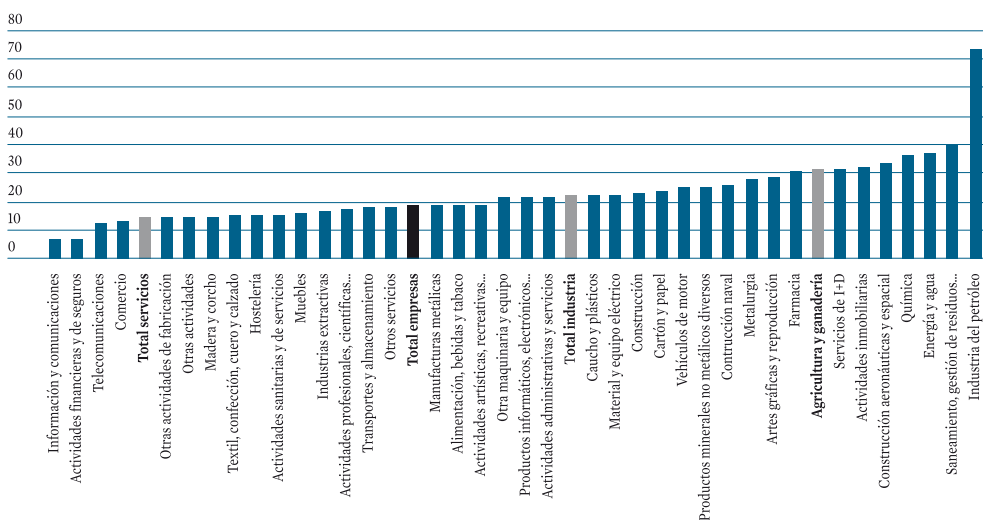
su crecimiento, se produce un descenso de todos los parámetros de consumo de la actividad económica, así como de las emisiones de gases con efecto invernadero, indicador de la descarbonización de la economía. Sin embargo, en ausencia de datos más actualizados desde el comienzo de la crisis y ante el retroceso del PIB en 2009 no puede hablarse de una tendencia clara hacia el desacoplamiento (gráfico III-31).

Según sectores, y considerando que el 18,4 por 100 del total de empresas dan gran importancia al medio ambiente entre sus objetivos de innovación, la horquilla en este aspecto es muy amplia, desde el 6,6 por 100 de las empresas de información y comunicaciones hasta el 73,3 por 100 de las industrias del petróleo, lo que normalmente es función de su mayor o menor potencialidad para provocar impactos ambientales; así, la agricultura y ganadería, la industria de generación de energía y tratamiento de aguas o la del petróleo se encuentran efectivamente entre las más contaminantes. Aunque también hay excepciones; de hecho el transporte, la hostelería o las industrias extractivas, actividades fuertemente contaminantes, muestran un interés por reducir su impacto ambiental inferior a la media (gráfico III-32).

Algunos sectores ya han comenzado a enmendar esta situación. Así, según el recientemente publicado Plan nacional integral de turismo 2012-2015, el sector turístico español, tradicionalmente considerado líder internacional, parece estar sufriendo una pérdida de competitividad en los últimos años, lo que refleja la necesidad de mejorar la sostenibilidad del sector también en términos medioambientales.

**GRÁFICO III-32. EMPRESAS QUE CONSIDERAN IMPORTANTE REDUCIR EL IMPACTO AMBIENTAL ENTRE SUS OBJETIVOS DE INNOVACIÓN, 2011**

(En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de *Innovación tecnológica en las empresas* (INE, 2011).

Esta situación se ha dejado sentir en el descenso de la posición española del puesto 6 (2009) al 8 (2011) en el *ranking* presentado en el Informe del World Economic Forum correspondiente a 2011<sup>187</sup> relativo a la sostenibilidad del transporte y el turismo; la riqueza de su patrimonio cultural y natural así como la calidad de la infraestructura hotelera responden a la todavía buena consideración, si bien el descenso experimentado obedece en buena parte a cuestiones relacionadas con el debilitamiento de algunos aspectos de la política medioambiental. Por este motivo, el Plan 2012-2015 incluye medidas y actuaciones concretas orientadas a fomentar el turismo sostenible en términos de su contribución a la protección medioambiental.

Así pues, la apuesta por políticas de impulso a la innovación tecnológica en aspectos relacionados con la protección medioambiental, constituyen, en Europa y particularmente en España, un ámbito de considerable potencial y de futuro, cuya importancia se pone de manifiesto en términos de su capacidad para reducir el consumo de recursos y el impacto ambiental por unidad de producción económica, pero también como elemento propulsor de la actividad económica en la actual coyuntura de crisis.

#### 4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La profundización en la crisis económica está teniendo su reflejo en muchos de los indicadores de calidad de vida repasados en esta Memoria. Entre ellos, el consumo ha registrado nuevamente valores decrecientes, que si bien no deben interpretarse de manera automática como un empeoramiento del bienestar —consumir en menor cantidad no tiene por qué identificarse con una peor calidad de vida—, ponen de manifiesto la necesidad de vigilar su evolución, ya que en algunos casos la mengua de los recursos para el consumo puede traducirse en un deterioro de la calidad de lo consumido o en la renuncia a bienes ligados con el bienestar. Los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares no permiten repasar la situación de 2012, de la que, no obstante, no cabe esperar resultados positivos, pues a la mala situación económica se han sumado otros factores como el incremento del IVA, que ha elevado sustancialmente el precio de bienes y servicios. La información de 2011, último año del que el INE ofrece datos, revela un decrecimiento del consumo, que acumula ya varios años de descenso.

Otras derivaciones de la difícil situación en la que se encuentra la sociedad española, desde el punto de vista del consumo han sido, en 2012, la nueva regulación de las tasas judiciales, que si bien ya han sido modificadas, constituyó uno de los asuntos más relevantes desde el punto de vista de la protección de los consumidores y los usuarios.

Por otro lado, el problema de las participaciones preferentes, que fueron adquiridas por multitud de usuarios de servicios financieros desde el año 2008, se agudizó

187. World Economic Forum, *Travel & Tourism Competitiveness Report 2011*.

con el empeoramiento de la situación económica, que tuvo como consecuencia graves pérdidas para muchos ciudadanos.

#### 4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Si bien es cierto que el inicio de la crisis supuso un claro punto de inflexión en la evolución de la economía de los hogares en España, estos no habían llegado a homologarse, desde el punto de vista de los ingresos, con la mayor parte de sus vecinos en la Unión Europea durante la anterior etapa de expansión económica. Así, aun en un contexto de fuerte crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares hasta el año 2008, los ingresos medios por persona<sup>188</sup> no se situaron en el nivel del conjunto de la Unión Europea. Dicho indicador pone de relieve la distancia que separa a España de los valores medios de la UE-15, la UE-27 y de la zona euro, así como la peor evolución experimentada en los años de crisis económica, en los que el descenso de los recursos económicos de los ciudadanos fue más acusado en España que en el resto. Solamente los países de la última ampliación han mantenido en esos años cierto ritmo de crecimiento de los ingresos personales<sup>189</sup>.

Poniendo el foco sobre algunos países del entorno más inmediato, se advierte la inferioridad de los recursos económicos de los españoles. En 2011 la media de los ingresos anuales por persona en España se situaba en 14.685 euros, en tanto que sus vecinos franceses y británicos disponían de unas cantidades medias anuales de 21.550 y 20.500 euros respectivamente, teniendo en cuenta los precios de consumo en cada país. Lo que significa que, en paridad de poder compra, los españoles obtendrían unos ingresos equivalentes al 68 por 100 de los de franceses y al 71 por 100 de los percibidos por los británicos. La distancia es muy superior con respecto a otros países del centro y el norte de Europa, como Alemania, Austria o Noruega y solo Grecia, Portugal y algunos de los países de la ampliación se sitúan por detrás de España.

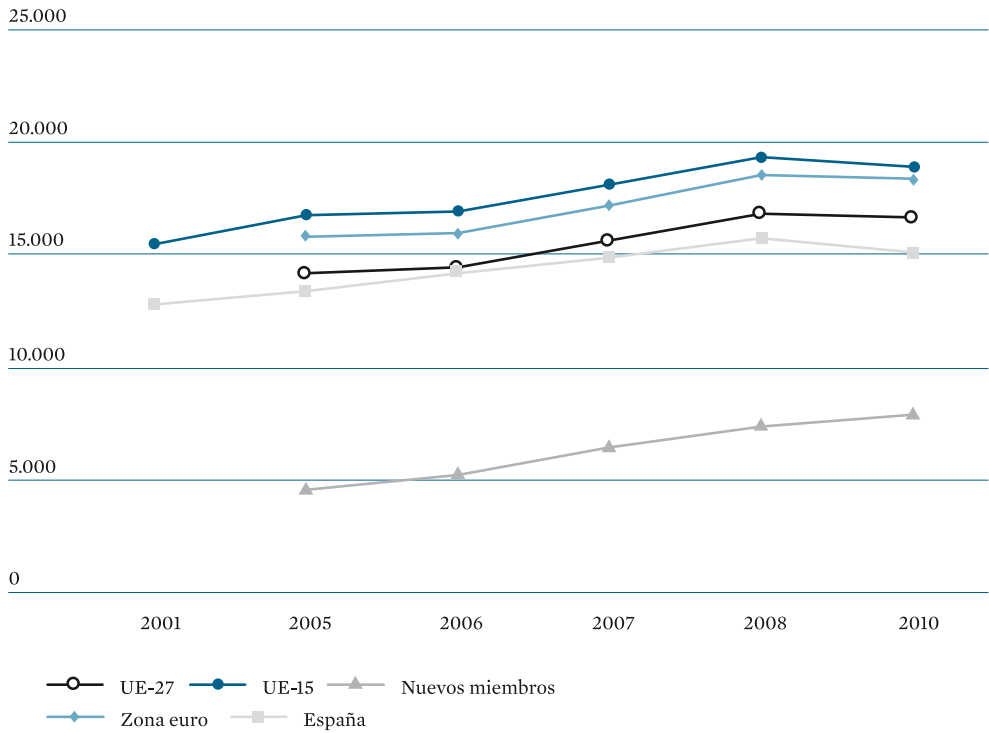
La renta obtenida por los hogares es empleada por estos para mantener o mejorar su bienestar a través del consumo de bienes y servicios, por lo que, en última instancia, el gasto en consumo es también un buen reflejo de la situación económica de

188. Eurostat, *Income, Social inclusion and living conditions. Income distribution and monetary poverty*, 2012. El indicador utilizado por Eurostat para el estudio de las rentas: renta equivalente para cada uno de los miembros del hogar (aplicando la escala de equivalencia de la OCDE). El indicador incluye todos los ingresos procedentes del trabajo de todos los miembros del hogar, las rentas privadas por inversiones y propiedad, las transferencias entre hogares y las transferencias sociales de carácter monetario.

189. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.



**GRÁFICO III-33.** EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2010  
(En euros)

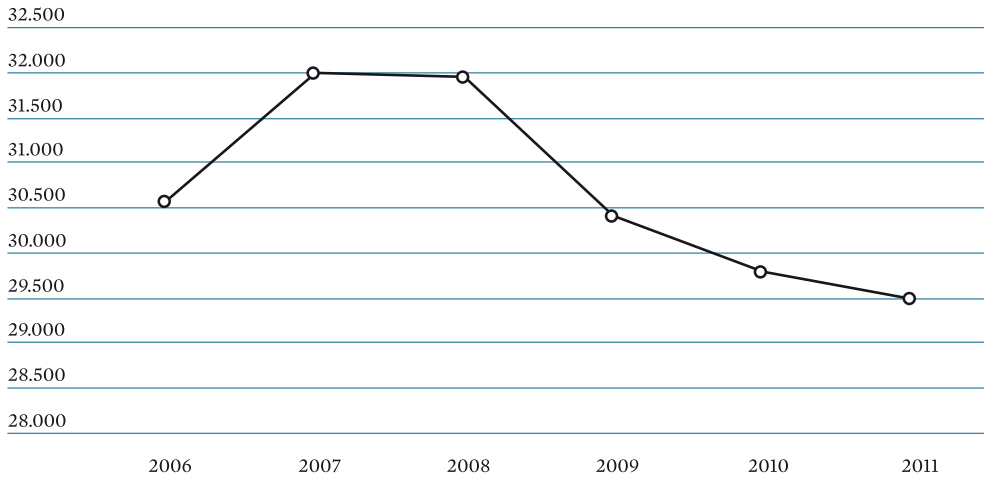


Fuente: Eurostat, *Income, Social inclusion and living conditions. Income distribution and monetary poverty*, 2012.

las familias. Sin embargo, esta función es muy sensible a las expectativas acerca de la situación económica general y propia, lo que significa que las variaciones en el volumen y la composición del gasto no responden de manera automática a las variaciones de renta. En 2012 han convergido dos circunstancias negativas para el consumo: el pesimismo sobre la economía ha aumentado y la renta bruta disponible de los hogares ha decrecido. En efecto, el indicador de confianza de los consumidores (ICC) elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) llegó a caer por debajo del valor arrojado en el mes de julio de 2008, mostrando el peor resultado de la serie histórica (36 sobre 200). Al mismo tiempo, la renta de los hogares continuó descendiendo, como se desprende de los datos referidos a la renta bruta disponible de los hogares y a la *Encuesta de Condiciones de Vida*. Si bien los últimos datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* corresponden a 2011, no resulta arriesgado anticipar que la publicación de los resultados de 2012 revelará una nueva disminución de los gastos de las familias.

**GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR, 2006-2011**

(En euros)

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

*Un nuevo y acentuado descenso del gasto de los hogares en España*

Entretanto, en 2011 los hogares volvieron a reducir su gasto en consumo con la misma intensidad del año anterior. Así, la tasa de variación se situó en un 3,7 por 100 negativo con respecto a 2010, lo que, como promedio, supuso una reducción de 300 euros en ese periodo, y de 2.500 con respecto a 2007, contrastando fuertemente con lo ocurrido en los años anteriores a la crisis.

Así pues, en estos años de crisis las familias parecen haber consolidado ciertas pautas de ajuste del gasto, aplicando restricciones más importantes por su cuantía en la adquisición de algunos bienes y servicios concretos. Con la excepción del capítulo de la vivienda, que generalmente se encuentra sujeto a compromisos de pago establecidos con anterioridad, los principales componentes del gasto (por su volumen y su peso en el conjunto de la estructura) han sido sometidos a notables recortes en los hogares españoles. Así, la partida del transporte, que constituye junto con la alimentación, el bloque de gasto más voluminoso, se ha reducido de manera considerable desde el año 2007. El gasto medio anual por hogar se contrajo en más de 1.500 euros hasta 2011 porque las familias optaron por dedicar menos recursos sobre todo al transporte privado, de forma que compraron menos vehículos, pero también los usaron menos, como se deduce de la continua bajada del gasto en combustible. Asimismo, ahorraron también en otros bienes y servicios relacionados con dichos medios privados, incluyendo las reparaciones y los artículos de repuesto para vehículos.

CUADRO III-19. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

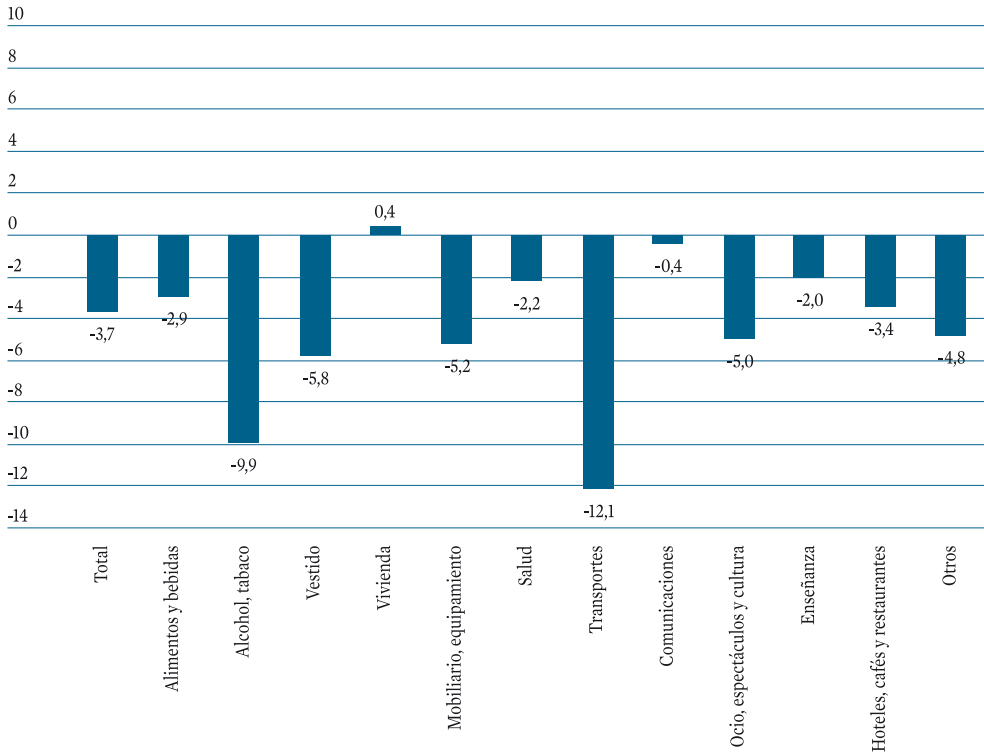
	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y bebidas	-0,4	-3,3	-5,0	-1,5	-2,9
Alcohol, tabaco	-0,1	-1,4	-6,9	-8,5	-9,9
Vestido	-0,3	-7,7	-8,6	-4,5	-5,8
Vivienda	3,8	1,3	0,3	-1,9	0,4
Mobiliario, equipamiento	-2,4	-10,5	-9,1	-5,7	-5,2
Salud	6,1	6,5	-4,7	-2,0	-2,2
Transportes	0,0	-10,4	-11,1	-5,6	-12,1
Comunicaciones	6,5	4,1	-1,0	-2,3	-0,4
Ocio, espectáculos y cultura	6,9	-1,9	-5,4	-2,2	-5,0
Enseñanza	-0,1	-2,4	-7,1	6,2	-2,0
Hoteles, cafés y restaurantes	2,6	-10	-8,4	-6,4	-3,4
Otros	-1,7	-4,3	-4,7	-7,3	-4,8
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,7</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

El establecimiento de nuevas prioridades ha supuesto también una considerable bajada del gasto medio en hostelería, de tal modo que la partida de hoteles, cafés y restaurantes, habiendo sufrido un nuevo recorte en 2011, se ha reducido en términos absolutos en 800 euros por hogar desde el comienzo de la crisis, lo que responde a un menor gasto tanto en restaurantes y cafeterías como en servicios de alojamiento.

El gasto en alimentación también está sirviendo de ajuste a la nueva realidad económica; en 2011 volvió a caer en un 3 por 100, con un balance desde 2007 de ahorro de 500 euros por hogar. Este hecho parece tener consecuencias sobre los hábitos alimentarios en el ámbito doméstico, con un descenso del consumo unitario (kilos) de carne de bovino y de pescado y un incremento paralelo del consumo de carne de ave y huevos.

Otra pieza importante en el reajuste de las compras domésticas es la constituida por el vestido y el calzado, que entre 2007 y 2011 ha perdido 500 euros por hogar, habiendo experimentado en el último una bajada próxima al 6 por 100. Con las partidas de mobiliario y equipamiento de la vivienda, por un lado, y ocio y cultura, por otro, se concluye la adaptación del gasto al escenario desfavorable de la economía, ya que el resto aumentó o se mantuvo. Así el capítulo de la vivienda, que incluye todos los suministros, ha sido el único que ha mantenido una tónica de crecimiento en el gasto, lo que ha supuesto que gane protagonismo en la estructura del consumo, habiendo pasado en solo cinco de años del 25 al 31 por 100 del gasto monetario total. Dicho aumento debe entenderse no solo como la consecuencia lógica del incremento del precio de algunos suministro energéticos, como la electricidad, sino que debe enmarcarse en un contexto de aumento de su consumo por la sustitución paulatina de otras fuentes de energía, como el carbón o el gas licuado. Pero parece responder también a una modificación de los estilos de vida, más orientados ahora al ámbito del hogar, en

**GRÁFICO III-35.** TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DISTINTOS GRUPOS DE GASTO, 2011

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

un contexto en el que el ahorro en servicios como la hostelería y los relacionados con el ocio y la cultura se está convirtiendo en un resorte esencial en la organización de las economías familiares.

Después de varios años de fuerte aumento del gasto de las familias en servicios telefónicos, que se correspondieron con un uso creciente y la consolidación del mercado de la telefonía móvil en España, desde 2008 se observa una continua bajada, que sin ser tan pronunciada como la de otras partidas (-0,7 en 2011), sin duda está sirviendo también para moderar el consumo familiar. A ello ha contribuido la bajada general de las tarifas telefónicas y de banda ancha, en un marco de aumento de la competencia en el sector de las comunicaciones.

En ese sentido, de acuerdo con la información de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, el precio medio por minuto en llamadas de móvil disminuyó en un 16,6 por 100 y un 12,1 por 100 el de las originadas en red fija hacia un destino móvil. En cuanto al mercado de banda de ancha, el precio medio efectivo de las ofertas de velocidad comprendidas en el rango 10-15 Mbps, se redujo en casi un 9 por 100 en los dos últimos años.

Como resultado de estos cambios en las pautas de consumo, la estructura del fenómeno como agregado ha experimentado algunas modificaciones de no poca importancia, que tras varios años consecutivos<sup>190</sup> con datos que apuntan en la misma dirección, pueden considerarse como establecidas, al menos en un escenario de crisis.

---

*Las familias dedican la mayor parte de su dinero a la vivienda de forma creciente*

Las decisiones de gasto adoptadas por los consumidores en el contexto del cambio de ciclo económico se encuentran condicionadas por cuatro elementos básicos: los compromisos de pago adquiridos con anterioridad a la crisis, el establecimiento de nuevas prioridades para adaptar la economía doméstica a las condiciones adversas, la posibilidad de sustituir un bien o servicio de mercado por otro de carácter público y la oferta alternativa de bienes y servicios a precios más reducidos. La presión simultánea de estas fuerzas ha devenido en una reconfiguración de la estructura del consumo en España, con un claro incremento del peso de la vivienda que, si bien constituía ya la partida más voluminosa, ha fortalecido su predominio llegando a implicar casi la tercera parte de los recursos dedicados al consumo. Por el contrario, el capítulo de los transportes ha reducido su participación desde el 15 al 12 por 100 en solo cinco años, merced a la drástica caída de la venta de vehículos privados y a su menor uso. La obligación de hacer frente a pagos regulares relacionados con la vivienda así como los todavía altos precios de venta y alquiler de este bien de primera necesidad, parecen haber determinado el nuevo orden de prioridades, una de cuyas consecuencias más notorias es la renuncia a sustituir los vehículos privados manteniendo los ya adquiridos y el aumento de la utilización de los medios públicos de transporte.

Otro capítulo relacionado con las necesidades básicas es la alimentación, que dada la gran variedad de precios y calidades en el mercado, tiene, pese a su condición de partida de supervivencia, unas características más flexibles que permiten a los consumidores modular su consumo global dedicando la misma proporción de recursos. Así pues, a pesar de la fuerte disminución de la cantidad de dinero que los hogares dedicaban a los alimentos, la proporción se mantiene en el 14 por 100, como antes de la crisis. En este caso la estrategia parece haber sido la sustitución de algunos productos por otros de la misma gama pero de menor precio, así como la sustitución de unos productos por otros, como revelan los datos de la EPF relativos a las cantidades físicas adquiridas (mayor consumo de huevos y carne de ave y menor consumo de carne de bovino y pescado, entre otros).

---

*Algunos cambios en las pautas de alimentación*

Los artículos de vestido y calzado, así como los de mobiliario y equipamiento del hogar han variado también su posición en la estructura del consumo, aunque

190. La serie es homogénea desde 2006, año del último cambio metodológico de la *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

## CUADRO III-20. ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2011

(En porcentaje)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y bebidas sin alcohol	14,38	14,20	14,54	14,39	14,37	14,39
Bebidas alcohólicas, tabaco, narcóticos	1,84	1,88	1,93	2,05	2,11	2,08
Artículos de vestir y calzado	6,84	6,58	6,13	5,79	5,63	5,37
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	24,81	25,63	27,25	29,43	30,00	31,30
Mobiliario, equipamiento hogar	5,93	5,66	5,20	5,04	4,87	4,71
Salud	2,95	2,98	3,20	3,20	3,17	3,09
Transportes	14,74	14,36	13,66	11,98	12,36	11,97
Comunicaciones	2,84	2,91	3,04	3,14	3,11	3,09
Ocio, espectáculos y cultura	6,93	7,02	6,89	6,79	6,64	6,36
Enseñanza	0,91	0,91	0,92	0,93	1,04	1,05
Hoteles, cafés y restaurantes	9,91	10,17	9,60	9,42	9,12	9,04
Otros bienes y servicios	7,94	7,70	7,64	7,84	7,60	7,53

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

de manera menos pronunciada, teniendo en la actualidad un menor peso sobre el conjunto del gasto, toda vez que el ahorro en 500 euros aproximadamente en cada partida ha implicado una bajada sustancial de la cantidad total.

No obstante la caída del consumo familiar, el número de personas que realizó alguna compra a través de Internet siguió aumentando en 2011 y 2012. Según los datos de la *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares* del INE, casi once millones de personas, algo más del 22 por 100 de la población. Parece que la crisis económica, lejos de resultar disuasoria para este tipo de comercio, lo favorece o, al menos, es independiente de aquella; la serie de datos muestra un ritmo de incremento a partir de 2009, que fue el año de consumo más bajo desde el inicio de la crisis, superior al de años anteriores. Sin embargo, el comercio electrónico está aún menos extendido en España que en el resto de la Unión Europea. La media comunitaria se situaba en 2012 en un 35 por 100 de la población, trece puntos por encima de la española. La distancia con respecto a algunos países del entorno es muy superior: en general, los países del norte de Europa muestran datos de penetración de esta práctica muy superiores al resto (en Noruega, Alemania, Dinamarca y Suecia alcanza valores en torno al 60 por 100), y también otros como Reino Unido o Francia.

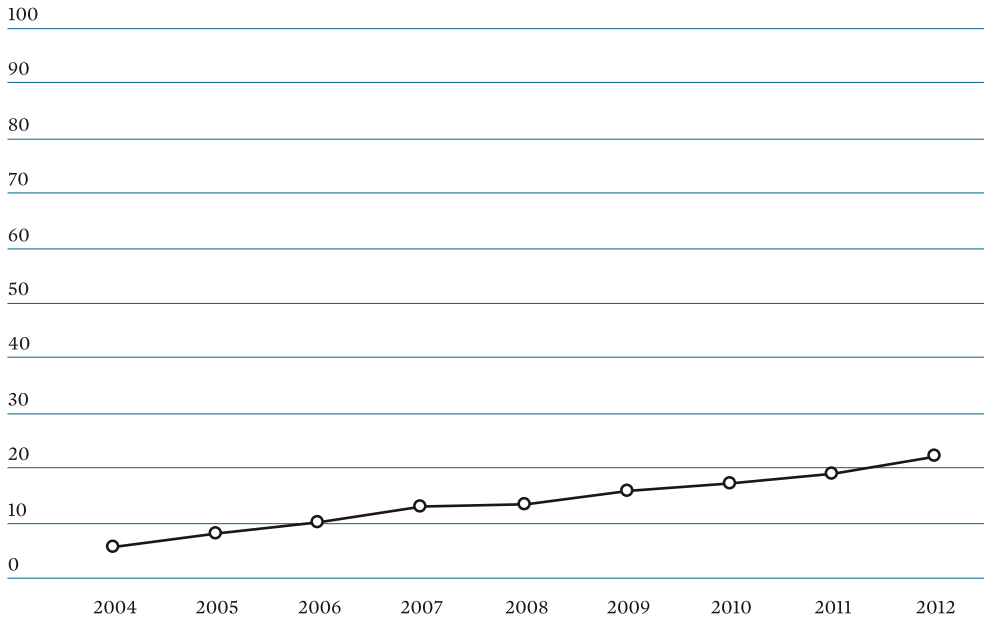
Tal como se desprende de los datos recogidos a través de los últimos Eurobarómetros, la mayor o menor permeabilidad tiene una fuerte relación con el indicador de confianza en la seguridad de las operaciones en la red.

CUADRO III-21. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2011

Grupos de gasto	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio
Total	100,0	25.075	100,0	25.410	100,0	24.080	100,0	22.640	100,0	21.843	100	20.718
Alimentación	17,3	4.328	17,0	4.307	17,2	4.147	17,4	3.935	17,8	3.890	18,2	3.780
Alcohol, tabaco	2,2	561	2,2	561	2,3	553	2,3	514	2,2	471	2	424
Vestido	8,3	2.087	8,2	2.081	8,0	1.923	7,8	1.756	7,7	1.678	7,6	1.581
Vivienda y suministros	9,1	2.288	9,4	2.387	10,0	2.402	11,1	2.515	11,7	2.555	12	2.487
Muebles, equipamiento hogar	7,2	1.809	7,0	1.766	6,6	1.580	6,4	1.437	6,2	1.354	6,2	1.283
Salud	3,6	902	3,8	957	4,2	1.019	4,3	972	4,4	952	4,5	931
Transportes	17,9	4.498	17,7	4.500	16,7	4.027	15,8	3.581	15,5	3.379	14,3	2.970
Comunicaciones	3,5	866	3,6	920	4,0	958	4,2	948	4,2	925	4,5	922
Ocio, espectáculos y cultura	8,4	2.116	8,9	2.262	9,2	2.220	9,3	2.100	9,4	2.053	9,4	1.949
Enseñanza	1,1	276	1,1	276	1,1	270	1,1	247	1,2	266	1,2	256
Hoteles, cafés y restaurantes	11,7	2.924	11,9	3.013	11,2	2.703	10,9	2.466	10,6	2.309	10,7	2.221
Otros bienes y servicios	9,7	2.421	9,4	2.381	9,5	2.277	9,6	2.170	9,2	2.010	9,2	1.913

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

**GRÁFICO III-36. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN ESPAÑA**  
(Porcentaje sobre el total de la población)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, 2012.

#### 4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El periodo de crisis por el que transita la sociedad española ha puesto al descubierto de forma abrupta algunas de sus fortalezas y debilidades. Desde el punto de vista del sistema económico, no es necesario ahondar en explicaciones, pues el estudio de esa dimensión de la realidad es exhaustivo y cuenta con una notable difusión. La dimensión cultural, ligada a los valores que rigen la convivencia concita, en cambio, un interés mucho más reducido, a pesar de constituir un estrato sustancial de toda estructura social y sus componentes, incluido el económico. Ello no significa que no existan estudios rigurosos sobre los valores en España. Al contrario, algunas instituciones como el CIS disponen de largas series de datos a este respecto aplicadas a variadas dimensiones de la vida social. Pero posiblemente no se extrae de ella todo su rendimiento, realizando una aproximación crítica a la propia identidad cultural, para aprovechar las potencialidades y redefinir las líneas más débiles de las normas de convivencia.

El CES trata en todos sus trabajos de tener presentes las actitudes y las opiniones de los ciudadanos, que construyen la realidad diariamente y sobre los que, al mismo tiempo, recaen las consecuencias de la decisión política en todos sus niveles. En este apartado no es ocioso tratar

---

*Los usuarios de servicios públicos*



de aproximarse, aunque sea de una forma modesta, a los valores y las actitudes presentes en la sociedad frente a los servicios públicos que forman parte de la actividad cotidiana a través de prestaciones muy distintas, pero todas de gran interés para los ciudadanos. Y no solo para apuntar posibilidades de mejora de los servicios, sino también para resaltar la necesidad de fomentar la revalorización de dimensiones de la actividad pública de las que se ha demostrado su importancia para la calidad de vida y el bienestar y que, pese a ello, no resultan prioritarias para los ciudadanos.

La agencia para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios publicó en 2011 un estudio sobre la satisfacción con los servicios, valoración del gasto y confianza en los empleados públicos que deja entrever un cierto orden de prioridades en lo referido a la acción pública, así como las preocupaciones sobre el devenir de parcelas concretas de esa acción. En este sentido, se trata de una indagación sobre los usuarios, tanto de hecho como potenciales, de los servicios públicos. Entre sus conclusiones destaca, en primer lugar, la satisfacción (la mayoría se posiciona en las respuestas muy o bastante satisfecho) con los servicios públicos en general. Aunque si se desciende a un nivel de mayor concreción, se advierte una desigual valoración de los distintos servicios. Así, cabe resaltar la satisfacción con los servicios vinculados con el transporte público, y con la enseñanza y la sanidad públicas. En cambio, el funcionamiento de la administración de justicia no es capaz de recabar la satisfacción ciudadana mayoritaria.

La importancia que se concede a cada tipo de servicio puede deducirse de las actitudes frente al gasto público en cada uno. Así, una mayoría de actitudes contrarias a la reducción del gasto en un determinado servicio, revela una alta valoración de dicho servicio, mientras que una mayoría favorable a la reducción de los recursos muestra lógicamente un escaso valor social del servicio en cuestión. El conjunto de las actitudes recabadas apunta a un determinado orden de prioridades. Pues bien, de acuerdo con los resultados del estudio de la AEVAL, la mayoría de los españoles se ha mostrado tradicionalmente contraria a la reducción del gasto en todos los sectores, con la excepción de la defensa. Sin embargo, la crudeza de la crisis económica ha logrado reorientar en parte esa actitud general al mismo tiempo que ha revelado las prioridades de los ciudadanos. En este sentido, puede destacarse la posición secundaria que ocupa lo relacionado con las “obras públicas” y la “defensa”, pero también con la “cultura”, los “transportes”, la “justicia” o el “medio ambiente”, que son las áreas más propicias para efectuar una reducción del gasto. Por el contrario, la “sanidad”, la “educación” y las “pensiones” se sitúan en posiciones muy centrales, si bien, la presión de la situación económica actual ha derivado en un incremento del número de personas que encuentran adecuado el gasto realizado en esas áreas, frente al tradicional predominio de la actitud según la cual requerían de más gasto público<sup>191</sup>.

191. Debe recordarse que el estudio se realizó antes de que entraran en vigor las medidas de contención del gasto en la mayor parte de las funciones.

Dada la relación positiva entre la consideración del funcionamiento de un servicio como ineficaz y la reclamación de mayores recursos para ese servicio, demostrada en múltiples estudios, llama la atención la actitud hasta cierto punto contradictoria respecto a la Administración de justicia. Si es cierto que la mayoría de los ciudadanos se muestra contraria al descenso de los recursos en todas las funciones, ha aumentado algo la proporción de los que son favorables al recorte en varias áreas, entre las que se encuentra la justicia. Con datos de 2010, el porcentaje habría aumentado trece puntos, alcanzando un 20 por 100 del total, si bien la mayoría (48 por 100) considera los recursos aún insuficientes.

Con la aprobación de la Ley de Tasas en la administración de justicia<sup>192</sup>, es probable que haya aumentado el grado de insatisfacción entre los ciudadanos. No en vano, se ha multiplicado el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante distintas instancias (lamentablemente, se desconoce la evolución del conjunto de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios en las asociaciones de consumo que hasta ahora venía recopilando y analizando anualmente el Instituto Nacional de Consumo), entre ellas, el Defensor del Pueblo, que presentó el correspondiente informe al Ministerio de Justicia, incluyendo un apartado de recomendaciones (bajada del importe de las tasas y eliminación de la obligación en casos determinados). Tal como se recuerda en el dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita, el derecho de carácter social que pretende evitar la indefensión y la desigualdad de armas procesales que puede originarse en el acceso al proceso de las personas que carecen de recursos económicos para litigar, no puede concederse de modo ilimitado (sentencia 117/1998 del TC). El desarrollo legal de este derecho aparece unido a la existencia de recursos presupuestarios suficientes para su mantenimiento. Sin embargo, como se ha reconocido en el Real Decreto-ley 13/2013, que modifica las tasas previamente establecidas, con la aplicación de la ley podrían llegar a darse casos en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva, asumiéndose la recomendación del Defensor del Pueblo y aplicando en consecuencia una rebaja sustancial.

De acuerdo con la definición de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), las participaciones preferentes son valores emitidos por una sociedad que no confieren participación en su capital ni derecho de voto. Tienen carácter perpetuo y su rentabilidad, generalmente de carácter variable, no está garantizada. Su remuneración el primer año suele ser fija. A partir del segundo normalmente está referenciada al Euribor (o a algún otro tipo de referencia) más un determinado diferencial. Esta remuneración

---

### *Los usuarios ante la Ley de Tasas judiciales*

---

### *El problema de las participaciones preferentes*

192 Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan Determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia y el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

está condicionada a que la entidad emisora de las participaciones obtenga beneficios suficientes.

El artículo 51 de la Constitución española impone el deber de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces sus legítimos intereses económicos. Si bien este precepto no contiene un derecho subjetivo directamente exigible, vincula a los poderes públicos en todas las actuaciones que desarrollen. La Ley 47/2007<sup>193</sup>, que traspuso al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2004/39/CE, sobre mercados de instrumentos financieros, profundizó en la protección a los usuarios, a través del incremento y mayor precisión de las obligaciones de las entidades financieras, destacando entre sus obligaciones la clasificación singular de los clientes en función de sus conocimientos financieros, con carácter previo a la suscripción de las operaciones reguladas por la ley<sup>194</sup>. En caso de falta de idoneidad de un producto a las necesidades, intereses y los conocimientos previos del usuario, debe evitarse la celebración del contrato.

El problema colectivo suscitado en torno a estos productos financieros surgió precisamente de la falta de información correcta a los usuarios, que en un importante número de casos entendieron que se trataba de instrumentos con una renta superior a cualquier depósito o imposición a plazo fijo y con una liquidez absoluta para el adquirente. Pero sin tener en cuenta que se trata de instrumentos financieros complejos, de riesgo elevado, no están cubiertos por ningún fondo de garantía, no tienen plazo de vencimiento y para su venta hay que acudir a un mercado secundario que no tiene liquidez inmediata. A partir de 2008 las entidades incrementaron la comercialización de las participaciones preferentes entre los usuarios minoristas. Pero el empeoramiento de la situación económica y de las entidades financieras en particular, produjeron un alejamiento entre el valor de mercado del nominal de algunas participaciones preferentes. Muchos usuarios han conocido estos pormenores del producto contratado una vez que han solicitado la disposición del dinero depositado, cuando comenzaban a sufrir pérdidas o dejaban de percibir los intereses.

El hecho de que la distribución de las participaciones preferentes se hiciera a través de las sucursales bancarias (bancos y cajas de ahorro) en las que los usuarios tenían depositada su confianza, facilitó sin duda la aceptación de productos de inversión que no se correspondían con lo esperado.

A pesar de la existencia de una normativa exhaustiva acerca de los derechos de los inversores y de los usuarios frente a la actuación de las entidades financieras, no se ha dado una pronta respuesta para que los efectos del problema fueran menos costosos. Una pequeña parte de los afectados han recibido ya soluciones satisfactorias por las

193. La Ley 47/2007<sup>194</sup>, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley del Mercado de valores.

194. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre las participaciones preferentes*, 2013.

entidades financieras que tenían capacidad económica para ello<sup>195</sup>. Sin embargo, hay un número significativo de inversores minoristas que continúan sin encontrar una vía para recuperar su capital, por lo que el conflicto continúa activo<sup>196</sup>.

## 5. Protección social e inclusión social

### 5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

El impacto asimétrico de la recesión económica en los países de la Unión Europea y su persistencia están agudizando las diferencias en las situaciones sociales nacionales de los países, haciendo más ostensibles las desiguales características y niveles de cobertura de los sistemas de protección social nacionales, así como el ritmo y la dirección de las reformas de que son objeto. Mientras todos los países miembros se siguen enfrentando, en mayor o menor medida, a los retos del cambio demográfico, especialmente del envejecimiento de sus poblaciones, el problema del creciente desempleo de larga duración emerge en estos momentos como principal riesgo social sobre todo en los países más aquejados por la crisis económica —especialmente en España.

La visibilidad de las preocupantes tendencias sociales y la difícil situación de los sistemas de protección social se ha hecho patente en el año 2012, pese al evidente protagonismo de los asuntos económicos y monetarios en la Unión Europea y de la crisis de gobernanza que atraviesa. Una de las principales manifestaciones de esa crisis institucional en el seno de la Unión Europea es el creciente peso de la intergubernabilidad y de los órganos en los que predominan los objetivos de naturaleza puramente económica —como el ECOFIN y el BCE—, en detrimento de las instituciones comunitarias más representativas (Parlamento, Comisión Europea) y con cometidos más vinculados a la Europa social.

Dentro de las estrategias lideradas por la propia Comisión Europea no deja de observarse cierta disonancia entre los enunciados de los objetivos sociales conectados a su Estrategia Europa 2020 y la hoja de ruta dirigida por los departamentos con competencias en asuntos económicos y monetarios, que incluyen las estrategias de reducción del gasto público como parte de las reformas estructurales que han de abordar los países en dificultades para cumplir con las exigencias de consolidación fiscal. Pese a

---

#### *Tendencias en políticas sociales*

que predominan los objetivos de naturaleza puramente económica —como el ECOFIN y el BCE—, en detrimento de las instituciones comunitarias más representativas (Parlamento, Comisión Europea) y con cometidos más vinculados a la Europa social.

195. La multiplicación de sentencias favorables a los usuarios particulares en juzgados de toda España (en torno a 70) desde el inicio del conflicto, ha visibilizado el carácter engañoso de la venta de estos productos.

196. Entrado ya el año 2013, se aprobó el Real Decreto 6/2013, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero, con el fin de realizar un seguimiento de las reclamaciones dirigidas a las entidades financieras participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y facilitar en determinados casos mecanismos ágiles de resolución de controversias a través del arbitraje, y ofrecer con carácter excepcional liquidez a los tenedores de estos instrumentos.

ello, desde la propia Comisión Europea, a través de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, se insiste en transmitir la idea de que la política social no puede ser considerada únicamente en términos de coste como una variable de ajuste, mera consecuencia de otras políticas, sino en términos de inversión social y en su aportación potencial a una estrategia de consolidación fiscal compatible con el crecimiento, así como en la necesidad de integrar la política social en el proceso de gobernanza europea<sup>197</sup>.

En este contexto, la contribución de las instituciones europeas con competencias en el ámbito de la cooperación y coordinación en materia de protección social e inclusión social, se concreta en la necesidad de abordar y dar a conocer el seguimiento de las consecuencias sociales de la crisis y de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, cometidos que se han añadido a los propios del Comité de Protección social, que conduce el Método Abierto de Coordinación (MAC) en protección social, sanidad e inclusión social, como parte del reforzamiento de este último acordado a mediados de 2011<sup>198</sup>.

El objetivo de reimpulsar la monitorización de las políticas sociales en el marco de la Estrategia Europa 2020, como complemento de una gobernanza económica reforzada, llevó a la adopción en abril de 2012 por el Comité de Protección Social de una propuesta para un nuevo instrumento denominado “monitor de desarrollo de la protección social” así como de un “indicador de rendimiento de la protección social”<sup>199</sup>, que será parte integrante del informe anual del CPS al Consejo sobre la dimensión social de Europa 2020. El objetivo sería reforzar y apoyar la coordinación de las políticas sociales, el seguimiento de la situación en los países así como de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, con el fin de que el Comité de Protección Social sea capaz de transmitir al Consejo europeo los mensajes clave tras un proceso de análisis de la información cuantitativa (*portfolio* de indicadores sociales) y cualitativa (junto a los Planes Nacionales de Reformas, los países deben aportar anualmente sus Informes Nacionales Sociales) que permita detectar tendencias observables (presentes en al menos 1/3 de los países) y detectar los progresos desde 2008 —año adoptado como base para el seguimiento de la aplicación de la E-2020— sobre los tres ámbitos de cooperación en protección social e inclusión social: inclusión social, pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración.

Como resultado de este proceso, a comienzos de 2013 se publicó el primer Informe Anual del Comité de protección social, sobre la dimensión social de la E-2020,

---

*Primer informe anual  
sobre la Europa social y  
el impacto de la crisis:  
un visible  
empeoramiento*

197. Comisión Europea (Dirección General Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social), Social Agenda/ octubre 2012.

198. Consejo EPSCO 9 de junio de 2011.

199. Preparado por el Comité de protección social para su aprobación en el Consejo (EPSCO) de 4 de octubre de 2012.

incluyendo el seguimiento del impacto social de la crisis<sup>200</sup>, cuyos mensajes clave se presentaron al Consejo de la Unión Europea en febrero de 2013. Como principales tendencias observables en el periodo 2008-2011, el informe señala:

- El aumento de la pobreza y la exclusión social en el conjunto de la población (en 13 países).
- El aumento del número de niños en situación de pobreza y exclusión social (en 10 países).
- El aumento de los trabajadores en riesgo de pobreza (*working-poor*) (en 12 países).
- El aumento del riesgo de pobreza para la población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral (*quasi-jobless households*) (en 12 países).

Como mensajes clave dirigidos al Consejo de la Unión Europea, el Informe pone de relieve cómo, a consecuencia de la crisis económica, la Estrategia Europa 2020 no está dando los resultados esperados: desde 2008, la situación ha empeorado sustancialmente en la mayoría de las áreas objeto de las políticas sociales, con tendencias especialmente negativas en un grupo de países (incluida España) en los que aumentan de manera preocupante las desigualdades, el desempleo y la exclusión de los jóvenes, al tiempo que también crece el peso de los gastos de la vivienda en el total de gastos de los hogares. El Informe incluye un anexo con los puntos de vista de los interlocutores sociales de ámbito europeo y de la Plataforma social europea.

La crisis ha aumentado la dependencia de la población de las transferencias sociales, actuando los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos de la economía.

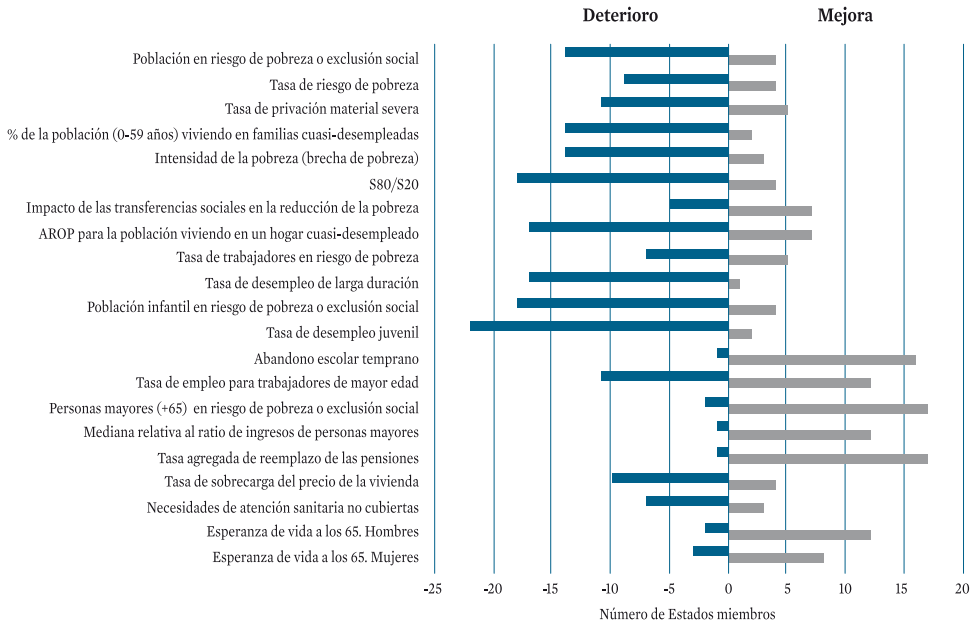
*Disparidad de tendencias respecto a la cobertura de las transferencias económicas*

El Informe pone de relieve cómo cada vez resulta más importante prestar atención a la capacidad de los sistemas de bienestar para dar respuesta a las necesidades de la población, dado que la recuperación no acaba de producirse mientras los paquetes de consolidación fiscal siguen desplegándose con objetivos cada vez más estrictos. Así, se contempla la evolución de los beneficiarios de los distintos tipos de transferencias económicas públicas, lo que arroja como tendencias observables en este ámbito:

- Un creciente aumento de la presión sobre los sistemas públicos de Seguridad Social, a medida que los países implementan las medidas de consolidación fiscal.
- Tendencias de signo contrario en la evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, de modo que mientras en 2011 en la mayoría de los países habían descendido, en 2012 la tendencia se invirtió en algunos de ellos (España, Holanda, Portugal y Suecia), en la mayoría de los casos por el aumento del nivel de desempleo.

200. Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social, *Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, febrero de 2013.

GRÁFICO III-37. PRINCIPALES TENDENCIAS SOCIALES DESDE 2008



Las líneas verticales se han colocado a partir de 9 Estados miembros o, lo que es lo mismo, de un tercio de los países miembro, para dar una idea de la amplitud con que está extendida la tendencia.

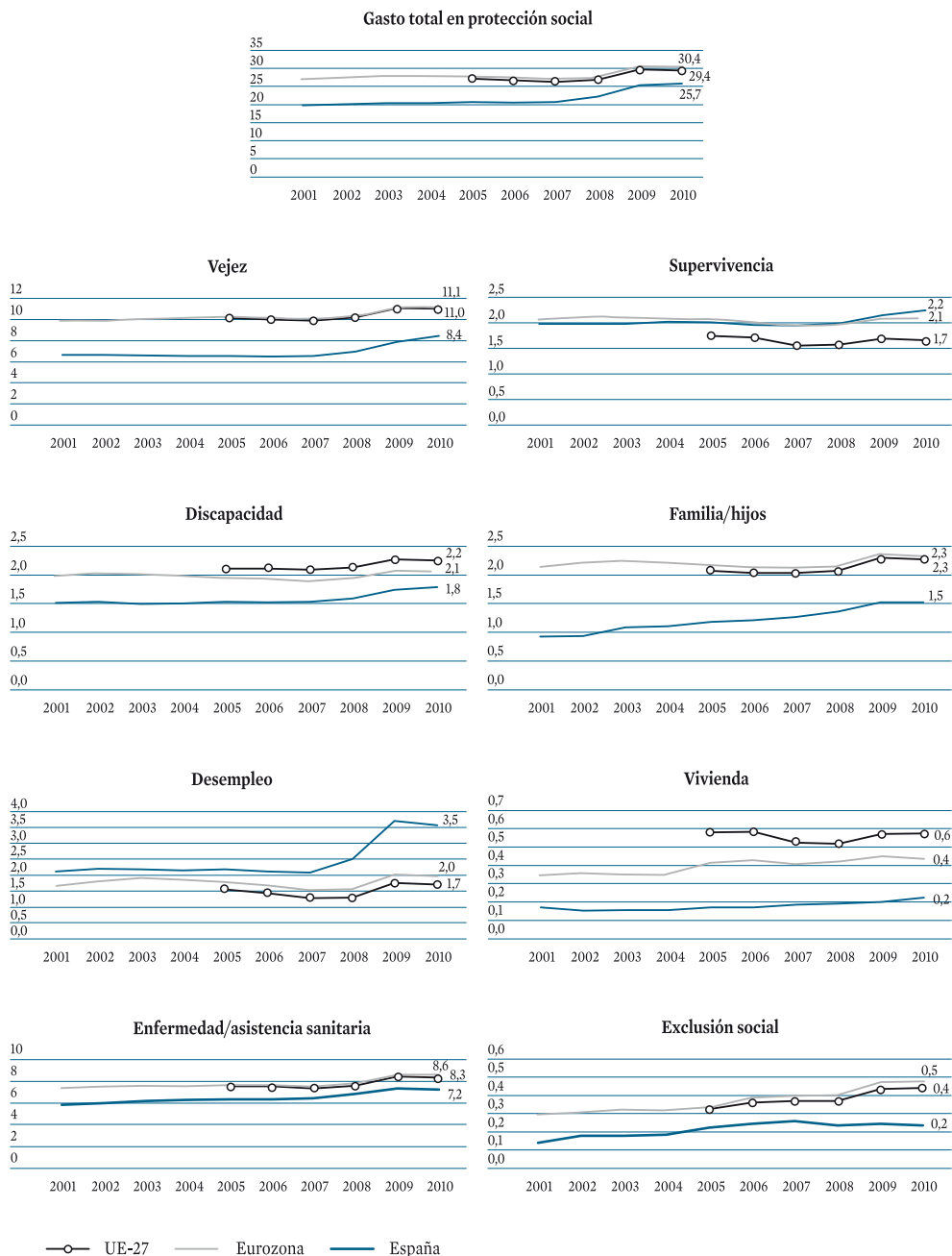
Fuente: Comisión Europea, DG Empleo y Asuntos Sociales, Social Europe, *Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, febrero de 2013.

- Persiste la presión sobre los servicios sociales y las ayudas de asistencia social, como último eslabón de la cadena. No obstante, las situaciones nacionales son muy diversas, dependiendo de las características y extensión de sus sistemas de protección por desempleo y servicios sociales. En algunos países se combina el aumento de la presión al sistema de protección por desempleo y a los servicios sociales (p.e. Bulgaria, Portugal); en otros, el descenso de perceptores de prestaciones por desempleo se acompaña de un paralelo aumento de perceptores de ayudas sociales (por ejemplo Hungría, República Checa y Rumanía) y en otros, el aumento del desempleo no siempre se acompaña de un aumento similar en el nivel de perceptores, lo que el informe atribuye a posibles lagunas de la cobertura de las prestaciones sociales (por ejemplo Grecia, Eslovenia, España y posiblemente Chipre).

Como refleja el citado informe del Comité de protección social, la evolución del gasto social en la Unión Europea desde el comienzo de la crisis ha sido diferente en una primera y en una segunda fase. En la primera fase (2007-2009), el gasto en términos de porcentaje del PIB aumentó de forma acusada en la mayoría de los países, pasando de un promedio del 26,1 por 100 al 29,6 por 100 del PIB (con diferencias tan marcadas como el 16,9

*Efectos de la crisis en las tendencias en gasto social*

**GRÁFICO III-38. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2001-2010**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.



por 100 en Letonia al 33,3 por 100 en Dinamarca). En 2010, al comienzo de la segunda fase, los datos de SEEPROS mostrarían un ligero descenso del 0,8 por 100 en media, reflejo de la circunstancia de que trece países habían reducido su gasto. El informe considera para sucesivos años las proyecciones de AMECO hasta 2014 que, teniendo en cuenta los efectos de las medidas de consolidación fiscal y las previsiones económicas y de empleo, apuntarían a un descenso del gasto en protección social en 2011, seguida de un aumento en 2012 y progresivos descensos en 2013 y 2014.

En 2010, aunque el peso del gasto en prestaciones por desempleo aumentó su importancia relativa en casi todos los países, las funciones más preponderantes en el gasto seguían siendo las más sensibles al proceso de envejecimiento demográfico de la población: vejez y supervivencia (que representan el 43,3 por 100 del total del gasto social en media de la UE-27), seguidas de atención sanitaria/discapacidad (36 por 100 del gasto de media en la UE-27).

En el caso español, la principal partida de gasto en 2010, como en el resto de los países, era la de las pensiones de jubilación que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel inferior de gasto al de la media de la Unión Europea. La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social, manteniéndose en España también por debajo de la media, aun habiendo mostrado un notable aumento del ritmo de crecimiento en los últimos años que parece que se continuó en 2010. La tercera fuente de gasto social era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima de la media, tendencia que se ha visto muy agudizada desde el comienzo de la crisis. Entre las restantes funciones de gasto en protección social con un peso bastante más reducido sobre el PIB, destaca el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, así como a vivienda y exclusión social. En estos últimos ámbitos, hasta el año 2010 al que alcanzan los datos comparados, el aumento de las situaciones de riesgo social no se había traducido en un mayor esfuerzo de gasto medido en porcentaje del PIB (cuadro III-22).

Aunque son varios los frentes de actuación de la Unión Europea respecto al cambio demográfico (descenso de la fecundidad, cambios en los hogares y en los flujos migratorios), los retos asociados al envejecimiento de la población se han hecho más presentes a través de iniciativas como la declaración del año 2012 como Año Europeo para el Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones. Su finalidad primordial es fomentar la concienciación acerca de la contribución social de los mayores y la adopción de políticas de mejora de las oportunidades para el envejecimiento activo en los ámbitos del empleo, la participación social y la autonomía personal, así como de refuerzo de la solidaridad entre generaciones.

---

*Políticas para encarar  
el envejecimiento  
demográfico*

**CUADRO III-22. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA/UE-27**  
(En porcentaje del PIB)

Funciones de la protección social	España						UE-27		
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010
Enfermedad/atención sanitaria	5,8	6,3	6,3	6,4	6,8	7,3	7,2	8,4	8,3
Invalidez	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	2,3	2,2
Vejez y supervivencia	8,9	8,5	8,5	8,5	8,9	10,0	10,7	12,7	12,7
Familia/infancia	1,0	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	2,3	2,3
Desempleo	2,0	2,2	2,1	2,1	2,5	3,7	3,5	1,8	1,7
Vivienda y exclusión social	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,0	1,0
<b>Total</b>	<b>19,5</b>	<b>20,1</b>	<b>20,0</b>	<b>20,2</b>	<b>21,6</b>	<b>24,7</b>	<b>25,2</b>	<b>28,5</b>	<b>28,2</b>

Fuente: Comisión Europea, *Social Europe. Current challenges and the way forward Annual Report of the Social Protection Committee* (2012). Annex 1. Country profiles. Spain.

Además, la Comisión Europea publicó dos informes de referencia en el ámbito de la coordinación de las políticas para abordar los retos del envejecimiento demográfico y el proceso de adecuación de los sistemas de pensiones: El *2012 Ageing Report*, que contiene las proyecciones económicas y presupuestarias de la Comisión sobre las consecuencias económicas del envejecimiento en las diferentes dimensiones de las políticas públicas y el gasto social, así como el conocido como Libro Blanco sobre la adecuación de las pensiones<sup>201</sup>, referido a este ámbito de la protección social en concreto.

El Libro Blanco señala la reforma de los sistemas de pensiones y las prácticas de jubilación como herramientas fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento de Europa, manteniéndose como retos actuales:

garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación, aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, así como apoyar y completar desde la Unión Europea la acción de los Estados miembros. El informe reconoce que, mientras se han producido grandes avances en el terreno de la sostenibilidad de las pensiones, los efectos en la adecuación de las pensiones no son tan visibles ni predecibles. La Comisión no ignora el hecho de que el refuerzo de la sostenibilidad a través de las reformas afectará a la adecuación de las pensiones futuras. A este respecto señala dos áreas de acción: un mayor equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, por un lado, y un papel más importante para los planes de ahorro complementario de jubilación<sup>202</sup>.

#### *La adecuación de las pensiones como reto*

201. Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, BOM (2012) 55 final. Bruselas, 16 de febrero de 2012.

202. Véase al respecto, apartado 5.5 de este capítulo de esta Memoria.

Respecto al primer ámbito de actuación, las posibilidades de paliar el descenso previsto en las tasas de reemplazo de las pensiones futuras dependerán de la capacidad de los Estados miembros para promover vidas laborales más largas y saludables, la interacción entre las condiciones de acceso a la pensión y la gestión del factor edad en las empresas o la manera en que los Estados procuren que sus sistemas de pensiones favorezcan la prevención de la pobreza en la tercera edad: uno de cada cinco mayores de 65 años en la Unión Europea tiene pensiones muy próximas al umbral de riesgo de pobreza, de modo que ligeras oscilaciones en la cuantía pueden producir cambios muy visibles en las tasas de pobreza de la tercera edad. La consideración de la perspectiva de género en las políticas de pensiones y de mercado de trabajo se señala asimismo como un elemento importante para contrarrestar las más desfavorables consecuencias que surtirán en las mujeres los cambios en la adecuación de las pensiones (cuadro III-23).

Ya entrado el año 2013, la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión<sup>203</sup>, en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados de bienestar, tratando de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; garantizando que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y mejorando las estrategias de inclusión activa<sup>204</sup> mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

## 5.2. REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO

En el año 2012 comenzaba un periodo importante para la preparación y transición hacia la gradual entrada en vigor en 2013 de la amplia reforma del sistema público de pensiones aprobada el año anterior mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, principal plasmación normativa del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones suscrito por Gobierno e interlocutores sociales a principios de 2011<sup>205</sup>. Hacían falta determinados desarrollos reglamentarios para la efectiva implementación de algunos aspectos de la ley, parte de los cuales se aprobaron a lo largo del año.

Sin embargo, la desfavorable evolución macroeconómica y las directrices comunitarias influyeron en el rumbo, el contenido y el calendario de aplicación de algunas

203. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

204. Para un mayor detalle sobre las medidas vinculadas a esta iniciativa de la Comisión en el ámbito de la inclusión social, véase apartado 6 de este capítulo.

205. Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

CUADRO III-23. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS

Países	Gasto en pensiones de jubilación <sup>a</sup> (€/hab.) 2010	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2011) <sup>b</sup>	Edad media efectiva de retirada de mercado laboral de las nuevas altas. Total (hombres/mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida				Tasas de dependencia demográfica a >65 años, 2010		Tasa de dependencia económica <sup>d</sup> >65 años, 2010		Esperanza de vida a los 65 años, 2010		Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza de 2011 <sup>e</sup>
				Hombres		Mujeres (cuando existe diferencia legal)		2010	2050	2010	2050	Hombres	Mujeres	
				2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050	
UE-27	1.992,5	54		2010	2050	2010	2050	28,4	39,8	17,2	20,7	15,9	15,9	
UE 15	2.207,3	53								17,8*	21,4*	16,4	16,4	
Bélgica	2.172,5	44	63,70	65	65	65	65	28,7	41,8	17,4	20,9	20,2	20,2	
Bulgaria	219,1	41	60,5 (60,5/60,4)	63	65	60	63	27,8	41,7	13,8	17	30,9	30,9	
Chequia	830,1	53	60,2 (61,7/58,6)	62 y 2 meses	67 y 10 meses	58 y 8 meses	67 y 10 meses	23,8	32,3	15,3	18,7	6,6	6,6	
Dinamarca	3.096,3	42	65,1	65	67	67	67	28,0	34,6	16,8	19,5	16,0	16,0	
Alemania	2.419,3	51	63,5 (63,9/63,6)	65	67	67	67	33,9	43,7	17,4	20,6	14,2	14,2	
Estonia	477,6	54	61,0	63	65	61,5	65	27,5	37,7	14,1	19,1	13,1	13,1	
Irlanda	1.481,8	—	63,5/64,7	66	68	66	68	18,8	26,9	16,8	20	—	—	
Grecia	1.210,4	45						31,0	46,7	17,9	20,2	23,6	23,6	
<b>España</b>	<b>1.118,4</b>	<b>56</b>	<b>63,43 (63,41/63,49)</b>	<b>65</b>	<b>67</b>			<b>26,8</b>	<b>42,1</b>	<b>18,2</b>	<b>22,1</b>	<b>20,8</b>	<b>20,8</b>	
Francia	3.031,6	64	60,6/61,4	60	62	60	62	28,5	40,5	18,5	22,7	9,7	9,7	
Italia	2.113,6	55	60 (60,1/59,9)	65	70	60	65	33,3	53,1	18,1	21,7	17,0	17,0	
Chipre	998,7	38	63,4	65	65	65	65	21,0	25,3	17,8	20	37,2	37,2	
Letonia	400,7	53	—	62	62	62	62	27,6	40,0	13,5	18,1	8,9	8,9	
Lituania	414,6	52	60,93 (61,07/60,83)	63	65	60	65	26,1	38,7	13,5	18,4	12,1	12,1	
Luxemburgo	2.741,9	74	60 (61/59)	65	65	65	65	22,3	31,0	17,3	21,1	4,7	4,7	
Hungría	408,1	59	62,0	62	65	62	65	26,6	43,2	14	18,1	4,5	4,5	
Malta	919,7	47	59,70 (59,89/58,93)	61	65	60	65	24,1	38,6	17	20,2	18,1	18,1	
Países Bajos	2.689,9	46	65,0	65	65	65	65	25,3	31,2	17,5	20,9	6,5	6,5	
Austria	3.007,3	60	58,1 (59,1/57,1)	65	65	60	65	28,6	36,6	17,6	20,9	16,0	16,0	
Polonia	511,3	55	—					20,9	31,0	14,8	19,1	14,7	14,7	

CUADRO III-23. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS (continuación)

Países	Gasto en pensiones de jubilación <sup>a</sup> (€/hab.) 2010	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2011) <sup>b</sup>	Edad media efectiva de retirada de mercado laboral de las nuevas altas. Total (hombres/mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida		Tasas de dependencia demográfica a >65 años, 2010	Tasa de dependencia económica <sup>c</sup> >65 años 2010	Esperanza de vida a los 65 años, 2010		Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza de 2011 <sup>e</sup>		
				Mujeres (cuando existe diferencia legal)				Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
				Hombres	Mujeres			Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Portugal	1.307,8	56	63,40	65	65	29,3	36,7	17,1	20,4	20,0		
Rumanía	142,8	64	60,7/58,3	64	65	23,2	31,9	14,1	17,2	14,1		
Eslovenia	729,8	47	—	63	63	61	34,3	16,4	20,2	20,9		
Eslovaquia	489,0	62	59,26 (61,74/57,94)	62	62	18,7	28,5	14,1	18	6,3		
Finlandia	2.492,5	50	63,5 (63,4/63,6)	65	65	28,8	37,8	17,3	21,3	18,9		
Suecia	2.858,8	58	64,7	61/65	61/65	31,3	37,2	18,2	21,1	18,2		
Reino Unido	2.232,2	48	65 (H)/60(M)	65	68	27,7	34,8	18	20,7	21,8		

a: Gasto público total en pensiones de jubilación («Vejez» en terminología SEEPROS), incluyendo tanto contributivas como no contributivas, así como jubilaciones anticipadas. Euros constantes año 2000, por habitante.

b: Tasa de reemplazo agregada: pensión mediana en el grupo de 65-74 años en relación con la mediana de ingresos individuales en el grupo de 50-59 años, excluyendo otras prestaciones sociales.

c: Tasa de dependencia demográfica de los >65: Población mayor de 65 años en proporción a la población entre 20 y 64 años.

d: Tasa de dependencia económica (20-64): población inactiva mayor de 65 años en proporción a la población ocupada entre 20 y 64 años.

e: Riesgo de pobreza >65 años después de transferencias sociales.

Fuentes: Comisión Europea, *Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables; Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*. Eurostat, *Overarching indicators*.

previsiones de la norma, que en ocasiones se vieron enmendadas o suspendidas en el contexto de las sucesivas medidas adoptadas, en su mayoría por el procedimiento de urgencia, para cumplir con los objetivos de la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria. Por otro lado, la inmediatez y el intenso ritmo de adopción de las medidas han relegado a un segundo plano, cuando no obviado, el recurso a los procedimientos ya asentados a través de los que discurría en condiciones normales la reflexión, discusión y aprobación de las medidas que afectan a la Seguridad Social en el marco de la Subcomisión parlamentaria del Pacto de Toledo y del diálogo social en el ámbito de la protección social.

En efecto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera concretaba las obligaciones de las Administraciones públi-

---

*Medidas urgentes para la consolidación fiscal, con repercusiones en Seguridad Social*

cas para dar cumplimiento a la regla de gasto establecida en la Unión Europea, los límites de la deuda de las Administraciones públicas, los criterios para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y las medidas preventivas correctivas y coercitivas al respecto. Entre las medidas automáticas de prevención (art. 18), estableció que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en

el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social<sup>206</sup>. Con ello se abriría la puerta a una posible anticipación de la aplicación del artículo 8 de dicha ley (disposición adicional 59 TRLGSS), que preveía que fuera a partir de 2027 cuando se revisaran los parámetros fundamentales del sistema por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

Paralelamente, el Gobierno aprobó el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social 2012-2013<sup>207</sup>, contemplando una serie de medidas con el objetivo de impulsar el afloramiento de la economía sumergida; corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo; aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, en el acceso y la percepción

206. Disposición adicional quincuagésima novena. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social: "Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

207. Aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2012.

de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social y combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Buena parte de estos propósitos se plasmaron en la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, sobre cuyo Anteproyecto emitió el CES su Dictamen 3/2012. La ley aborda diversas modificaciones en el ordenamiento laboral, de Seguridad Social, en la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad y en el ámbito de las infracciones y sanciones en el orden social.

En la recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España<sup>208</sup>, se valoraba “la reforma de las pensiones de 2011 como un paso significativo a favor de la sostenibilidad a largo plazo de la Hacienda pública. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población”. A este respecto, y entre otras cosas, recomendaba para el periodo 2012-2013 “acelerar el aumento de la edad preceptiva de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadores de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la reincorporación de este grupo al mercado de trabajo”. El ritmo de impulso de medidas de ajuste fiscal y nuevas reformas estructurales se intensificó tras la reunión del ECOFIN del 10 de junio en la que se concedió a España una prórroga de un año para corregir su déficit excesivo.

---

*Sucesivas modificaciones de la reforma de las pensiones del año 2011*

Así, sin constituir parte de su objeto primordial, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introdujo algunas modificaciones de la normativa de Seguridad Social, buena parte de las cuales habían sido incorporadas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, resultado del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones suscrito por Gobierno e interlocutores sociales a principios de 2011, como es el caso de las penalizaciones a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años o de la fórmula de cálculo de la integración de lagunas de cotización (recuadro III-5).

Poco tiempo después, dentro del extenso contenido de reformas adoptadas en el marco del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se aprobaron también nuevas medidas

208. COM (2012) 310 final. Bruselas, 30 de mayo de 2012.

**RECUADRO III-5.** ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL.

**Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.** Previsión de modificar, previa consulta con los interlocutores sociales, la modificación de su régimen jurídico, para una más eficaz gestión de la incapacidad temporal (disposición adicional cuarta).

**Nueva regulación del servicio del hogar familiar.** El Gobierno presentará a las Cortes Generales un balance sobre la nueva regulación de dicho régimen, así como de la nueva regulación de la correspondiente relación laboral especial, así como posibilidades de mejora de dicha regulación.

**Bonificaciones por nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos** (50 por 100 de la cuota resultante de aplicar la base mínima durante 18 meses).

**Medidas para favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad.** Modifica el régimen de penalizaciones a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años, establecido en la Ley 27/2011, ampliando el ámbito de las empresas afectadas y concretando los criterios para el cálculo del importe de la aportación económica al Tesoro Público en estos supuestos, entre otras modificaciones.

Se restablece la **prohibición de las cláusulas de los convenios colectivos** referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (“cláusulas de jubilación forzosa”).

**Integración de lagunas de cotización para el cálculo de las pensiones de incapacidad permanente y jubilación.** Nueva regla para su cálculo, modificando la establecida por la Ley 27/2011. Como norma general, si en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de mensualidades con el 50 por 100 de dicha base mínima.

Situación de desempleo. Modificaciones relativas a su determinación (véase apartado III.6).

**Acceso a complementos a mínimos.** Precisiones sobre la entrada en vigor de algunos de los requisitos establecidos por la Ley 27/2011 (que la cuantía del complemento no supere la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva, el requisito de residencia se exigirá para las pensiones cuyo hecho causante se produzca a partir del 1 de enero de 2013).

**Nuevas reglas de cómputo de la consunción de prestaciones** generadas en supuestos de desempleo parcial (art. 210 TRLGSS) y de la cotización por las horas extraordinarias realizadas por trabajadores contratados a tiempo parcial.



en materia de Seguridad Social y empleo. Al margen de las disposiciones relativas a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas<sup>209</sup>, el Real Decreto incorpora una serie de medidas propiamente de Seguridad Social entre las que destacan los cambios operados en el complemento retributivo en los supuestos de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones públicas, el régimen de recargos por impago de cuotas en determinados supuestos o la revisión de los conceptos incluidos en la base de cotización (recuadro III-6).

Ante la necesidad de afrontar las tensiones de liquidez del sistema derivadas del descenso de la recaudación y en la inmediatez de tener que hacer frente a diversos compromisos de pago, entre ellos la paga extraordinaria de los pensionistas, en el último trimestre del año, se adoptaron nuevas medidas urgentes a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. En el terreno de las pensiones, este Real Decreto-ley establece para 2012, 2013 y 2014 unas condiciones excepcionales para la disposición del Fondo de Reserva. Cabe recordar que el artículo 4 de la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, establece que la disposición de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social solo sería posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social y se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, con el límite del 3 por 100 de la suma de ambos conceptos. El Real Decreto-ley dejó sin efecto esta última condición, estableciendo como límite de disposición para los tres ejercicios mencionados el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Hasta ese límite, conforme al Real Decreto-ley queda autorizada la disposición del Fondo para el pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión durante los mencionados ejercicios.

---

*Ampliado el límite de disposición del Fondo de Reserva y no actualización de las pensiones en 2012*

Unido a lo anterior, el Real Decreto-ley deja sin efecto la actualización de las pensiones en el ejercicio 2012 y suspende la revalorización de las pensiones para el ejercicio de 2013, sin perjuicio de que todas las pensiones de Seguridad Social y clases pasivas experimentarán en 2013 un incremento del 1 por 100, que se aumentará en un 1 por 100 adicional, en el caso de aquellas que no superen los 1.000 euros mensuales o 14.000 anuales.

209. Véanse capítulos I y II para un mayor detalle.

**RECUADRO III-6.** ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

**Incapacidad temporal** del personal al servicio de las Administraciones públicas incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Modificación temporal de su régimen retributivo durante esta situación: cada AP determinará, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de IT. Cuando se trate de IT por contingencias comunes, el complemento retributivo con carácter de mejora voluntaria no podrá superar el 50 por 100 de las retribuciones durante los 3 primeros días, ni el 75 por 100 desde el 4.º día hasta el 20.º.

**Edad de jubilación forzosa** de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, (sin coeficiente reductor por razón de edad).

**Régimen de recargos** en los supuestos en que transcurrido el plazo reglamentario establecido para el pago de las cuotas sin ingresos de las mismas, los sujetos responsables hubieran presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario. Se elimina el sistema progresivo de la cuantía de los recargos en función de la duración del retraso en el pago (3 por 100 dentro del 1.º mes; 5 por 100 en el 2.º, etc. hasta 20.º en tercer mes), estableciendo en su lugar una cuantía única del 20 por 100. Se pretende favorecer el procedimiento de aplazamiento de pago.

**Revisión de los conceptos que se incluyen en la base de cotización** y modificación de los límites para las exclusiones, por aproximación a la normativa del IRPF. Solo una parte de las indemnizaciones por despido o cese del trabajador seguirá estando exenta (en la cuantía establecida con carácter obligatorio por el ET, su normativa de desarrollo y otras normas de aplicación) Se establecen distintos límites a la cuantía de la exención vinculados a las cuantías establecidas por el ET para las indemnizaciones por despido improcedente.

Modificación de las **prestaciones y subsidios por desempleo** (véase apartado III.5)

Medidas de racionalización del sistema de **atención a la dependencia** (véase apartado III.4) Entre ellas, extinción de los **convenios especiales** en el Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en el Real Decreto 615/2007, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo antes del 1 de noviembre de 2012. A partir del 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

En septiembre y octubre de 2012, el Gobierno había presentado ante la Subcomisión específica del Congreso para el seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo tres informes sobre “El balance de la integración de los trabajadores del régimen especial del hogar en el sistema especial para empleados del hogar en el régimen general”, el “Informe sobre la situación de la jubilación anticipada con coeficiente reductor y de la jubilación parcial”, así como el “Informe sobre la compatibilidad de la percepción de la pensión de jubilación y la realización de una actividad laboral o profesional”. La última iniciativa normativa dictada con carácter urgente en 2012 con repercusiones en la Seguridad Social, el Real

---

*Empleados de hogar, jubilación anticipada, y complementos a mínimos: últimas medidas urgentes de 2012...*

**RECUADRO III-7.** ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL REAL DECRETO-LEY 29/2012, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEJORA DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA ESPECIAL PARA EMPLEADOS DE HOGAR Y OTRAS MEDIDAS DE CARÁCTER ECONÓMICO Y SOCIAL

**Sistema Especial para Empleados de Hogar establecido por la Ley 27/2011,** se regulan de forma específica los supuestos en que los trabajadores presten sus servicios durante menos de 60 horas mensuales por empleador (a los que se les posibilita hacerse cargo como sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones de cotización); se modifican las cuantías de las bases de cotización, con una nueva escala basada en menos tramos. Exclusión de los beneficios en la cotización a los empleadores de empleados de hogar que presten servicios durante menos de 60 horas.

**Aplicación para 2013 del incremento del 2 por 100** fijado por el Real Decreto-ley 28/2012 en el supuesto de pensiones que no superen los 1.000 euros mensuales o 14.000 euros en cómputo anual: se establecen normas específicas para evitar el efecto de aplicar diferentes incrementos en cuantías de pensión muy próximas a 1.000 euros/mes, de modo que se ajustan para que la pensión resultante alcance el importe de 1.020 euros/mes o 14.280 euros/año.

**Complementos a mínimos:** requisitos más estrictos de acreditación de percepción de rendimientos del trabajo, capital o actividades económicas y ganancias patrimoniales, así como de declaración de cambios en las rentas superiores al límite o en la modalidad de convivencia. Se acotan con mayor precisión los supuestos en que se entiende que existe dependencia económica del cónyuge a cargo del titular de una pensión.

**Jubilación anticipada y parcial según la Ley 27/2011.** Se suspende durante tres meses la entrada en vigor de la reforma de estas modalidades establecida por la Ley 27/2011 (art. 5.1, art. 6.1 y 3 y la disposición final primera), en previsión de la aprobación inminente de una nueva norma sobre la materia.

Modificación de la **Ley 18/2011**, de 22 de septiembre, por la que se procede a la Integración del **Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.** Se modifican los requisitos para quedar incluido en el sistema especial a fin de evitar exclusiones de trabajadores del sistema especial y el mantenimiento dentro del sistema de trabajadores que no tienen su medio de vida en el ámbito agrario.

Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social contempla algunas de las medidas que se proponen en dichos informes basadas en el análisis realizado por el Ministerio de Empleo, junto con otras de distinto alcance (recuadro III-7).

Ya en 2013, se aprobó el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y pro-

---

*...y nueva reforma de la jubilación anticipada ya en 2013*

moover el envejecimiento activo. Esta norma colma el vacío legal provocado por la suspensión de la entrada en vigor de la reforma aprobada por la Ley 27/2011 en materia de jubilación anticipada y parcial, abordan una importante modificación de las condiciones de acceso a estas modalidades (cuadro III-24). Afecta asimismo a determina-

dos aspectos de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad<sup>210</sup>, endurece los requisitos de acceso a estas modalidades, amplía las posibilidades de compatibilizar trabajo y pensión, introduce medidas para evitar el fraude en las prestaciones y modifica, nuevamente, el régimen de aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años. Entre otras medidas, mediante la disposición adicional novena se encomienda al Gobierno la creación en el plazo de un mes de un comité de expertos independientes para que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo.

Junto al rosario de medidas de carácter urgente con repercusiones en el ámbito de la Seguridad Social adoptadas en el contexto más amplio de las reformas con la fina-

---

*Otros desarrollos reglamentarios*

lidad primordial del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, se aprobaron otras iniciativas de desarrollo reglamentario de carácter más instrumental, necesarias para la aplicación de algunas de las medidas contempladas en la Ley 27/2011, si bien ya en la redacción

de la misma dada por la reforma laboral y el Real Decreto-ley 4/2012, a las que se ha hecho referencia. Así, el Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, sobre las aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años regula la naturaleza jurídica de estas aportaciones, su sistema de cálculo y el procedimiento de liquidación y pago de las mismas<sup>211</sup>.

210. Véase apartado III.6.

211. Modificado por el mencionado Real Decreto-ley 5/2013.

CUADRO III-24. JUBILACIÓN ANTICIPADA: CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL RD-LEY 5/2013

Requisitos y cuantías	Ley 27/2011, redacción original	Modificación tras RD-ley 5/2013
<b>Coefficientes reductores por edad</b>	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25% por cada trimestre o fracción de anticipación.	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50% por cada trimestre o fracción de anticipación. Se introducen dos excepciones a este límite: jubilación anticipada a partir de los 60 años de mutualistas a 1.01.1967 (cuyo régimen se mantiene igual por lo demás) y supuestos de reducción de la edad de acceso a jubilación (mínimo 52 años) para grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.
<b>Jubilación anticipada involuntaria</b>		
Edad mínima	61 años cumplidos.	4 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso.
Periodo mínimo de cotización	33 años.	33 años.
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. > 38 años y 6 meses: 1,625.	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. >38 años y 6 meses <41 años y 6 meses: 1,750%/trimestre. >41 años y 6 meses <44 años y 6 meses: 1,625%. >44 años y 6 meses: 1,5%/trimestre.
<b>Jubilación anticipada voluntaria</b>		
Edad mínima	63 años cumplidos.	2 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso.
Periodo mínimo de cotización	33 años.	35 años.
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. > 38 años y 6 meses: 1,625.	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 2%/trimestre. >38 años y 6 meses <41 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. >41 años y 6 meses <44 años y 6 meses: 1,750%. >44 años y 6 meses: 1,625%/trimestre.

Por su parte, el Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, aborda la manera de articular algunos cambios introducidos por la Ley 27/2011 con vistas a su entrada en vigor el 1 de enero de 2013<sup>212</sup>. A título de ejemplo, se introduce la fórmula de conversión de la unidad de tiempo “día” en “mes” para determinar la cuantía de las pensiones teniendo en cuenta que los plazos señalados en la ley están fijados en años, semestres, trimestres o meses. Asimismo, regula la concreción de las mejoras introducidas por la Ley 27/2011 en materia de beneficios por cuidado de hijos o menores, así como la definición del requisito de residencia en territorio español a efectos de percibir los complementos a mínimos.

212. Véase Memoria CES 2011.

*Fallos jurisprudenciales  
con repercusiones en el  
sistema*

En 2012 se produjeron, además, importantes fallos jurisprudenciales que habrán de dar lugar a modificaciones legales en el ámbito de la regulación de algunas prestaciones de Seguridad Social. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>213</sup> apreció la existencia de discriminación indirecta por razón de sexo en la normativa española que regula el cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial para causar derecho a una prestación de jubilación. Precisamente ya entrado el año 2013, en su importante sentencia 61/2013, con ocasión de un litigio cuyos antecedentes de hecho presentaban claras similitudes con el anterior (trabajadora contratada durante largo tiempo a tiempo parcial con jornada muy inferior a la habitual) el Tribunal Constitucional español ha declarado inconstitucional y nula la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social, considerando al igual que el Tribunal europeo, que las reglas de cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial a efectos de la carencia para causar derecho a una prestación de jubilación vulneran el artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. Al mismo tiempo, considera que las dos medidas de corrección de la proporcionalidad estricta en el cálculo introducidas por el Real Decreto-ley 15/1998<sup>214</sup> no consiguen evitar los resultados especialmente gravosos y desmesurados a que la norma puede conducir.

Aunque el enjuiciamiento se centraba en la referencia de la previsión cuestionada a la prestación de jubilación, el Tribunal considera que sus razonamientos son trasladables a las demás prestaciones a las que son aplicables las reglas analizadas, es decir, a la incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad. En tanto el legislador apruebe una nueva forma de cómputo que se ajuste a la sentencia, deberán ser los órganos judiciales los que colmen la laguna legal surgida de la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de toda la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social.

Asimismo, en STC 41/2013, de 14 de febrero, se declaraba la nulidad de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, que supeditaba el derecho a la pensión de

213. ST del TJCE de 22 de noviembre de 2012 en el Asunto Elbal Moreno, dictada en relación con la prohibición de discriminación indirecta por razón de sexo derivada del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE, sobre aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, mediante la que el Tribunal resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona, relativa a la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social.

214. En primer lugar, calcular los “días teóricos de cotización” dividiendo el número de horas trabajadas entre cinco y, en segundo, aplicar a dicho resultado un coeficiente multiplicador de 1,5. Aplicando estas normas, con una jornada laboral de cuatro horas semanales, la trabajadora del litigio en cuestión necesitaría trabajar 100 años para tener derecho a una pensión de jubilación.

viudedad en el supuesto de las parejas de hecho a la circunstancia de que hubieran tenido hijos en común.

Por último, en materia de Seguridad Social de los trabajadores migrantes, el procedimiento de cálculo de la pensión vigente en la normativa española ha sido también cuestionado por la STJUE de 21 de febrero de 2013<sup>215</sup>, en el supuesto de una trabajadora autónoma española que cotizó durante unos años en otro país de la Unión Europea, además de en España. La sentencia declara contraria al Derecho de la Unión Europea la normativa española, en virtud de la cual la cuantía teórica de la pensión de jubilación del trabajador por cuenta propia, migrante o no, se calcula invariablemente a partir de las bases de cotización de ese trabajador en un periodo de referencia fijo anterior al pago de su última cuota en ese Estado, a las cuales se aplica un divisor fijo, sin que resulte posible adaptar ni la duración de este periodo ni este divisor con el fin de tomar en consideración el hecho de que el trabajador en cuestión ha ejercido su derecho a la libre circulación. Como señala la sentencia, otra sería la situación si la legislación nacional contemplara mecanismos de adaptación del procedimiento de cálculo de la cuantía teórica de la pensión de jubilación para tomar en consideración el ejercicio por parte del trabajador de que se trate de su derecho a la libre circulación.

### 5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La prolongación e intensificación de la crisis económica y sus graves consecuencias sobre el mercado laboral, siguieron haciendo mella en las cuentas de la Administración de la Seguridad Social, que finalizaron 2012 con un nuevo déficit, por tercer año consecutivo. A pesar de que las previsiones del Gobierno recogidas en la actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015 apuntaban hacia el equilibrio presupuestario, la Administración de la Seguridad Social registró un déficit en términos de contabilidad nacional, de carácter provisional, del 0,96 por 100 del PIB, del cual al sistema de la Seguridad Social le correspondió el 0,85 por 100, al Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) el 0,02 por 100, y al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) el 0,09 por 100, tratándose, en consecuencia, del único subsector de las Administraciones públicas que no solo no vio reducido su déficit respecto al año anterior, sino que lo incrementó en 0,89 puntos del PIB<sup>216</sup>.

215. Asunto C-282/11, Salgado González c. INSS y TGSS. La sentencia declara cómo deben interpretarse los artículos 48 TFUE, 3, 46, apartado 2, letra a), y 47, apartado 1, letra g), del Reglamento núm. 1408/71 de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) núm. 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, modificado por el Reglamento (CE) núm. 629/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, y el punto 4 de la sección H del anexo VI de ese Reglamento.

216. El déficit o superávit de la Administración de la Seguridad Social se expresa en términos de Contabilidad Nacional, es decir, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), lo que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el

**CUADRO III-25. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012**

	Mill. euros	Var. 12/11 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
<b>Sistema de la Seguridad Social</b>				
<b>Total ingresos no financieros</b>	<b>118.603,6</b>	<b>-2,51</b>	<b>100,00</b>	<b>-2,51</b>
<i>Total operaciones corrientes</i>	<i>118.051,1</i>	<i>-2,55</i>	<i>99,53</i>	<i>-2,54</i>
<i>Cotizaciones sociales</i>	<i>101.106,0</i>	<i>-3,99</i>	<i>85,25</i>	<i>-3,40</i>
De ocupados	90.410,4	-4,82	76,23	-3,68
Régimen General	72.964,9	-3,86	61,52	-2,38
R.E. Trabajadores Autónomos	10.428,7	-0,08	8,79	-0,01
R.E. Agrario	102,3	-89,29	0,09	-0,08
R.E. Trabajadores del Mar	294,8	-1,15	0,25	0,00
R.E. Minería del Carbón	163,0	-7,81	0,14	-0,01
R.E. Empleados de Hogar	244,7	-57,00	0,21	-0,12
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	6.212,0	-6,70	5,24	-0,35
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	10.556,6	3,42	8,90	0,30
Cese de actividad de trabajadores autónomos	139,1	24,06	0,12	0,03
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>12.190,6</i>	<i>5,97</i>	<i>10,28</i>	<i>0,61</i>
Del Estado y organismos autónomos	9.148,2	10,26	7,71	0,79
De la Seguridad Social	3.004,5	-5,10	2,53	-0,13
De comunidades autónomas	0,7	-14,94	0,00	0,00
De empresas privadas y otros	37,2	-7,09	0,03	0,00
<i>Otros ingresos corrientes</i>	<i>4.754,5</i>	<i>9,87</i>	<i>4,01</i>	<i>0,40</i>
Tasas y otros ingresos	1.444,7	14,18	1,22	0,17
Ingresos patrimoniales	3.309,8	8,09	2,79	0,23
Total ingresos de capital	552,5	7,11	0,47	0,03
<b>Total gastos no financieros</b>	<b>124.416,2</b>	<b>1,86</b>	<b>100,00</b>	<b>1,86</b>
Total operaciones corrientes	123.650,0	1,85	99,38	1,84
<i>Gastos de personal</i>	<i>2.269,7</i>	<i>-3,81</i>	<i>1,82</i>	<i>-0,07</i>
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	<i>1.505,5</i>	<i>-3,54</i>	<i>1,21</i>	<i>-0,04</i>
<i>Gastos financieros</i>	<i>2,3</i>	<i>-17,58</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>119.872,6</i>	<i>2,04</i>	<i>96,35</i>	<i>1,96</i>
Prestaciones contributivas	115.137,0	2,51	92,54	2,33
Pensiones	103.514,7	4,00	83,20	3,33
Invalidez	11.732,2	2,41	9,43	0,23
Jubilación	70.534,5	4,65	56,69	2,64
Viudedad	19.520,0	2,54	15,69	0,40
Orfandad	1.465,9	5,39	1,18	0,06
A favor de familiares	262,0	3,38	0,21	0,01
Subsidios y otras prestaciones	8.231,0	-10,06	6,62	-0,67
Incapacidad temporal	5.450,8	-12,66	4,38	-0,55
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.264,4	-3,71	1,82	-0,07
Otras prestaciones <sup>(1)</sup>	515,7	-7,67	0,41	-0,03
Otras transferencias corrientes <sup>(2)</sup>	3.391,4	-6,57	2,73	-0,18
Prestaciones no contributivas	3.180,9	-7,53	2,56	-0,19
Pensiones de invalidez	917,1	-0,35	0,74	0,00
Pensiones de jubilación	1.070,7	-0,47	0,86	0,00



**CUADRO III-25.** AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012 (*continuación*)

	Mill. euros	Var. 12/11 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
<b>Sistema de la Seguridad Social</b>				
Prestaciones familiares	990,5	-24,18	0,80	-0,19
Otros subsidios y prestaciones <sup>(3)</sup>	202,5	47,51	0,16	0,08
*Otras transferencias corrientes <sup>(4)</sup>	1.554,6	-9,91	1,25	-0,12
Total operaciones de capital	766,1	3,22	0,62	0,02
<b>Saldo no financiero (millones de euros)</b>	<b>-5.812,53</b>	<b>1.092,88</b>	—	—
<b>Saldo no financiero (en % del PIB)</b>	<b>-0,55</b>	—	—	—

- (1) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
- (2) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
- (3) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones.
- (4) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, IGSS.

En términos de ejecución presupuestaria, el sistema de la Seguridad Social, es decir, aquel que comprende entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo, registró un déficit del 0,55 por 100 del PIB, frente al 0,05 por 100 del año anterior, tras acumular un saldo negativo de 5.812,53 millones de euros, derivado de un avance de los gastos no financieros del 1,9 por 100, frente a un retroceso de los ingresos del 2,5 por 100.

Sin embargo, el dato más preocupante para el sistema fue el hecho de que el segmento contributivo arrojara por primera vez déficit, al situarse el nivel de ingresos por cotizaciones sociales por debajo del gasto en prestaciones contributivas, e incluso del correspondiente a las pensiones. Por otra parte, las tensiones de liquidez del sistema que se produjeron en determinados momentos del ejercicio, como cuando se abonó la paga extraordinaria de diciembre de los pensionistas, hizo necesario que se

utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Bajo esta metodología, la Administración de la Seguridad Social agrupa a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social: sistema de Seguridad Social (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, Instituto Social de la Marina, Tesorería General y Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social), el SEPE y el Fondo de Garantía Salarial.

Por su parte, el déficit o superávit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social (entidades gestoras, servicios comunes y mutuas), utiliza la metodología de la contabilidad pública. Así, a través de la ejecución presupuestaria se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos), y la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidos da lugar al déficit o superávit del sistema.

Las principales diferencias entre las metodologías de la contabilidad pública y de la contabilidad nacional, tienen que ver con aspectos que afectan tanto a la delimitación del sector público como a la valoración y clasificación de determinadas operaciones de ingresos y gastos, lo que en última instancia justifica que los niveles de déficit o superávit obtenidos en ambos casos sean también diferentes.

aprobara en 2012 el uso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>217</sup>, hasta en tres ocasiones, así como el del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

### **Ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social**

La evolución de los ingresos no financieros del sistema volvió a estar marcada por una caída de los recursos por cotizaciones sociales, en línea con la evolución del empleo y de las bases de cotización (marcadas estas últimas por el descenso de la remuneración por asalariado), que se vio compensada solo ligeramente por un aumento de las transferencias corrientes procedentes del Estado.

Los ingresos por cotizaciones sociales, que representan el 85,3 por 100 de los recursos totales no financieros del sistema, mostraron en 2012 la mayor caída desde que se iniciara la crisis, con un retroceso del 3,9 por 100 respecto al año anterior, que cabe atribuir exclusivamente al descenso, en un 4,8 por 100, de las cotizaciones de los ocupados, en consonancia con la evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social, que se analizará a continuación. El Régimen General, cuyo peso sobre los ingresos totales del sistema supera el 60 por 100, fue el más afectado, con una caída de recursos por cotizaciones del 3,9 por 100, mientras que el siguiente régimen en importancia, el de trabajadores autónomos, con una significación del 9 por 100, mantuvo prácticamente constante su nivel de ingresos.

Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales procedentes del desempleo y de las bonificaciones al fomento del empleo crecieron un 3,4 por 100, por el incremento del número de beneficiarios por desempleo contributivo, mientras que los derivados de las cotizaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos aumentaron un 24 por 100, si bien cabe señalar que estas últimas representan únicamente el 0,1 por 100 de los recursos totales del sistema.

La segunda fuente de ingresos en importancia la constituyen las transferencias corrientes, que con un peso del 10,3 por 100, mostraron en 2012 un avance del 6 por 100, debido al incremento producido en las transferencias procedentes del Estado dirigidas a la financiación de los complementos a mínimos de pensión. Dicha transferencia, que desde el año 2002 se había incrementado anualmente en 300 millones de euros y únicamente en 100 millones en 2011, se incrementó en 2012 en 1.000 millones de euros, aumentando, por tanto, la aportación del Estado a la financiación de los complementos a mínimos hasta el 50 por 100 del gasto, frente al 37 por 100 en 2011. Con esta medida se produce un importante avance hacia la completa separación de fuentes de financiación del sistema, mediante la asunción, por parte del Estado, de la financiación de los complementos a mínimo, tal y como recoge la disposición transitoria decimocuarta del

217. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, que establece como plazo límite para su consecución, el 1 de enero de 2014.

Por su parte, las otras dos transferencias del Estado de mayor importancia para el sistema en términos de recursos, es decir, las destinadas a la financiación de pensiones no contributivas y de prestaciones familiares, mostraron, la primera un estancamiento y la segunda una ligera reducción.

La partida de otros recursos corrientes, cuyo principal componente son los ingresos patrimoniales, aumentó un 9,9 por 100, atribuible mayoritariamente al aumento de los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mientras que, en último lugar, los recursos de capital, con un peso inferior al 0,5 por 100 de los ingresos totales, mostraron un incremento del 7,1 por 100.

La prolongación e intensificación de la crisis económica a lo largo de 2012, con la consiguiente agudización de la caída del empleo —analizado en el capítulo II de esta Memoria—, volvió a tener consecuencias muy negativas para la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social, principal origen de los ingresos del sistema. Tras comenzar el año con un retroceso interanual del 2,3 por 100, la afiliación cayó en diciembre un 4,6 por 100 en media mensual, hasta alcanzar un total de 16.442.681 afiliados ocupados (gráfico III-39). En media anual, la pérdida de afiliación se aproximó a los 580.000 efectivos, situándose, con 16.853.210 afiliados, en niveles próximos a los de 2003. El persistente deterioro de la ocupación ha llevado a que, desde que la afiliación iniciara la actual senda descendente en los meses centrales de 2008, el número total de afiliados se haya reducido en un 15 por 100, equivalente a prácticamente tres millones de afiliaciones en alta laboral.

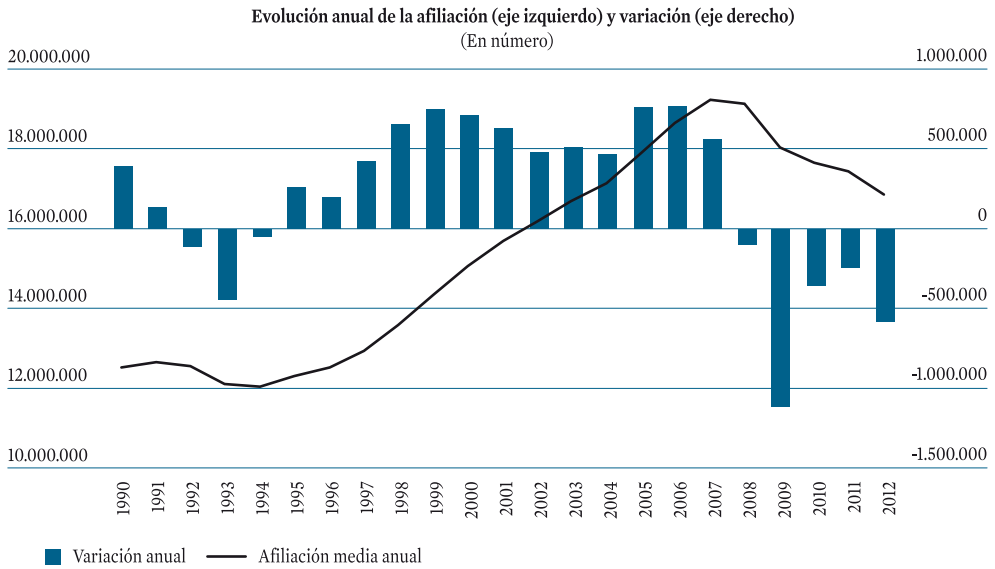
---

*Afiliación en alta a la  
Seguridad Social*

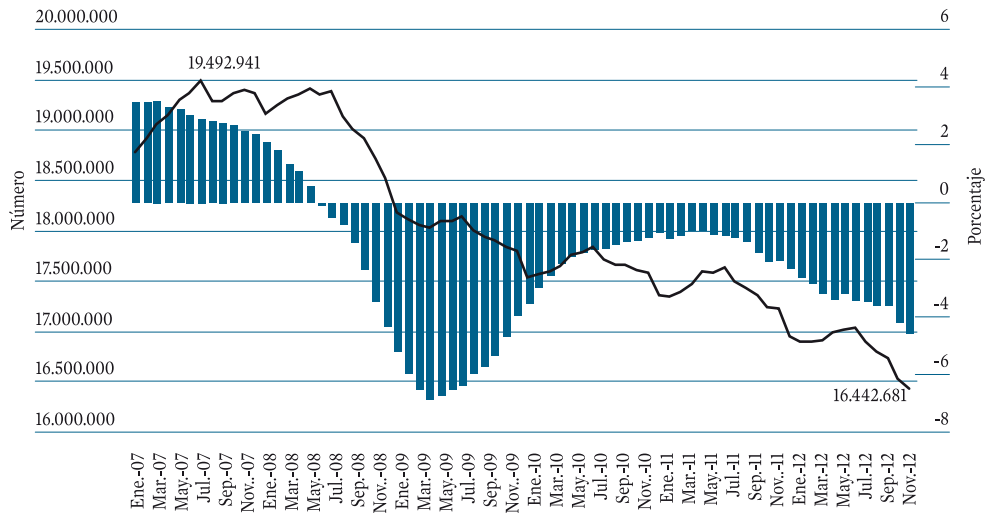
La pérdida de afiliación volvió a centrarse en mayor medida en los varones, con una caída de cerca de 500.000 afiliaciones (-5,3 por 100 en términos interanuales), frente a un descenso de 292.000 afiliaciones entre las mujeres (el -3,7 por 100). No obstante, cabe señalar que si bien durante los primeros años de la crisis el ajuste en la afiliación masculina fue mucho más intenso que en la femenina, por la presencia mayoritaria de los hombres en las ramas de actividad que más se vieron afectadas en un principio, esto es, la construcción y la industria, la prolongación del deterioro económico y del mercado laboral a la práctica totalidad de las ramas de actividad, como se verá más adelante, está haciendo que se aproximen los ritmos de caída de la afiliación de ambos sexos.

Los jóvenes volvieron a ser también los más perjudicados, como muestra el hecho de que el 69 por 100 de la afiliación total destruida se concentrara en el grupo de edad comprendido entre los 20 y los 34 años (cuadro III-26). En cualquier caso, cabe señalar que la afiliación cayó en todas las cohortes, salvo entre los 55 y 59 años, donde se incrementó ligeramente.

**GRÁFICO III-39. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL**



**Evolución mensual de la afiliación (eje izquierdo) y tasa de variación anual (eje derecho)**



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social, diciembre 2012*.

CUADRO III-26. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2012

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2011			Diciembre 2012		
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Absoluta	Peso (%)
<b>Total</b>	<b>17.229.922</b>	<b>16.442.681</b>	<b>100,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>-787.241</b>	<b>100,0</b>
<b>Sexo</b>						
Varones	9.337.120	8.842.105	53,8	-5,3	-495.015	62,9
Mujeres	7.892.802	7.600.576	46,2	-3,7	-292.226	37,1
<b>Grupo de edad</b>						
De 16 a 19 años	99.440	69.353	0,4	-30,3	-30.086	3,8
De 20 a 24 años	858.723	711.977	4,3	-17,1	-146.746	18,6
De 25 a 29 años	1.795.434	1.605.382	9,8	-10,6	-190.053	24,1
De 30 a 34 años	2.523.271	2.317.807	14,1	-8,1	-205.464	26,1
De 35 a 39 años	2.724.469	2.645.761	16,1	-2,9	-78.708	10,0
De 40 a 44 años	2.521.412	2.464.814	15,0	-2,2	-56.598	7,2
De 45 a 49 años	2.308.754	2.281.521	13,9	-1,2	-27.233	3,5
De 50 a 54 años	1.957.161	1.932.556	11,8	-1,3	-24.605	3,1
De 55 a 59 años	1.396.706	1.404.714	8,5	0,6	8.009	-1,0
De 60 a 64 años	901.596	887.392	5,4	-1,6	-14.204	1,8
65 y más años	142.732	121.223	0,7	-15,1	-21.508	2,7
<b>Regímenes</b>						
Régimen General	12.929.822	13.352.736	81,2	3,3	422.914	-53,7
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>12.929.822</i>	<i>12.120.442</i>	<i>73,7</i>	<i>-6,3</i>	<i>-809.380</i>	<i>102,8</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>—</i>	<i>817.840</i>	<i>5,0</i>	<i>-5,5</i>	<i>-47.935</i>	<i>6,1</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>—</i>	<i>414.454</i>	<i>2,5</i>	<i>39,6</i>	<i>117.503</i>	<i>-14,9</i>
R.E. Autónomos	3.071.669	3.024.652	18,4	-1,5	-47.017	6,0
<i>Sistema normal</i>	<i>2.869.187</i>	<i>2.827.677</i>	<i>17,2</i>	<i>-1,4</i>	<i>-41.510</i>	<i>5,3</i>
<i>Subsidio especial trabajad. agrarios (SETA)</i>	<i>202.482</i>	<i>196.975</i>	<i>1,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>-5.507</i>	<i>0,7</i>
R.E. Agrario	865.775	—	—	—	—	—
R.E. Trabajadores del Mar	60.035	59.252	0,4	-1,3	-783	0,1
R.E. Minería del Carbón	5.670	4.737	0,0	-16,5	-933	0,1
R.E. Empleados Hogar	296.951	1.304	0,0	—	—	—
<b>Actividad económica</b>						
Agricultura, ganadería y pesca	1.225.286	1.168.246	7,1	-4,7	-57.040	7,2
Industria	2.185.217	2.056.784	12,5	-5,9	-128.433	16,3
Construcción	1.241.832	1.043.656	6,3	-16,0	-198.176	25,2
Servicios	12.577.587	12.173.996	74,0	-3,2	-403.591	51,3
<b>Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)*</b>						
Ingenieros y licenciados	1.245.583	1.208.872	10,1	-2,9	-36.711	4,6
Ingenieros técnicos, peritos	997.338	955.695	7,9	-4,2	-41.643	5,2
Jefes administrativos	625.167	595.042	4,9	-4,8	-30.125	3,8
Ayudantes no titulados	498.883	475.472	4,0	-4,7	-23.411	2,9
Oficiales administrativos	1.764.038	1.697.405	14,1	-3,8	-66.633	8,3
Subalternos	630.541	606.622	5,0	-3,8	-23.919	3,0
Auxiliares administrativos	1.672.673	1.589.072	13,2	-5,0	-83.601	10,4
Oficiales de 1 y 2	2.237.285	2.050.869	17,1	-8,3	-186.416	23,3
Oficiales de 3 y especialistas	1.340.193	1.254.882	10,4	-6,4	-85.311	10,7
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.802.376	1.581.683	13,2	-12,2	-220.693	27,6
Trabajadores menores 18 años	8.329	6.372	0,1	-23,5	-1.957	0,2

\* Los datos referentes a grupos de cotización se corresponden con la afiliación en alta a 31 de diciembre.  
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social, diciembre 2012*.

*Balance de la integración de regímenes especiales en el Régimen General*

En lo que respecta al análisis de la afiliación en alta por regímenes de la Seguridad Social, deben señalarse en primer lugar los cambios acontecidos en 2012, en cuanto a la efectiva integración, a partir del 1 de enero, de los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, que pasan a denominarse Sistema Especial Agrario<sup>218</sup> y Sistema Especial Empleados de Hogar<sup>219</sup>. Tras este cambio, la afiliación en el Régimen General aumenta un 3,3 por 100 hasta los 13.352.736 efectivos, el 81,2 por 100 del total, aunque si se compara con su equivalente en diciembre de 2011, es decir, sin incluir los regímenes Agrario y de Empleados de Hogar, se aprecia un descenso interanual del 6,3 por 100, equivalente a algo más de 800.000 afiliaciones. Por su parte, la afiliación en el Sistema Especial Agrario se redujo un 5,5 por 100 respecto al anteriormente denominado R.E. Agrario, mientras que las correspondientes a Empleados de Hogar se incrementaron un 40 por 100.

En el caso de este último, el traspaso de afiliados desde el antiguo régimen al nuevo concluyó el 30 de junio de 2012, de manera que los afiliados continuos que a dicha fecha permanecieran en el Régimen Especial debían traspasarse al nuevo Sistema Especial, y los discontinuos ser dados de baja, salvo situaciones de incapacidad temporal. De acuerdo con el *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*, publicado en septiembre de 2012 por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a 31 de agosto de 2012 había un total de 378.427 empleados de hogar (374.604 en el Sistema Especial y 3.823 en el extinguido Régimen Especial<sup>220</sup>). Dicho total resulta de la suma de los afiliados anteriormente encuadrados en el Régimen Especial que a 31 de agosto se habían integrado en el Sistema Especial (220.392), más los nuevos afiliados (158.035), menos aquellos del Régimen Especial que no se dieron de alta en el nuevo sistema (74.524).

En lo que respecta al régimen especial de Autónomos —el segundo régimen en importancia, con un peso del 18,4 por 100 de la afiliación total en alta—, el descenso se aproximó a las 50.000 afiliaciones, con una caída del 1,5 por 100, que, no obstante, se sitúa por debajo de la media del sistema. Además, las altas iniciales en este sistema siguieron mostrando una evolución positiva entre los meses de diciembre de 2011 y 2012,

218. Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se Procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

219. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

220. Estos últimos trabajadores, con consideración de discontinuos, se encuentran en situación de incapacidad temporal, razón por la cual no se ha podido realizar su traspaso.

en contra de la tendencia general. Finalmente, la afiliación en los regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de Minería del Carbón se redujo un 1,3 por 100 y un 16,5 por 100, respectivamente.

En línea con la evolución de la actividad productiva, todos los sectores de actividad pierden afiliación, registrando la mayor caída interanual en términos relativos la construcción, con una pérdida del 16 por 100 (equivalente a -198.176) y, en términos absolutos, los servicios, con 403.591 afiliados menos y una tasa de variación negativa del 3,2 por 100. En la industria, el descenso fue del 5,9 por 100 (-128.433) y en el sector primario, del 4,7 por 100 (-57.040 afiliaciones).

Descendiendo a las distintas ramas de actividad<sup>221</sup> (cuadro III-27), y considerando de manera conjunta los regímenes General y el especial de Trabajadores Autónomos, cabe destacar que de las cerca de 100 actividades consideradas, únicamente 12 registraron aumentos de afiliación, destacando especialmente los aumentos producidos en las actividades inmobiliarias, las actividades administrativas de oficina y la asistencia en establecimientos residenciales. Asimismo, se observa un incremento en la afiliación en las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, en línea con lo señalado anteriormente respecto al régimen de Empleados de Hogar, si bien en este caso el aumento se deriva fundamentalmente de los cambios introducidos en el nuevo sistema, en cuanto a la obligación de cotización por parte del empleador<sup>222</sup>.

Por su parte, la actividad que muestra un mayor retroceso —con una pérdida de 154.703 afiliaciones, equivalente a una tasa de variación negativa del 43 por 100—, es la correspondiente a servicios sociales sin alojamiento, donde se incluyen las ocupaciones relacionadas con los cuidados profesionales a personas mayores y con discapacidad, así como los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en el Real Decreto 615/2007<sup>223</sup>.

Son precisamente estos últimos los que arrojan un mayor descenso de afiliación, especialmente durante los últimos meses de 2012, como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Concretamente, se establece que dicho convenio especial pase a tener carácter voluntario y que las cotizaciones sociales corran a cargo exclusivamente del suscriptor. De esta manera, los convenios existentes a la fecha de entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 se extinguieron el 31 de agosto de 2012, salvo en los casos en

221. Sectores de actividad de la CNAE 2009 a dos dígitos.

222. Para mayor información véase capítulo III, apartado 5.2, de esta Memoria.

223. Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

que el suscriptor hubiese solicitado expresamente el mantenimiento del mismo, con anterioridad al 1 de noviembre de 2012. En la práctica, esto ha supuesto que entre los meses de noviembre y diciembre de 2012 el número de cuidadores no profesionales —mayoritariamente mujeres— se redujera en cerca de 149.000, lo que equivale a aproximadamente el 50 por 100 de la afiliación perdida en ambos meses, con lo que el número total de cuidadores en diciembre de 2012 era de 24.554, frente al máximo de 180.021 registrado en julio de 2012. Este descenso no supone una pérdida real de ingresos para la Seguridad Social, sino más bien una reducción de gasto, puesto que estas cotizaciones corrían a cargo del sistema, si bien, en el caso de los cuidadores supone una merma de expectativas de derechos de pensión.

Descontando a los cuidadores no profesionales, el descenso de la afiliación en la rama de actividad de servicios sociales sin alojamiento habría sido del 3,5 por 100, lo que equivale a una pérdida de cerca de 6.500 afiliaciones, mayoritariamente cuidadores profesionales.

Los siguientes sectores donde más afiliación se pierde son las actividades de construcción especializada y la construcción de edificios, con un retroceso conjunto de 153.925 afiliaciones, así como el comercio, tanto en el segmento al por mayor como al por menor, donde se pierden 66.834 afiliaciones.

Otros servicios que muestran un especial deterioro en 2012 son los relacionados con el empleo público, como consecuencia de los ajustes presupuestarios llevados a cabo los últimos años por el conjunto de las Administraciones públicas con el fin de dar cumplimiento al compromiso de déficit público. Así, la afiliación en Administración pública y defensa y en Seguridad Social obligatoria cae un 6 por 100, en Educación se reduce casi un 4 por 100, y en actividades sanitarias un 2 por 100, de manera que entre los tres sectores acumulan una pérdida de 108.713 afiliaciones, equivalente al 13 por 100 de la caída total de la afiliación. El cambio en la orientación de la política económica a partir de mediados de 2010, desde una política expansiva a otra de carácter restrictivo, dirigida a la consolidación fiscal, tuvo efectos inmediatos en la rama de Administración pública, la cual inició una senda descendente en el mes de agosto de 2010, alcanzando el peor resultado en julio de 2012, con una caída interanual del 9,1 por 100, que posteriormente se corregiría ligeramente, aunque manteniendo todavía tasas negativas. Sin embargo, el deterioro de la afiliación en las actividades relacionadas con la educación y la sanidad no se manifiesta claramente hasta la segunda mitad del año 2012, en respuesta a las diferentes medidas de ajuste emprendidas por las administraciones territoriales, en las que recae la gestión de estos servicios públicos, que son las que en la actualidad están realizando los mayores ajustes en sus niveles de gasto, lo que hace prever nuevos retrocesos a lo largo de los próximos meses.



**CUADRO III-27. AFILIADOS MEDIOS EN ALTA POR SECTORES DE ACTIVIDAD EN DICIEMBRE DE 2012. RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS**

Sectores de actividad - CNAE-2009	Afiliados medios diciembre 2012		Variación dic.-12/dic.-11	
	Número	Peso, en %	Número	%
<b>Sectores de actividad en los que mayor es la pérdida de afiliación</b>				
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	206.077	1,4	-154.703	-42,9
Actividades de construcción especializada	617.471	4,1	-93.270	-13,1
Construcción de edificios	369.446	2,4	-90.506	-19,7
Administración pública y defensa; Seguridad Soc. oblig.	987.300	6,5	-63.801	-6,1
Comercio al por menor, excepto de vehículos motor	1.777.699	11,7	-36.867	-2,0
Comercio al por mayor e intermediarios, excepto v. motor	884.095	5,8	-32.095	-3,5
Educación	764.047	5,0	-28.669	-3,6
Transporte terrestre y por tubería	523.846	3,5	-26.184	-4,8
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	227.645	1,5	-22.786	-9,1
Fabricación de otros productos minerales	99.013	0,7	-16.332	-14,2
Actividades sanitarias	944.149	6,2	-16.244	-1,7
Actividades de alquiler	126.902	0,8	-15.982	-11,2
Venta y reparación de vehículos de motor	298.214	2,0	-14.662	-4,7
Ingeniería civil	56.494	0,4	-14.432	-20,3
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	199.946	1,3	-14.156	-6,6
Actividades asociativas	136.518	0,9	-12.621	-8,5
Servicios financieros, excepto seguros y fondos pensiones	255.169	1,7	-12.027	-4,5
Servicios de comidas y bebidas	1.005.655	6,6	-11.951	-1,2
Servicios a edificios y actividades de jardinería	524.863	3,5	-10.498	-2,0
Fabricación de muebles	63.523	0,4	-9.804	-13,4
<b>Sectores de actividad en los que aumenta la afiliación</b>				
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	45.170	0,3	1.345	3,1
Actividades inmobiliarias	95.584	0,6	1.326	1,4
Actividades administrativas de oficina y actividades aux. empresas	210.685	1,4	1.182	0,6
Asistencia en establecimientos residenciales	218.651	1,4	1.131	0,5
Programación, consultoría y otras actividades informáticas	186.773	1,2	812	0,4
Actividades de las sedes centrales; actividades consul. gest. empr.	72.314	0,5	807	1,1
Actividades veterinarias	19.632	0,1	656	3,5
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	84.418	0,6	166	0,2
Extracción de minerales metálicos	2.046	0,0	137	7,2
Actividades de organizaciones y organ. extraterritoriales	2.735	0,0	103	3,9
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	146.004	1,0	86	0,1
Servicios de información	25.834	0,2	35	0,1
<b>Total - Régimen General y RETA</b>	<b>15.145.094</b>	<b>100,0</b>	<b>-856.397</b>	<b>-5,4</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Sobre la base de la evolución sectorial mencionada, todos los grupos de cotización mostraron caídas de la afiliación en 2012, con especial intensidad entre los trabajadores mayores de 18 años no cualificados y los oficiales de 1 y 2, que acumularon entre ambos una pérdida de 407.109 afiliaciones (cuadro III-27). En este contexto, en los últimos años se viene apreciando una pérdida paulatina de participación de ambos grupos de cotización sobre el total, a favor de los grupos más altos, es decir, ingenieros, licenciados y peritos, así como de oficiales administrativos. No obstante, debe destacarse, por su novedad, el descenso mostrado en el grupo de ingenieros y licenciados en un 2,9 por 100, puesto que hasta 2012 había conseguido mantener una evolución positiva.

El deterioro del empleo en 2012 volvió a afectar con especial intensidad a la afiliación extranjera, con tasas de variación anual negativas a lo largo de todo el año, que oscilaban entre el -4 y el -6 por 100. Entre los meses de diciembre de 2011 y 2012, la pérdida de afiliación ascendió a 93.000 efectivos, cerrando el ejercicio con un total de 1.645.851 trabajadores extranjeros afiliados, un 5,4 por 100 menos que el año anterior (cuadro III-28). La práctica totalidad del ajuste se centró en los varones entre 25 y 54 años y, en lo que concierne a las nacionalidades, en torno a un 70 por 100 se correspondió con extranjeros no comunitarios, y más concretamente, ecuatorianos, marroquíes y colombianos. Por el contrario, la afiliación extranjera aumentó entre la población procedente de Asia, mayoritariamente de China y Pakistán.

El régimen que registra un mayor deterioro, con una caída anual de 112.824 afiliaciones extranjeras (el -10,4 por 100) es el antiguo Régimen General, seguido del nuevo Sistema Agrario, donde se produce un descenso de 29.385 afiliaciones (-11,4 por 100), que supone aproximadamente el 60 por 100 de la pérdida total de afiliación en el Sistema Agrario.

Por su parte, la afiliación crece de manera significativa en el Sistema de Empleados de Hogar —en 42.464 afiliaciones, equivalente a una tasa de variación anual del 23,2 por 100—, si bien cabe llamar la atención sobre la pérdida de participación que viene mostrando la afiliación extranjera en este régimen desde comienzos de año, a favor de la afiliación española, pasando de representar el 62 por 100 del total en diciembre de 2011, al 54 por 100 en el mismo periodo de 2012. Este hecho, unido a la ligera pérdida de peso mostrada también por los afiliados extranjeros en el Sistema Agrario, refleja cómo el intenso deterioro que registra el mercado laboral está haciendo que aquellas actividades que durante la etapa expansiva se venían desarrollando mayoritariamente por trabajadores extranjeros, se estén cubriendo, cada vez con mayor frecuencia, por trabajadores españoles, lo que además de en el empleo doméstico y en la agricultura, se observa en determinadas ramas de actividad como la asistencia en establecimientos residenciales o los servicios de comidas y bebidas.

CUADRO III-28. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2012

Afiados en alta laboral	Diciembre 2011		Diciembre 2012			
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Absoluta	Peso (%)
<b>Total</b>	<b>1.738.922</b>	<b>1.645.851</b>	<b>100,0</b>	<b>-5,4</b>	<b>-93.071</b>	<b>100,0</b>
<b>Sexo</b>						
Varones	968.797	879.036	53,4	-9,3	-89.761	96,4
Mujeres	770.126	766.788	46,6	-0,4	-3.338	3,6
<b>Procedencia</b>						
Unión Europea	642.307	612.898	37,2	-4,6	-29.409	31,6
Países fuera de la UE	1.096.616	1.032.953	62,8	-5,8	-63.663	68,4
<b>Regímenes</b>						
Régimen General	1.084.633	1.426.191	86,7	31,5	341.558	-367,0
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>1.084.633</i>	<i>971.809</i>	<i>59,0</i>	<i>-10,4</i>	<i>-112.824</i>	<i>121,2</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>—</i>	<i>229.223</i>	<i>13,9</i>	<i>-11,4</i>	<i>-29.385</i>	<i>31,6</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>—</i>	<i>225.159</i>	<i>13,7</i>	<i>23,2</i>	<i>42.464</i>	<i>-45,6</i>
R.E. Autónomos	208.512	215.065	13,1	3,1	6.553	-7,0
R.E. Agrario	258.608	—	—	—	—	—
R.E. Trabajadores del Mar	3.871	3.764	0,2	-2,8	-107	0,1
R.E. Minería del Carbón	603	470	0,0	-22,1	-133	0,1
R.E. Empleados Hogar	182.695	362	0,0	—	—	—
<b>Actividad económica*</b>						
Agricultura, ganadería y pesca	273.359	215.954	13,1	-21,0	-57.405	61,7
Industria	121.749	109.714	6,7	-9,9	-12.035	12,9
Construcción	132.284	101.378	6,2	-23,4	-30.906	33,2
Servicios	1.182.685	1.197.285	72,7	1,2	14.600	-15,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, diciembre 2012*.

Por su parte, la afiliación extranjera sigue aumentando en el Régimen de Autónomos, con un crecimiento anual en diciembre del 3,1 por 100, equivalente a 6.553 afiliaciones, que en su mayoría —en torno al 90 por 100—, son ciudadanos no comunitarios, principalmente procedentes de China (el 48 por 100 del total).

### Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Continuando con la progresiva desaceleración mostrada a lo largo de los últimos años de crisis, los gastos no financieros del sistema registraron en 2012 una tasa de variación del 1,86 por 100, que se explica tanto por las medidas de ajuste emprendidas por el conjunto de Administraciones públicas, como por los efectos de la destrucción de empleo sobre el gasto en determinadas prestaciones (cuadro III-25).

El importante ajuste presupuestario que ha venido realizando el sector público desde mediados del año 2010, en aras de alcanzar el objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento, derivó en un nuevo recorte de los gastos corrientes de bienes y servicios, del 3,5 por 100, así como de los

gastos de personal del 3,8 por 100, explicado en gran medida por el recorte de las retribuciones de los empleados públicos, tras la supresión de la paga extraordinaria de diciembre.

Por su parte, las transferencias corrientes aumentaron un 2 por 100, debido al avance mostrado por el gasto en prestaciones contributivas, que representan el 92,5 por 100 del gasto total no financiero del sistema, dado que, tanto las prestaciones no contributivas, como el resto de transferencias corrientes, disminuyeron respecto al año anterior.

Dentro de las prestaciones contributivas, el aumento del gasto se centró exclusivamente en las pensiones, dada su relevancia en términos monetarios —en la medida en que representan el 83 por 100 del gasto total no financiero del sistema— y a la inercia que presentan, especialmente las de jubilación, sobre la base de la evolución demográfica. En cualquier caso, el avance del gasto en pensiones, del 4 por 100, siguió situándose por debajo de la media de los años previos a la crisis, aunque como consecuencia de que, a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, se suspendiera finalmente la revalorización de las pensiones prevista para 2012.

El gasto asociado a las pensiones de jubilación, que representa cerca del 70 por 100 del gasto total en pensiones contributivas, mostró un avance del 4,7 por 100, muy similar al registrado el año anterior, que cabe atribuir a diferentes factores como son el aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución derivado del hecho de que el importe de las altas supera al de las bajas, y la revalorización de las pensiones mínimas sobre la base de la desviación del IPC respecto al incremento inicial. El ritmo de avance del resto de pensiones contributivas se asemejó también bastante al registrado el año anterior, con un avance del gasto en pensiones de viudedad del 2,5 por 100 y del 2,4 por 100 las de invalidez.

Por su parte, el gasto en subsidios y otras prestaciones mostró un comportamiento muy negativo, con una caída del 10 por 100, que se centró fundamentalmente en la incapacidad temporal y, en menor medida, en las prestaciones de maternidad, paternidad y riesgo de embarazo y otras contingencias, relacionado en ambos casos con la pérdida de afiliación.

Finalmente, el gasto en prestaciones no contributivas registró un descenso del 7,5 por 100, con una nueva caída de las partidas relacionadas con las pensiones de invalidez y jubilación, en consonancia con la disminución del número de beneficiarios y, muy especialmente, por la reducción en un 24,2 por 100 del gasto en prestaciones familiares, en línea con la evolución descrita anteriormente por las transferencias corrientes procedentes del Estado.

### **Presupuesto de la Seguridad Social para 2013**

El Presupuesto de la Seguridad Social para 2013 atiende al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria 2013-2015 y límite de gasto no financiero del

CUADRO III-29. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2013

Sistema de la Seguridad Social	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Var. (%)
	Mill. euros	Mill. euros	%
<b>Total ingresos no financieros</b>	<b>119.876,2</b>	<b>125.677,4</b>	<b>4,8</b>
<i>Cotizaciones sociales</i>	106.323,0	105.863,2	-0,4
De empresas y trabajadores	96.169,2	97.605,0	1,5
De desempleados	10.149,2	8.137,6	-19,8
De mutuas por cese de actividad	4,5	120,6	2.555,5
<i>Transferencias</i>	8.929,8	15.598,0	74,7
Del Estado para financiar	8.868,1	15.537,3	75,2
Complementos a mínimos	3.806,4	7.895,3	107,4
Pensiones no contributivas	2.137,6	2.628,6	23,0
Prestaciones familiares	1.004,6	2.320,0	130,9
Servicios sociales del IMSERSO	1.541,0	2.331,2	51,3
Otras transferencias del Estado	378,5	362,2	-4,3
Otras transferencias	61,7	60,8	-1,4
<i>Operaciones de capital</i>	24,3	20,7	-15,1
<i>Otros ingresos no financieros</i>	4.599,2	4.195,5	-8,8
<b>Total gastos no financieros</b>	<b>119.856,2</b>	<b>125.794,9</b>	<b>5,0</b>
<i>Gastos de personal</i>	2.358,1	2.313,4	-1,9
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.532,8	1.552,7	1,3
<i>Gastos financieros</i>	16,3	15,9	-2,3
<i>Transferencias corrientes</i>	115.664,3	121.697,3	5,2
Pensiones contributivas	101.953,8	106.350,1	4,3
Pensiones no contributivas	1.995,0	2.475,6	24,1
IT, Maternidad y otras	8.241,3	8.213,0	-0,3
Protección a la familia	990,8	1.346,8	35,9
Otras prestaciones	264,1	283,3	7,2
Prestaciones sociales	331,3	1.335,9	303,2
Farmacia	47,3	45,6	-3,7
Otras transferencias	1.840,7	1.647,0	-10,5
<i>Operaciones de capital</i>	284,8	215,7	-24,3
<b>Saldo no financiero (millones de euros)</b>	<b>20,00</b>	<b>-117,47</b>	<b>-687,3</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Competitividad, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

Estado para 2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran.

En este sentido, prevé una situación de equilibrio presupuestario, para lo cual el presupuesto de ingresos verá incrementada de manera sustancial la partida de transferencias procedentes del Estado (cuadro III-29). Concretamente, se prevé un incremento anual del 75,2 por 100, que responde mayoritariamente al aumento de la aportación destinada a la cobertura de los complementos para pensiones mínimas, lo que permitirá adelantar en un año el compromiso de asunción, por parte del Estado, de la financiación completa de dichos complementos. Asimismo, los presupuestos recogen el aumento de las transferencias destinadas a la financiación de obligaciones de años

anteriores de pensiones no contributivas, prestaciones familiares y cuotas de la seguridad social de cuidadores no profesionales. Todo ello implicará que se alcance en 2013 la plena separación de las fuentes de financiación del sistema, como reza la primera recomendación del Pacto de Toledo.

Por el lado de los gastos, las principales líneas de actuación del sistema de la Seguridad Social seguirán centrándose en la austeridad. Muestra de ello es la reducción de los recursos destinados al sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con la minoración tanto de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, como del nivel mínimo de protección garantizado; la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, o la demora, hasta julio de 2015, de la incorporación al Sistema de nuevos dependientes moderados. Asimismo, se prevé una nueva reducción de los gastos de personal, al tiempo que se suspende la revalorización de las pensiones, las cuales registrarán un incremento anual del 1 por 100.

Desde la aprobación del Presupuesto de la Seguridad Social a finales de 2012, el deterioro de la situación económica y, muy especialmente, del empleo, hace muy improbable alcanzar el objetivo previsto de equilibrio presupuestario en 2013, tal y como se refleja en las últimas previsiones del Gobierno, recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad de España para el periodo 2013-2016, donde se estima para el conjunto de Administraciones de la Seguridad Social un déficit del 1,4 por 100.

### **Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

A 31 de diciembre de 2012 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 63.008,6 millones de euros, equivalente al 6 por 100 del PIB (cuadro III-30). Dicha cantidad se sitúa un 5,7 por 100 por debajo del año anterior, lo que se explica por la disposición en 2012 de 7.003 millones de euros para poder hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema, en el contexto de la crisis.

Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, ejercicio en el que se realizó la última, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir la dotación en 2012 de 895,3 millones de euros procedente de los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los rendimientos netos producidos por el Fondo de Reserva desde su creación en el año 2000, que alcanzan los 17.003 millones de euros. Cabe señalar al respecto que desde el inicio de la crisis económica, la política de inversión del Fondo se ha ido orientando cada vez en mayor medida hacia la deuda pública española, en línea con las necesidades de financiación de las Administraciones públicas y las dificultades de acceso a la financiación exterior. Así, en 2012 la deuda pública española representaba el 97,5 por 100 del importe total del Fondo invertido en activos financieros públicos, frente a un 2,5 por 100 de deuda extranjera

CUADRO III-30. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2012

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
<b>Dotación por año</b>			
2000	360,6	240,4	601,0
2001	541,0	1.262,0	1.803,0
2002	1.051,0	2.524,0	3.575,0
2003	1.202,0	4.291,9	5.493,9
2004	3.000,0	3.700,0	6.700,0
2005	3.500,0	3.500,0	7.000,0
2006	3.700,0	3.800,0	7.500,0
2007	4.000,0	4.300,0	8.300,0
2008	4.700,0	4.700,0	9.400,0
2009	0,00	0,00	0,00
2010	1.740,0	0,00	1.740,0
2011	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	0,00
<b>Subtotal dotaciones</b>			<b>52.112,9</b>
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			895,3
Rendimientos netos			17.003,3
<b>Subtotal fondo</b>			<b>70.011,6</b>
Fondo materializado en 2012			7.003,0
<b>Total fondo (31/12/2012)</b>			<b>63.008,6</b>
<b>Porcentaje del PIB</b>			<b>6,0</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2012*.

procedente de Alemania, Países Bajos y Francia. La rentabilidad media anual alcanzó el 4,2 por 100.

Tal y como se ha señalado, a lo largo del año se formalizaron tres disposiciones del Fondo de Reserva para aliviar las tensiones de liquidez del sistema y poder hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión: una de 1.700 millones de euros en el mes de septiembre, otra de 1.363 en octubre, y otra de 3.940 en diciembre. Para ello, como se vio en el apartado anterior, fue preciso modificar la normativa existente, estableciendo, en el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 no resultará de aplicación el límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. De esta forma, durante dichos ejercicios, el límite de disposición será el equivalente al importe del déficit que pongan de manifiesto las previsiones de resultados a efectos del Fondo de Reserva de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Previamente a la utilización del Fondo de Reserva, la Tesorería General de la Seguridad Social recurrió, también por primera vez, al Fondo de Prevención y Rehabilitación,

constituido por los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades Profesionales, del que se dispusieron un total de 4.400 millones de euros. Para ello, el Consejo de Ministros del 25 de mayo aprobó un Acuerdo por el que se autorizaba a la Tesorería General de la Seguridad Social a proceder a la enajenación de los activos financieros en los que están materializados los fondos depositados en la cuenta especial de dicho Fondo, para atender a los fines propios del sistema de la Seguridad Social, así como a las posibles necesidades o desfases transitorios de tesorería.

#### **5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS**

Las prestaciones de la Seguridad Social constituyen la principal partida de gasto del sistema y muy especialmente, la esfera contributiva, donde las pensiones, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, representan más del 80 por 100 del gasto total no financiero. La gran mayoría son pensiones de jubilación, cuyo gasto muestra una tendencia ascendente, en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas y de la cuantía de la prestación, sobre la base del efecto sustitución y su revalorización. No obstante, durante los últimos años de crisis se han introducido diversas medidas dirigidas a contener dicho gasto, a las que ya se ha hecho mención en páginas anteriores, ya sea a través de medidas puntuales de efecto inmediato, como la suspensión de la revalorización general de las pensiones, o con un carácter de más largo plazo, en el contexto de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, el establecimiento de un factor de sostenibilidad, o diversos cambios en el acceso a la jubilación anticipada.

Por su parte, las prestaciones no contributivas, dirigidas a aquellas personas que no habiendo podido acceder a la esfera contributiva, carecen de recursos económicos, y cuyo gasto se financia íntegramente por las aportaciones del Estado, representan únicamente el 2,6 por 100 del gasto total, con una tendencia descendente acorde con la disminución del número de beneficiarios.

##### **5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2012**

En 2012, el número de pensiones contributivas en vigor se situó en 8,9 millones, distribuidas entre un total de 8,2 millones de pensionistas; diferencia que se explica porque el 9,6 por 100 de los pensionistas tiene derecho a dos o más pensiones. Respecto al año anterior, el número de pensiones se incrementó un 1,3 por 100, porcentaje que se sitúa ligeramente por debajo del crecimiento medio anual del 1,4 por 100 registrado durante el decenio 2002-2012 (cuadro III-31). La mayor aportación a dicha variación la realizan las pensiones de jubilación, que con una participación del 59,8 por 100 sobre el total, registraron una tasa de variación del 1,6 por 100. No obstante, dicho avance se situó por debajo de los registros de los tres años anteriores y a poca distancia del promedio de los últimos diez años (1,5 por 100).



**CUADRO III-31. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2012**

(En miles de pensiones —media anual—, euros mensuales y porcentaje)

Clases	Número de pensiones contributivas			
	Miles	Estructura (%)	Var. anual 2012/2011 (%)	Var. media anual 2012/2002 (%)
<b>Clases</b>				
Incapacidad permanente	943,30	10,6	0,51	1,82
Jubilación	5.330,19	59,8	1,60	1,54
Viudedad	2.322,94	26,0	0,59	1,14
Orfandad	285,34	3,2	4,44	0,66
Favor familiar	38,23	0,4	0,87	-1,06
<b>Regímenes</b>				
Régimen General	6.009,56	67,4	14,36	3,45
R.E. Minería Carbón	67,57	0,8	-0,40	-0,84
R.E.T.A.	1.871,86	21,0	0,64	7,54
R.E. Agrario	—	—	—	—
R.E. Mar	131,11	1,5	-0,15	0,11
R.E. Empleados Hogar	177,66	2,0	-1,88	-1,33
Accidentes de trabajo	209,00	2,3	-0,01	0,67
Enfermedades profesionales	41,50	0,5	-1,89	-0,67
SOVI	411,74	4,6	-2,36	1,13
<b>Total</b>	<b>8.920,00</b>	<b>100,0</b>	<b>1,30</b>	<b>1,42</b>

Clases	Importe medio de las pensiones contributivas			
	Euros/mes	Estructura (%)	Var. anual 2012/2011 (%)	Var. media anual 2012/2002 (%)
<b>Clases</b>				
Incapacidad permanente	887,29	106,9	2,05	4,00
Jubilación	946,35	114,0	3,40	4,87
Viudedad	601,55	72,5	2,58	5,05
Orfandad	366,57	44,2	2,08	5,25
Favor familiar	485,67	58,5	2,81	5,77
<b>Regímenes</b>				
Régimen General	935,26	112,7	-2,10	4,19
R.E. Minería Carbón	1.434,66	172,9	2,77	4,54
R.E.T.A.	583,12	70,3	3,24	4,39
R.E. Agrario	—	—	—	—
R.E. Mar	888,65	107,1	2,41	4,32
R.E. Empleados Hogar	494,80	59,6	2,09	3,63
Accidentes de trabajo	894,47	107,8	2,61	5,06
Enfermedades profesionales	1.131,85	136,4	1,79	3,76
SOVI	375,05	45,2	2,41	4,52
<b>Total</b>	<b>829,79</b>	<b>100,0</b>	<b>3,08</b>	<b>4,87</b>

En 2012 desaparece el Régimen Especial Agrario, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA en enero de 2008, y la de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, el 1 de enero de 2012. El 1 de enero de 2012 se produce también la integración en el Régimen General de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados de Hogar, como un Sistema Especial de Empleados de Hogar, si bien las pensiones correspondientes figuran todavía aparte, hasta su total integración.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Las pensiones de viudedad, cuyo peso sobre el total asciende al 26 por 100, aumentaron un 0,6 por 100, mientras que las de incapacidad permanente, con una participación del 10,6 por 100, lo hicieron un 0,5 por 100, en ambos casos muy por debajo del crecimiento medio de los años anteriores. En el caso de las pensiones de viudedad, las tasas de variación anuales están estrechamente relacionadas con la demografía, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente, su evolución depende, además de la evolución del empleo, de las tasas de siniestralidad, que a pesar de los esfuerzos realizados siguen siendo especialmente elevadas en determinados regímenes especiales, como el mar, carbón y agrario.

El resto de pensiones —las de orfandad y las de favor familiar—, que en conjunto representan el 3,6 por 100 del total, aumentaron por encima de la media, con tasas de variación del 4,4 por 100 y 0,9 por 100, respectivamente. En el caso de las pensiones de orfandad, el incremento responde al cambio normativo introducido por la Ley 27/2011, que aumenta, de manera gradual, la edad límite para la percepción de esta pensión desde los 18 años a los 21, cuando los hijos del causante no estén incapacitados para el trabajo, y hasta los 25 años cuando el huérfano no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia y sus ingresos resulten inferiores a la cuantía del SMI en cómputo anual.

Por regímenes de la Seguridad Social, salvo el Régimen General y el régimen especial de Trabajadores Autónomos, todos los demás registran tasas de variación negativas. Destaca especialmente el fuerte aumento de las pensiones del Régimen General, del 14,4 por 100, frente al 3,4 por 100 de media en los diez últimos años, que se corresponde fundamentalmente a la integración de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial Agrario al Régimen General desde el 1 de enero de 2012.

El RETA mostró en 2012 un avance del 0,6 por 100, muy inferior al registrado en media anual durante el último decenio (7,5 por 100), aunque debe tenerse en

---

*Integración de regímenes: avanza el proceso*

cuenta que este último se encuentra muy afectado por el fuerte incremento que tuvo lugar en 2008, del 77,2 por 100, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia del extinguido Régimen Especial Agrario. De hecho, desde el año 2008 las pensiones en el régimen de Autónomos han crecido a una tasa media del 0,8

por 100. El resto de regímenes especiales registra, como ya se ha señalado, una caída del número de pensiones, que además de reflejar su paulatina convergencia hacia el Régimen General y del de Autónomos, tal y como contempla la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, muestra el cambio en la composición del empleo en España producido a lo largo de las últimas décadas. Así, al comparar la participación que en 2002 tenían los diferentes regímenes sobre el total de pensiones con la de 2012, se aprecia un incremento del Régimen General, desde el 55,3 al 67,4 por 100,

y del de Autónomos, desde el 11,7 al 21 por 100, reduciéndose el peso del resto de regímenes.

La pensión media del sistema se situó en 2012 en 829,79 euros mensuales, tras incrementarse el 3,1 por 100 respecto al año anterior, que supone 1,8 puntos porcentuales menos del crecimiento medio anual de los últimos diez años, y que responde fundamentalmente a la suspensión de la revalorización general de las pensiones. La cuantía media más alta corresponde a la pensión de jubilación, con 946,35 euros al mes, seguida de la de incapacidad permanente y la de viudedad con 887,29 y 601,55 euros mensuales, respectivamente, siendo las pensiones medias más bajas la de orfandad con 366,57 euros y la de favor familiar, con 485,67 euros.

Por regímenes, destacan, en el extremo superior, el R.E. de la Minería del Carbón, con 1.434,66 euros, y en el inferior las pensiones del SOVI, con 375,05 euros, así como las del R.E. de Empleados de Hogar, con 484,69 euros. Ahora bien, el grueso de las pensiones, que como se acaba de señalar, proceden del Régimen General, tienen una cuantía media de 935,26 euros mensuales, correspondiéndole al R.E. de Autónomos 583,12 euros.

La edad media de los pensionistas se sitúa en 71 años (70 años los hombres y 73 las mujeres), habida cuenta que el 78 por 100 de las pensiones totales se corresponden con personas mayores de 65 años, perceptoras fundamentalmente de pensiones de jubilación y/o de viudedad. Entre los 15 y los 64 años se concentra el 21 por 100 de las pensiones totales, mayoritariamente pensiones de incapacidad permanente y viudedad, mientras que el 0,6 por 100 restante se corresponde con perceptores menores de 15 años, principalmente de pensiones de orfandad.

Las pensiones de titularidad femenina representan el 51,3 por 100 del total, con algo más de 4,6 millones, si bien las pensionistas siguen siendo minoritarias, contabilizándose en 2012 en torno a 3,9 millones, frente a 4,3 millones de varones. El diferencial entre el número de pensiones y el número de pensionistas es superior, por tanto, en las mujeres, lo que revela la existencia de un mayor porcentaje de mujeres (el 17 por 100) que de hombres (3,1 por 100) que perciben más de una pensión del sistema. El principal motivo de ello es la mayor concentración de las pensiones de viudedad entre las mujeres (en el 93 por 100 del total la beneficiaria es una mujer), prestaciones que son compatibles, además de con cualquier renta de trabajo, con la pensión de jubilación o incapacidad permanente.

Mientras que la mayor parte de los pensionistas varones reciben pensiones de jubilación (el 78,6 por 100) y solo un 3,8 por 100 pensión de viudedad, entre las mujeres el porcentaje de pensionistas de viudedad asciende al 46,8 por 100 y al 42,4 por 100 el correspondiente a jubilación. Se sigue apreciando, por tanto, una menor representación de las mujeres entre los perceptores de prestaciones sustitutivas de salarios

---

*Viudedad, principal  
prestación de protección  
social de las mujeres  
mayores*

CUADRO III-32. PENSIONES EN VIGOR POR SEXO

	Hombres					Mujeres	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
<b>Total pensiones</b>	<b>70 años</b>	<b>4.394.175</b>	<b>48,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.061,27</b>	<b>124,5</b>	
Jubilación	74 años	3.452.852	63,8	78,6	1.137,88	116,8	
Incapacidad permanente	53 años	611.165	65,3	13,9	973,94	107,5	
Viudedad	73 años	165.615	7,1	3,8	468,44	76,0	
Orfandad	32 años	155.649	52,0	3,5	369,70	99,4	
Favor de familiares	58 años	8.894	23,6	0,2	459,15	92,1	
	Mujeres					Ambos sexos	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
<b>Total pensiones</b>	<b>73 años</b>	<b>4.622.072</b>	<b>51,3</b>	<b>100,0</b>	<b>654,27</b>	<b>76,7</b>	
Jubilación	76 años	1.959.984	36,2	42,4	686,13	70,4	
Incapacidad permanente	55 años	324.896	34,7	7,0	777,05	85,8	
Viudedad	76 años	2.165.121	92,9	46,8	627,44	101,8	
Orfandad	33 años	143.299	47,9	3,1	374,29	100,7	
Favor de familiares	69 años	28.772	76,4	0,6	510,65	102,4	
	Ambos sexos					Ambos sexos	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
<b>Total pensiones</b>	<b>71 años</b>	<b>9.016.587</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>852,61</b>	<b>100,0</b>	
Jubilación	75 años	5.412.950	100,0	60,0	974,30	100,0	
Incapacidad permanente	54 años	936.087	100,0	10,4	905,60	100,0	
Viudedad	76 años	2.330.799	100,0	25,9	616,14	100,0	
Orfandad	33 años	299.083	100,0	3,3	371,86	100,0	
Favor de familiares	66 años	37.668	100,0	0,4	498,48	100,0	

Datos a 1 de marzo de 2013.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

o de rentas, como son las pensiones de jubilación o de incapacidad, que en última instancia contribuye a explicar los diferenciales en las cuantías de las pensiones en función del sexo del beneficiario. Así, frente a una pensión media de los varones de 1.061,27 euros mensuales, la de las mujeres se sitúa en 654,27 euros, siendo únicamente superiores las cuantías percibidas por las mujeres en las pensiones de viudedad, orfandad y favor familiar, aunque en todos los casos con cuantías muy inferiores a la media del sistema.

En el caso de las pensiones de jubilación, la pensión media de las mujeres asciende a 686,13 euros, frente a los 1.137,88 de los varones, diferencia que, si bien se ha ido estrechando en los últimos años, sigue poniendo de manifiesto las peculiaridades de las trayectorias laborales de las mujeres, con una incorporación más tardía al mercado laboral, un mayor número de interrupciones (asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y el cuidado de los hijos) y menores salarios, en parte por su mayor concentración en determinados regímenes especiales de la Seguridad Social con cuantías medias de las pensiones más bajas que el Régimen General, como son el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el de Autónomos y el SOVI.

### ***Pensiones de jubilación***

Las pensiones de jubilación constituyen, tal y como se ha señalado, el grueso del sistema, con 5,3 millones, que representan el 59,8 por 100 de las pensiones totales, porcentaje que ha ido aumentando progresivamente en el último quinquenio (gráfico III-40). La mayor parte de las pensiones de jubilación proceden del Régimen General (el 64,9 por 100) y del régimen especial de Autónomos (22,4 por 100).

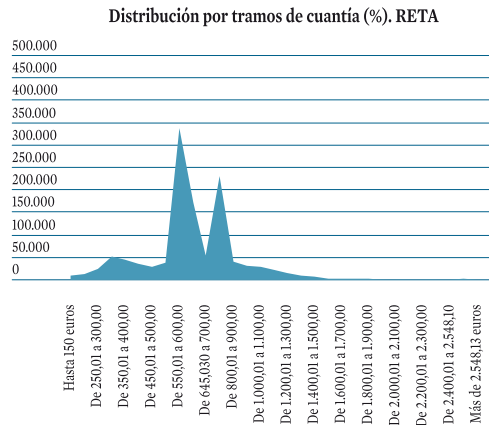
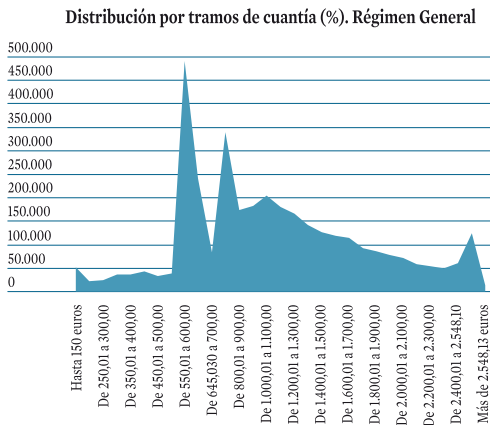
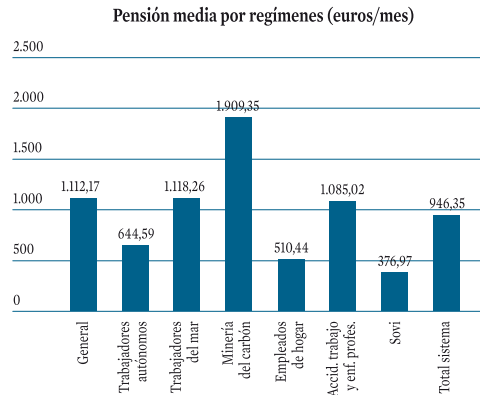
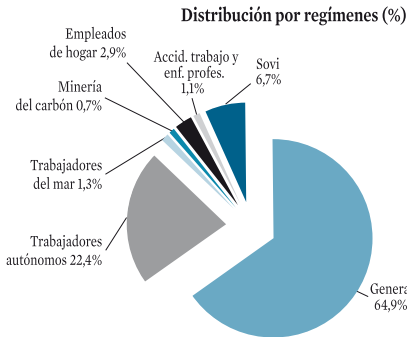
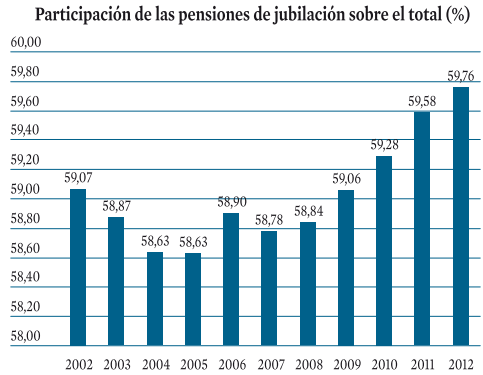
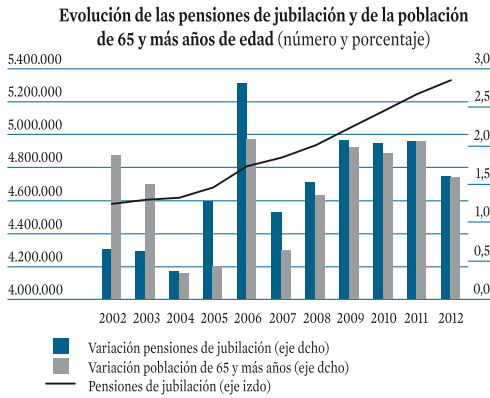
Su evolución reciente muestra un crecimiento constante aunque moderado, debido a que en los últimos años alcanzaron la edad de jubilación las cohortes poco numerosas nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra. Entre los años 2005 y 2006, sin embargo, se produce un avance significativo sobre la base del crecimiento de la población mayor de 65 años y a la aprobación en 2005 de la compatibilidad de la percepción de pensiones SOVI con otras pensiones del sistema<sup>224</sup>. Posteriormente, la tasa de variación se modera, aunque vuelve a acelerarse entre 2009 y 2011, en línea con la evolución demográfica, cerrando 2012 con un avance del 1,6 por 100.

La cuantía de la pensión de jubilación, que como ya se señaló anteriormente, ascendió en 2012 a 946,35 euros mensuales, muestra una elevada correlación con la edad, correspondiendo a las edades más jóvenes las pensiones más elevadas, en la medida en que la cuantía media de las nuevas pensiones tiende a ser superior a la de las existentes.

En el Régimen General, la pensión media asciende a 1.112,17 euros mensuales, y a 644,59 euros las del RETA, apreciándose una diferente distribución de ambos tipos de pensiones por tramos de cuantía. Así, mientras que el grueso de las pensiones del régimen de Autónomos (en torno al 70 por 100 del total) se corresponde con una pensión media de entre 550 y 900 euros al mes, en el Régimen General pertenecen a dicho tramo el 38 por 100 de las pensiones, situándose el 54 por 100 por encima de los 900 euros al mes. Además, en el Régimen General las pensiones inferiores a 550 euros

224. Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-40. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2012



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales* e INE.

suponen únicamente el 8 por 100 del total y un 19,5 por 100 las mayores de 1.700 euros, mientras que en el RETA dichos tramos representan el 20 por 100 y el 1 por 100, respectivamente.

La cuantía de las pensiones de jubilación representa un porcentaje de la base reguladora o cotización media, que varía en función de los años cotizados del trabajador, de manera que para la obtención de la pensión máxima, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, se requiere una vida laboral que hasta 2012 se situaba en 35 años, y que con la entrada en vigor de la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aumenta hasta los 37 años. En 2012, el 60,7 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanzaba la cuantía máxima, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que se incrementa hasta el 66,7 por 100 entre las altas de pensiones (cuadro III-33). Tanto en términos de *stock* como de altas, los porcentajes alcanzan niveles superiores al 90 por 100 en el R.E. del Carbón, y del 70 por 100 en el Régimen General, mientras que en el RETA, únicamente el 36,7 por 100 de las pensiones actuales, y el 50 por 100 de las altas, superan los 35 años y por tanto, tienen derecho al importe máximo. Además, este último concentra, tras el régimen de Hogar, el mayor porcentaje de pensiones procedentes de vidas laborales de 15 o menos años cotizados. En el caso del régimen de Hogar, solo un 6,4

**CUADRO III-33.** DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS (Porcentaje)

Años cotizados	Regímenes						
	Total	General	Autónomos	Agrario*	Mar	Carbón	Hogar
<b>Altas de pensiones (2011)</b>							
<= 15	0,61	0,71	0,23	0,36	0,30	0,00	2,13
16-20	8,20	5,28	13,50	20,63	8,22	0,06	45,43
21-25	7,05	5,08	11,25	17,24	6,46	0,12	19,34
26-30	8,06	6,28	13,25	12,14	12,18	0,55	11,81
31-34	9,38	8,76	11,54	8,31	22,12	1,72	7,33
>= 35	66,70	73,89	50,23	41,32	50,71	97,55	13,96
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Pensiones en vigor (agosto 2012)</b>							
<= 15	5,87	2,90	12,82	—	4,92	2,17	28,08
16-20	8,70	5,55	16,34	—	2,90	0,21	34,41
21-25	7,83	6,20	12,46	—	4,03	0,65	16,25
26-30	8,52	7,36	12,17	—	8,69	1,52	9,84 3
1-34	8,43	8,15	9,49	—	13,85	2,42	4,97
>= 35	60,66	69,84	36,71	—	65,62	93,03	6,45
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>—</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\* Desde el 1 de enero de 2012 los trabajadores por cuenta ajena del R.E. Agrario se integran en el Régimen General (Ley 28/2011, de 22 de septiembre).

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero*, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

por 100 de las pensiones en vigor y un 14 por 100 de las altas tienen acceso a la cuantía máxima, concentrándose la gran mayoría (el 60 por 100 del total) en pensiones correspondientes a vidas laborales inferiores a los 20 años cotizados.

Hasta el año 2012, la edad ordinaria de entrada a la jubilación eran los 65 años, si bien, con la nueva normativa se incrementa hasta los 67 años, o los 65 cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, aumento que, no obstante, se realizará de forma progresiva y gradual hasta su completa implantación en el año 2027. En cualquier caso, aunque la edad media de las altas de jubilación no ha dejado de aumentar en los últimos años, todavía no alcanza los 65 años, situándose en 2012 en 63,9 años para el total del sistema y en 63,6 en el Régimen General.

El número de altas de jubilación que se producen con 65 o más años de edad se sitúa ligeramente por debajo del 60 por 100 del total, correspondiendo el resto a jubilaciones anticipadas, de las cuales en torno a dos tercios tienen coeficiente reductor y algo más de un 20 por 100 son jubilaciones parciales. Los años previos a la crisis, la evolución de las altas de jubilación con 65 o más años superaba ampliamente a la registrada por la jubilación anticipada, si bien, en los años más recientes el diferencial entre ambas tasas de variación se ha reducido considerablemente, en especial durante los años 2008 y 2009, sobre la base del notable aumento registrado por la jubilación anticipada con coeficiente reductor de 61 a 64 años. Por su parte, la jubilación a los 60 años con coeficiente reductor ha seguido reduciéndose, puesto que solo pueden acceder a esta modalidad quienes hubieran sido mutualistas antes de 1967. Sigue descendiendo también el acceso a la jubilación parcial, sobre la base de la aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos de acceso a esta modalidad, así como a la jubilación especial a los 64 años, que desaparece con la entrada en vigor de la Ley 27/2011. Como ya se ha descrito en el apartado anterior, la regulación del acceso a estas modalidades de jubilación ha sufrido cambios, cuyos efectos se podrán empezar a apreciar en los datos de 2013.

La pensión media en la jubilación ordinaria de 65 o más años de edad se situó en 2012 (hasta el mes de agosto) en 1.185,46 euros mensuales, alcanzando en la jubilación anticipada los 1.372,76 euros, cuantía que se reduce hasta los 1.239,49 euros cuando se aplica el coeficiente reductor.

Finalmente, en lo que respecta a la jubilación demorada voluntaria<sup>225</sup>, entre los meses de enero y agosto de 2012 se produjeron 11.525 altas, de las cuales el 53,6 por 100 se había causado en regímenes especiales, lo que se explica por el hecho de que, al ser menores las cuantías de la mayor parte de dichos regímenes, los trabajadores tienden a alargar su vida laboral para poder tener derecho a una pensión más elevada.

225. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, reconoce a los trabajadores que, habiendo cotizado el período mínimo exigido, se jubilen después de los 65 años, un porcentaje adicional al importe de su pensión por cada año cotizado después de esa edad.



**CUADRO III-34. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) Y PENSIÓN MEDIA, POR EDAD**  
(Número y porcentaje)

Clases	Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)											
	2008		2009		2010		2011		2012 (enero-agosto)		Var. (%)	Var. (%)
	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)		
<b>Jubilación anticipada</b>	<b>106.439</b>	<b>42,3</b>	<b>112.427</b>	<b>41,4</b>	<b>109.644</b>	<b>40,1</b>	<b>111.648</b>	<b>40,5</b>	<b>82.960</b>	<b>41,3</b>		
Con coeficiente reductor	59.524	23,7	65.569	24,1	70.532	25,8	73.160	26,6	54.901	27,4		
=<60	22.295	8,9	18.927	7,0	15.822	5,8	13.677	5,0	7.275	3,6		
61	10.147	4,0	13.853	5,1	16.206	5,9	18.130	6,6	15.943	8,0		
62	8.838	3,5	11.012	4,1	13.889	5,1	14.046	5,1	9.928	5,0		
63	9.395	3,7	11.116	4,1	12.717	4,7	15.288	5,6	11.278	5,6		
64	8.849	3,5	10.661	3,9	11.898	4,4	12.019	4,4	10.477	5,2		
Sin coeficiente reductor	5.145	2,1	5.816	2,1	6.390	2,3	6.676	2,4	4.640	2,3		
Especial a los 64 años	6.321	2,5	5.997	2,2	5.904	2,2	5.935	2,2	4.751	2,4		
Parcial	35.449	14,1	35.045	12,9	26.818	9,8	25.877	9,4	18.668	9,3		
<b>Jubilación = &gt; 65 años</b>	<b>145.003</b>	<b>57,7</b>	<b>159.234</b>	<b>58,6</b>	<b>163.904</b>	<b>59,9</b>	<b>163.797</b>	<b>59,5</b>	<b>117.698</b>	<b>58,7</b>		
<b>Total jubilaciones</b>	<b>251.442</b>	<b>100,0</b>	<b>271.661</b>	<b>100,0</b>	<b>273.548</b>	<b>100,0</b>	<b>275.445</b>	<b>100,0</b>	<b>200.658</b>	<b>100,0</b>		
Pensión media de altas de jubilación en el total del sistema (Excluido SOVI)												
Clases	2008		2009		2010		2011		2012 (enero-agosto)		Var. (%)	Var. (%)
	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)		
	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)		
<b>Jubilación anticipada</b>	<b>1.232,29</b>	<b>4,7</b>	<b>1.275,43</b>	<b>3,5</b>	<b>1.326,37</b>	<b>4,0</b>	<b>1.344,42</b>	<b>1,4</b>	<b>1.372,76</b>	<b>2,7</b>		
Con coeficiente reductor	1.042,73	3,8	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9	1.198,99	1,4	1.239,49	3,6		
=<60	838,30	-0,1	815,22	-2,8	845,66	3,7	852,77	0,8	858,54	0,0		
61	1.063,28	10,3	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1	1.223,60	2,4	1.241,19	1,8		
62	1.082,07	2,9	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3	1.207,56	1,0	1.239,00	2,5		
63	1.197,07	3,4	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9	1.298,42	-1,5	1.323,25	2,1		
64	1.331,07	3,6	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7	1.419,33	-2,2	1.411,70	-0,6		
Sin coeficiente reductor	1.607,30	1,2	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3	1.775,28	1,7	1.791,50	1,0		
Especial a los 64 años	1.476,49	5,0	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7	1.657,35	4,1	1.708,47	4,0		
Parcial	1.452,62	4,6	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4	1.572,68	1,7	1.575,20	0,6		
<b>Jubilación = &gt; 65 años</b>	<b>1.008,96</b>	<b>6,8</b>	<b>1.070,28</b>	<b>6,1</b>	<b>1.141,43</b>	<b>6,7</b>	<b>1.159,58</b>	<b>1,6</b>	<b>1.185,46</b>	<b>2,5</b>		
<b>Total jubilaciones</b>	<b>1.103,50</b>	<b>5,2</b>	<b>1.155,18</b>	<b>4,7</b>	<b>1.215,56</b>	<b>5,2</b>	<b>1.234,50</b>	<b>1,6</b>	<b>1.262,90</b>	<b>2,7</b>		

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

Cabe recordar que la Ley 27/2011 introduce nuevos incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, de modo que acceder a la jubilación a una edad superior a la que corresponda en cada caso, dará lugar a que por cada año adicional trabajado se apliquen sobre la base reguladora coeficientes de mejora que oscilan entre el 2 por 100 para carreras inferiores a 25 años y el 4 por 100 anual en el caso de haber completado la carrera laboral correspondiente.

### ***Importe de las pensiones en vigor***

El nivel de gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por su importe, el cual se obtiene de sumar los distintos conceptos que lo configuran, esto es, la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas, la revalorización de las pensiones en vigor en función de la evolución del IPC, y los complementos para la garantía de mínimos, cuando la pensión no alcance la cuantía mínima establecida legalmente.

El importe de las pensiones en vigor se situó en 2012 (acumulado hasta el mes de agosto) en 7.429,15 millones de euros, de los cuales, un 66,7 por 100 se correspondió con el importe de la pensión inicial, un 26,1 por 100 con las revalorizaciones y un 7,2 por 100 con los complementos a mínimos (cuadro III-35). Dicha cantidad supera en un 3,2 por 100 a la del año anterior, siendo la partida de complementos a mínimos la que más crece (el 5,3 por 100), seguida de la pensión inicial, con una tasa de variación del 4,1 por 100, que se sitúa por debajo del promedio de la última década. Por su parte, el importe correspondiente a las revalorizaciones aumenta solo un 0,4 por 100, debido a la suspensión de la revalorización general de las pensiones, como se verá más adelante.

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, que con 5.065,13 millones de euros, supone el 68,2 por 100 del importe total. Le sigue el de las pensiones de viudedad (el 18,8 por 100) y el de las de incapacidad permanente (11,3 por 100), mientras que el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar representa el 1,7 por 100 del total.

Salvo en las pensiones de favor familiar, el importe más elevado corresponde al concepto de pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 81,1 por 100) y en las de jubilación (el 70,7 por 100). En las pensiones de viudedad el importe de la pensión inicial tiene prácticamente el mismo peso que el de las revalorizaciones (el 45,2 y el 40,9 por 100, respectivamente). De hecho, en las pensiones de menor cuantía, como son las de viudedad y las de favor familiar y orfandad, el importe correspondiente a las revalorizaciones y a los complementos a mínimos tiene una significación mayor que en el resto de prestaciones.

La evolución anual del gasto relativo al importe de la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución

#### *La pensión inicial*

derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, que se produce como consecuencia de que las altas sean de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas.

**CUADRO III-35. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS**

(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2011			2012 (agosto)		
	Mill. euros	Estructura %	Var. 11/10%	Mill. euros	Estructura %	Var. 12/11%
<b>Total</b>						
<b>Pensión inicial</b>	4.758,26	66,1	6,9	4.954,40	66,7	4,1
<b>Revalorizaciones</b>	1.933,43	26,9	-0,2	1.941,17	26,1	0,4
<b>Compl. mínimos</b>	506,73	7,0	2,9	533,58	7,2	5,3
<b>Total</b>	<b>7.198,42</b>	<b>100,0</b>	<b>4,6</b>	<b>7.429,15</b>	<b>100,0</b>	<b>3,2</b>
<b>Jubilación</b>						
Pensión inicial	3.426,91	70,0	7,7	3.581,92	70,7	4,5
Revalorizaciones	1.178,99	24,1	-0,7	1.180,95	23,3	0,2
Compl. mínimos	286,99	5,9	2,8	302,26	6,0	5,3
<b>Total</b>	<b>4.892,89</b>	<b>100,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5.065,13</b>	<b>100,0</b>	<b>3,5</b>
<b>Viudedad</b>						
Pensión inicial	611,46	44,8	5,6	632,29	45,2	3,4
Revalorizaciones	567,12	41,5	1,3	571,94	40,9	0,8
Compl. mínimos	187,45	13,7	2,4	195,68	14,0	4,4
<b>Total</b>	<b>1.366,03</b>	<b>100,0</b>	<b>3,3</b>	<b>1.399,91</b>	<b>100,0</b>	<b>2,5</b>
<b>Incapacidad permanente</b>						
Pensión inicial	665,09	80,9	4,2	681,46	81,1	2,5
Revalorizaciones	142,81	17,4	-3,3	142,22	16,9	-0,4
Compl. mínimos	14,28	1,7	10,8	16,09	1,9	12,7
<b>Total</b>	<b>822,18</b>	<b>100,0</b>	<b>2,9</b>	<b>839,77</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>
<b>Orfandad</b>						
Pensión inicial	48,96	49,3	5,5	52,66	49,8	7,6
Revalorizaciones	34,40	34,7	2,6	35,70	33,8	3,8
Compl. mínimos	15,91	16,0	5,3	17,30	16,4	8,7
<b>Total</b>	<b>99,27</b>	<b>100,0</b>	<b>4,4</b>	<b>105,66</b>	<b>100,0</b>	<b>6,4</b>
<b>Favor familiar</b>						
Pensión inicial	5,85	32,3	5,2	6,07	32,5	3,8
Revalorizaciones	10,12	55,9	3,2	10,36	55,4	2,4
Compl. mínimos	2,12	11,7	3,9	2,26	12,1	6,6
<b>Total</b>	<b>18,09</b>	<b>100,0</b>	<b>3,9</b>	<b>18,69</b>	<b>100,0</b>	<b>3,3</b>

Nómina de diciembre.

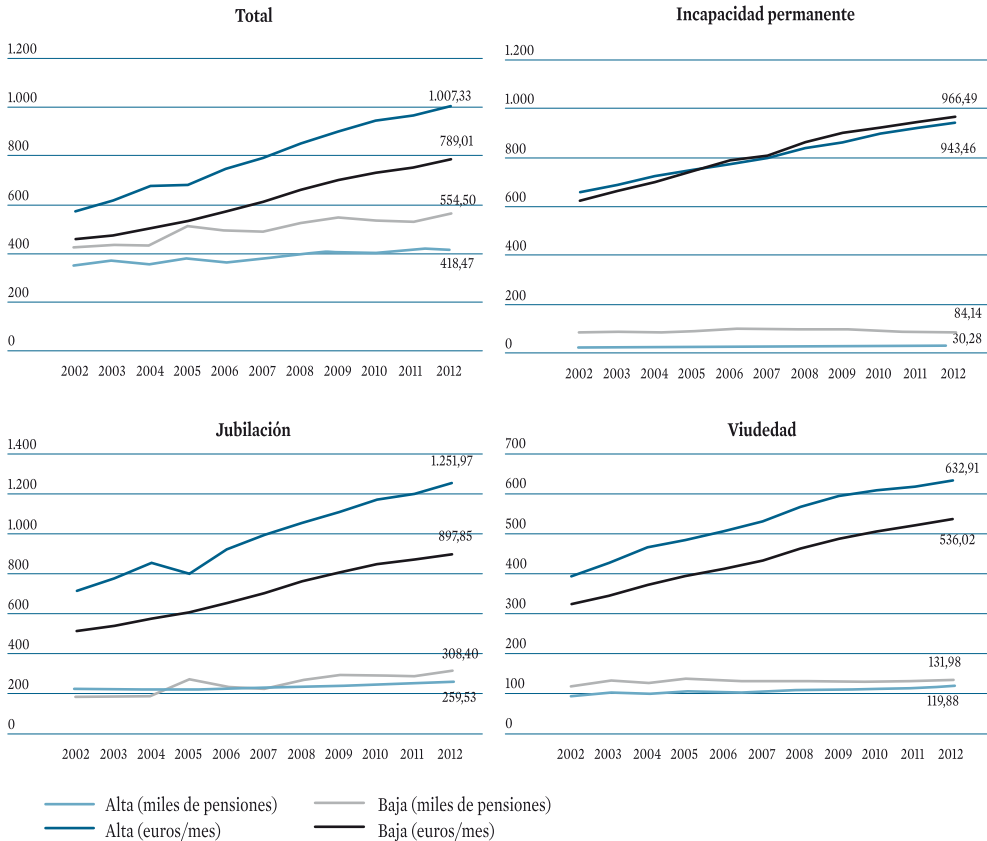
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social*, 2013.

En 2012, el número total de altas del sistema se situó en 554.500, de las cuales el 55,6 por 100 eran de jubilación, el 23,8 por 100 de viudedad y el 15,2 por 100 de incapacidad permanente, mientras que entre las bajas totales (418.470), las correspondientes a jubilación representaban el 62 por 100, las de viudedad el 28,6 por 100 y las de incapacidad el 7,2 por 100.

El diferencial entre el número de altas y bajas de pensiones se ha ido ampliando paulatinamente a lo largo de los años, pasando de una divergencia de 72.120 pensiones en el año 2002, a 136.030 en 2012 (gráfico III-41).

**GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2002-2012**

(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Este incremento se explica en su totalidad por la evolución de las pensiones de jubilación, sobre la base del continuo aumento de la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones, de forma que mientras que en el año 2002 las bajas de jubilación superaban en cerca de 24.140 pensiones a las altas, una década después el diferencial a favor de las altas se situó en 48.870 pensiones. Por su parte, el diferencial en las pensiones de viudedad muestra una tendencia descendente a lo largo de los años, hasta el punto de reducirse prácticamente hasta la mitad en 2012, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente se mantiene más o menos constante a lo largo de la última década.

En 2012, la pensión media de las altas del total del sistema era de 1.007,33 euros mensuales, frente a 789,01 euros las bajas, lo que supone una diferencia de 218,32 euros, muy superior a la registrada en 2002 (116,40 euros). Ello responde a los cambios

producidos en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el empleo (al menos hasta el inicio de la actual crisis económica), que han propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas. Por clases de pensiones, el mayor diferencial se produce en la cuantía de las pensiones de jubilación, seguido de las pensiones de viudedad, mientras que en la incapacidad permanente el diferencial se mantiene en negativo desde 2006.

El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la inflación, en cumplimiento de la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, constituye el factor que condiciona en mayor medida el crecimiento anual del gasto total del sistema de la Seguridad Social. Ello explica las diversas modificaciones realizadas en este ámbito en los últimos años de crisis económica, al objeto de reducir el gasto, como la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones en 2011 (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas), y la no actualización de las mismas en función de la desviación producida entre el IPC previsto y el real, en 2012 y 2013<sup>226</sup>.

---

*La revalorización de las pensiones, principal condicionante del aumento del gasto*

El importe del gasto en revalorizaciones se situó en 2012 en 1.941,17 millones de euros, tras incrementarse el 0,4 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia del incremento inicial del 1 por 100, y de la actualización por la desviación del IPC del año anterior de las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no recurrente, tras producirse una variación del IPC entre los meses de noviembre de 2010 y 2011 del 2,9 por 100, que derivó en un pago compensatorio a favor de los beneficiarios de dichas prestaciones por valor de 399,91 millones de euros.

Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, y en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de una determinada cuantía, que la LPGE fija en 2013 en 7.063,07 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo. Además, la Ley 27/2011 establece para el caso de las pensiones causadas a partir del 1 de

---

*Los complementos a mínimos de pensión*

226. Las dos últimas medidas vienen recogidas en el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

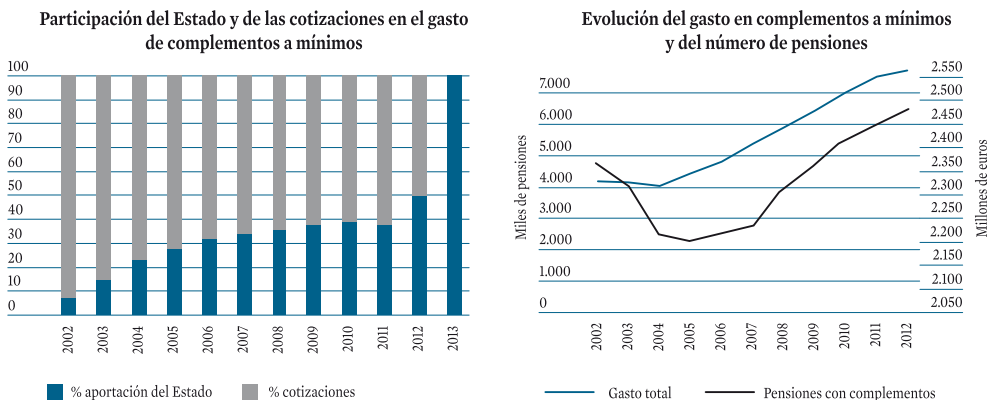
enero de 2013 que la cuantía de los complementos no podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementado anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requieren complemento a mínimo respecto del total (gráfico III-42). En 2012, 2.479.307 pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,8 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 618,90 euros mensuales, para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo. En este contexto, el gasto en complementos a mínimos se situó en 7.677,89 millones de euros, tras aumentar un 2,4 por 100 respecto al año anterior.

El Pacto de Toledo viene incidiendo desde 1995, a través de su primera recomendación, en la necesidad de culminar la separación de fuentes de financiación, de manera que las cotizaciones sociales financien exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas y que el Estado asuma completamente la financiación de los complementos a mínimo. Con base en ello, la disposición adicional decimo-cuarta de la Ley general de la Seguridad Social establece la finalización de la separación de fuentes de financiación en un plazo máximo de doce años, contados a partir del 1 de enero de 2002, es decir, en 2014, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. Desde la aprobación de esta disposición, la aportación del Estado se ha ido incrementado anualmente en 300 millones de euros, excepto en el año 2011 que lo

**GRÁFICO III-42. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS**

(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social*, 2013.

hizo únicamente en 100 millones. En 2012, sin embargo, la aportación del Estado se incrementó hasta 1.000 millones de euros (el 49,6 por 100 del total), previendo los presupuestos de la Seguridad Social para 2013 una aportación de 7.895,33 millones de euros, que implica la asunción plena por parte del Estado de los complementos a mínimos.

#### 5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Junto a las pensiones contributivas, que como ya se ha señalado, constituyen el grueso del sistema, la Seguridad Social incluye otras prestaciones de carácter económico, entre las que cabe destacar, por su nivel de gasto, la incapacidad temporal, las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores y, dentro del ámbito no contributivo, las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación y de invalidez.

El gasto en incapacidad temporal ha venido mostrando una tendencia descendente desde el año 2009, que responde tanto a la caída del empleo, con la consiguiente reducción del número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias, como a la aprobación de diversas normas dirigidas a mejorar la gestión de esta prestación y aumentar el control de los procesos. En 2012, el gasto en incapacidad temporal se situó en 5.799,2 millones de euros, tras reducirse un 7,1 por 100 respecto al año anterior (cuadro III-36), del cual, el 87,5 por 100 corresponde a contingencias comunes y el 12,5 por 100 restante a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

---

#### *Incapacidad temporal*

En el caso de la incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, la mayor parte de los trabajadores (el 94,3 por 100) tiene cobertura a través de una mutua, mientras que en contingencias comunes, las mutuas cubren al 68,2 por 100, y las entidades gestoras del sistema al resto. En 2012, el número de trabajadores cubiertos por contingencias comunes aumentó un 0,4 por 100, hasta los 14,7 millones, si bien se redujeron tanto el número de procesos iniciados como el de procesos en vigor al final del ejercicio, en ambos casos en el entorno del 20 por 100. Por su parte, el número de trabajadores protegidos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales cayó un 0,5 por 100 hasta situarse en 13.880.407, con descensos también en el número de procesos iniciados (-19 por 100) y en vigor (-18 por 100).

---

#### *Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia*

Las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia incluyen las de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Tanto las prestaciones de maternidad como las de paternidad registran un nuevo descenso en 2012 que está estrechamente relacionado con la evolución del empleo.

**CUADRO III-36.** GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES Y CONTINGENCIAS, 2004-2012  
(Millones de euros y tasa de variación en porcentaje)

Años	Gasto total				Distribución del gasto total por entidades		
	Total		Conting. com.	AT y EP	Mutuas	INSS	ISM
	Mill. euros	Var. (%)	Mill. euros	Mill. euros	%	%	%
2002	4.754,5	11,1	3.970,8	783,7	49,8	49,4	0,8
2003	5.154,2	8,4	4.338,2	816,0	48,1	51,3	0,7
2004	5.830,2	13,1	4.971,7	858,5	47,4	51,9	0,7
2005	6.406,7	9,9	5.490,2	916,5	47,9	51,4	0,7
2006	6.850,5	6,9	5.870,4	980,1	49,2	50,1	0,7
2007	7.253,6	5,9	6.187,9	1.065,7	52,4	47,0	0,6
2008	7.533,9	3,9	6.467,5	1.066,4	56,4	43,0	0,6
2009	7.176,0	-4,7	6.257,6	918,5	59,2	40,2	0,6
2010	6.733,0	-6,2	5.878,5	854,5	61,1	38,3	0,6
2011	6.241,1	-7,3	5.456,3	784,8	63,0	36,4	0,6
2012*	5.799,2	-7,1	5.076,2	723,1	65,2	34,3	0,6

\* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.*

Así, el número de procesos de maternidad cayó un 7,9 por 100 (-7,8 por 100 los percibidos por la madre y -13,3 por 100 los percibidos por el padre), reduciéndose el gasto asociado en un 4,8 por 100, hasta los 1.741,73 millones de euros (cuadro III-37). En el caso de las prestaciones por paternidad, el descenso en el número de procesos fue superior, del 8,8 por 100, así como el del gasto asociado (-7,3 por 100), que en 2012 se sitúa en 208,73 millones de euros.

El número medio de procesos cubiertos por la prestación de riesgo durante el embarazo volvió a aumentar en 2012, si bien su duración media se redujo ligeramente, produciéndose un incremento del gasto asociado a esta prestación del 2,3 por 100.

Por su parte, los procesos en riesgo durante la lactancia iniciados en 2012 se redujeron un 19 por 100 entre las empleadas por cuenta ajena, mientras que aumentaron un 7,4 por 100 entre las trabajadoras por cuenta propia. En ambos casos se incrementó la duración media de los procesos con alta, mientras que el gasto se redujo un 9,6 por 100.

Finalmente, en lo que respecta a la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, el número de procesos iniciados se situó en 1.114, mayoritariamente de trabajadores procedentes del Régimen General, con una duración media de los finalizados de 177 días, y un coste medio de 7.539,7 euros.

El grueso del gasto en prestaciones no contributivas de la Seguridad Social lo constituyen las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones familiares, representando un nivel residual los subsidios de integración social de minusválidos (LISMI) y las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (FAS).

*Prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social*



**CUADRO III-37.** PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA

<b>Prestación de maternidad (INSS)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var. 12/11 (%)</b>	
Número de procesos	324.405	298.732	-7,9	
Procesos percibidos por la madre	318.607	293.704	-7,8	
Procesos percibidos por el padre	5.798	5.028	-13,3	
Gasto (mill. euros)	1.829,33	1.741,73	-4,8	
<b>Prestación de paternidad (INSS)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var. 12/11 (%)</b>	
Número de procesos	269.715	245.867	-8,8	
Gasto (millones de euros)	225,23	208,73	-7,3	
<b>Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)</b>				
	<b>2011</b>		<b>2012</b>	
	<b>Cuenta ajena</b>	<b>Cuenta propia</b>	<b>Cuenta ajena</b>	<b>Cuenta propia</b>
Núm. medio mensual de procesos iniciados	4.607,3	245,3	4.872,8	276,2
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	16.458,0	728,0	16.430,0	780,0
Duración media de los procesos con alta	106,2	83,5	101,1	79,6
Gasto (mill. euros)	283,2		289,8	
<b>Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)</b>				
	<b>2011</b>		<b>2012</b>	
	<b>Cuenta ajena</b>	<b>Cuenta propia</b>	<b>Cuenta ajena</b>	<b>Cuenta propia</b>
Núm. medio mensual de procesos iniciados	87,3	4,6	70,8	4,9
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	470,0	25,0	405,0	22,0
Duración media de los procesos con alta	118,4	99,7	121,4	111,4
Gasto (millones de euros)	8,8		8,0	
<b>Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (mutuas)</b>				
				<b>2012</b>
Número de procesos iniciados en el periodo				1.114,0
Número de procesos en vigor al final del periodo				1.138,0
Duración media de procesos finalizados en el periodo				176,9
Coste medio de cada proceso finalizado en el periodo				7.539,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En lo que respecta a las pensiones de invalidez y jubilación, en consonancia con el carácter a extinguir de esta prestación, el número de perceptores no ha dejado de disminuir a lo largo de prácticamente toda la última década, situándose en 2012 en 446.425, un 0,6 por 100 por debajo del año anterior, de los cuales un 56,3 por 100 corresponden a jubilación y el 43,7 por 100 restante a invalidez (cuadro III-38). Lo mismo ocurre con los beneficiarios de pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, que registran un descenso interanual del 24,6 por 100, hasta las 10.389 personas, mientras que los perceptores de prestaciones de la LISMI se sitúan en 27.262, tras registrar una caída del 11,1 por 100.

**CUADRO III-38. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS EN 2012**

(Número y porcentaje)

		Número	Var. 12/11 (%)
<b>Pensiones no contributivas</b>	Total	446.425	-0,6
	Invalidez	194.876	0,1
	Jubilación	251.549	-1,1
<b>Pensiones asistenciales</b>	Total	10.389	-24,6
	Enfermedad	8.712	-25,6
	Vejez	1.677	-19,2
<b>Prestaciones de la LISMI</b>	Total	27.262	-11,1
	Subsidio garantía ingresos mínimos	15.603	-14,6
	Subsidio ayuda de tercera persona	1.657	-17,0
	Subsidio movilidad comp. por gastos transporte	1.667	-11,7
	Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica	10.874	-5,9

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*.

Las prestaciones familiares incluyen las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo; las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas, y las prestaciones por parto o adopción múltiple. El presupuesto de estas prestaciones ascendió a 989,64 millones de euros en 2012, representando el gasto en prestaciones por pago periódico por hijo o menor acogido a cargo el 95,4 por 100 del total, con un número de perceptores que en julio de ese mismo año se situaba en 1.274.543.

**5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA**

La Unión Europea, en el marco del Método Abierto de Coordinación en el ámbito social (MAC social), ha venido habitualmente insistiendo en la necesidad de profundizar en el análisis de los sistemas públicos de Seguridad Social ante la evolución demográfica de la sociedad europea (sostenibilidad), así como en el papel que pueden desempeñar los sistemas de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social<sup>227</sup>. También el Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” de 2012, al que se ha hecho referencia en el apartado 5.1, proponía diversas medidas para potenciar y fomentar los sistemas de previsión social complementaria (PSC)<sup>228</sup>. Más adelante, el también mencionado Informe sobre la Adecuación de las Pensiones

227. En este sentido, cabe señalar que la Comisión Europea estima necesario o cree conveniente que exista una mayor interacción entre el sector público y el privado en el ámbito de la protección social, o dicho de otro modo, que el sector privado tenga un mayor protagonismo en dicho terreno. Véase *Hacia una inversión social para el crecimiento y la cohesión*, COM (2013) 83 final.

228. Véase, Memoria CES 2011, capítulo III.5.5, *La previsión social complementaria*.

en la Unión Europea 2010-2050 pretendía profundizar en los aspectos relativos a la adecuación de las pensiones recogidos en el citado Libro Blanco<sup>229</sup>, señalando que el desarrollo y el refuerzo de los planes privados de jubilación complementarios era un factor de gran relevancia para garantizar con éxito la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones presentes y futuras. Así, partiendo de la base de que en los últimos años varios Estados miembros de la Unión Europea (Países Bajos, Dinamarca, Reino Unido, Suecia e Irlanda, entre otros) habían otorgado un papel más importante a los planes privados complementarios, el Informe señalaba que aún era necesario continuar avanzando en el desarrollo y la mejora de estos, subrayando la existencia de diferencias de consideración entre los distintos Estados miembros en cuanto a cobertura, rentabilidad y seguridad de los planes de pensiones.

En el mes de mayo de 2012 también se publicó el Informe de la Comisión sobre Demografía, Envejecimiento Activo y Pensiones que, en relación con los sistemas de previsión social complementaria, señalaba que constituían un factor muy importante para garantizar la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. No obstante, ponía de relieve la vulnerabilidad de dichos sistemas desde el punto de vista de su rentabilidad, como consecuencia de que la actual crisis estaba provocando una alta volatilidad en los mercados financieros. Entre los aspectos que debían ser objeto de mejora en los planes privados de jubilación complementarios, el informe señalaba la protección y la información de los consumidores, la portabilidad y la igualdad entre hombres y mujeres (en el acceso a estos productos).

Durante 2012, la evolución de los diferentes instrumentos de previsión social complementaria ha vuelto a estar, por lo general, condicionada o marcada por la crisis y la incertidumbre en torno a la conducta de los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales, a pesar de que estos experimentaron, en los últimos meses del año, un cierto mejor comportamiento (relajación de las tensiones financieras). En esta línea, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2012 sufrió un ligero aumento respecto del ejercicio anterior (un 3,6 por 100)<sup>230</sup>. Así, teniendo en cuenta que del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 61 por 100 corresponde a los planes

---

*A pesar del mejor comportamiento de los mercados financieros, la PSC en España continúa estancada*

229. Este informe fue elaborado conjuntamente por la Dirección General de Empleo Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y por el Comité de Protección Social.

230. La divulgación de los datos sobre PSC relativos a 2012 en el ámbito español ha cambiado con respecto a ejercicios precedentes, así en esta ocasión estos vienen dados por el Informe 2012 del sector de los seguros y fondos de pensiones y no por el avance del Informe Estadístico 2012, sobre planes y fondos de pensiones (cuya versión definitiva o final verá la luz previsiblemente a lo largo del mes de noviembre de 2013). En cualquier caso, los datos que se consideran en este punto son los resultantes de la documentación estadístico contable (DEC) del cuarto trimestre del año en cuestión (en este caso 2012) como viene siendo habitual en la elaboración de este apartado de las anteriores ediciones de

individuales, el 38 por 100 a los planes de empleo y el 1 por 100 restante a los planes asociados; destaca el incremento, por un lado, del 3,64 por 100 en los planes individuales y, por otro, del 3,76 por 100 en los planes de pensiones de empleo, como consecuencia de la anteriormente mencionada cierta mejoría en el comportamiento de los mercados financieros. Por su parte, la cuenta de posición de los planes de pensiones asociados disminuyó en un 4 por 100 con relación al ejercicio 2011.

Sin embargo, por lo que respecta a las aportaciones a planes de pensiones en 2012, en el sistema de empleo se produjo una notable reducción en el volumen de aportaciones del 20,3 por 100, debido a la crisis económica y a la suspensión temporal de las aportaciones del promotor en algunas empresas, acordada con los representantes de los trabajadores, así como a la suspensión de las aportaciones a los planes de pensiones de las Administraciones públicas. De las aportaciones realizadas en el año 2012 a los planes de empleo, el 84 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del promotor. Con respecto a los planes de pensiones individuales, la disminución del volumen de aportaciones del 13,4 por 100 ha venido motivada, un año más, por la disminución de renta disponible por la crisis y por la preferencia de los ciudadanos por instrumentos financieros más líquidos o, dentro del sector de la previsión social, por aquellos que ofrecen una garantía de conservación del capital como son los planes de previsión asegurados.

En 2012, el número de planes de pensiones registrados disminuyó un 0,6 por 100 respecto al ejercicio precedente. La modalidad de planes del sistema individual experimentó un crecimiento en el año 2012 del 3,3 por 100, concentrándose la inscripción de estos nuevos planes fundamentalmente en los dos últimos meses del año como consecuencia del lanzamiento de las campañas comerciales de planes de pensiones antes del 31 de diciembre. Sin embargo, se redujo en un 3,5 por 100 el número de planes de pensiones de empleo como consecuencia principalmente de la crisis y de los procesos de fusión de empresas. Del total de planes de pensiones registrados durante 2012, un 47 por 100 pertenecen al sistema individual, un 46,3 por 100 pertenecen al sistema de empleo y un 6,7 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el año 2012 los planes de pensiones agruparon 10.430.688<sup>231</sup> cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por segundo año consecutivo, un descenso del 2,45 por 100 del número de partícipes, motivado principalmente por las movilizaciones hacia planes de previsión asegurados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se

esta Memoria. Asimismo, cabe hacer hincapié en que, a pesar del citado cambio en la divulgación de los datos, la fuente de estos es la misma que se ha venido utilizando, para este ámbito, en la elaboración de las precedentes ediciones de esta Memoria, a saber, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

231. Esta cifra alude al número de cuentas de partícipes registradas, no de partícipes, porque una misma persona puede ser partícipe de varios planes.

**CUADRO III-39.** EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2006-2012

(Datos a 31 de diciembre de cada año)

<b>Planes de pensiones</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012**</b>
<b>Planes de empleo</b>							
Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup>	1.913	1.559	1.553	1.550	1.547	1.506	1.454
Partícipes <sup>(2)</sup>	1.677.024	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.163.014
<b>Planes asociados</b>							
Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup>	234	234	240	241	233	223	210
Partícipes <sup>(2)</sup>	94.480	89.450	90.831	84.174	89.829	75.460	70.462
<b>Planes individuales</b>							
Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup>	1.142	1.176	1.226	1.280	1.365	1.429	1.476
Partícipes <sup>(2)</sup>	8.022.589	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.197.212
<b>Total</b>							
Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup>	3.289	2.969	3.019	3.071	3.145	3.158	3.140
Partícipes <sup>(2)</sup>	9.794.093	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.430.688
Cuenta de posición <sup>(3)*</sup>	81.736	87.047	79.058	85.511	85.224	83.729	86.753

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2011 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(2) Los datos de partícipes de planes de pensiones relativos al año 2011 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(3) El dato (total) de cuenta de posición de planes de pensiones relativo al año 2011 ha sido actualizado tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

\* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

\*\* Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2012.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe 2012 del sector de los seguros y fondos de pensiones*.

ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 89 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 76 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 3,80 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales<sup>232</sup>, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. Es evidente que la crisis aumenta las dificultades que ya tenía una gran parte de la población para la realización de aportaciones suficientes. A

*Descienden por segundo año consecutivo las cuentas de partícipes y continúa su escasa aportación*

232. A este respecto, cabe señalar que en 2011 el dato fue del 3,50 por 100, lo que supone que en 2012 este experimentó una ligera subida.

largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes, lo que contrasta mucho con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias<sup>233</sup>.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2012, cabe señalar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2012 un 57,9 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 58,2 por 100 en 2011), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 46 y 50 años (8,7 por 100). Por su parte el 42,1 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 41,8 por 100 en 2011), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 15,7 por 100 y un 15,1 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2012 se cifró en 4.066 millones de euros, un 5,72 por 100 más que en el ejercicio anterior. El 38,2 por 100 de los beneficiarios del año 2012 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 56,3 por 100 del total de prestaciones; el 39,5 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 27,9 por 100 del total, mientras que un 18,2 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 15,2 por 100 del importe total. El 4,1 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,6 por 100 del importe total.

De estas prestaciones, el 77,7 por 100 lo fueron por la contingencia de jubilación, el 9,2 por 100 por incapacidad, y el resto por otras contingencias de fallecimiento (viudedad, orfandad y otros herederos).

Para el ejercicio 2012, la liquidez (importe) de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 453 millones de euros, con un desglose de 39 y 414 millones de euros respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez descendieron de 5.768 en 2011 por enfermedad grave a 5.654 y aumentaron de 76.794 en 2011 a 97.136 en 2012 por desempleo de larga duración, como más adelante se expondrá.

En 2012, el número de planes de previsión asegurados que se declararon en la DEC ascendió a 182. A diferencia de los planes de pensiones individuales, el número de asegurados de este tipo de planes siguió creciendo de forma importante en 2012, un 39 por 100 (pasando de 823.834 —en 2011— a 1.144.793), mientras que las primas de estos descendieron un 4,7 por 100 (pasaron de 3.563 millones de euros en 2011 a 3.395

233. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.

millones de euros en 2012), como consecuencia de la crisis económica y la menor disponibilidad de recursos en las familias.

Como datos significativos de la evolución en 2012 de los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, cabe destacar un descenso de todas las magnitudes, a excepción del número de primas y el número de asegurados. Señalar el descenso, respecto a 2011, de un 9,87 por 100 en el número de tomadores (han pasado de 301.813 a 272.017) y de un 4,3 por 100 en la provisión del seguro de vida (28.425.701.079 euros en 2011 frente a 27.183.987.940 euros en 2012). Por el contrario, es significativo el aumento en el volumen de primas, con un crecimiento de un 13 por 100 (pasando así de 2.027.374.388 euros en 2011 a 2.292.055.698 euros en 2012).

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social<sup>234</sup>, cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2012 por estas alcanzó la cifra de 959 millones de euros, lo que supone un ligero descenso respecto al dato relativo al ejercicio anterior (975 millones de euros), concretamente de un 1,6 por 100<sup>235</sup>. Con esta disminución se rompe la tendencia de crecimiento que dicha cifra venía experimentando desde el año 2008. Además, en este ámbito es necesario señalar que las cuotas del ramo de vida crecieron en 2012 un 3,51 por 100 con relación a 2011, alcanzando así la cifra de 737 millones de euros, mientras las del ramo de no vida retrocedieron un 15,97 por 100 respecto del ejercicio anterior, situándose en los 221 millones de euros.

En España, desde 2008 (año en el que dio comienzo la crisis) se viene observando un importante incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la tasa de desempleo. Cabe recordar que en dicho aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones influyó, en gran medida, la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que procedía a eliminar el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración. El incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas (cuadro III-40).

---

*Aumentan los rescates anticipados, en personas y en cuantía de las aportaciones*

234. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS).

235. Los datos correspondientes al año 2012 son provisionales.

CUADRO III-40. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008		Importe 2009		Importe 2010		Importe 2011		Importe 2012		% var. 2012-2011	Núm. beneficiarios 2008	Núm. beneficiarios 2009	Núm. beneficiarios 2010	Núm. beneficiarios 2011	Núm. beneficiarios 2012*	% var. 2012-2011
	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)*	(mill. euros)									
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	326,5	334,1	414	23,9	9.589	43.428	71.176	76.794	97.136	26,5					

\* Los datos correspondientes al año 2012 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2013.



En el ejercicio 2012, con datos aún provisionales, las variaciones respecto a 2011 de ambas variables habrían continuado al alza, con un incremento del 23,9 por 100 en el importe y el 26,5 por 100 en el número de beneficiarios, que se acercaban a las cien mil personas.

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2012, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión<sup>236</sup>, que, en su artículo 6, operó una modificación del Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones (en concreto, de su artículo 24 en donde se añadió un nuevo apartado sexto) con la finalidad de establecer que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones debería comunicar en adelante a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación una serie de aspectos relacionados con la actividad y supervisión de los fondos de pensiones de empleo. Dichos extremos se referían a: la eventual actividad transfronteriza de estos, las decisiones de prohibir las actividades de los mismos, la revocación de la autorización administrativa de este tipo de fondos de pensiones, los requerimientos de cese de actividad de esta clase de fondos que no estuvieran autorizados, las medidas administrativas de control especial consistentes en la prohibición de admitir nuevos planes en dichos fondos o nuevos partícipes o aportaciones, y la prohibición de la actividad transfronteriza de estos.

---

#### *Novedades normativas*

Por su parte, la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en su disposición final novena, llevó a cabo una nueva modificación del citado Real Decreto legislativo 1/2002 (de su artículo 8 apartado sexto) con dos objetivos:

- Mantener la edad de 65 años para la determinación de la contingencia de jubilación puesto que en el Régimen General de la Seguridad Social, al que se remitía la anterior redacción, la edad ordinaria de jubilación ha pasado a ser de 67 años (en virtud de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social).
- Ampliar los supuestos de situación de desempleo en los que, cuando así lo prevea el plan de pensiones, el partícipe tiene derecho a la prestación correspondiente por

236. El objetivo de dicho Real Decreto-ley era incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de la Directiva 2010/78/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

jubilación con independencia de su edad. Junto al supuesto de expediente de regulación de empleo (despido colectivo) ya contemplado, se añaden, mediante dicha modificación, los de jubilación, incapacidad o muerte del empresario o extinción de la personalidad jurídica del contratante; extinción del contrato por causas objetivas; y concurso del empresario.

Asimismo, la Ley 17/2012 incluyó, en el apartado tercero de su artículo 22, una previsión con una alta incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria al establecer que durante el ejercicio 2013, el sector público (compuesto por las Administraciones, entidades y sociedades enumeradas en el apartado primero de dicho artículo 22) no podría realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación<sup>237</sup>. A este respecto, cabe recordar que la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos estuvo también vigente durante 2012 en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Ya en 2013, cabe señalar que el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, operó, en su artículo 18, una serie de modificaciones en el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (concretamente, añadió un nuevo apartado d) a su artículo 70.9 y modificó la redacción de la letra b) de su artículo 72), para así recoger la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir en valores admitidos a negociación en el Mercado Alternativo Bursátil, así como en entidades de capital riesgo, estableciendo un límite máximo específico del 3 por 100 del activo del fondo para la inversión en cada entidad. Ello, con el objetivo de fomentar la financiación empresarial en tiempos de crisis como el actual<sup>238</sup>.

También en 2013, hay que apuntar que el reciente Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores

237. En el ámbito de la previsión social complementaria en el sector público, cabe también apuntar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su artículo 2, suprimió para el personal del sector público tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012 y al mismo tiempo previó que las cantidades derivadas de dicha supresión se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad presupuestaria y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

238. Con la misma finalidad, dicho Real Decreto-ley 4/2013, en su artículo 17, llevó a cabo varias modificaciones en Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados.

de mayor edad y promover el envejecimiento activo, contempló, en su disposición adicional quinta, que el Gobierno, en el marco del informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España, previsto en la disposición adicional decimonovena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, realizará las propuestas oportunas para proceder a regular la posibilidad del rescate de las aportaciones realizadas a planes y fondos de pensiones, regulados en el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, una vez se alcance la edad legal de jubilación del partícipe, aun cuando se compatibilice el disfrute de la pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social con la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (en los términos previstos en el capítulo primero del mismo).

Por último, en este orden de cosas, hay que apuntar que continúa la tramitación del Proyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados<sup>239</sup>, que contenía algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria<sup>240</sup>.

## 5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Formando parte esencial de las estructuras que componen el Estado del Bienestar, el Sistema Nacional de Salud ha sido y sigue siendo muy bien valorado por los ciudadanos por su capacidad para responder a las expectativas de la gran mayoría, con una cobertura prácticamente universal, un amplio catálogo de prestaciones y una buena calidad de los servicios prestados. Pero en la actualidad la sanidad pública española atraviesa uno de sus momentos más difíciles, con una palpable disminución de recursos, que responde a las exigencias de ajuste presupuestario en el marco de la política de consolidación fiscal. Aunque mantienen una buena valoración del sistema en su conjunto (*Barómetro sanitario*, CIS 2011), los ciudadanos empiezan a acusar los problemas a los que se enfrenta el sistema de atención sanitaria. No en vano, “la sanidad” se ha convertido en uno de los “principales problemas de España”, de acuerdo con los datos del último barómetro del CIS<sup>241</sup> después del “paro”, la “economía” y la “corrupción”, lo que supone una novedad en esta serie (en anteriores ediciones se situaba entre las últimas posiciones), invitando a una reflexión en profundidad sobre el futuro del sistema.

239. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 22 de julio de 2011. El Anteproyecto de Ley de esta norma fue objeto de dictamen por parte del CES. Véase, Dictamen CES 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados.

240. Véase Memoria CES 2011.

241. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro enero de 2013*.

No debe olvidarse que el sistema sanitario posee, junto con el educativo, el mayor potencial redistributivo en el conjunto de la acción pública en España, si se toma en cuenta el valor de estos servicios, se calcula una reducción en torno al 20 por 100 en la desigualdad en la distribución de la renta.

La reforma acometida a través del Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha entrañado cambios de gran trascendencia para el sistema, con la modificación de las condiciones para acceder a los servicios, que a partir de ahora pasarán por la disposición de la condición de asegurado, con la reducción de las prestaciones y el cambio de las condiciones de participación de los usuarios en la financiación de algunas de ellas. A ello se añaden los cambios emprendidos por las administraciones autonómicas, entre los que algunos están propiciando un intenso debate. La necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a esta dimensión del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de los pilares fundamentales de la cohesión social, se hace en este momento más necesaria que nunca<sup>242</sup>.

La crisis económica está añadiendo presión sobre los sistemas sanitarios en la Unión Europea, sobre todo en algunos de los países más afectados por la crisis, como España, que han tomado importantes medidas para reducir el gasto en salud. Por ello a medio plazo resultará necesario evaluar el impacto de dichas medidas en los objetivos fundamentales de los sistemas sanitarios, con el fin de asegurar la accesibilidad y la calidad de la atención<sup>243</sup>.

### **5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios**

Desde el punto de vista de la equidad en el acceso a los servicios sanitarios, la reforma emprendida a través del Real Decreto-ley 16/2012, ha abordado cambios de notable calado al abundar, principalmente, en el desarrollo de la condición de asegurado con derecho a recibir asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud. La universalidad efectiva del derecho a la prestación, más allá de su reconocimiento formal, ha sido una aspiración a lo largo de las últimas décadas que no ha terminado de materializarse al 100 por 100, pero en cuyo favor se han hecho avances de distinta entidad en esos años. En este sentido, la Ley de Cohesión y calidad<sup>244</sup> atribuyó la titularidad de los derechos a la protección de la salud a todos los españoles y extranjeros en territorio nacional en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, es decir, con la condición de figurar en el registro del Padrón

242. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

243. OECD y Comisión Europea, *Health at a glance, Europe, 2012*.

244. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

municipal de habitantes. Por su parte, la Ley general de Salud pública<sup>245</sup>, extendió el derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico. Si bien ese derecho no ha llegado a hacerse efectivo íntegramente con desarrollos normativos concretos, el texto retomaba el principio de la universalidad, que ha constituido el horizonte de las principales normas que afectan al SNS.

En cambio, en el Real Decreto-ley 16/2012 se ha optado por reforzar el componente de aseguramiento y beneficiario, introduciendo importantes modificaciones en los distintos supuestos de acceso. De acuerdo con el nuevo texto, que modifica el artículo 3 de la Ley 16/2003, la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del SNS, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado. Y tendrán dicha condición quienes se encuentren en los siguientes supuestos: personas que tienen cubierta la asistencia sanitaria por su pertenencia al sistema de Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados y en alta o asimilada a esta situación; pensionistas; quienes habiendo agotado la prestación o el subsidio de desempleo, figuren inscritos como demandantes de empleo y no acrediten la condición de asegurados por cualquier otro título; quienes no cumplan ninguno de los supuestos anteriores, las personas de nacionalidad española o de algún estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residan en España y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario. Asimismo, tendrán reconocimiento del derecho los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad de un asegurado, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.

---

*La reforma sanitaria  
y las condiciones de  
acceso al Sistema  
Nacional de Salud*

Entre los nuevos supuestos, cabe destacar la extensión del derecho a la asistencia a los demandantes de empleo que hayan visto extinguida la prestación de desempleo. Asimismo, los perceptores de rentas superiores a 100.000 euros anuales que no ostenten la condición de afiliados a la Seguridad Social o beneficiarios de los mismos, no dispondrán, en cambio, de la condición de asegurado, con la aplicación de la nueva norma que desarrolla el Real Decreto 1192/2012, quedando excluidos del derecho a la asistencia sanitaria pública.

Por su parte, los extranjeros en situación administrativa irregular podrán recibir asistencia sanitaria en España en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. También por asistencia

245. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

al embarazo, parto y postparto. En el caso de los menores de 18 años, estos recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles. Se limita, así, de manera sustancial el acceso de los extranjeros en situación administrativa irregular a los servicios del SNS. Esta circunstancia está siendo objeto de debate tanto por sus posibles consecuencias en términos de salud pública, cuanto por sus implicaciones en materia de solidaridad del SNS.

El Real Decreto 1192/2012<sup>246</sup>, desarrolla de manera detallada las situaciones que permiten a una persona que reside en territorio español acceder a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, a través del SNS.

La publicación de una nueva edición de la *Encuesta Nacional de Salud* (ENSE) en 2013, transcurridos seis años desde la última actualización, abre la puerta al estudio de nuevos aspectos incorporados en esta ocasión, al tiempo que permite dar continuidad al seguimiento de los indicadores básicos de la encuesta. Como viene siendo habitual, la información se organiza en tres grandes bloques que corresponden al estado de salud de la población, a la utilización de los servicios sanitarios y a los determinantes de la salud.

La ENSE constituye una fuente de información muy valiosa por la variedad de los aspectos que recoge, permitiendo realizar análisis de la evolución de elementos cruciales del estado de salud en relación con el funcionamiento de los servicios sanitarios. De acuerdo con la encuesta, la mayoría de los ciudadanos valora positivamente su estado de salud, siendo destacable la evolución favorable del indicador tanto en los hombres como en las mujeres, lo que en cierto sentido resulta contradictorio con la evolución experimentada por otros indicadores, como el incremento de la prevalencia de trastornos crónicos, fenómeno asociado al proceso de envejecimiento de las sociedades desarrolladas. Así, la diabetes (7 por 100), la hipercolesterolemia (16,5 por 100) y la hipertensión (18,5 por 100), relacionados clínicamente con el riesgo cardiovascular y con el desarrollo de tumores (causas principales de mortalidad), han sufrido una evolución negativa, al haber aumentado su incidencia en el conjunto de la población<sup>247</sup>. Aunque algunos trastornos tienen una base biológica, que hace a algunas personas más propensas a padecerlos, en razón de características puramente idiosincrásicas, muchos de ellos derivan de comportamientos poco saludables, por lo que serían prevenibles asumiendo estilos de vida apropiados. Por este motivo, y dada la asociación de la variable clase social

246. Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

247. Se trata de problemas tradicionalmente infradiagnosticados, por lo que el propio éxito de los programas de detección podría tener que ver con el incremento de la prevalencia registrada.

**RECUADRO III-8.** PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 16/2012 DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

**Titulares del derecho** (arts. 3, 3 bis, 3 ter)

- Trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados a la Seguridad Social y en alta o asimilada a esta situación.
- Pensionistas.
- Demandantes de empleo con prestación agotada.
- Residentes en España y extranjeros con autorización, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario.
- Cónyuges, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España. De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. De asistencia al embarazo, parto y postparto. Menores de 18 años recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles.
- La condición de asegurado la reconoce el INSS.

**Categorización de la cartera de servicios** (arts. 8 bis, 8 ter, 8 cuáter, 8 quinquies)

- Cartera común básica: actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o sociosanitarios y transporte urgente. Financiación pública.
- Cartera común suplementaria: Prestaciones de provisión ambulatoria (prestación farmacéutica, ortoprotésica y de productos dietéticos, transporte no urgente). Con aportación del usuario.
- Cartera común de servicios accesorios: actividades, servicios y técnicas no esenciales de apoyo para la mejora de patologías crónicas. Aportación y/o reembolso del usuario.
- Cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas. Cargo a los presupuestos de las comunidades autónomas de los costes de aplicación a los asegurados.

**Medidas sobre la prestación farmacéutica**

Prescripción de medicamentos y productos farmacéuticos (arts. 85, 85 bis, 85 ter)

- Posibilidad de prescripción por denominación comercial cuando sea de precio inferior y para los medicamentos no sustituibles.
- La actualización de la lista de medicamentos excluidos de la prestación farmacéutica del SNS. Entre otros criterios, se podrán excluir medicamentos indicados para síntomas menores.
- Precios de referencia (art. 93 bis). Sistema de precios seleccionados.

**RECUADRO III-8.** PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 16/2012 DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (*continuación*)

### **Aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria**

Nuevo copago de los usuarios (art. 94 bis). Será proporcional al nivel de renta, se actualizará como máximo anualmente:

- a) 60 por 100 con renta igual o superior a 100.000 euros de base liquidable general y del ahorro en declaración de IRPF.
- b) 50 por 100 con renta  $\geq 18.000$  e inferior a 100.000 euros
- c) 40 por 100 para asegurados no incluidos en a) o b).
- d) 10 por 100 para pensionistas con ingresos inferiores a 100.000 euros.
  - Topes máximos de aportación: pensionistas con ingresos inferiores a 18.000 euros, 8 euros mensuales; pensionistas con rentas entre 18.000 y 100.000 euros, 18 euros mensuales; pensionistas con más de 100.000 euros de renta anual, 60 euros mensuales.

Se excluye a: afectados por el síndrome tóxico y discapacitados; perceptores de rentas de integración social; perceptores de pensiones no contributivas; parados que han perdido el derecho a prestación; tratamientos por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

### **Medidas en materia de recursos humanos (art. 8)**

- La formación especializada en áreas de capacitación específica tendrá carácter programado y se llevará a cabo por el sistema de residencia.
- Reglamentariamente se establecerá la forma de acceder a los diplomas, mediante convocatoria del MSSSI, mínimo de dos años de ejercicio profesional en la especialidad.
- Creación del **Registro Estatal de Profesionales Sanitarios**.
- El MSSSI aprobará un catálogo homogéneo de equivalencias de categorías profesionales.
- Evaluación periódica del desempeño del personal estatutario para determinar retribuciones complementarias, vinculadas a productividad y rendimiento.
- Se excluye al personal estatutario de los servicios de salud de las comunidades autónomas e instituciones adscritas al INGESA de la prestación económica por incapacidad temporal (Real Decreto legislativo 4/2000).
- Integración del personal funcionario (como personal estatutario) al servicio de instituciones sanitarias públicas.

Fuente: Ley 16/2012, Ley 16/2003 y Ley 44/2003.



**RECUADRO III-9.** DESARROLLO DE LAS CONDICIONES DE ASEGURADO Y SUS BENEFICIARIOS**Condición de asegurado**

- Comprendidas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del SNS.
- Las no comprendidas en el citado artículo 3.2, que no teniendo ingresos anuales superiores a 100.000 euros ni cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía y:
  - Tengan nacionalidad y residencia española.
  - Ser nacional de algún Estado miembro de la Unión Europea o Suiza y estar inscrito en el Registro Central de Extranjeros.
  - Nacionales de otros países o apátridas con autorización de residencia.
  - Menores excepto en las situaciones recogidas en el artículo 3 ter de la Ley de Cohesión.
  - Parados más de tres meses.

**Condición de beneficiario**

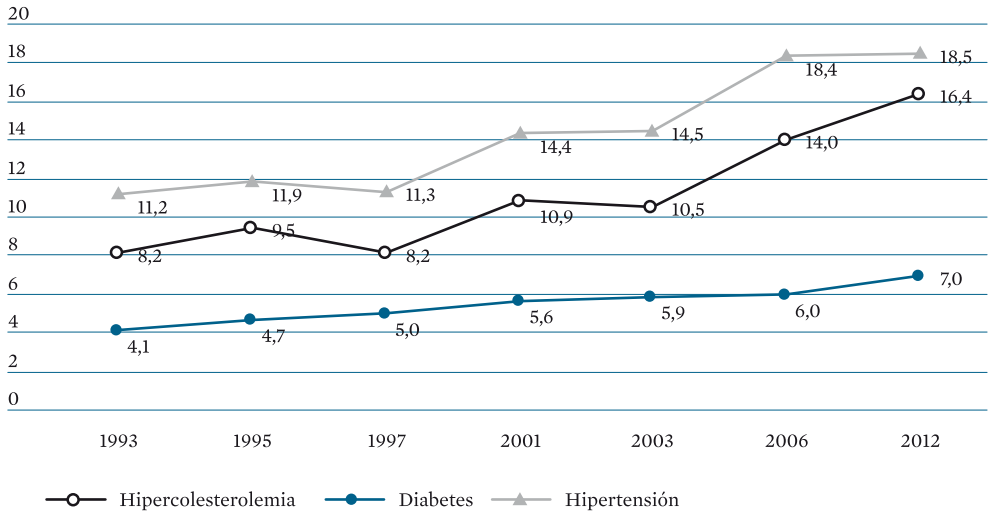
- Cónyuges, excónyuges y parejas de hecho.
- Descendientes a cargo: menores de 26 años y mayores con discapacidad de al menos el 65 por 100.
- Asimilados a los descendientes:
- Menores sujetos a tutela del asegurado, su cónyuge o excónyuge o pareja de hecho, cuando la tutela o el acogimiento se hayan producido antes de la separación.

Fuente: Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

con ciertas pautas de conducta (alimentación, actividad física, actividades preventivas), es aún necesario reforzar las políticas de salud pública en aras de una mayor equidad en salud.

Tanto la hipertensión como la diabetes y la hipercolesterolemia, relacionadas en gran medida con comportamientos no saludables, son más frecuentes en las clases sociales menos favorecidas, en las que también se dan con mayor frecuencia otros trastornos potencialmente invalidantes, como la depresión. La desigualdad en salud continúa siendo un reto para las Administraciones públicas, al que deben hacer frente desde una sólida política de salud pública, que supere la preponderancia de la dimensión asistencial del sistema sanitario. Máxime en un contexto económico de graves dificultades como el actual, puesto que está demostrado que el fomento de la prevención y los hábitos de vida saludables, que constituyen la base de la salud pública, además de mejorar la salud y la calidad de vida de la población, a medio plazo

**GRÁFICO III-43.** EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE PROBLEMAS CRÓNICOS DE SALUD EN ADULTOS (En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

aumentan la eficiencia económica del sistema sanitario<sup>248</sup>. Por ello, es importante que el objetivo de la transversalidad (asumiendo el lema de la OMS de “salud en todas las políticas”), que sin duda requiere un gran esfuerzo de coordinación a todos los niveles, se materialice en programas efectivos de promoción de la salud.

Entre los factores que determinan el estado de salud han ido cobrando protagonismo el sobrepeso y la obesidad, toda vez que, constituyendo riesgo probado para la salud, muestran un perfil evolutivo de claro ascenso, más acentuado en la población masculina. Así, en el último decenio la suma de los hombres con sobrepeso y con obesidad habría pasado del 58 por 100 al 63 por 100. En el caso de las mujeres la evolución ha sido más contenida, pasando del 43 al 44 por 100. Si se considera únicamente la obesidad, manifestación aguda del peso corporal excesivo, la proporción, siendo más reducida, está alcanzando proporciones preocupantes (18 por 100 de la población adulta masculina y 16 por 100 de la femenina).

Se trata de un problema de salud muy relacionado con el estatus social, especialmente el sobrepeso, ya que aumenta en los estratos más bajos y es más reducido en el superior, constatando la mayor predisposición a desplegar conductas saludables en los segmentos de población con más recursos.

248. Dictamen CES 3/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Salud pública.

**CUADRO III-41.** INCIDENCIA DE PROBLEMAS CRÓNICOS DE SALUD SEGÚN LA CLASE SOCIAL\*, 2012  
(En porcentaje)

	Total	I	II	III	IV	V	VI
Tensión alta	18,47	14,56	14,85	15,99	19,93	19,39	21,36
Infarto de miocardio	0,78	0,17	0,43	0,57	0,57	1,14	1,1
Otras enfermedades del corazón	4,57	3,06	3,51	3,82	5,3	4,97	5,24
Varices en las piernas	10,42	6,42	8,08	10,22	9,79	11,56	12,11
Artrosis, artritis o reumatismo	18,29	11,24	15,16	15,72	19,01	20,1	21,39
Dolor de espalda crónico (cervical)	15,88	11,12	14,35	14,52	15,26	17,35	18,86
Dolor de espalda crónico (lumbar)	18,61	12,98	16,75	16,34	18,58	19,93	22,98
Alergia crónica (asma alérgica excluida)	10,74	12,2	13,96	11,39	9,53	9,72	11,26
Asma	4,08	2,93	3,51	3,35	3,89	4,59	4,94
Bronquitis crónica, enfisema, EPOC	3,75	2,05	1,55	2,65	4,28	4,68	4,6
Diabetes	6,96	3,96	3,97	6,5	6,58	7,77	8,9
Úlcera de estómago o duodeno	2,36	1,29	2,04	1,92	2,36	2,7	3,05
Incontinencia urinaria	3,38	2,14	2,91	2,84	2,95	3,62	4,27
Colesterol alto	16,36	13,83	12,89	15,34	17,81	16,65	18,77
Cataratas	4,85	2,8	3,98	3,46	5,05	5,15	6,95
Problemas crónicos de piel	4,34	5,47	4,33	4,77	3,71	4,16	4,06
Estreñimiento crónico	3,78	2,31	2,97	3,72	3,44	4,2	4,45
Cirrosis, disfunción hepática	0,73	0,53	0,62	0,58	0,81	0,82	0,86
Depresión crónica	5,9	2,71	4,54	4,6	5,53	6,57	8,66
Ansiedad crónica	6,72	4,03	6,19	5,8	6,34	7,17	8,95
Otros problemas mentales	1,62	1,02	0,84	1,45	1,32	1,84	1,97
Embolia, infarto cerebral, hemorragia cerebral	0,65	0,37	0,41	0,84	0,86	0,62	0,58
Migraña o dolor de cabeza frecuente	8,36	5,03	7,01	7,53	7,94	9,01	11,12
Hemorroides	4,14	3,54	4,24	3,95	4,08	4,13	4,85
Tumores malignos	1,27	1,03	1,32	1,38	1,58	1,15	1,04
Osteoporosis	4,15	3,78	3,89	3,21	4,32	3,98	5,04
Problemas de tiroides	4,45	4,32	4,9	4,42	4,39	4,06	4,97
Lesiones o defectos permanentes causados por un accidente	3,52	2,25	2,87	3,06	4,39	3,79	4,01

\* Clase social según clasificación de niveles socioeconómicos de la Sociedad Española de Epidemiología.  
Fuentes: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013.

El tabaquismo, considerado como la principal causa de muerte evitable, muestra, por el contrario, una evolución favorable; en los últimos años no ha dejado de descender el número de fumadores diarios. Si a principios de los años noventa el consumo de tabaco presentaba un perfil epidémico alarmante, con casi la mitad de la población masculina y más del 20 por 100 de la femenina consumiendo productos del tabaco todos los días, a partir del año noventa y cinco empieza a disminuir la población consumidora, hasta situarse en el actual 24 por 100. Sin embargo, debe resaltarse el hecho de que el descenso global se debe básicamente al comportamiento de los hombres, puesto que las mujeres, que han sido fumadoras

*Desciende el número de fumadores. Más incidencia del tabaquismo en los sectores con menos recursos*

**CUADRO III-42.** INCIDENCIA DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD SEGÚN LA CLASE SOCIAL\*, 2012  
(En porcentaje)

	<b>Sobrepeso</b>	<b>Obesidad</b>
I	13,72	6,51
II	19,35	6,29
III	18,64	8,19
IV	16,61	10,75
V	19,17	11,71
VI	21,93	9,2
No consta	16,97	12,96
<b>Total</b>	<b>18,26</b>	<b>9,56</b>

\* Clase social según clasificación de niveles socioeconómicos de la Sociedad Española de Epidemiología.  
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013

siempre en proporción menor, han comenzado a mostrar una reducción del consumo más recientemente. Como consecuencia, los porcentajes femenino y masculino han ido acercándose, de tal forma que en la ENSE de 2012 se aprecia una clara convergencia, con una distancia de solo ocho puntos, frente a los 24 de 1993. La atención a los distintos grupos de edad permite apreciar importantes matices, como la evolución seguida por la población más joven (entre los 16 y los 24 años suele crearse el hábito tabáquico en la mayoría de los casos). En este sentido llama la atención la trayectoria de la población femenina más joven, que a mediados de la década de los noventa alcanzó la máxima prevalencia del tabaquismo, con un 40 por 100 de fumadoras, superior incluso a la de sus pares de edad masculinos. A partir de entonces, la tasa no ha dejado de descender hasta situarse en el 21 por 100. Destaca la fuerte disminución registrada entre 2006 y 2012 en ese segmento, que puede deberse en gran medida a las restricciones impuestas por las últimas normas para limitar el consumo<sup>249</sup>.

Si los datos del conjunto permiten realizar previsiones optimistas, no ocurre lo mismo si se atiende a las diferencias derivadas del estatus social. En este sentido, es preocupante la mayor incidencia del tabaquismo en los segmentos inferiores de la escala, lo que constituye una novedad en España, puesto que el hábito tabáquico había penetrado en todo el tejido social de manera homogénea, y solo en los últimos años han podido apreciarse diferencias en función de la clase social de pertenencia, como se ha comprobado en algunos estudios.

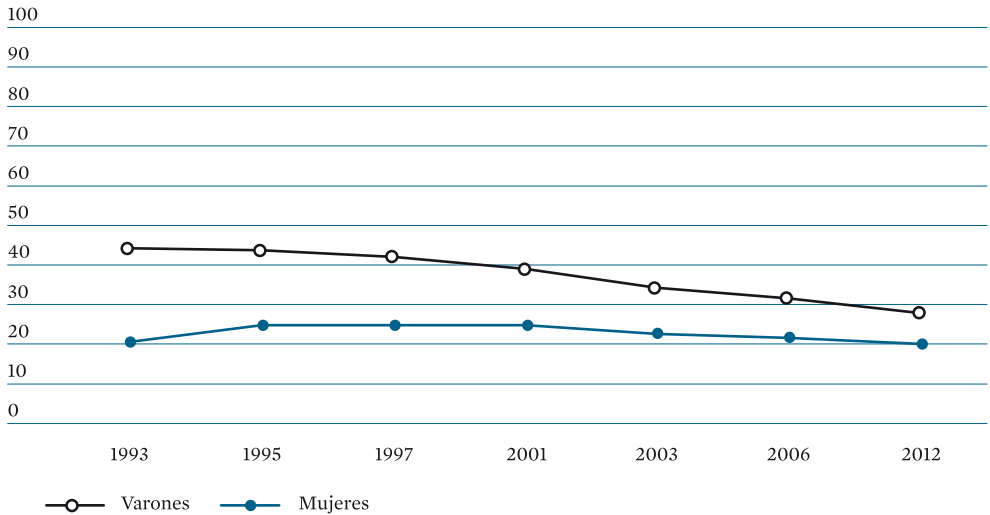
Como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, la evolución de los modelos de cobertura sanitaria muestra un peso creciente de la sanidad privada, con una proporción ascendente de habitantes con doble cobertura<sup>250</sup>. Este hecho queda probado por

249. Ley 2005 y Ley 42/2010.

250. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

**GRÁFICO III-44.** EVOLUCIÓN DE FUMADORES DIARIOS, 1993-2012

(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

el fuerte aumento del número de pólizas de seguros de asistencia sanitaria, que casi se ha duplicado entre los años 2000 y 2009, pasando de 2.600.000 a 4.100.000, según los datos del Ministerio de Economía y Competitividad<sup>251</sup>. No obstante, a partir de 2009 el ritmo de crecimiento del número de pólizas muestra mayor contención; según los datos del Ministerio, en 2011 se dio un leve descenso de ese número, que no del de asegurados. Estas cifras guardan además coherencia con las veredictas a través de la ENSE, donde el porcentaje de población que dispone de doble aseguramiento (público y privado) se habría reducido entre las dos últimas ediciones de la encuesta, coincidiendo con la crisis económica.

---

*Sigue aumentando el porcentaje de personas con seguros sanitarios privados, pero a un ritmo inferior*

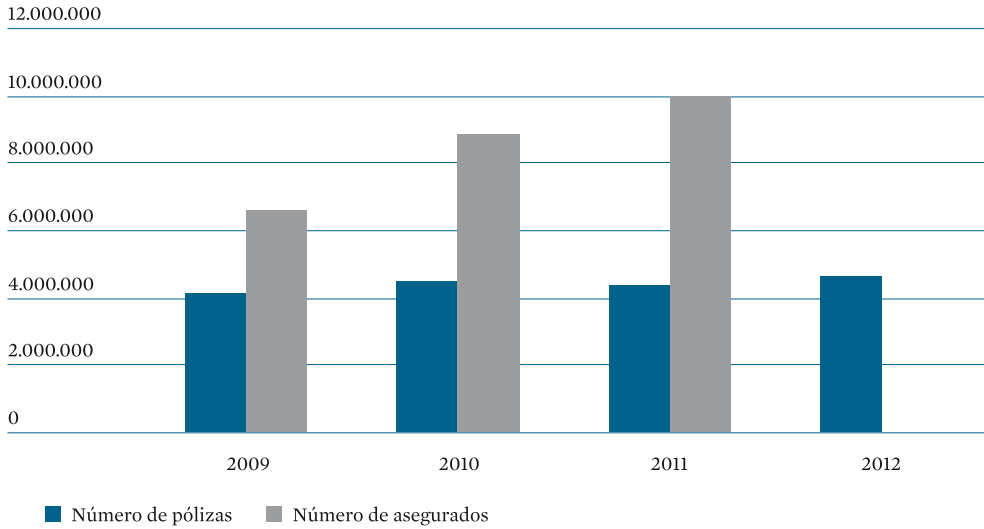
La utilización de los servicios públicos de atención sanitaria ha venido mostrando una clara tendencia al incremento a lo largo de las últimas décadas. Los datos de la ENSE son un buen reflejo de ese perfil ascendente en prácticamente todos los niveles de atención. Así entre 1987 y 2006 el porcentaje de personas que habían acudido a alguna consulta médica pasó del 70 al 84 por 100 y el de los que solicitaron asistencia urgente pasó del 12 al 31 por 100. En cambio, los últimos datos, correspondientes a 2012 muestran un ligero descenso en todos los

---

*Ligero descenso de la utilización de los servicios sanitarios públicos*

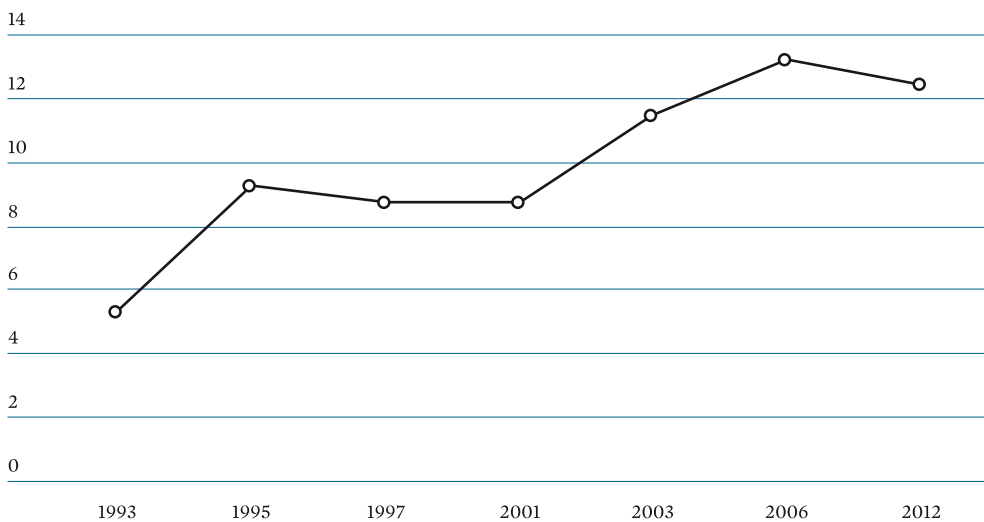
251. Seguros y fondos de pensiones 2010.

**GRÁFICO III-45. EVOLUCIÓN RECIENTE DE SEGUROS PRIVADOS DE ASISTENCIA SANITARIA, 2009-2012**



Datos de 2012 provisionales.  
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

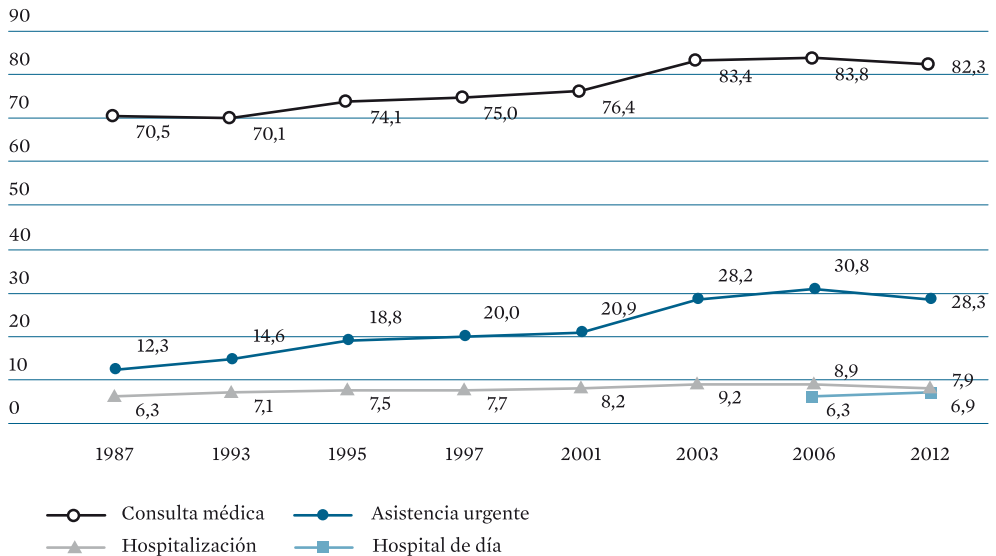
**GRÁFICO III-46. POBLACIÓN CON DOBLE COBERTURA SANITARIA, 1993-2012**



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

**GRÁFICO III-47. EVOLUCIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013.

niveles, con la excepción de los hospitales de día, en los que se realizan pruebas diagnósticas, tratamientos e intervenciones quirúrgicas ambulatorias. Esta modalidad, que va ganando terreno en la práctica médica, tiene la ventaja de reducir la necesidad de camas hospitalarias tradicionales, con el consiguiente ahorro de recursos.

### 5.6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

En lo que concierne a la cartera de servicios del SNS, la nueva regulación ha introducido también cambios importantes que afectarán tanto al número y contenido de los servicios prestados por la sanidad pública, como a las aportaciones económicas de los usuarios de dichos servicios.

La nueva cartera se ordena de acuerdo con una nueva categorización que divide los servicios en cuatro niveles. La cartera común básica de servicios asistenciales comprendería todas las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o sociosanitarios y transporte urgente. Estos servicios estarían íntegramente sujetos a financiación pública.

La cartera común suplementaria incluiría todas aquellas prestaciones cuya provisión se realiza mediante dispensación ambulatoria estando sujetas a aportación de los usuarios. Se encuentran recogidas en esta categoría la prestación farmacéutica, la prestación ortoprotésica y los productos dietéticos, además del transporte sanitario no urgente con prescripción facultativa. En todos los casos, los porcentajes de aportación

de los usuarios se registrarán por las mismas normas que regulan la prestación farmacéutica, de acuerdo con los niveles de rentas.

En desarrollo de esta cartera, el Real Decreto 1506/2012<sup>252</sup>, establece las bases para determinar el contenido de la prestación ortoprotésica suplementaria ambulatoria del SNS, que comprende los implantes quirúrgicos, las prótesis externas, las sillas de ruedas, las órtesis y las ortoprotésis especiales, así como el importe máximo de su financiación por el SNS.

Por su parte, la nueva cartera común de servicios accesorios incluirá a todas aquellas actividades, servicios o técnicas, sin carácter de prestación, que no se consideran esenciales o que son coadyuvantes o de apoyo para la mejora de una patología de carácter crónico, estando sujetas a aportación y/o reembolso por parte del usuario. También en este caso se aplicarán los criterios de aportación de los usuarios de la prestación de farmacia.

Por último, la cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas podrá incluir servicios complementarios no incluidos en la financiación general de las prestaciones del sistema y cuya aprobación requerirá la garantía previa de suficiencia financiera.

### ***Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención sanitaria***

La atención primaria despliega a diario una actividad muy intensa (más de un millón de pacientes atendidos cada día), jugando un papel esencial en el tratamiento integral de la salud. Los servicios comprendidos en este nivel de atención sirven, además de para derivar a los pacientes que lo requieren a servicios especializados, para evitar complicaciones de algunas patologías que con una eficaz atención temprana pueden tener pronósticos más favorables, sin necesidad del concurso de la medicina especializada, mucho más costosa. Sin embargo, en España, la atención primaria requiere de un mayor impulso, que no se corresponde con el descenso del volumen de gasto dedicado a esta partida en los últimos años.

El número de médicos de familia por cada 100.000 habitantes se sitúa en 75, tasa que se mantiene prácticamente invariable desde hace cinco años y que es inferior a la media europea, situada en los 140 doctores para cada 100.000 habitantes. En cambio en pediatría, el valor tomado por el indicador en España es muy similar a la media europea, sin cambios en los últimos años.

### ***Atención especializada***

La reducción del número de camas de hospital es una realidad presente en todos los países occidentales, que responde a la aplicación cada día más frecuente de tratamientos

252. Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes máximos de financiación en prestación ortoprotésica.



**CUADRO III-43. RECURSOS HUMANOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN LA UE-15**

(Tasas por 100.000 habitantes)

Países	Médicos de familia			Pediatras		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Bélgica	118	115	112	11	12	12
Dinamarca	69	67		6	6	
Alemania	147	150	157	13	13	14
Irlanda	298	326	279	4	5	6
Grecia	25	27	30	28	29	29
<b>España</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
Francia	164	162	159	11	11	11
Italia				13	13	13
Luxemburgo	77	81	82	14	16	16
Países Bajos	121	124		8	9	
Austria	151	153	158	13	14	15
Portugal	171	184	199	14	14	15
Finlandia	102	103	113	10	10	11
Suecia	61	62		10	10	
Reino Unido	73	76	80	13	14	15
Noruega	223	241	246	13	13	14

Fuente: Eurostat.

**CUADRO III-44. RECURSOS BÁSICOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS**

Países	Camas de titularidad pública (porcentaje sobre total)			Camas de titularidad privada (porcentaje sobre total)			Tasa de cobertura pública		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Dinamarca	95	96	96	2	2	2	361	341	334
Alemania	43	41	41	27	29	30	353	335	335
Irlanda		97			3			481	
Grecia	69	69		28	28		332	330	
España	66	66	67	20	20	19	218	214	213
Francia	65	65	63	21	21	23	464	447	402
Italia	68	68		29	28	28	269	255	241
Austria	73	72	71	10	10	11	556	549	541
Portugal	75	74	73	7	8	9	260	248	245
Finlandia	96	96	96	4	4	4	670	628	559
Reino Unido	100	100	100				356	336	296
Noruega		90	90		7	7		318	297

Fuente: Eurostat.

quirúrgicos y no quirúrgicos poco invasivos, que no requieren de hospitalización o precisan de estancias menos prolongadas. El sistema sanitario español no es ajeno a esta tendencia, que discurre en paralelo con el incremento del número de plazas en hospitales de día. Sin embargo, existen algunas diferencias en cuanto a la cobertura pública de plazas para la atención hospitalaria dentro de la Unión Europea que no pasan desapercibidas. Los datos de la Comisión Europea apuntan a la convivencia de varios modelos de cobertura en la Unión Europea: cobertura esencialmente pública, en la que se encuadran algunos países del norte de Europa, como Austria, Finlandia o Noruega, participación privada en la provisión de plazas hospitalarias, donde se incluían los países mediterráneos (Grecia, España, Francia e Italia) y un modelo mixto que, como en Alemania contaría con una importante representación de instituciones sin ánimo de lucro.

En lo que concierne a las listas de espera para recibir atención especializada, los datos provenientes de distintas fuentes oficiales de información resultan contradictorios entre sí. El Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, en su última actualización (junio de 2012) recoge un descenso del 5 por 100 del tiempo medio de espera en los primeros seis meses del año. Asimismo, establece como dato de evolución del número de pacientes en lista de espera del  $-0,2$  por 100, lo que no parece coherente con la mala evolución de las opiniones acerca de este problema mostrada en la última edición del barómetro sanitario, donde se refleja un aumento sustancial de la proporción de personas que encuentran que las listas de espera han empeorado.

**CUADRO III-45. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MÉDICOS ESPECIALISTAS EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS**

(Por cada 100.000 habitantes)

<b>Países</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Bélgica	166	173	176
Dinamarca	136	138	
Alemania	199	206	216
Irlanda	66	74	142
Grecia	320	337	346
España	213	229	240
Francia	169	169	168
Luxemburgo	181	191	196
Países Bajos	159	163	
Austria	218	228	240
Portugal	184	189	197
Finlandia	143	146	150
Suecia	196	202	
Reino Unido	173	182	192
Noruega	156	159	161

Fuente: Eurostat.

CUADRO III-46. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO DE LAS LISTAS DE ESPERA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Han mejorado	30	27	27	24	24	24	24	20	21	21	15
Han empeorado	6	9	9	9	11	10	11	14	13	12	24
Siguen igual	42	47	48	50	51	51	50	50	51	50	42

Fuente: CIS, *Barómetro Sanitario*.

Si bien es cierto que los dos indicadores muestran aspectos muy diferentes de la realidad de las listas de espera, llama la atención la falta de coherencia en las evoluciones experimentadas por uno y otro.

El cambio hacia un patrón de morbilidad en el que predominan los cuadros crónicos frente a los episodios agudos, común a todos los países occidentales, donde la esperanza de vida aumenta incesantemente, está motivando un claro desplazamiento de los recursos sanitarios hacia el tratamiento de los pacientes crónicos. Esta realidad hace necesaria una revisión profunda del modelo de atención vigente, en cuyo diseño no se vislumbraba quizá la importancia creciente de los cuidados de larga duración. En este escenario es cada vez más urgente la integración sociosanitaria, pasando de un marco fragmentado, de prestaciones de servicios sociales y sanitarias separadas a un modelo de responsabilidad compartida, que mejore la calidad de la atención y dotando al sistema de mayor eficiencia. En 2012 la coordinación entre los dos niveles de atención continuó siendo objeto de debate y análisis, tras la aprobación del Libro Blanco de la Coordinación Sociosanitaria en España en 2011 y el anuncio de la creación de un “espacio único sociosanitario” para mejorar la calidad y optimizar la utilización de los recursos.

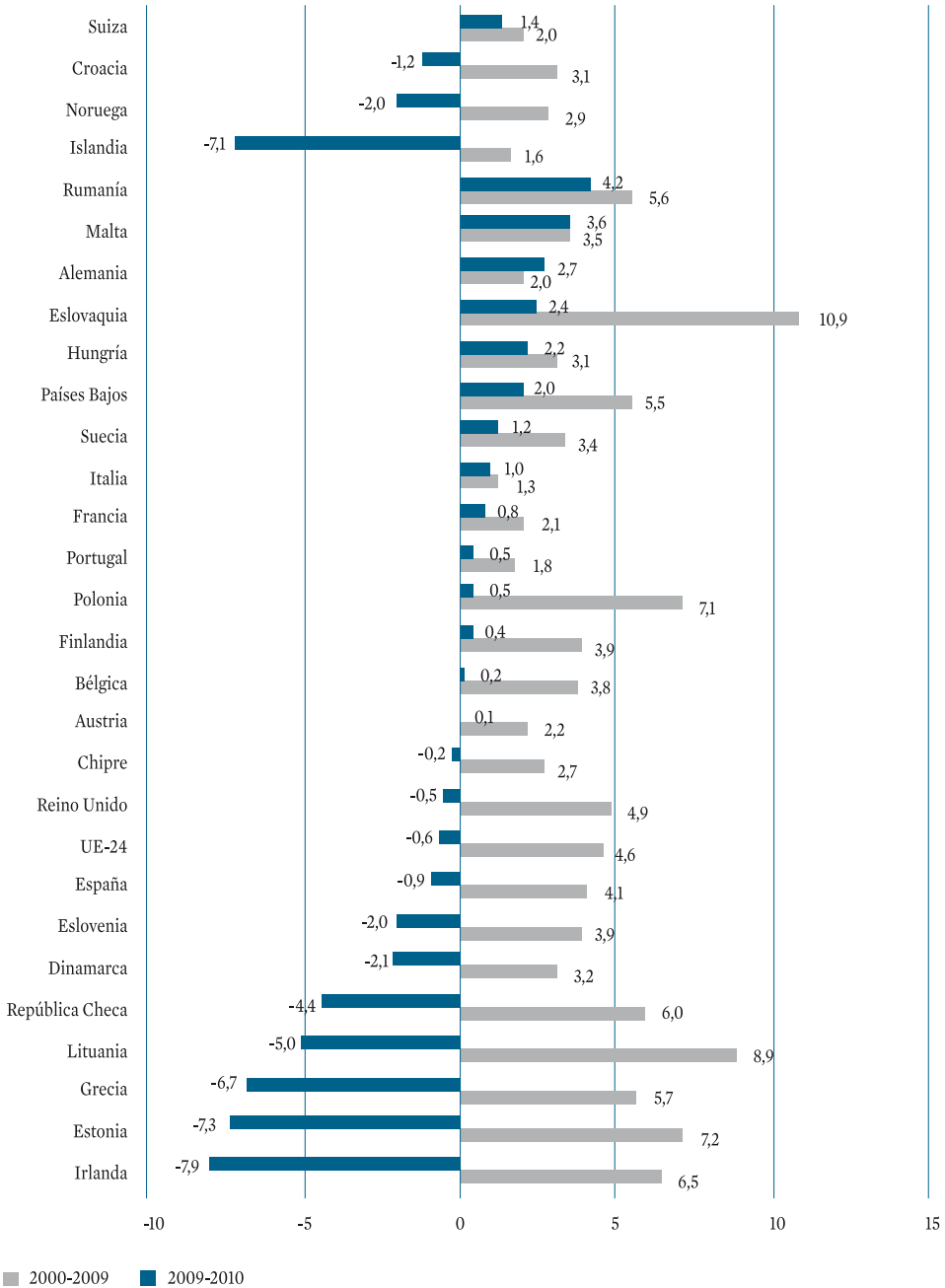
#### *Atención sociosanitaria*

#### **Gasto y financiación**

En 2010 la población cubierta por el Sistema Nacional de Salud aumentó en un 0,6 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando un volumen total de 45.061.711 personas. Para atender a esa demanda de atención, el gasto sanitario se cifró en 68.881.344 miles de euros, equivalente al 6,5 por 100 del PIB, lo que significó una de variación de -2 por 100 con respecto al año 2009. Esta variación negativa supuso la primera caída del gasto sanitario público en España de las últimas décadas, como ha ocurrido también en otros los países de la Unión Europea. En efecto, el crecimiento del gasto sanitario, que ha sido una constante desde la segunda mitad de la década de los años setenta en la Unión Europea, se ralentizó o cayó en términos reales, rompiendo con la tendencia de los últimos cuarenta años.

*En 2010 cae por primera vez el gasto sanitario público*

**GRÁFICO III-48. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PERSONA, 2000-2010**  
(Tasas de variación)



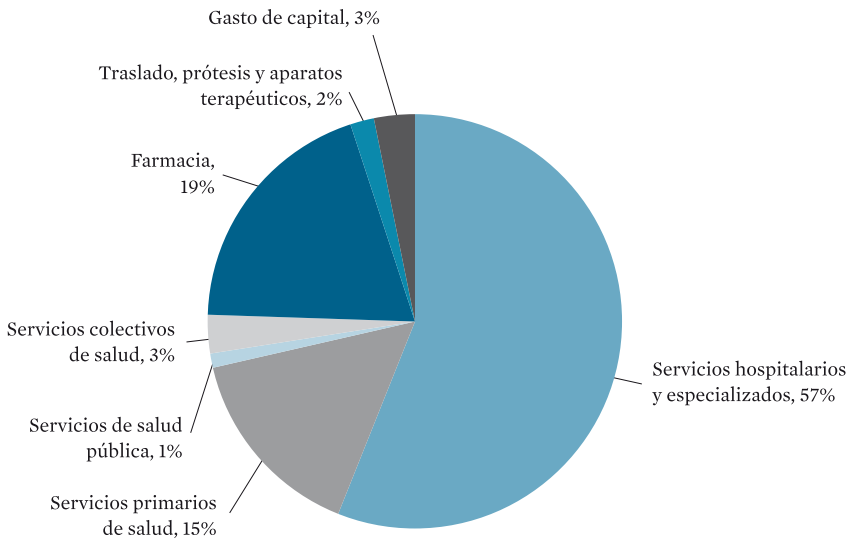
Fuente: OCDE, 2013.

En el último periodo (2000-2009) el gasto per cápita había mantenido un ritmo de crecimiento del 4,6 anual<sup>253</sup>, pero la crisis económica ha tenido como consecuencia una reducción de los recursos dedicados al cuidado de la salud en una parte importante de los países miembros. España, que se encuentra entre estos últimos ha retrocedido en el gasto total per cápita (público y privado) en un 0,9 por 100 en 2010. En la mayoría de los Estados miembros, en cambio, siguió incrementándose el gasto. No en vano, algunos países muy próximos a España, como Portugal (0,5 por 100), Italia (1 por 100) y Francia (0,8 por 100), mantuvieron, aunque bajas, tasas de evolución positivas.

En España la distribución del gasto en las distintas funciones muestra un claro predominio del gasto en servicios hospitalarios y especializados, que concentra el 56 por 100 del gasto sanitario, habiendo aumentado su participación en este en los últimos años. El gasto farmacéutico supone el 19 por 100, con una pérdida de importancia en los últimos ejercicios, mientras que los servicios de atención primaria, situados en la tercera posición, acumulan el 15 por 100 de los recursos económicos del sistema. Otros conceptos que incluyen, inversión, salud pública, traslados, prótesis y aparatos terapéuticos, administración general e I+D+i, tienen una importancia residual.

De los tres componentes principales, solo el gasto farmacéutico aumentó desde 2002 por debajo de la media mientras que tanto el gasto en atención especializada

**GRÁFICO III-49.** COMPOSICIÓN DEL GASTO SANITARIO, 2010  
(Porcentaje sobre el gasto total)

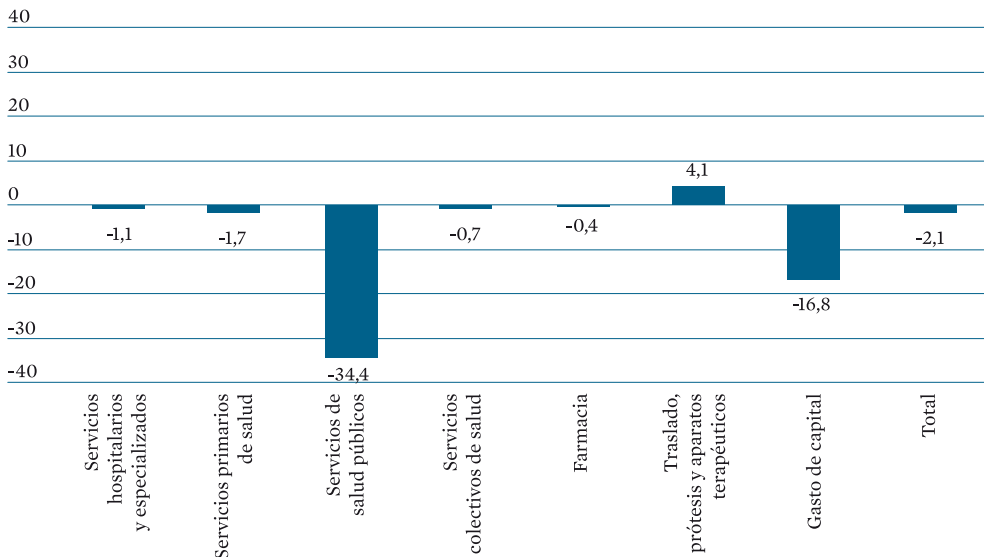


Fuente: MSSSI.

253. OCDE, *Health at a glance. Europe 2012*.

como en atención primaria mostraron una tasa media de incremento anual elevada, aunque mayor en el primer caso que en el segundo, lo que implica, contrariamente a lo recomendado desde todas las instancias, una pérdida de peso relativo de la atención primaria respecto a la especializada. Además, la sanidad pública, de la que tras la aprobación de la Ley general de Salud pública<sup>254</sup>, cabía esperar una reactivación, ha visto caer gravemente la cantidad de recursos que se le asignan, lo que no deja de ser preocupante. La tradicional postergación de esta dimensión de la sanidad ha impedido encarar con éxito algunos de los problemas más importantes en el ámbito de la salud, como las desigualdades y sus determinantes sociales en nuestro país. La disparidad en la implantación de acciones de salud pública evidencia notables desigualdades territoriales y sociales, uso indebido de recursos, el uso recurrente de la prescripción farmacéutica para solucionar problemas vinculados a estilos de vida en sustitución de un enfoque más centrado en las acciones preventivas y de promoción de la salud<sup>255</sup>. En el actual contexto de crisis económica, con un probado aumento de las desigualdades, cuyo pronóstico para las próximas décadas no es favorable, la prevención a través de políticas educativas es más necesaria que nunca. Sin embargo, lejos de incrementarse los medios para su despliegue, los datos de gasto más recientes, así como los relativos a los presupuestos, ponen de manifiesto una

GRÁFICO III-50. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS, 2009-2010



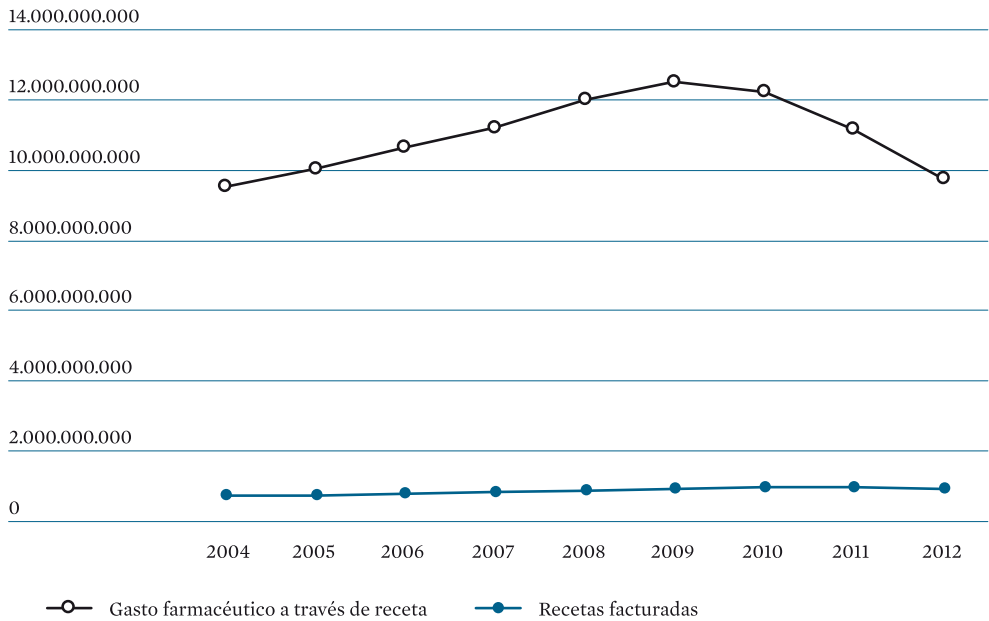
Fuente: MSSSI.

254. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

255. Dictamen CES 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública.

**GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO, 2004-2012**

(En euros)



Fuente: MSSSI, 2013.

fuerte disminución, dando cuenta de la marcada inclinación asistencial del sistema, en contra de lo recomendado desde todas las instancias, incluida la OMS, para alcanzar la máxima eficiencia de los recursos.

En lo concerniente al gasto en farmacia, que constituye una de las partidas más importantes del gasto sanitario, en 2012 experimentó un nuevo y pronunciado descenso, dando continuidad a la tendencia de los últimos años. Así, el gasto farmacéutico a través de receta descendió en un 12,3 por 100 respecto al año anterior, lo que supuso la mayor caída hasta el momento. Dicho descenso respondió a la bajada tanto del número de recetas facturadas como del gasto unitario en el contexto de la aplicación de una política farmacéutica crecientemente orientada a la contención del gasto a través de instrumentos como el sistema de precios de referencia, recientemente modificado<sup>256</sup>, la dispensación por principio activo y el incremento de la participación de los usuarios.

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, los presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas para el ejercicio 2013 se han reducido en un 6,5 por 100 con respecto a 2012 —proporción que se suma a las bajadas de los

---

*Nueva reducción  
presupuestaria para  
el ejercicio 2013*

256. Véase Dictamen CES 4/2013, sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia.

CUADRO III-47. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2012, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	Incremento (%)		Incremento (%)		Incremento (%)	
	2012	12/11	2012	12/11	2012	12/11
Andalucía	1.665.550.276	-8,67	170.161.296	-4,89	9,79	-3,97
Aragón	309.137.475	-11,81	27.896.281	-5,16	11,08	-7,01
Asturias	268.437.256	-15,36	24.051.435	-4,95	11,16	-10,94
Baleares	181.298.093	-11,33	17.292.030	-4,53	10,48	-7,12
Cantabria	127.561.246	-9,77	11.009.627	-5,45	11,59	-4,57
Castilla-La Mancha	488.409.219	-9,40	44.285.403	-3,83	11,03	-5,79
Castilla y León	561.846.736	-15,42	50.333.121	-6,46	11,16	-9,58
Cataluña	1.443.140.017	-14,23	141.654.632	-8,28	10,19	-6,49
Canarias	421.340.029	-13,56	39.969.922	-4,16	10,54	-9,81
Extremadura	290.192.767	-11,90	25.924.655	-4,25	11,19	-7,99
Galicia	710.434.191	-14,32	60.862.124	-8,72	11,67	-6,14
Madrid	1.057.832.013	-10,79	104.755.506	-4,78	10,10	-6,31
Murcia	333.921.229	-13,43	29.641.085	-5,68	11,27	-8,21
Navarra	128.388.099	-13,41	11.697.928	-4,88	10,98	-8,97
Comunidad Valenciana	1.199.797.444	-14,71	103.776.379	-9,08	11,56	-6,19
País Vasco	490.888.796	-8,11	42.180.035	-3,15	11,64	-5,12
La Rioja	67.883.703	-14,37	6.064.446	-4,73	11,19	-10,12
Ceuta	13.104.104	-9,00	1.164.177	-5,13	11,26	-4,08
Melilla	10.779.927	-10,88	971.177	-7,48	11,10	-3,68
<b>Total nacional</b>	<b>9.769.942.620</b>	<b>-12,26</b>	<b>913.691.259</b>	<b>-6,12</b>	<b>10,69</b>	<b>-6,55</b>

Fuente: MSSSI, 2013.

dos ejercicios previos—, con notables diferencias entre las distintas Administraciones. Aragón, Extremadura y Murcia, con reducciones del 13 por 100 son las comunidades más afectadas por la disminución de los recursos en sanidad, Andalucía (11 por 100) y Valencia (10 por 100) se encuentran en una situación parecida y otras como La Rioja y Castilla-La Mancha reducirían su presupuesto sanitario en proporción semejante a la media. Únicamente Cantabria ha mantenido una tasa de crecimiento positiva, cifrada en algo menos del 3 por 100.

La dificultad para hacer frente a este escenario de caída de los recursos económicos para la atención a la salud ha llevado a las distintas administraciones autonómicas a tomar medidas concretas de ajuste, entre las que muchas están siendo motivo de preocupación, que en orden a racionalizar el gasto, debiera concentrarse en los aspectos que añaden menos valor al sistema. En algunos, las medidas adoptadas han provocado movilizaciones con la participación de una parte del sector sanitario.

Dentro de la variedad de las medidas adoptadas, cabe destacar algunas que siendo compartidas por muchas administraciones sanitarias, configuran las líneas generales de la política aplicada con ocasión de la bajada de los recursos. Estas medidas afectan tanto



**RECUADRO III-10.** PRINCIPALES MEDIDAS APLICADAS POR LOS SERVICIOS DE SALUD AUTONÓMICOS PARA REDUCIR EL GASTO SANITARIO

1. Externalización de servicios (aumento de los concertos con el sector privado. Derivación de pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas a hospitales privados concertados).
2. Reducción de plantillas (jubilaciones sin reposición o bajo porcentaje de reposición de vacantes).
3. Reducción y concentración de áreas sanitarias.
4. Cierre de servicios (urgencias rurales).
5. Concentración de servicios (laboratorios).

Fuente: elaboración propia.

a los recursos humanos (personal sanitario y administrativo), como a los medios materiales (reducción de los presupuestos de centros sanitarios) y a las formas de gestión.

La introducción de diferentes fórmulas de gestión de los servicios sanitarios para responder a los problemas de eficiencia del sistema ha sido una constante casi desde la creación del SNS y una tendencia presente en todos los países desarrollados. Su intensificación en los últimos quince o veinte años viene siendo objeto de discusión en el debate sanitario de los últimos años, que ha girado, entre otros aspectos, en torno a los efectos de la no sujeción de las condiciones laborales de su personal al Derecho público, el riesgo de deterioro del servicio que puede derivar de la priorización del criterio de control del gasto sobre los objetivos de salud, así como en la vertiente de su efectiva eficacia y rentabilidad<sup>257</sup>. En estos últimos años de crisis económica y de retroceso presupuestario, se ha podido observar una tendencia creciente de las Administraciones autonómicas a ensayar formas de gestión alternativas a la estrictamente pública. Pero la falta de instrumentos para realizar un seguimiento riguroso de los resultados de las distintas fórmulas de gestión a lo largo del SNS hace muy difícil evaluar su aportación al sistema, cuestionándose desde algunos ámbitos su contribución al objetivo de la racionalización. En este sentido, el aumento de la externalización de servicios sanitarios y no sanitarios (hostelería, limpieza, etc.) en comunidades autónomas como Aragón o Madrid, cuya Consejería de Salud presentó un detallado plan de medidas de ahorro sanitario<sup>258</sup> para afrontar los presupuestos de 2013, ha concitado opiniones muy divergentes acerca de sus

257. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

258. Plan de medidas de garantía de la sostenibilidad del sistema sanitario público de la Comunidad de Madrid.

posibles consecuencias<sup>259</sup> para el sistema, para la salud y el bienestar económico de los ciudadanos, así como para el futuro de la profesión médica.

Entre las medidas más polémicas en el conjunto de las adoptadas en 2012, cabe destacar asimismo la implantación de una tasa para las recetas extendidas desde los servicios públicos de salud en las comunidades de Cataluña y Madrid. “El euro por receta”, sin embargo, ha tenido una aplicación muy limitada —unos meses en Cataluña y pocas semanas en Madrid— como consecuencia de la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado en enero de 2013, que suspendió la aplicación de la medida en ambas comunidades autónomas.

Sin embargo, no debe olvidarse que existe una extensa gama de medidas complementarias o alternativas a la reducción del gasto más allá de las emprendidas por las administraciones sanitarias, que cabría explorar con el fin de alcanzar una mayor eficiencia interna en el sistema. Cualquier mejora pasaría en todo caso por un sustancial avance en la transparencia informativa, sin la que es muy difícil realizar una buena gestión. Además, por citar algunas otras sobre las que existe consenso entre los expertos, debe insistirse en la importancia del binomio coste-efectividad, reduciéndose las prácticas tanto preventivas, como diagnósticas y asistenciales que aportan escaso valor o la evaluación continua de tecnologías y medicamentos de cara a priorizar los más efectivos y los que muestran mejor relación entre el coste y la efectividad, para su inclusión en la financiación pública<sup>260</sup>.

---

*Necesidad de priorizar actuaciones de mejora de la eficiencia en SNS*

traciones sanitarias, que cabría explorar con el fin de alcanzar una mayor eficiencia interna en el sistema. Cualquier mejora pasaría en todo caso por un sustancial avance en la transparencia informativa, sin la que es muy difícil realizar una buena gestión. Además, por citar algunas otras sobre las que existe consenso entre los expertos, debe insistirse en la importancia del binomio coste-efectividad, reduciéndose las prácticas tanto preventivas, como diagnósticas y asistenciales que aportan escaso valor o la evaluación continua de tecnologías y medicamentos de cara a priorizar los más efectivos y los que muestran mejor relación entre el coste y la efectividad, para su inclusión en la financiación pública<sup>260</sup>.

---

*Nueva deuda sanitaria con los proveedores y distribuidores*

En 2012 el problema de la deuda de las administraciones autonómicas con los proveedores sanitarios volvió a ponerse de manifiesto con una nueva acumulación estimada (no existen datos oficiales) en más de 6.000 millones de euros, que deben abonarse a los dos principales proveedores y distribuidores: el sector del suministro de medicamentos a hospitales y el de tecnología sanitaria. Si se tiene en cuenta la parte de la deuda *no visible*, que incluiría la contraída con las oficinas de farmacia, con las empresas de servicios no asistenciales y la deuda no contabilizada o no vencida, la cantidad podría alcanzar los 9.000 millones. A pesar de las medidas tomadas recientemente para solventar el problema, la deuda ha vuelto a acumularse, con consecuencias negativas para los sectores afectados.

259. En los últimos meses se viene produciendo una respuesta adversa por parte de algunos colectivos de profesionales de la salud con apoyo de un sector de la ciudadanía, poniendo de manifiesto el desacuerdo con algunas de las medidas adoptadas.

260. Véase, entre otros, Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, *Atlas de Variaciones en la Práctica Médica en el Sistema Nacional de Salud* así como *Gaceta sanitaria*, 25-2011 R. Menéu y V. Ortún “Transparencia y buen gobierno en sanidad, también para salir de la crisis” o S. Peiró, J.J. Artells y Meneu R. “Identificación y priorización de actuaciones de mejora de la eficiencia en el SNS”, en *Gaceta sanitaria* I, 326 2011.

## 5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

### Atención a la dependencia

El desarrollo del SAAD, inevitablemente ligado a la crisis económica en España<sup>261</sup>, se encuentra en un momento muy difícil, con una fuerte caída de los recursos asignados precisamente en una fase en la que hubiera requerido de un mayor empuje. En la actualidad, transcurrido el primer periodo de consolidación, en términos de gestión de solicitudes, valoraciones y asignaciones de planes personales de atención, en el que se pudo observar una gran vitalidad en el ritmo de actuación de muchas de las administraciones implicadas<sup>262</sup>, el sistema ha entrado en una fase de claro retroceso.

#### RECUADRO III-11. PROPUESTAS DE MEJORA RECOGIDAS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA

##### Desarrollo normativo

Efectuar aquellos ajustes que sean necesarios en la normativa sobre el sistema de dependencia, para conseguir los siguientes objetivos:

1. Adecuar la normativa a la realidad de la situación de dependencia en todo el territorio nacional.
2. Establecer unos criterios comunes en los aspectos básicos del sistema de la dependencia, como son el baremo de valoración de las situaciones personales de dependencia y los aspectos económicos del sistema.

##### Calidad y adecuación de la cartera de servicios

- Simplificar y clarificar el actual entramado de grados y niveles, que condicionan el proceso de valoración de las situaciones de dependencia, al no parecer que existan tantas diferencias tanto en el reconocimiento de las situaciones de dependencia como en la forma de atenderlas en función de la asignación de las prestaciones y servicios.
- Avanzar en una mayor conexión en la relación entre el baremo de valoración de las situaciones de dependencia y la asignación de servicios y prestaciones para atender estas situaciones.
- Avanzar en una mayor adecuación entre las necesidades de atención a las personas dependientes y los servicios y prestaciones que se asignan para su atención y cuidados.
- Reforzar el compromiso en la relación directa entre el cuidador familiar con la Administración y garantizar las condiciones más adecuadas a las necesidades de las personas dependientes, así como la formación básica necesaria.

261. Se crea a finales de 2006 con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y su funcionamiento comienza en 2007 a partir del anclaje del sistema en la red de servicios sociales.

262. Véanse, Memoria CES 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, capítulo III.

**RECUADRO III-11.** PROPUESTAS DE MEJORA RECOGIDAS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA *(continuación)*

**Procedimiento y sistema de información**

- Debe acometerse la adopción de recomendaciones y criterios comunes, estableciendo mecanismos de coordinación con todas las comunidades autónomas, para el establecimiento de criterios básicos del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.
- En el proceso de volcado de datos al SISAAD, es necesaria la regularización, depuración y contraste de datos periódicamente, en coordinación con las comunidades autónomas.
- Debe realizarse una reevaluación global de SISAAD.

**Aspectos económicos**

- Fijar indicadores de referencia comunes para todo el territorio nacional, para determinar el coste de los servicios.
- Fijar criterios comunes para la determinación de la capacidad económica del usuario, en función de la renta y el patrimonio y su aportación al coste de los servicios que recibe para el conjunto de territorio nacional.

Fuente: IMSERSO, *Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.*

A mediados de 2012, el MSSSI hizo público un informe de evaluación de la aplicación de la Ley de Dependencia en el que se resaltan algunos de los problemas a los que debe hacer frente el SAAD en los próximos años.

Desde 2007 hasta el final del año 2012, 1.639.990 personas habían solicitado que se valorara su situación para acceder a las prestaciones del SAAD. Este número equivaldría al 3,5 por 100 de la población en España. Andalucía, con un 4,8 por 100 y La Rioja con un 4,5 por 100 son las comunidades autónomas en las que más solicitudes se habían presentado al terminar el año.

Desde el punto de vista de la evolución, el año 2011 marcó un claro punto de inflexión en el sistema, con una fuerte caída del volumen de solicitudes de valoración. Así, de las casi 35.000 que, como promedio mensual, se presentaron en 2010, en un solo año se pasa a poco más de 9.000. En 2012 la caída continúa hasta las 2.478 mensuales.

Sin embargo, el ritmo de tramitación de los expedientes siguió siendo muy ágil. En diciembre de 2012 se habían emitido 1.538.561 dictámenes y en torno a 100.000 continuaban esperando la emisión de dictamen sobre su solicitud. Esta cifra es constante desde los primeros años de funcionamiento del SAAD.

Si al principio el volumen de la lista de espera podía estar justificado por la gran cantidad de solicitudes presentadas por los ciudadanos, en los últimos dos años en los

## CUADRO III-48. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS

(Situación a 1 de marzo de 2013)

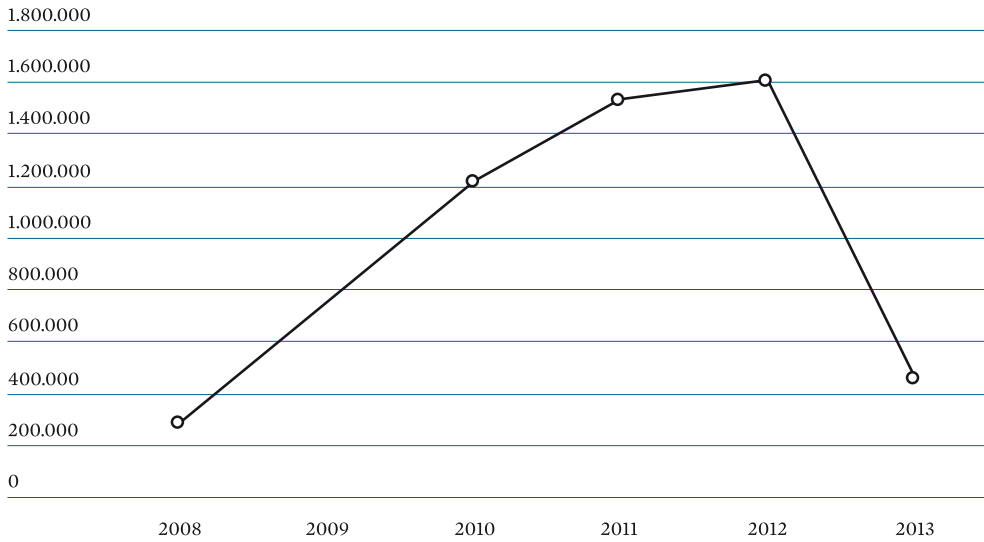
Ámbito territorial	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada CCAA	Número	% Solicitudes	Número	% sobre la población de cada CCAA
Andalucía	402.322	24,57	4,76	360.189	89,53	183.186	2,17
Aragón	46.949	2,87	3,48	45.780	97,51	19.788	1,47
Asturias	35.185	2,15	3,27	33.195	94,34	15.566	1,44
Baleares	24.228	1,48	2,16	23.527	97,11	9.487	0,85
Canarias	40.249	2,46	1,90	29.862	74,19	11.756	0,55
Cantabria	24.306	1,48	4,09	24.139	99,31	14.252	2,40
Castilla y León	104.443	6,38	4,10	99.785	95,54	62.278	2,45
Castilla-La Mancha	88.647	5,41	4,18	84.560	95,39	37.389	1,76
Cataluña	278.922	17,03	3,68	271.628	97,38	139.531	1,84
Comunidad Valenciana	107.631	6,57	2,10	105.650	98,16	41.137	0,80
Extremadura	47.402	2,89	4,28	45.457	95,90	19.541	1,76
Galicia	86.898	5,31	3,12	83.662	96,28	39.785	1,43
Madrid	174.846	10,68	2,69	169.152	96,74	80.391	1,24
Murcia	54.819	3,35	3,72	44.531	81,23	25.381	1,72
Navarra	17.416	1,06	2,70	16.960	97,38	8.584	1,33
País Vasco	85.088	5,20	3,88	79.673	93,64	39.289	1,79
La Rioja	14.492	0,88	4,48	14.488	99,97	7.163	2,21
Ceuta y Melilla	3.906	0,24	2,37	3.758	96,21	1.919	1,16
<b>Total</b>	<b>1.637.749</b>	<b>100,00</b>	<b>3,47</b>	<b>1.535.996</b>	<b>93,79</b>	<b>756.423</b>	<b>1,60</b>

Fuente: MSSSI, 2013.

que se ha registrado un retraimiento considerable en las solicitudes, lo esperable hubiera sido un descenso equivalente del número de situaciones de espera para la valoración. Sin embargo, ese descenso no se ha dado.

En lo que concierne a los niveles de afectación, si los primeros años de funcionamiento del sistema arrojaron una estructura artificialmente aguda, debido a la aplicación del calendario previsto para la incorporación de las personas con dependencia desde los casos más severos hasta los más leves, poco a poco esa estructura ha ido adquiriendo un perfil más equilibrado, hasta situarse en el actual, con un 26 por 100 valorados en grado III, un 30 por 100 en grado II, y un 9 por 100 que responden, según el baremo, al mínimo grado de afectación. En efecto, si en los primeros años llamaba la atención la distancia entre los casos más agudos, mucho más numerosos, porque fueron los primeros en ser reconocidos y en beneficiarse de los servicios y prestaciones, más adelante han ido haciéndose visibles las situaciones menos graves, aunque es cierto que predominan aún los perfiles de mayor severidad.

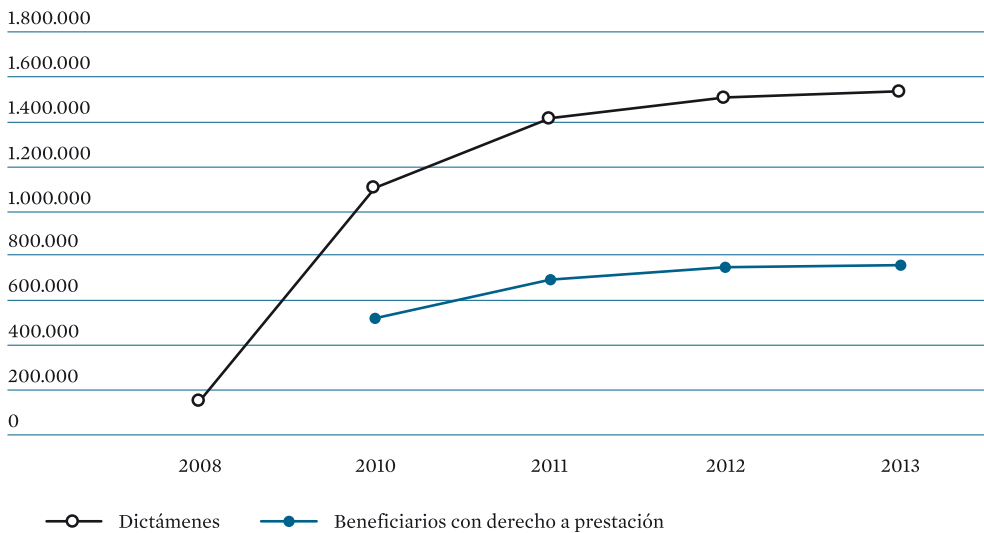
**GRÁFICO III-52. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DEL SAAD, 2008-2013**



Fuente: IMSERSO.

**GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DE DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS CON DERECHO RECONOCIDO DEL SAAD, 2008-2013**

(Número)



Fuente: IMSERSO.

**CUADRO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
(En porcentaje sobre el total de dictámenes en cada comunidad autónoma)

Ámbito territorial	Dictámenes	Grado III		Grado II		Grado I		Sin grado (%)
		nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	
Andalucía	382.084	9,58	14,40	11,98	19,98	11,09	16,21	16,48
Aragón	46.799	7,98	15,27	10,57	17,64	10,72	15,16	16,49
Asturias	30.502	9,56	12,76	9,13	13,97	10,03	14,95	23,34
Baleares	22.187	7,22	16,29	11,87	17,66	9,61	11,85	15,82
Canarias	30.840	15,80	22,62	13,41	15,75	8,97	9,05	9,27
Cantabria	24.405	10,36	16,25	11,93	15,40	9,83	12,59	16,76
Castilla y León	90.323	11,08	16,68	10,68	14,12	9,14	12,36	18,54
Castilla-La Mancha	86.465	8,16	14,04	9,30	14,36	9,98	17,28	19,86
Cataluña	255.926	6,82	14,64	11,42	18,32	9,65	14,98	16,86
Comunidad Valenciana	106.986	9,00	13,82	10,66	16,03	10,08	12,77	19,71
Extremadura	40.015	10,03	14,39	9,33	13,48	7,90	13,80	21,84
Galicia	79.797	12,44	17,82	12,93	17,16	9,61	11,95	11,43
Madrid	143.773	9,35	13,63	10,37	12,86	10,02	11,89	23,20
Murcia	49.331	14,17	18,20	14,12	18,95	11,19	13,91	9,45
Navarra	17.506	7,42	8,48	8,84	15,74	10,38	16,53	21,56
País Vasco	79.235	6,50	13,45	9,86	15,73	10,24	15,65	20,76
La Rioja	14.027	10,12	12,32	8,48	15,32	6,21	13,67	27,47
Ceuta y Melilla	3.557	7,74	12,19	9,53	12,69	6,71	11,73	29,03
<b>Total</b>	<b>1.503.758</b>	<b>9,21</b>	<b>14,81</b>	<b>11,16</b>	<b>16,85</b>	<b>10,06</b>	<b>14,34</b>	<b>17,93</b>

Fuente: MSSSI, 2013.

En la actualidad, contabilizando el número total de solicitudes que han obtenido ya dictamen y que por lo tanto tienen una valoración de su grado de afectación, 400.700, es decir, el 32 por 100 de la población dependiente valorada, tienen grado III; 460.000 (un 36 por 100) tendrían grado II, mientras que 412.000 (otro 32 por 100) se encuadrarían en el grado I.

Una vez reconocido el grado de dependencia, se establece el plan individual de atención (PIA), que recoge las prestaciones y servicios a las que la persona dependiente tiene derecho. El catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como para disponer de un asistente personal. Por otro lado, contempla incorporar los servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, si bien estos últimos hasta la fecha no se han desarrollado.

Los datos referentes a las prestaciones concedidas a lo largo de los seis primeros años de funcionamiento del SAAD muestran la vertiente más preocupante de su evolución, con un descenso muy importante del número de resoluciones como promedio mensual. Así, durante 2008 la media alcanzó casi 29.000 planes individuales de atención, cifra que disminuyó en un 31 por 100 en un solo año, y en otro 14 por 100 en el ejercicio 2010. Durante 2011 se registró una nueva e importante bajada, mientras que en 2012 el número de planes de atención individuales apenas alcanzó como promedio mensual los 2.000.

---

*Listas de espera y preponderancia de las prestaciones económicas*

El SAAD mantiene una importante lista de espera al mismo tiempo que consolida su sustentación en las prestaciones económicas, previstas como excepcionales.

Un año más se constata el ya estructural o predominio de las prestaciones de carácter económico para atender a los dependientes en el entorno doméstico, con un nuevo incremento, frente a los servicios, hecho que contraviene la voluntad de establecer la atención sobre la base de los servicios, procurando una protección de calidad, basada en servicios profesionales, y promoviendo la actividad laboral de las mujeres, que se encargan en la inmensa mayoría de los casos del cuidado de las personas dependientes.

Es importante destacar, por otro lado, el hecho de que una proporción significativa de la población a la que se ha reconocido el derecho a recibir atención a través de SAAD, en la práctica no es atendida. Terminado el año 2012 el volumen total ascendería 230.200 personas, que equivale al 23 por 100 de los dependientes con derecho a beneficiarse de las prestaciones y servicios del sistema. Las variaciones interterritoriales son igualmente llamativas, con un rango de variación cuyo límite inferior vendría dado por Castilla y León (4 por 100) y el superior por Canarias (51 por 100).

Debe recordarse, no obstante, que la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, cuyo contenido se desarrolla en el siguiente apartado, está suponiendo una disminución del volumen de la lista de espera para recibir atención, debido a la salida del



CUADRO III-50. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES

Ámbito territorial	Personas beneficiarias con prestaciones					Ratio de prestaciones por persona
	2010	2011		2012		2012
	Número	Número	Variación 10/11 (%)	Número	Variación 11/12 (%)	Número
Andalucía	180.402	191.330	6	190.160	-1	1,37
Aragón	25.434	22.473	-12	21.125	-6	1,00
Asturias	12.964	13.890	7	14.771	6	1,16
Baleares	9.060	10.404	15	9.399	-10	1,03
Canarias	8.645	10.505	22	11.851	13	1,00
Cantabria	13.832	15.227	10	13.932	-9	1,08
Castilla y León	47.598	60.090	26	62.088	3	1,26
Castilla-La Mancha	36.541	39.081	7	38.441	-2	1,39
Cataluña	110.140	118.890	8	137.269	15	1,27
Comunidad Valenciana	36.776	42.960	17	42.816	0	1,20
Extremadura	17.215	18.249	6	19.386	6	1,07
Galicia	32.897	34.092	4	39.040	15	1,10
Madrid	45.910	76.674	67	81.275	6	1,24
Murcia	22.178	26.537	20	26.187	-1	1,24
Navarra	8.801	8.129	-8	8.637	6	1,18
País Vasco	36.765	43.541	18	39.277	-10	1,19
La Rioja	7.624	7.716	1	7.391	-4	1,52
Ceuta y Melilla	1.717	1.925	12	1.924	0	1,24
<b>Total</b>	<b>654.499</b>	<b>741.713</b>	<b>13</b>	<b>764.969</b>	<b>3</b>	<b>1,25</b>

Fuente: MSSSI, 2013.

sistema de las personas valoradas con grado I, puesto que el nuevo calendario retrasa hasta 2015 su incorporación. A ello se sumarían las bajas por defunción de las personas que no llegaron a recibir atención del SAAD pese al reconocimiento de su derecho y los expedientes duplicados, entre otros.

Según recientes estimaciones<sup>263</sup>, la duración media de la espera para recibir atención desde la presentación de la solicitud a la Administración correspondiente, ascendería a quince meses, que corresponden a tres para recibir la valoración y doce para el acceso efectivo a los servicios y prestaciones, una vez aplicado el baremo. Y ello a pesar del acuerdo adoptado por las Administraciones en el seno del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia<sup>264</sup>, con el fin de reducir el tiempo máximo de espera a los seis meses desde la presentación de la solicitud.

263. No existen datos oficiales sobre esta cuestión, sin embargo, se han realizado estimaciones desde el ámbito privado.

264. Resolución 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el acuerdo del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

*Carencia de información sobre el gasto y la financiación del sistema*

Desde sus inicios se ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la información sobre el funcionamiento del sistema para poder evaluarlo incorporando las mejoras necesarias. Una de las carencias informativas más significativas es la que se refiere al gasto y la financiación, que dada la complejidad del sistema aplicado, con varios agentes y distintos niveles, resulta difícil efectuar estimaciones muy precisas.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de la Dependencia<sup>265</sup> el gobierno, oído el Consejo Territorial del SAAD, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La financiación de este nivel de protección corresponde de forma íntegra a la AGE, a través del IMSERSO, que anualmente fija en sus presupuestos el importe correspondiente a este nivel de protección. Se articula mediante el abono mensual a cada una de las comunidades autónomas del importe económico correspondiente, determinado en función del número de personas con derecho reconocido a prestaciones del SAAD y en función del grado y nivel reconocido.

La AGE participa asimismo en el nivel de protección acordado con las comunidades autónomas y con las cotizaciones sociales de cuidadores no profesionales asociados a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. En 2012<sup>266</sup> se suspende la participación de la AGE —que suponía 282 millones de euros, en el nivel acordado.

El tercer nivel de protección es el llamado nivel adicional que pueden establecer de forma voluntaria las comunidades autónomas. A diferencia de los otros dos niveles, este tiene un carácter complementario y solo algunas comunidades autónomas lo ha desarrollado. En la mayoría de ellas garantizan la percepción de una cuantía mínima de las prestaciones económicas reconocidas, independientemente de la capacidad económica del beneficiario.

Por último, en lo que toca a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, de acuerdo con la ley, los beneficiarios de las prestaciones participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. La capacidad económica se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

A falta de datos oficiales sobre la financiación y el gasto en servicios y prestaciones del SAAD, las estimaciones realizadas a partir de los datos publicados por el sistema de información del SAAD referidos a las prestaciones concedidas y los precios establecidos para cada tipo de prestación y servicio<sup>267</sup>, se calcula un gasto total para

265. Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia.

266. Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

267. Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2013.

el año 2012 que asciende a 6.570 millones de euros de los cuales el 63 por 100 vendría dado por la aportación de las comunidades autónomas, y el 21 por 100 proveniría de la Administración General de Estado, mientras que los usuarios aportarían el restante 16 por 100. Al mismo tiempo se advierte una continua disminución de los recursos aportados por la AGE y un aumento consecuente de los aportados por las administraciones autonómicas. En cuanto a las aportaciones de los usuarios, estas no habrían dejado de incrementarse desde 2009, llegando casi a triplicarse en esos cuatro años.

Entre las principales conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de atención a la dependencia recogidas en el Informe del Tribunal de Cuentas<sup>268</sup>, cabe destacar varias de las relativas a su financiación:

---

*Anomalías en la financiación del SAAD*

- Las obligaciones presupuestarias del IMSERSO en concepto de nivel mínimo no están debidamente justificadas por basarse exclusivamente en la información que las comunidades autónomas vierten en la aplicación informática, sin controles ni verificaciones que garanticen su idoneidad.
- La aplicación informática tiene numerosas deficiencias que han llevado a transferencias excesivas en concepto de nivel mínimo.
- Insuficiencia de la dotación presupuestaria del IMSERSO para hacer frente a las cuotas de seguridad social de los cuidadores no profesionales.
- Importantes diferencias entre las comunidades autónomas en la aplicación de la participación de los beneficiarios en la financiación. En algunas no se tiene en cuenta el patrimonio del solicitante a efectos de cálculo de la capacidad económica, mientras que en otras no se considera la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes. Ello podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad efectiva.

El SAAD ha experimentado cambios de notable calado con la aprobación en el mes de julio del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, a través de su artículo 22.

---

*Reforma del sistema para la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia*

Entre ellos cabe destacar: el cambio en la estructura de la dependencia con la supresión de los niveles, manteniéndose solamente los tres grados de afectación; la reducción de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales; el cambio en la situación de los cuidadores no profesionales a efectos de encuadramiento en la Seguridad Social, en

268. Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre la Ley de Dependencia desde su entrada en vigor (2007) hasta 2011, 2012.*

**RECUADRO III-12. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL SAAD A TRAVÉS DEL REAL DECRETO-LEY 20/2012**

**Prestaciones**

- Las prestaciones serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo de servicios, con la excepción de los relativos a la prevención de la dependencia y la teleasistencia (artículo 22.9).
- Reducción de las cuantías para cuidadores no profesionales, incluidos los actuales beneficiarios y los solicitantes nuevos. Reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación (disposiciones transitorias 10 y 11).
- Asignación del nivel mínimo de protección garantizado en las comunidades autónomas en función del número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida (artículo 22.3).
- Obligación de las personas en situación de dependencia, los familiares que los representen y los centros de asistencia de suministrar en todo momento toda la información que requieran las administraciones (artículo 22.1).

**Grados de dependencia**

- Eliminación de los dos niveles que dividían a cada grado de dependencia (I, II, III). No se precisa nueva valoración para quienes tuvieran ya reconocido grado y nivel (artículo 22.10).

**Cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales**

- Prestación económica: establecimiento de un plazo máximo de dos años para acceder a la prestación, desde el reconocimiento, o del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud, sin haberse dictado y notificado y no tendrán efecto retroactivo. En los casos en los que ya se hubiera generado retroactividad, su abono podrá aplazarse en pagos anuales durante un plazo máximo de ocho años (disposición final 1ª).
- Seguridad Social: el convenio especial de los cuidadores no profesionales pasa a ser voluntario. Los convenios especiales existentes se extinguen el 31/08/2012, salvo solicitud expresa de su mantenimiento antes de 1/11/2012.
- Bonificaciones: hasta 31/12/2012 reducción del 10 por 100 de la cotización (85 por 100 a cargo del cuidador y 15 por 100 a cargo de la AGE). Desde 2013 será 100 por 100 a cargo del cuidador no profesional.

**Ayuda a domicilio**

- Los servicios domésticos como la limpieza y la cocina solo podrán prestarse conjuntamente con los servicios de atención a la dependencia.

**Consejo Territorial:** pasa a integrar servicios sociales y dependencia, antes separados.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-ley 20/2012.

tanto que dejan de quedar incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General y en situación asimilada al alta; la nueva definición de la prestación económica de asistencia personal; el establecimiento de un nuevo régimen de incompatibilidades de las prestaciones; la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones de cobertura a las situaciones de dependencia, dilatándose los plazos para hacer efectivas las prestaciones a quienes se les haya reconocido el derecho (recuadro III-12).

Buena parte de los preceptos contenidos en la norma, aprobada en julio de 2012, han motivado la preocupación por la línea evolutiva que marcará desde su entrada en vigor. Así, en lo que concierne al disfrute de varios servicios por una misma persona, la eliminación de la compatibilidad entre distintos servicios pone en cuestión la calidad de la atención, puesto que se considera que en muchas situaciones se hace necesario complementar unos servicios con otros, con el fin de ofrecer una atención integral a las personas dependientes. La nueva norma dificulta seriamente la posibilidad de ofrecer la continuidad requerida en los cuidados de muchas personas, pudiendo sufrir una merma considerable de su calidad de vida. Por su parte, el incremento de las aportaciones de los usuarios, que afectará directamente al patrimonio de las personas dependientes, ha motivado también la preocupación por la accesibilidad del sistema.

Por último, mediante el Real Decreto 1364/2012<sup>269</sup>, aprobado en septiembre, se procedió a adaptar el procedimiento de reconocimiento, declaración y calificación de discapacidad a la regulación contenida en el Real Decreto 174/2011 por el que se aprobó el baremo de valoración de la dependencia, permitiendo la identificación de dicha situación en los niveles de moderada, severa y gran dependencia.

De acuerdo con el nuevo texto legal, se establece un único instrumento aplicable en cualquier situación de discapacidad y en todas las edades a partir de los tres años y se suprime el que se establecía para determinar la necesidad de asistencia de tercera persona.

## 5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

### 5.8.1. Evolución de las prestaciones y perfiles de los perceptores

El significativo avance del paro de larga duración en 2012 se está traduciendo en el aumento de la desprotección social de un número cada vez mayor de desempleados, como refleja el progresivo descenso de la tasa de cobertura, que cayó en 2012 hasta el 65,81 por 100. Se han visto afectados especialmente los parados de larga duración mayores de 52 años, así como los menores de 45 años sin cargas familiares que no reúnen

269. Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

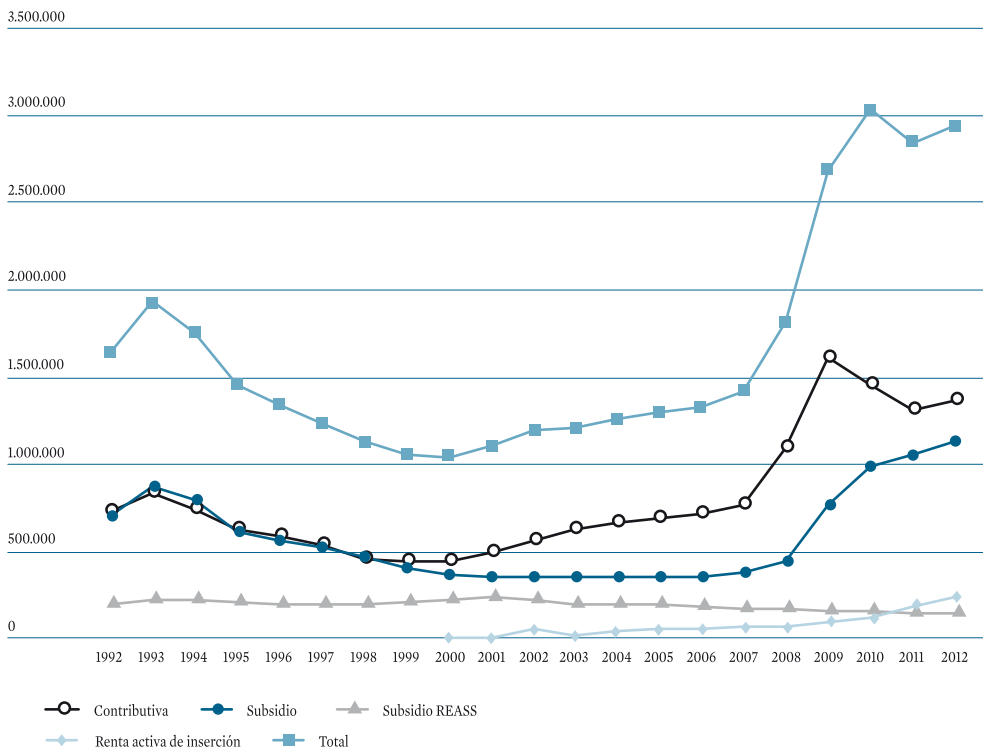
los periodos de cotización suficientes para optar a una prestación por desempleo. En este contexto, especialmente en la segunda mitad del año, se han llevado a cabo importantes reformas de los principales mecanismos de la protección por desempleo dirigidas, especialmente, a revisar la adecuación de los dispositivos del nivel asistencial de la protección, así como a reforzar la coordinación con las políticas activas<sup>270</sup>.

El volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo durante 2012 osciló entre 3.023.142 beneficiarios, alcanzado en febrero, y el mínimo de 2.836.592, de nuevo, en septiembre del mismo año (gráfico III-55).

En media anual, el número de beneficiarios en 2012 fue de 2.942.061, lo que supone 96.409 personas más que el año anterior<sup>271</sup>, de los cuales, la media de perceptores de nivel contributivo alcanzó 1.381.261 personas, siendo la media correspondiente al nivel asistencial de 1.327.027 personas (gráfico III-54).

#### GRÁFICO III-54. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPEÑO, 1992-2012

(En medias anuales según el tipo de prestación)

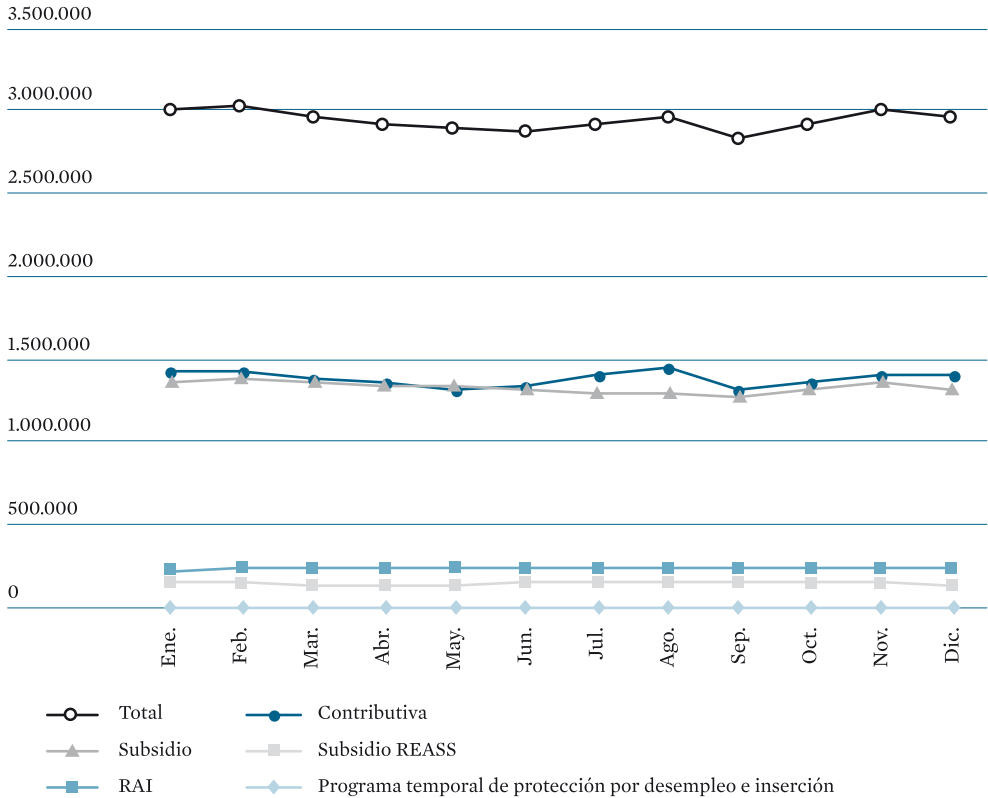


Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

270. Véase el apartado de políticas activas en el capítulo II de esta Memoria.

271. Registradas como demandantes de empleo por el SEPE, sin incluir por tanto a los solicitantes del primer empleo ni a las personas que no reúnen los requisitos de cotización.

**GRÁFICO III-55.** EVOLUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2012  
(Último día de cada mes)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El avance de la asistencialización continúa en 2012, aunque los datos no lo reflejen con claridad, como se verá más adelante, ya que en el cómputo total correspondiente a este nivel de protección, que desciende ligeramente respecto del año anterior, no se incluyen los beneficiarios del Programa Prepara (296.948 altas en 2012) que se contabilizan dentro de los destinatarios de las políticas activas, ni tampoco se incluyen los de la renta activa de inserción, cuyo número sigue en aumento (233.773 en 2012), alcanzando este año la cifra más alta desde su creación.

El número de beneficiarios del nivel contributivo experimentó este año, a diferencia del anterior, un aumento de un 4 por 100, mientras que el de los perceptores del nivel asistencial disminuyó ligeramente (un 0,3 por 100) con respecto a 2011. Descenso que coincide, junto con las causas ya expuestas, con los últimos perceptores

*Aumenta el número de perceptores del nivel contributivo*

del desaparecido Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI) cuyos beneficiarios se incluían en el nivel asistencial.

En diciembre de 2012, el número de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.403.283, lo que supone 13.310 beneficiarios más que el mismo mes del año anterior. En términos de evolución anual, de nuevo el mes de mayo registró el menor volumen de beneficiarios (1.325.375) (gráfico III-55).

Aunque la crisis económica está provocando una mayor pérdida de empleos entre los hombres que entre las mujeres, durante 2012 se produjo un aumento similar, de un 4 por 100 respecto del año anterior, en el volumen de beneficiarios de ambos sexos.

Solo en el nivel asistencial se produjo un descenso del número de perceptoras con relación a 2011 (de un 1,5 por 100).

Un año más, atendiendo a la edad del total de los perceptores de prestaciones por desempleo, en coherencia con el mayor porcentaje de población activa, el grupo más numeroso fue el de 25 a 54 años, 2.117.700 beneficiarios que representaron el 76 por 100 del total de los perceptores.

El grupo de beneficiarios del nivel contributivo de esta edad, a diferencia del año anterior, aumentó un 4,5 por 100, y de nuevo, la mayoría fueron varones (56,4 por 100) aunque la diferencia entre los sexos en este sentido es cada vez menor.

Entre los beneficiarios de 25 años en adelante, cuya mayoría fueron parados de larga duración, con 24 o más meses en situación de desempleo, se generaliza y se constata la dificultad para reincorporarse al mercado laboral.

Los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años fueron, en su mayoría, beneficiarios de 4 o menos meses de permanencia en situación de desempleo, lo cual se justifica considerando que al acumular, en su mayoría, carreras más cortas de cotización generan periodos más breves de derecho a la prestación.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo aumentó en 2012 a 17,36 meses, siendo de nuevo los beneficiarios mayores de 60 años los que acumulan los mayores periodos de prestación reconocidos, seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años, lo cual se justifica considerando que quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación suelen ser los beneficiarios de más edad (cuadro III-51).

Con relación a la cuantía media bruta de las prestaciones contributivas, se situó en 28,66 euros diarios, lo que representa un ligero aumento, casi el 1 por 100, respecto a la media del año anterior. Al igual que en años anteriores, la cuantía correspondiente a las mujeres se situó por debajo de la media (25,96 euros diarios) y la de los varones, por encima (30,61 euros diarios).

La grave situación del mercado laboral continúa haciendo mella también en el autoempleo como salida ante la pérdida del trabajo, ya que de nuevo, el número de beneficiarios que optaron por capitalizar la prestación contributiva experimentó un



**CUADRO III-51. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2006-2012**

(En meses, por edad de los beneficiarios)

<b>Edades</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
De 16 a 19 años	5,57	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04	6,17
De 20 a 24	9,32	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62	13,44
De 25 a 29	13,14	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65	13,81
De 30 a 34	15,56	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87	16,49
De 35 a 39	15,92	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82	17,78
De 40 a 44	15,70	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87	18,00
De 45 a 49	15,91	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04	18,26
De 50 a 54	17,41	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01	18,94
De 55 a 59	19,63	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09	20,48
De 60 y más	21,08	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89	21,38
<b>Total</b>	<b>15,51</b>	<b>15,12</b>	<b>14,74</b>	<b>13,78</b>	<b>13,23</b>	<b>13,09</b>	<b>17,36</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo.

descenso (-1,03 por 100) con respecto a 2011, pasando de 147.467 beneficiarios a 145.935 en 2012. Por el contrario, el número medio de días capitalizados por trabajador aumentó (pasando de 156 en 2011 a 164 en 2012), así como el importe líquido por trabajador (4.624 euros en 2011 y 4.881 euros en 2012).

*Nuevo descenso en los beneficiarios de la capitalización por desempleo*

Capitalizaron la prestación para adquirir la condición de socios de sociedades laborales, 4.327 beneficiarios (95 menos que el año anterior) y optaron por convertirse en socios de sociedades cooperativas, 3.453 perceptores, lo que significó 151 personas más que en 2011.

El mayor número de beneficiarios correspondió, nuevamente, a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, 138.155, lo que supone un 1,1 por 100 menos que en 2011, en coherencia con el descenso del número de afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

En este sentido, cabe hacer referencia a las medidas adoptadas a favor de un colectivo tan significativo en España, uno de cada seis ocupados es autónomo. Transcurrido ya más de un año de la entrada en vigor de la norma que regula la prestación por cese de actividad de los autónomos<sup>272</sup>, los datos disponibles indican que solo el 18,2 por 100 de los solicitantes pudieron, finalmente, cobrarla. La duración media de la prestación asciende a poco más de dos meses y la cuantía media, a 1.180

272. Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, en función de los periodos cotizados a partir del mes de noviembre de 2012.

euros. Todo ello ha puesto de relieve la necesidad de revisar esta prestación y de impulsar la actividad emprendedora, habiéndose aprobado medidas dirigidas a tal fin a través del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, como se verá más adelante.

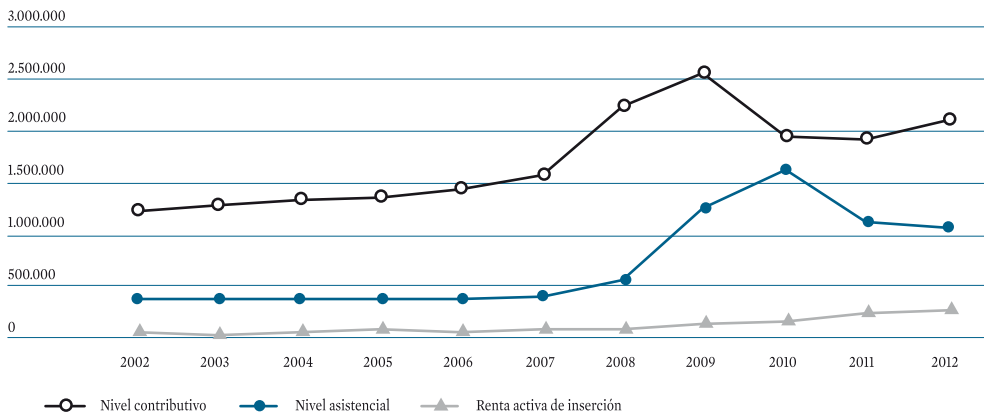
Considerando que un buen barómetro de la situación del mercado de trabajo es el análisis de la evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, en 2012 se observa un aumento de la media anual de nuevas altas en prestaciones por desempleo contributivas, a diferencia de lo ocurrido en los años inmediatamente anteriores, así como un aumento en las altas iniciales de la renta activa de inserción. Solo se aprecia una ligera disminución en las altas de la prestación asistencial (gráfico III-56).

### *Nuevas altas en prestaciones por desempleo*

Teniendo en cuenta que las causas de las nuevas altas de beneficiarios del nivel contributivo se tratan en detalle en el capítulo II de esta Memoria, cabe centrarse aquí en las causas de las nuevas altas de beneficiarios en las prestaciones de nivel asistencial, que reflejan los motivos del trasvase, que se ha venido agudizando en los últimos años, hacia este nivel de protección. El hecho de que las cifras de altas totales hayan disminuido desde 2011 respecto al año anterior se justifica, como ya se ha recordado previamente, por la desaparición del Programa temporal de protección por desempleo y la contabilización de los beneficiarios del Prepara dentro de las políticas activas de empleo.

Según las altas iniciales de beneficiarios en el año 2012, de nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, 487.887

**GRÁFICO III-56.** EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR MODALIDAD, 2002-2012



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

**CUADRO III-52. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO**

Años	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo												Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo			Programa temporal de protección por desempleo		
	Mayores de 52 años			Fijos discontinuos			Otros colectivos			de nivel contributivo			de protección por desempleo					
	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total				
2007	410.297	134.418	33	53.168	13	20.482	5	52.364	13	149.865	37	—	—					
2008	572.975	191.137	33	64.687	11	21.299	4	62.548	11	233.304	41	—	—					
2009	1.252.935	256.076	20	98.190	8	25.299	2	79.496	6	548.961	44	244.913	20					
2010	1.634.331	285.351	17	116.454	7	29.328	2	98.960	6	558.873	34	545.365	33					
2011	1.116.900	329.500	30	124.230	11	32.442	3	106.241	10	448.908	40	75.579	7					
2012	1.072.086	315.383	29	119.538	11	31.772	3	117.216	11	487.887	46	290	0					

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

beneficiarios accedieron por esta vía, cerca de un 9 por 100 más que en 2011, consecuencia del incremento del paro de larga duración sin reingreso en el mercado laboral y se traduce en la reducción de las rentas de los hogares que sufren estas situaciones.

En segundo lugar, 315.383 perceptores accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que significa un 4,3 por 100 menos respecto al año anterior. El tercer lugar correspondió de nuevo a los mayores de 52 años que accedieron a la prestación de nivel asistencial (cuadro III-52).

A finales de diciembre de 2012, el volumen total de beneficiarios del nivel asistencial alcanzó la cifra de 1.321.682, lo que supone un ligero aumento (de 0,1 por 100), respecto al mismo mes del año anterior. En cómputo global, el volumen medio de beneficiarios del nivel asistencial disminuyó en 2012 un 0,3 por 100 con respecto al año anterior debido, principalmente, a la desaparición del PRODI y al descenso en el volumen de perceptores del subsidio de los trabajadores eventuales agrarios (REASS), ya que el número de perceptores del subsidio por desempleo y de la renta agraria aumentó respecto a 2011 un 6,2 por 100 y un 13 por 100, respectivamente.

En media anual<sup>273</sup>, el número de perceptores varones, que representaron el 54,5 por 100 del total de beneficiarios, aumentó un 1,7 por 100 respecto al año anterior, superando en todos los segmentos de edad al número de perceptoras, salvo en el grupo de 20 a 24 años en el que ellas superaron al número de varones (23.300 mujeres frente a 22.100 varones). El descenso en el número total de beneficiarias en 2012 fue de un 1,5 por 100.

Con relación a la edad, al igual que el año anterior, el único segmento en el que se produce un aumento en el número de beneficiarios, y en ambos sexos, es el de 55 años o más, donde el incremento fue del 16,2 por 100 respecto a 2011, lo que pone en evidencia la gravedad del problema del desempleo entre los perceptores de más edad que sin poder reengancharse al mercado laboral perciben una renta de 426 euros hasta alcanzar la edad legal de jubilación.

Los beneficiarios de 25 a 54 años, con mayor peso en el conjunto de la población activa, y que representaron el 69 por 100 del total de perceptores del nivel asistencial, descendieron un 3,2 por 100 respecto a 2011. Sin duda, las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, afectan al volumen de este segmento de beneficiarios al suprimir el subsidio especial para mayores de 45 años y elevar la edad de 52 a 55 años para acceder al subsidio<sup>274</sup>, lo que, entre otras consecuencias, coloca en una situación de especial vulnerabilidad a los desempleados de 50

273. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

274. En los casos que se describen en el apartado dedicado a las modificaciones normativas.

años, que tras agotar los dos años de prestación por desempleo, no podrán acceder al subsidio hasta los 55 años.

Los perceptores de 20 a 24 años, de nuevo, descendieron, un 22,6 por 100.

Atendiendo al volumen total de beneficiarios del nivel asistencial, a diferencia del año anterior, el grupo mayoritario correspondió a los beneficiarios mayores de 52 años (casi un 20 por 100 más que en 2011). El segundo lugar fue para los que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años (un 7,5 por 100 menos que en 2011). De nuevo, en el tercer lugar se situaron los perceptores de subsidios por periodo cotizado inferior al mínimo para tener acceso a la prestación contributiva (que aumentaron un 11,2 por 100), lo cual es atribuible, en gran medida, a la excesiva temporalidad y a la escasa permanencia en el mercado. El cuarto lugar lo ocuparon los beneficiarios mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (cuadro III-53).

---

*Aumentan los beneficiarios del nivel asistencial mayores de 52 años*

El volumen total de beneficiarios extranjeros, que como se ha visto en el capítulo II han acusado especialmente la crisis, y que representaron en 2012 el 11,65 por 100 del total de los beneficiarios de prestaciones por desempleo, descendieron con respecto al año anterior un 11,3 por 100. El número de perceptores del nivel contributivo, que supuso casi el 45 por 100 del total de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, descendió un año más, un 4 por 100.

---

*Continúa el descenso de los beneficiarios extranjeros en todos los niveles de protección*

Del mismo modo, en el caso del nivel asistencial, los perceptores extranjeros descendieron de nuevo respecto al año anterior aunque de forma más pronunciada que en el nivel contributivo (un 21 por 100).

Una vez analizados el nivel contributivo y el asistencial, es preciso hacer referencia a los beneficiarios de la renta activa de inserción, una renta vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para determinados colectivos desempleados especialmente vulnerables<sup>275</sup>. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo, como se verá más adelante, nuevos requisitos para acceder a esta renta, lo que condiciona aún más el acceso a esta ayuda a determinados colectivos<sup>276</sup>.

---

*Aumento significativo de los beneficiarios de la renta activa de inserción*

275. Desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

276. Se detallan en el apartado de cambios normativos.

**CUADRO III-53. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO**  
(Miles de personas, en media anual)

Años	Agotamiento prestación				Fijos discontinuos	Fijos acced. prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros
	Total	Menores 46 años	Mayores 45 años	Mayores 52 años					
2000	367,9	75,4	22,9	138,3	11,6	96,9	13,5	8,6	0,5
2001	357,1	74,5	21,3	135,4	10,6	92,6	14,2	7,9	0,6
2002	354,1	77,1	20,6	139,6	9,6	85,7	14,1	6,7	0,5
2003	357,9	79,7	21,2	148,6	9,8	80,9	8,8	5,8	3,1
2004	362,7	79,8	21,5	156,1	8,9	75,3	5,6	5,2	10,3
2005	367,2	81,3	22,0	162,3	8,3	70,5	3,8	5,2	13,9
2006	373,8	82,0	22,5	166,5	8,1	67,9	2,8	5,3	18,8
2007	400,5	84,2	27,8	173,9	8,6	71,3	2,3	5,5	26,9
2008	479,9	110,8	39,5	183,2	8,6	96,7	2,4	6,3	32,4
2009	802,0	250,6	91,1	213,8	10,5	147,1	2,8	8,6	77,5
2010	1.291,5	390,2	138,7	259,3	12,6	177,0	2,9	11,6	299,1
2011	1.184,1	374,3	150,6	307,9	13,4	194,2	3,8	12,3	127,6
2012	1.186,8	346,1	161,0	367,3	14,1	215,9	3,8	13,2	65,4

Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales.  
Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes<sup>277</sup>, que representaron en 2012 casi el 8 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, aumentaron un 25,5 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando la cifra más alta desde su creación, 232.413 beneficiarios en diciembre de 2012. Por lo que vuelve a ponerse de relieve el preocupante incremento en el número de perceptores de una renta con un ámbito subjetivo de aplicación, limitado a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y mayores dificultades para encontrar un empleo.

De entre los beneficiarios de la misma, el colectivo más numeroso en 2012 fue, de nuevo, el de los mayores de 45 años (180.917 perceptores), seguido de las personas con discapacidad (34.784) y en tercer lugar, las víctimas de la violencia de género (17.178).

En cuanto a la nacionalidad, siguiendo la tendencia creciente anual, este año los beneficiarios extranjeros representaron casi el 14 por 100 del total de perceptores de la renta activa de inserción.

### 5.8.2. Cambios normativos e institucionales que afectan a la protección por desempleo

En el contexto de reformas normativas en materia de Seguridad Social llevadas a cabo a lo largo de 2012, algunas de las cuales ya han sido expuestas en el capítulo II, se han impulsado cambios normativos con importantes repercusiones en el esquema del sistema de protección por desempleo, con el fin de reforzar su viabilidad futura y de contribuir al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introdujo una serie de novedades<sup>278</sup>, algunas de las cuales son aplicables a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Así, a partir del 12 de febrero de 2012 los trabajadores desempleados beneficiarios de una prestación contributiva o subsidio por desempleo pueden ser contratados por cualquier empresa para sustituir a trabajadores mientras participen en acciones de formación, siendo obligatorio participar en este programa de sustitución, siempre y cuando el trabajo a desempeñar se considere una colocación adecuada de acuerdo a la normativa.

---

*Modificaciones  
introducidas por  
la reforma laboral*

Los beneficiarios de la prestación contributiva pueden acogerse a la nueva modalidad de contrato, denominado de apoyo a emprendedores (tiempo indefinido y a jornada completa), siempre que hayan percibido al menos tres meses de esta prestación en el momento de la contratación. Además, si lo desean, podrán compatibilizar cada mes, junto con el salario, la percepción del 25 por 100 de la prestación contributiva

277. Cifra que se actualiza anualmente.

278. Desarrolladas en el capítulo II de esta Memoria.

**RECUADRO III-13.** PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE LA LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL

**Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo**

- Obligación de participar siempre que el trabajo se considere una colocación adecuada.

**Contrato indefinido para emprendedores**

- Tres meses de prestación en el momento de la contratación.
- Baja sin haber agotado la prestación: reanudación de la prestación si no ha generado un derecho con el nuevo contrato.

**Reposición del derecho a la prestación por desempleo**

- Suspensión del contrato o reducción de la jornada de trabajo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) y posterior extinción de la relación laboral debido a despido colectivo.
- Suspensión del contrato o reducción de jornada entre el día 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive, y extinción de la relación laboral entre el día 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014\*.

\* Modificado, a su vez, por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Fuente: SEPE, MEYSS, *Medidas aplicables a los beneficiarios de prestaciones por desempleo aprobadas por la Ley de la reforma laboral.*

que estuvieran percibiendo y que tuvieran pendiente de consumir en el momento de la contratación.

Se mantiene el derecho de reposición de la prestación en los casos en que una empresa previamente haya suspendido el contrato o reducido la jornada de trabajo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) y posteriormente proceda a la extinción de la relación laboral debido a despido colectivo. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas, amplió el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo<sup>279</sup> (recuadro III-13).

279. Para beneficiarse de esta medida, la suspensión del contrato o reducción de jornada deberá tener lugar entre el día 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive, y la extinción de la relación laboral deberá producirse entre el día 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.



**RECUADRO III-14.** PRINCIPALES MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DEL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

#### **Prestación por desempleo contributiva**

- Cuantía: 70 por 100 de la base reguladora los 180 primeros días y el 50 por 100 (antes el 60 por 100) a partir del sexto mes.
- Cálculo de las cuantías máxima y mínima: IPREM en función del promedio de horas trabajadas los últimos 180 días cotizados.
- Cotización a la Seguridad Social por el 100 por 100 del importe de la cuota.

#### **Subsidio por desempleo**

- Cuantía: 80 por 100 del IPREM.
- Se suprime el subsidio especial para mayores de 45 años.
- Se modifican los requisitos para acceder al subsidio para mayores de 55 años.
- El SEPE cotizará por la contingencia de jubilación, en determinados supuestos.

#### **Compatibilidad de prestaciones y subsidios con el trabajo a tiempo parcial**

- Deducción de la parte proporcional al tiempo trabajado.

#### **Renta activa de inserción**

- Nuevos requisitos.

#### **Nuevas obligaciones de los trabajadores**

- Información y acreditación ante el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos.

Fuente: Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. SEPE, MEYSS, *Resumen de las principales modificaciones*.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introduce modificaciones en materia de prestaciones por desempleo. Así, con relación a la cuantía de la prestación contributiva de desempleo, se reduce al 50 por 100 (antes el 60 por 100) el porcentaje de la base reguladora a partir del sexto mes<sup>280</sup>. El cálculo de la cuantía máxima y mínima de la prestación se realizará teniendo en cuenta el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), calculado en función del promedio de las horas

---

*Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*

280. A las situaciones legales de desempleo producidas a partir del 15 de julio de 2012.

trabajadas durante el periodo de los últimos 180 días cotizados, ponderándose tal promedio con relación a los días trabajados a tiempo completo o parcial durante dicho periodo. Además, a partir del 15 de julio de 2012, durante la percepción de la prestación el trabajador cotizará a la Seguridad Social por el 100 por 100 del importe de la cuota que le corresponda, que se descontará de la prestación.

Asimismo, se pretende racionalizar el régimen jurídico aplicable al acceso a prestaciones y subsidios por desempleo desde contratos a tiempo parcial, reforzando la vinculación de políticas activas y pasivas de empleo. Así, se prevé que si en el momento de la situación legal de desempleo se mantienen varios trabajos a tiempo parcial, será necesario acreditar el periodo mínimo exigido en cada caso, computándose exclusivamente el contrato o contratos que se pierden.

Por lo que respecta a los subsidios por desempleo, la norma introduce una serie de medidas, con el objetivo declarado de tratar de recuperar la racionalidad del nivel asistencial y hacerlo más compatible con la vida activa<sup>281</sup>. Con este objetivo, se suprime el subsidio especial para mayores de 45 años que agoten una prestación contributiva de 720 días y se eleva la edad de 52 a 55 años de los beneficiarios que no tengan responsabilidades familiares<sup>282</sup>.

Se refuerza la vinculación entre el derecho de acceso a los subsidios y el patrimonio personal del solicitante ya que para el cálculo de las rentas se aplicará sobre el patrimonio improductivo<sup>283</sup> el 100 por 100 del interés legal del dinero vigente (antes el 50 por 100).

Desde el 1 de agosto de 2012 el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) cotiza por la contingencia de jubilación, tomando como base el 100 por 100 del tipo mínimo de cotización vigente en cada momento (hasta ahora el 125 por 100) en determinados supuestos<sup>284</sup>.

Por otra parte, se modifica el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI), exigiendo que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio para aquellas personas mayores de 45 años y parados de larga duración, que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo (1 año mínimo) acrediten la búsqueda activa de empleo, no habiendo rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se hayan negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales. Todo ello podría

281. Preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

282. Para solicitudes presentadas a partir del 15 de julio de 2012.

283. A las plusvalías o ganancias y los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio.

284. Durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 o 55 años y trabajadores fijos discontinuos mayores de 52 o 55 años. Y en el caso de perceptores del subsidio por desempleo de trabajadores fijos discontinuos menores de 52 o 55 años con un periodo de ocupación cotizada de 180 días mínimo.

restringir el acceso a esta modalidad que, como se ha visto, es una de las que más ha visto incrementado su número de perceptores en los últimos años.

Finalmente, se introducen nuevas obligaciones para los beneficiarios de las prestaciones por desempleo relativas a la comunicación de los datos de domicilio y los cambios que se produzcan en él, así como la obligación de acreditar ante el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos las actuaciones dirigidas a la búsqueda activa de empleo.

El Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Prepara), que incluye una ayuda económica de acompañamiento dirigida a desempleados que hubiesen agotado la prestación por desempleo y que había sido ya prorrogado en dos ocasiones a lo largo de 2011<sup>285</sup>, fue de nuevo prorrogado durante 2012 mediante el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto<sup>286</sup>, esta vez, tras haber analizado los resultados del Programa Prepara desde su creación. Resultados sobre los que se concluyó, tras su análisis, que habían sido hasta la fecha “decepcionantes”. El 67 por 100 de los beneficiarios, más de las dos terceras partes del total, no estuvieron ocupados durante su participación en el programa. El 8 por 100 estuvieron ocupados menos de un mes, el 18 por 100 más de dos meses y menos del 1 por 100 de los beneficiarios obtuvo un contrato indefinido<sup>287</sup>.

---

*Redefinición del  
Programa Prepara*

Respecto a las principales modificaciones que se han realizado en el programa, cabe señalar en primer lugar el incremento de la cuantía de la ayuda hasta el 85 por 100 del IPREM para aquellos beneficiarios con tres o más personas a su cargo, manteniéndose el 75 por 100 para los demás casos. Se sigue vinculando el cumplimiento del requisito de las rentas a las de la unidad familiar pero redefiniendo su composición, incluyendo ahora las rentas de los padres en caso de convivencia, en coherencia con otros programas de análoga finalidad.

En segundo lugar, dada la insatisfactoria tasa de inserción de los beneficiarios de los programas anteriores se articulan mecanismos para fortalecer la vinculación entre políticas activas y pasivas. Para ello se refuerza el seguimiento del grado de cumplimiento del compromiso de actividad, exigiendo que los solicitantes acrediten haber realizado actuaciones de búsqueda de empleo a título personal, o en colaboración con los servicios de empleo como requisito previo a la condición de beneficiarios.

285. Mediante el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; y mediante el Real Decreto-ley, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

286. Con efectos desde el 16 de agosto de 2012, hasta el 15 de febrero de 2013.

287. Véase apartado de políticas activas en el capítulo II de esta Memoria.

En tercer lugar, se revisa el régimen de incompatibilidad de la ayuda económica con otras de naturaleza similar, garantizando el acceso del SEPE a la información necesaria para comprobar dicha incompatibilidad.

Dada la situación del mercado laboral y los elevados niveles de desempleo, a principios de 2013, mediante el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. Esta norma tiene una doble finalidad: prorrogar por cuarta vez desde su creación el Programa Prepara y posibilitar una prórroga automática del programa por periodos de seis meses cuando la tasa de desempleo sea superior al 20 por 100. Cabe recordar que el programa tiene una duración limitada de seis meses para cada beneficiario que recibe la ayuda solo una vez en la vida. Lo que se prorroga, por tanto, es el programa, no la recepción de la ayuda.

Entre otras medidas, tal y como se ha mencionado ya, el citado Real Decreto-ley amplía el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo, en caso de suspensión de empleo o reducción de jornada, cuando posteriormente se extinga el contrato mediante despido colectivo<sup>288</sup> y reduce el número de peonadas para acceder al subsidio agrario<sup>289</sup>.

**RECUADRO III-15.** PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE EL REAL DECRETO-LEY 4/2013

**Menores de 30 años**

- Percepción de la prestación por desempleo compatible con alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (máximo de 9 meses).
- Capitalización del 100 por 100 de su prestación para realizar una aportación al capital social de una sociedad mercantil.
- La protección por cese de actividad, incluida en la protección frente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrá carácter voluntario.

**Impuesto de la renta de las personas físicas**

- Se suprime el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Fuente: Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

288. Siempre que el despido se produzca entre el 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

289. Para los trabajadores eventuales agrarios de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura afectados por el descenso de producción del olivar a consecuencia de la sequía.

Con el objetivo de impulsar una serie de medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se promulgó el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que introdujeron, además de las que se desarrollan en el capítulo II de la Memoria, algunas modificaciones en materia de prestaciones por desempleo relacionadas, principalmente, con la compatibilización de la prestación por desempleo, con el inicio de una actividad por cuenta propia y con la ampliación de las posibilidades de capitalización de la prestación por desempleo.

Así, para los menores de 30 años la percepción de la prestación por desempleo pasa a ser compatible con la situación de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos durante un máximo de 9 meses, siempre que no tengan trabajadores a su cargo.

Los beneficiarios de prestaciones por desempleo, menores de 30 años, podrán capitalizar hasta el 100 por 100 de su prestación para realizar una aportación al capital social de una sociedad mercantil, siempre y cuando se establezca una vinculación profesional o laboral de carácter indefinido. Dicha capitalización podrá utilizarse para adquirir servicios de asesoramiento, formación e información, así como para cubrir los gastos de constitución de una nueva sociedad.

En el supuesto de que el desempleado inicie una actividad por cuenta propia y cause baja en el plazo de cinco años, podrá reanudar el cobro de la prestación a la que tenía derecho.

Con relación a la protección por cese de actividad, incluida en la protección frente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrá carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años.

Finalmente, en el ámbito del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, se suprime el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Entre las medidas que introduce este Real Decreto-ley, se incluyen varias novedades relacionadas con las prestaciones por desempleo centradas, principalmente, en los perceptores de mayor edad. Así, se dispone que para aquellos mayores de 55 años que hayan agotado la prestación o subsidio por desempleo, o que no tengan derecho a los mismos, tendrán la consideración de colectivo prioritario para la aplicación de políticas activas de empleo a fin de fomentar su permanencia en el mercado laboral.

A efectos de cumplir el requisito de carencia de rentas para acceder al subsidio para los mayores de 55 años, se exige, que la suma de las rentas de todos los integrantes de

---

*Medidas de desarrollo de la estrategia de emprendimiento y empleo joven relacionadas con las prestaciones por desempleo*

---

*Medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*

**RECUADRO III-16.** PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE EL REAL DECRETO-LEY 5/2013

**Perceptores mayores de 55 años**

- Colectivo prioritario.
- Carencia de rentas: suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar no superior al 75 por 100 del SMI.

**Control de la Entidad Gestora de la prestación por desempleo**

- Pueda exigir a los trabajadores despedidos, la acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente.

**Despidos colectivos a trabajadores de 50 o más años**

- Aportaciones económicas de las empresas: importe bruto de las prestaciones o subsidios por desempleo, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social realizadas por el SEPE.

Fuente: Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte de las pagas extraordinarias. Hasta ahora, solo se tenían en cuenta las rentas del beneficiario.

Por otra parte, se añade la posibilidad de que la entidad gestora de la prestación por desempleo pueda exigir a los trabajadores que hayan sido despedidos<sup>290</sup>, la acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente, como un control posterior dirigido a evitar comportamientos fraudulentos.

Con el fin de evitar la discriminación de los trabajadores de 50 o más años en los despidos colectivos se penaliza a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años con aportaciones económicas. Para el cálculo de tales aportaciones se tendrá en cuenta el importe bruto de las prestaciones o subsidios por desempleo de los trabajadores de 50 o más años afectados por este despido, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social realizadas por el SEPE.

Finalmente, cabe recordar que en el marco del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013, se aprobó la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, entre cuyos objetivos estaba el de corregir la obtención y el disfrute en

290. En virtud de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 208 de la Ley general de la Seguridad Social.

fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquellas o cuando se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. A este Plan se refiere con más detalle el apartado sobre Inspección de Trabajo del capítulo II de esta Memoria.

### **5.8.3. Evolución del gasto en protección por desempleo**

Las previsiones de caída del gasto por desempleo en 2012 motivaron un presupuesto inicial en esta partida de 28.503,1 millones, cantidad por debajo del gasto real alcanzado en 2011 (32.263,7 millones). Sin embargo, lejos de cumplir con las cifras previstas, a finales de 2012 el gasto real en prestaciones por desempleo fue de 31.763,6 millones, lo que supone un gasto 3.260 millones superior al que había presupuestado el Gobierno, complicando así el cumplimiento del objetivo del déficit de este año (cuadro III-54).

Sin embargo, a pesar del incremento sobre las previsiones iniciales, el gasto real fue menor que el año anterior, un 1,5 por 100 menos, lo que no responde a una mejora en la ocupación, ya que el número tanto de desempleados como de perceptores de prestaciones por desempleo aumentó respecto al año anterior, sino que más bien se debe a un aumento de las situaciones de desprotección de los desempleados, considerando el descenso en la tasa de cobertura de las prestaciones, como se ha expuesto previamente, el importante peso del nivel asistencial (con cuantías de la prestación considerablemente inferiores al nivel contributivo) así como a los efectos de las reformas emprendidas a lo largo de 2012.

La mayor partida en el gasto de prestaciones, de nuevo, correspondió al nivel contributivo, 16.309,34 millones, lo que significa un 8 por 100 más de gasto que en 2011, en coherencia con el aumento en el volumen de perceptores.

Sin embargo, a pesar de que también se produjo un aumento en el número de beneficiarios del subsidio por desempleo, el gasto en esta partida experimentó un descenso de casi un 26 por 100. Las modificaciones en la protección por desempleo realizadas en la segunda mitad de 2012 han afectado, especialmente, a las cuantías percibidas por subsidios por desempleo. Así, además de la eliminación del subsidio para mayores de 45 años y la elevación a los 55 años del antiguo subsidio para mayores de 52 años, hay que considerar que se ha reducido esta prestación asistencial en algunos supuestos, como en caso de pérdida de un trabajo a tiempo parcial o de agotamiento de la prestación contributiva parcial, cuando anteriormente la cantidad del subsidio era fija independientemente del porcentaje de la prestación o del tipo de contrato de trabajo.

Cabe señalar que en el presupuesto anunciado ya para el año 2013, la partida destinada a protección por desempleo vuelve a ser inferior a la efectivamente gastada en 2012, lo que podría venir motivado tanto por el creciente incremento de personas que

**CUADRO III-54. GASTO REAL EN PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 2007-2012**  
(Millones de euros)

	Prestaciones contributivas	Subsidio por desempleo	Subsidio por desempleo - REASS	Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	Cuotas beneficiarios subsidió	Renta activa de inserción	Total
<b>2007</b>	8.261,15	1.900,85	844,85	3.265,78	433,12	322,65	15.028,40
<b>2008</b>	11.472,81	2.354,81	828,21	4.538,62	533,17	343,10	20.070,72
% variación	38,9	23,9	-2,0	39,0	23,1	6,3	33,6
<b>2009</b>	19.275,86	4.110,03	817,17	7.587,25	583,55	486,97	32.860,83
% variación	68,0	74,5	-1,3	67,2	9,4	41,9	63,7
<b>2010</b>	16.782,70	6.768,90	801,70	6.678,90	689,10	636,40	32.357,70
% variación	-12,9	64,7	-1,9	-12,0	18,1	30,7	-1,5
<b>2011</b>	15.107,90	8.307,88	770,17	6.048,49	859,93	1.169,32	32.263,69
% variación	-10,0	22,7	-3,9	-9,4	24,8	83,7	-0,3
<b>2012</b>	16.309,34	6.156,54	122,88	6.367,22	948,72	—	29.904,70
% variación*	8,0	-25,9	-84,0	5,3	10,3	—	-7,3

\* Este año no se ha dado el dato desglosado de gasto en RAI. Se incluye en el presupuesto una partida de Otras prestaciones de 1.858,9 millones que sumado a todas las demás daría el total de 31.763,6 millones.

Fuente: SEPE. Avance de liquidación del presupuesto de gastos 2012. Los datos de 2012 incluyen insuficiencias presupuestarias del ejercicio 2011 y modificaciones presupuestarias añadidas al presupuesto inicial.



agotan todos los niveles de protección, como por las reformas impulsadas este año, especialmente por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que propiciarían una disminución del gasto debido, entre otras, a la obligación de los parados de asumir su cotización a la Seguridad Social, que venía corriendo a cargo de los Servicios Públicos de Empleo, así como por la reducción al 50 por 100 de la cuota en la cuantía de la prestación contributiva a partir del sexto mes, además de las medidas ya señaladas que afectarían al gasto en prestaciones del nivel asistencial.

Los datos provisionales correspondientes al gasto en programas como el PRODI y el Prepara arrojaron un gasto en 2012 de 9.975,41 y 660.381,23 miles de euros respectivamente<sup>291</sup>. En el primer caso, la cuantía es lógicamente inferior a la de otros años, al tratarse de un programa en extinción, mientras que en el caso del Programa Prepara, la cuantía gastada representa casi el doble del gasto que supuso en 2011.

Finalmente, cabe recordar que tras la entrada en vigor de la protección por cese de actividad de los autónomos, es preciso, este año, hacer referencia también al gasto en esta partida que ascendió a 14.825,45 miles de euros. Habrá que esperar el balance del año siguiente para poder comparar el gasto en esta prestación.

## 5.9. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La pobreza relativa en la Unión Europea, y más concretamente en España, ya constituía un problema serio en el periodo anterior a que diese comienzo la crisis económica. Y es que el fuerte crecimiento económico que se produjo hasta 2007 no se tradujo en menores niveles de pobreza, que llegaba a afectar al 17 por 100 de la población europea (19 por 100 de la población española).

El actual escenario de crisis está produciendo un aumento sin precedentes de los niveles de pobreza y exclusión, al tiempo que un fuerte repunte de la desigualdad social<sup>292</sup>. Se trata de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de una crisis económica que perdura ya cinco años y que de no superarse en el medio plazo entraña el riesgo de cronificar situaciones de pobreza y desigualdad que hasta ahora podían ser coyunturales. Todo ello, en un contexto de ajustes presupuestarios que, como se ha visto en los apartados precedentes, está afectando a las principales áreas del Estado de Bienestar así como a las políticas sociales específicamente dirigidas a prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social a las que se dedica este apartado. Concretamente, y como se detalla en el capítulo I de esta Memoria (apartado 3.9.2), el presupuesto estatal destinado a los servicios sociales y a la protección social se redujo en 2012 un 16 por 100 respecto al año anterior.

291. Véase el capítulo II de la Memoria en la parte correspondiente al gasto en políticas activas de empleo.

292. Para un análisis detallado véase: Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

Consecuentemente, se está constatando un debilitamiento de las políticas de inclusión social en general y de los servicios desplegados por los servicios sociales, en particular, para hacer frente al fuerte aumento de las necesidades sociales surgidas como consecuencia de la crisis, lo que está suponiendo un transvase de las mismas a las entidades de carácter no lucrativo, que vienen soportando, cada vez con dificultades, un aumento notable de su actividad.

### 5.9.1. Pobreza, desigualdad y exclusión social

El análisis de la pobreza y la exclusión social es enormemente complejo, por cuanto se trata de situaciones que obedecen a una multiplicidad de factores económicos y sociales hasta ahora no recogidos por los indicadores oficiales de pobreza. A tenor de esta circunstancia, y en el marco de un proyecto de mejora de los indicadores del bienestar, la Unión Europea puso en marcha en 2010 un nuevo indicador de medición de la pobreza que trata de reflejar este problema de manera más completa que los indicadores ya existentes, considerando la multiplicidad de factores subyacentes.

El nuevo indicador europeo AROPE<sup>293</sup>, mide el riesgo de pobreza y exclusión social, no solo a partir del umbral de ingresos, como venía haciéndose tradicionalmente, sino incorporando también otros aspectos, como la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales de los mismos. Estos tres indicadores subyacentes, por su parte, permiten identificar los aspectos que mayor inciden sobre la pobreza y la exclusión social en términos agregados, y, por tanto, reconocer los ámbitos sobre los que la Unión Europea en su conjunto, y los Estados miembros en particular, deberán orientar sus políticas.

De acuerdo con el indicador AROPE, los niveles de pobreza y exclusión social en España han registrado un aumento notable en los últimos años de crisis económica, habiendo pasado del 23,1 por 100 en 2007 al 27 por 100 en 2011 (dato definitivo más reciente), lo que en términos absolutos se traduce en 12,3 millones de personas (2 millones más que en 2007) (cuadro III-55).

El riesgo de pobreza y exclusión social en 2011 en la UE-27 se situó en 24,2 por 100, afectando a un total de 119,5 millones de personas. Cabe destacar, sin embargo, que tras la media comunitaria existe una elevada dispersión entre los Estados miembros. Algunos de ellos cuentan con porcentajes de población en riesgo de exclusión y pobreza ciertamente elevados, tal es el caso de Bulgaria (49,1 por 100), Letonia (40,4 por 100) o Rumanía (40,3 por 100), que casi duplican la media europea. En el extremo opuesto, se sitúan República Checa (15,3 por 100), Países Bajos (15,7 por 100) y Suecia (16,1 por 100).

293. En sus siglas en inglés: *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*.

**CUADRO III-55. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2011**

Países UE	Indicadores subyacentes de pobreza						Indicador agregado AROPE	
	(a) Riesgo de pobreza monetaria		(b) Personas en hogares con baja intensidad de trabajo		(c) Privación material severa		(d) Riesgo pobreza y exclusión	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
<b>UE-27</b>	<b>16,5</b>	<b>16,9</b>	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>9,1</b>	<b>8,8</b>	<b>24,4</b>	<b>24,2</b>
Bélgica	15,2	15,3	13,8	13,7	5,7	5,7	21,6	21,0
Bulgaria	22,0	22,3	15,9	11,0	57,6	43,6	60,7	49,1
República Checa	9,6	9,8	8,6	6,6	7,4	6,1	15,8	15,3
Dinamarca	11,7	13,0	9,9	11,4	3,3	2,6	16,8	18,9
Alemania	15,2	15,8	11,4	11,1	4,8	5,3	20,6	19,9
Estonia	19,4	17,5	6,2	9,9	5,6	8,7	22,0	23,1
Irlanda	17,2	:	14,2	:	4,5	:	23,1	:
Grecia	20,3	21,4	8,0	11,8	11,5	15,2	28,3	31,0
<b>España</b>	<b>19,7</b>	<b>21,8</b>	<b>6,3</b>	<b>12,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>23,1</b>	<b>27,0</b>
Francia	13,1	14,0	9,5	9,3	4,7	5,2	19,0	19,3
Italia	19,8	19,6	10,0	10,4	6,8	11,2	26,0	28,2
Chipre	15,5	14,5	3,7	4,5	13,3	10,7	25,2	23,5
Letonia	21,2	19,1	6,1	12,6	24,9	31,4	36,0	40,4
Lituania	19,1	20,0	6,4	12,3	16,6	18,5	28,7	33,4
Luxemburgo	13,5	13,6	5,0	5,8	0,8	1,2	15,9	16,8
Hungría	12,3	13,8	11,3	12,1	19,9	23,1	29,4	31,0
Malta	14,8	15,4	9,2	8,3	4,2	6,3	19,4	21,4
Países Bajos	10,2	11,0	9,5	8,7	1,7	2,5	15,7	15,7
Austria	12,0	12,6	8,1	8,0	3,3	3,9	16,7	16,9
Polonia	17,3	17,7	10,0	6,9	22,3	13,0	34,4	27,2
Portugal	18,1	18,0	7,2	8,2	9,6	8,3	25,0	24,4
Rumanía	24,8	22,2	8,4	6,7	36,5	29,4	45,9	40,3
Eslovenia	11,5	13,6	7,2	7,6	5,1	6,1	17,1	19,3
Eslovaquia	10,6	13,0	6,4	7,6	13,7	10,6	21,3	20,6
Finlandia	13,0	13,7	8,7	9,8	3,6	3,2	17,4	17,9
Suecia	10,5	14,0	5,9	6,8	2,2	1,2	13,9	16,1
Reino Unido	18,6	16,2	10,3	11,5	4,2	5,1	22,6	22,7

(:) Dato desconocido.

- (a) *Riesgo de pobreza monetaria*: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). Dado que es una medida relativa, en función de la renta mediana del país, el umbral de pobreza varía de un país a otro.
- (b) *Hogares con muy baja intensidad de trabajo*: personas menores de cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior. Este indicador vendría a reflejar, por ejemplo, los hogares en los que todos sus miembros están en paro, o están subempleados (trabajan menos horas que la jornada habitual), o tienen contratos temporales con altos niveles de rotación, o una combinación de estas situaciones.
- (c) *Privación material severa*: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
- (d) *Indicador europeo de pobreza y exclusión social*: Personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las situaciones: (a), (b), (c). Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*. Los datos que proporciona esta encuesta se refieren, en la mayoría de los casos (a excepción de Irlanda y Reino Unido) a las rentas percibidas en el año inmediatamente anterior al de la encuesta. De manera que los datos de la encuesta de 2007 y 2011, que aquí se analizan, se refieren, en realidad, a las rentas de los entrevistados en 2006 y 2010.

El riesgo de pobreza y exclusión en España en 2011 se situó a tres puntos porcentuales respecto al promedio europeo, cuando antes de la crisis era algo inferior a aquel.

La evolución de la población en riesgo de pobreza y exclusión en los Estados miembros desde que diera comienzo la crisis y hasta 2011 fue, sin embargo, variada: aumentó en doce de ellos, disminuyó de manera notable en tres, todos ellos países del este, y apenas varió en el resto (gráfico III-57). Aun así, la tendencia mayoritaria ha sido al alza, aunque los incrementos no han sido de momento muy notables, a excepción de los producidos en Lituania, Letonia y España.

---

*Impacto diferencial de la crisis en los Estados miembros, si bien con tendencia al alza*

En términos generales, el problema principal en la UE-27 proviene del riesgo de pobreza monetaria y, en menor medida, de la población en hogares con muy baja intensidad y de trabajo de la privación material. No obstante, conviene apuntar que hay algunos países que cuentan con un elevado porcentaje de población residente en hogares con baja intensidad de trabajo, lo que constituye un factor de riesgo elevado. Entre este grupo destaca Bélgica (13,7 por 100), algunos Estados bálticos e incluso países como Alemania, Dinamarca o Reino Unido. Los países del este de Europa, por su parte, presentan un perfil distinto, caracterizado por altos índices de privación material, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

Respecto a España, los datos reflejan que el principal problema reside en la pobreza monetaria, seguido de los hogares con baja intensidad de trabajo que han aumentado notablemente en los últimos años, en consonancia con la situación del mercado de trabajo español, tal y como se ha expuesto en el capítulo II de esta Memoria. Las situaciones relacionadas con la privación material severa no han alcanzado cifras preocupantes aún, situándose muy por debajo de la mayoría de los Estados miembros<sup>294</sup>.

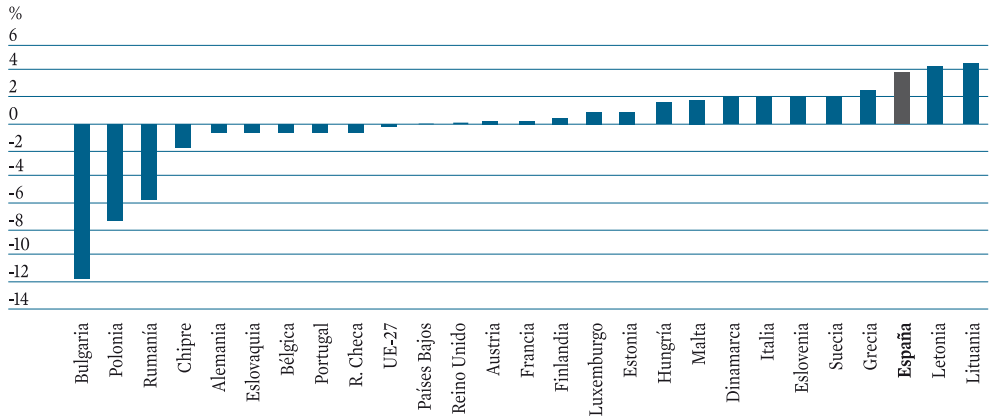
---

*España cuenta con un 21,8 por 100 de su población en situación de pobreza monetaria*

Hasta 2011 los niveles de pobreza monetaria siguieron aumentando, a pesar del descenso de las rentas medias en los últimos años (como se ha visto en el apartado 4 del presente capítulo) lo que se tradujo en una disminución de los umbrales de riesgo de pobreza, como consecuencia del aumento del grupo de población en la franja de rentas inferiores y el más acusado descenso de sus rentas medias (gráfico III-58). Concretamente, entre 2008 y 2011 el porcentaje de población en situación de pobreza monetaria (rentas inferiores a 7.770 euros anuales después de las transferencias sociales en 2008 y 7.509 en 2011) pasó del 19,5 al 21,8 por 100. De acuerdo con los datos provisionales aportados por el INE para el año 2012, el indicador de riesgo de pobreza

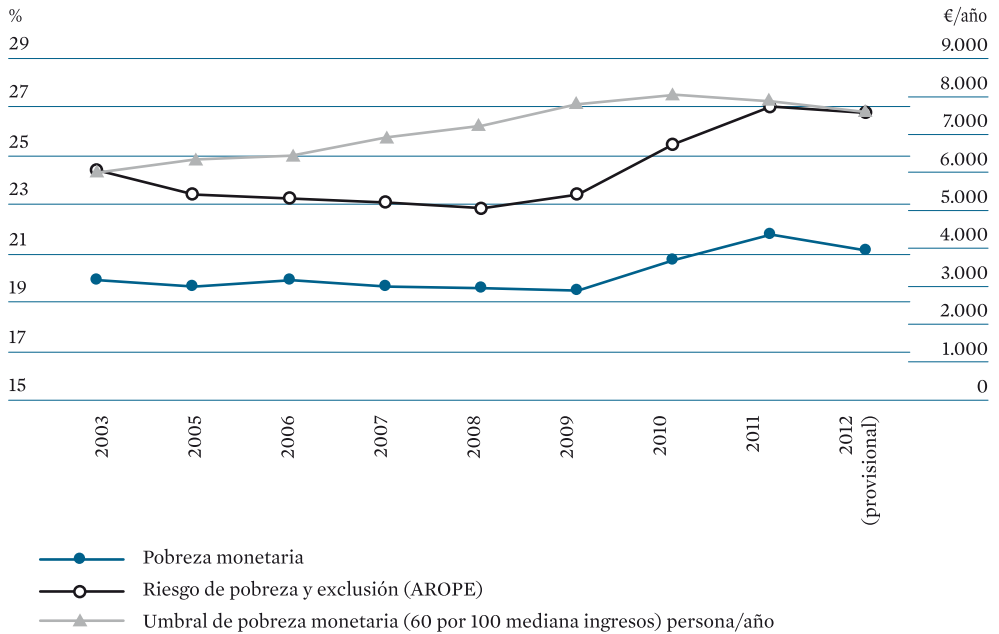
294. Aun así, conviene recordar que se han agravado algunas situaciones relacionadas con la privación material, como el pago de la hipoteca, tal y como se ha comentado en el apartado 2 de este capítulo.

**GRÁFICO III-57. VARIACIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) EN UE-27**  
(Variación en 2011 respecto a 2007)



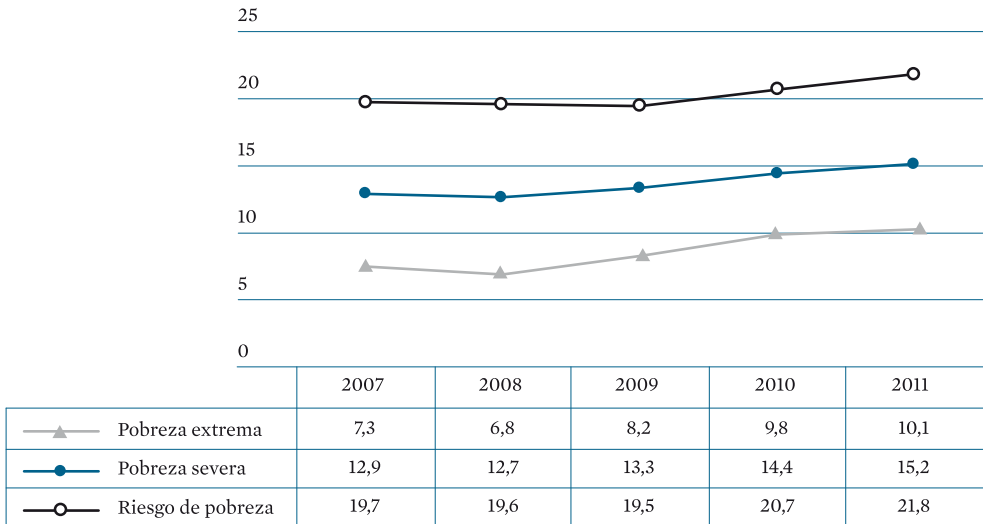
Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

**GRÁFICO III-58. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y EVOLUCIÓN DEL UMBRAL DE POBREZA MONETARIA**



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

GRÁFICO III-59. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR GRADO DE INTENSIDAD



*Pobreza extrema:* porcentaje de personas que están por debajo del 40 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). *Pobreza severa:* porcentaje de personas que están por debajo del 50 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). *Riesgo de pobreza:* porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

podría registrar un ligero descenso, que respondería al efecto estadístico de una nueva disminución de la mediana de ingresos de la población (sobre el que se calcula el indicador de pobreza monetaria), en consonancia con el agravamiento de la situación económica del país.

Atendiendo a la evolución de los distintos grados de intensidad de la pobreza monetaria, se observa que el incremento mayor y más intenso se registra en los niveles de pobreza extrema, que llega a afectar al 10,1 por 100 de la población en 2011, si bien el incremento en los niveles de pobreza severa también han sido de importancia hasta alcanzar el 15,2 por 100 (gráfico III-59). Caer en estos niveles de pobreza implica un grave empeoramiento de las condiciones de vida, mayores dificultades de salir de esa situación y, por tanto, un mayor riesgo de enquistamiento de la misma. Estos datos, por tanto, vendrían a ser indicativos de que el riesgo de cronificación de la pobreza entre un porcentaje cada vez mayor de la población está aumentando.

*Desempleados, niños y extranjeros, los más expuestos al riesgo de pobreza y exclusión*

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-56). En términos generales, los más expuestos al riesgo en España y en la Unión Europea son los desempleados, que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. Aunque en menor

**CUADRO III-56. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN (AROPE) POR DISTINTAS VARIABLES**  
(Porcentaje por grupo poblacional)

	UE-15					España	
	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
<b>Total población</b>	21,6	21,4	21,2	21,7	21,4	23,1	27,0
<b>Tipo de hogar</b>					<b>Total</b>		<b>Total</b>
2 adultos < de 65 años	17,8	16,6	16,7	16,4	16,2	15,7	23,1
Sin hijos a cargo	22,1	21,3	20,8	20,6	21,2	22,3	25,1
Con hijos a cargo	21,1	21,7	21,5	22,7	21,6	23,9	28,7
Unifamiliar con hijos a cargo	47,0	49,8	47,7	51,5	49,9	42,8	44,8
1 adulto > 65 años	30,6	30,5	28,8	26,4	25,3	49,5	26,5
<b>Nacionalidad</b>							
UE-27	25,0	22,8	24,5	25,8	23,6	30,2	32,4
No UE-27	40,3	39,6	41,0	41,9	45,2	32,1	50,1
<b>Situación laboral más frecuente</b>							
Empleo	9,9	10,3	10,1	9,9	10,0	11,8	13,8
Desempleo	62,2	64,2	63,0	63,6	64,6	45,8	58,3
Jubilación	21,9	20,7	19,4	17,9	18,2	25,5	19,2
Inactividad	41,1	40,3	40,2	41,1	42,7	37,6	38,2
<b>Edad y sexo</b>							
< 18							
Hombres	23,1	23,9	23,4	25,0	23,5	26,0	29,6
Mujeres	23,2	23,9	23,9	25,1	23,9	26,9	31,7
<b>18 a 24</b>							
Hombres	24,2	24,6	24,9	26,6	25,7	18,4	31,8
Mujeres	27,6	28,5	27,6	29,4	30,0	24,1	31,6
<b>25 a 54</b>							
Hombres	17,9	17,8	18,0	19,4	19,5	19,1	26,4
Mujeres	20,2	20,0	19,8	20,8	20,6	20,0	26,0
<b>55 y +</b>							
Hombres	19,7	18,9	18,6	17,2	17,8	24,8	23,1
Mujeres	26,0	24,8	23,6	22,3	22,1	30,5	25,7

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

medida, conviene destacar también el elevado riesgo de exclusión social y pobreza de las familias monoparentales con hijos a cargo, y de la población no comunitaria. Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil y los jóvenes. Las mujeres presentan desventajas respecto a los hombres, si bien las diferencias son mayores entre la población de mayor edad.

En España se observan algunas peculiaridades respecto al resto de Estados miembros que conviene destacar, en especial con relación a los cambios registrados como consecuencia de la crisis económica. Así, el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 13 puntos porcentuales) habiendo pasado del 45,8 por 100 en 2007, al 58,3 por 100 en 2011, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la debilidad del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis, como se ha visto en el apartado anterior.

Sin embargo, también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, mientras que la media de la UE-15 se ha mantenido prácticamente estable. Este hecho vendría a reflejar una de las principales debilidades del mercado de trabajo español, como es la mayor frecuencia de trabajos que no requieren cualificación específica, bajos salarios y un nivel elevado de temporalidad, aspectos definitorios de la calidad del empleo, en claro proceso de deterioro en los últimos años.

A la hora de analizar la pobreza hay que tener en cuenta que uno de sus principales condicionantes no es el empleo en sí mismo, sino su intensidad y continuidad a lo largo del año. De manera que los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir, hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año.

A este respecto, uno de los datos más alarmantes en el último periodo de crisis es el porcentaje de viviendas en las que todos sus miembros activos están en situación de desempleo, que ha alcanzado el 14 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2012, dos puntos porcentuales más respecto a 2011 y más de diez respecto al periodo anterior a la crisis. Asimismo, los hogares en los que, al menos, la mitad de los activos están en paro han aumentado notablemente hasta aproximarse al 31,3 por 100 en 2012, veinte puntos porcentuales más que en 2007 (gráfico III-60).

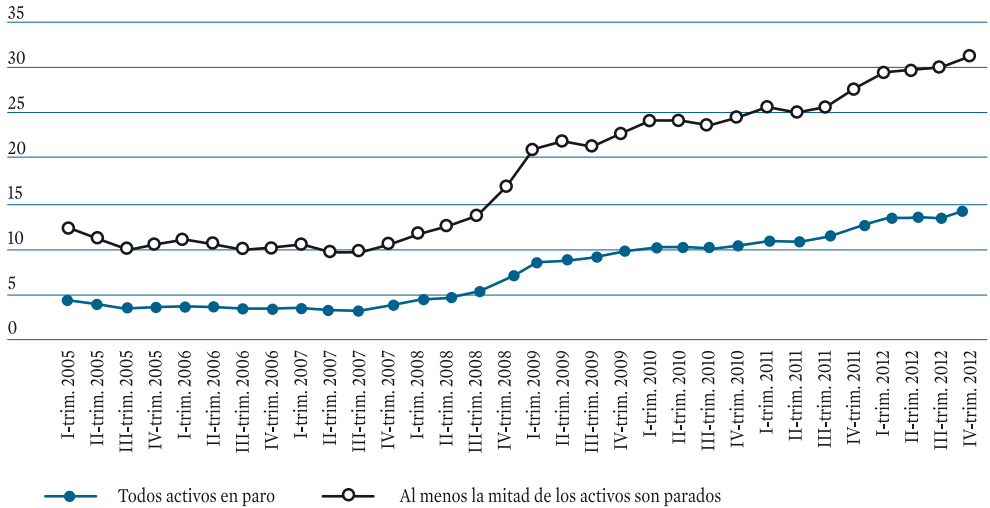
Por otro lado, los datos trimestrales que arroja la EPA muestran un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (gráfico III-61). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 280.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2012 a 436.000 (66.000 más que

---

### *Pobreza y relación con el empleo*

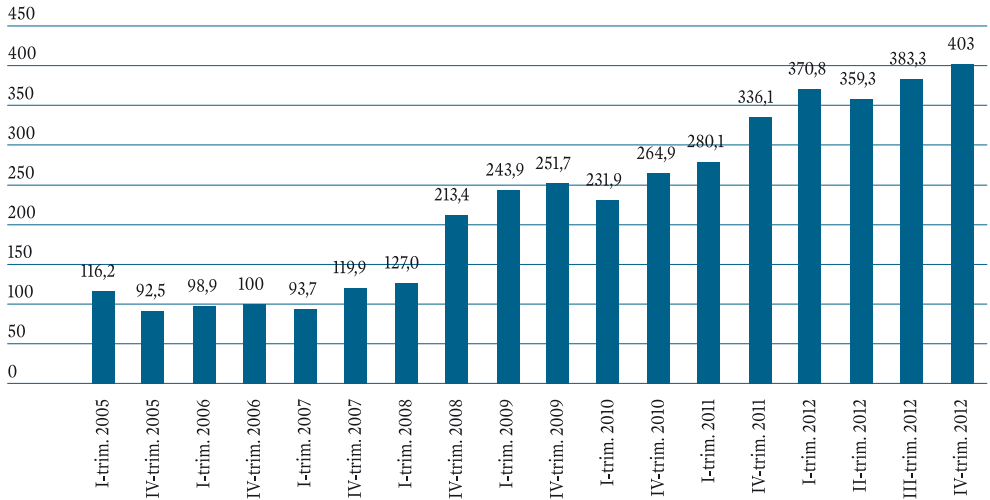


**GRÁFICO III-60. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO**  
(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**GRÁFICO III-61. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO\***  
(Miles de hogares)



\* Se consideran no perceptores de ingresos quienes hayan declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

en 2011). Se trata de un indicador indirecto de aproximación al riesgo de pobreza extrema que apunta al aumento de las situaciones de pérdida de ingresos y rentas sustitutorias, augurando un mal pronóstico para la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta, el riesgo de pobreza y la exclusión social.

El riesgo de pobreza de las mujeres ha venido siendo más elevado que el de los hombres en todos los grupos poblacionales. En los últimos años, las diferencias parecen estar acortándose, siendo especialmente llamativo el descenso de la tasa de riesgo de pobreza entre las mujeres de mayor edad respecto a la de los hombres, que apenas ha variado. Este hecho respondería al acceso a la jubilación de cohortes de mujeres con trayectorias laborales mejores y más completas.

---

*Relación con el sexo, situación familiar y nacionalidad*

Aún así, el riesgo de pobreza y exclusión social de los hogares monoparentales con hijos a cargo, encabezados en su mayoría por mujeres, sigue siendo muy elevado, dada su vulnerabilidad, especialmente ante situaciones de pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo.

La población extranjera no comunitaria es otro de los colectivos que más se está viendo afectado por la crisis económica, habiendo incrementado el porcentaje de pobreza en 18 puntos porcentuales desde 2007. El aumento del riesgo de pobreza entre la población extranjera no comunitaria ha sido, además, mucho más elevado que el experimentado por este colectivo en la Unión Europea, que se ha incrementado en 4 puntos porcentuales.

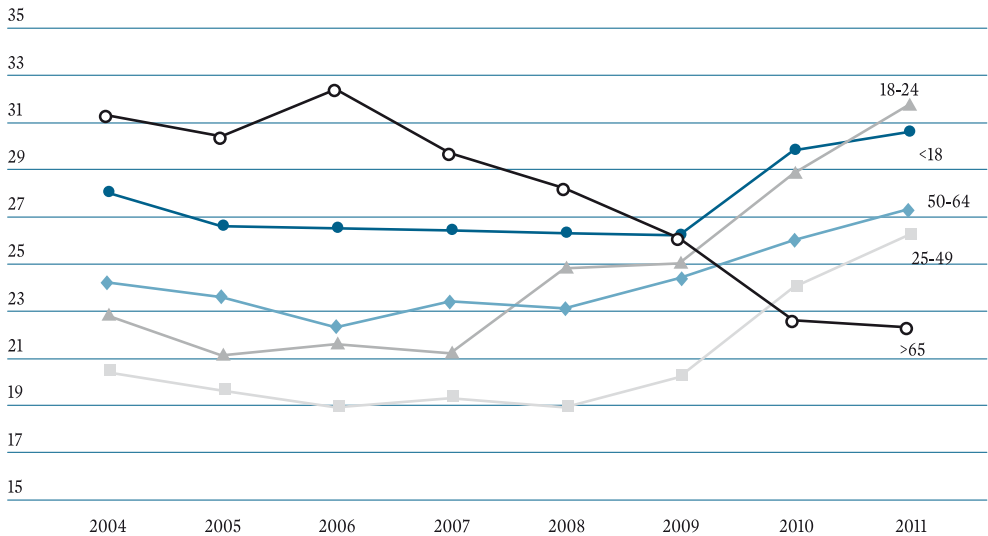
En los últimos años comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad, registrándose un progresivo aumento entre todos los grupos poblacionales, y en especial de la población joven (18-24 años), frente a una fuerte disminución de la pobreza entre la población mayor de 65 años (10 puntos porcentuales) (gráfico III-62). El paulatino incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante teniendo en cuenta que en muchos casos este grupo no suele reunir los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y presentan altos índices de fracaso escolar, con lo que, en muchos casos, la pérdida de empleo se traduce, en abandono del mercado laboral con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo.

---

*Rejuvenecimiento del riesgo de pobreza*

El aumento de las tasas de pobreza entre la población infantil en España ha sido mayor que en el promedio de la Unión Europea, superando en cerca de tres puntos la tasa total de pobreza relativa en España, lo que acentúa aun más este cambio. Este dato está directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica y elevadas tasas de desempleo. España, se sitúa así como uno

GRÁFICO III-62. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

de los países de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza de la población menor de 18 años, superado, entre otros, por países bálticos, Irlanda o Bulgaria (gráfico III-63). Se trata de uno de los datos más preocupantes de la situación actual y de cara al futuro, dados los importantes costes sociales que implica la experiencia de la pobreza en edades tempranas y el riesgo de que se transmita a la siguiente generación.

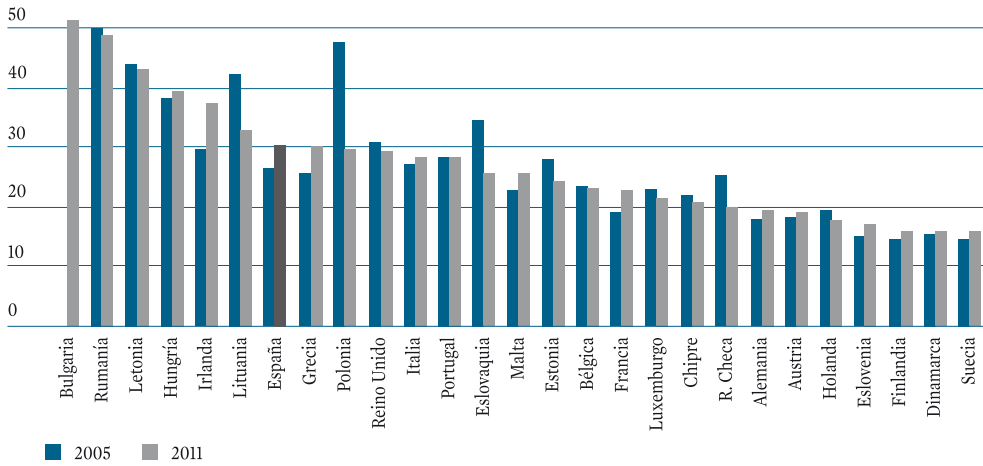
A este respecto, está ampliamente contrastada la importancia que tienen las circunstancias en las que se vivió en la infancia en la posición económica que se alcanza en la edad adulta. Los datos aportados por el último módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, dan muestra precisamente de cómo en España la situación económica de la población adulta sigue estando condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia (cuadro III-57).

*Transmisión  
intergeneracional de  
la pobreza*

Concretamente, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre no sabía leer ni escribir es del 38,4 por 100, frente al 10,7 por 100 de entre quienes el padre tenía educación superior. De los adultos que vivían en hogares que llegaban con dificultad o mucha dificultad a fin de mes cuando eran adolescentes, el 20 por 100 se encuentra en la actualidad en riesgo de pobreza, mientras que la tasa de riesgo de pobreza de los adultos que vivían en hogares sin problemas económicos se reduce al 13,5 por 100. Cabe señalar, igualmente, el mayor riesgo de pobreza de los adultos que vivían en hogares de familia numerosa, que afecta al 28,8 por 100 de los mismos.

**GRÁFICO III-63. RIESGO DE POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTIL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005-2011**

(En porcentaje)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

**CUADRO III-57. RIESGO DE POBREZA MONETARIA DE LA POBLACIÓN ADULTA SEGÚN DIVERSAS SITUACIONES DE SU ADOLESCENCIA**

(Población entre 25 y 59 años)

	Riesgo de pobreza (%)
<b>Nivel de formación padre</b>	
No sabe leer ni escribir	38,4
Educación primaria o inferior y educación secundaria primera etapa (pac.)	20,3
Educación secundaria segunda etapa	13,8
Educación superior	10,7
<b>Situación económica cuando era adolescente: dificultad para llegar a fin de mes del hogar</b>	<b>Riesgo de pobreza</b>
Con dificultad o mucha dificultad	29,0
Con cierta dificultad	22,0
Con cierta facilidad	18,2
Con facilidad o mucha facilidad	13,5
<b>Según número de menores en el hogar cuando era adolescente</b>	<b>Riesgo de pobreza</b>
5 o más menores	28,8
4 menores	21,9
3 menores	19,8
2 menores	18,5
1 menor	19,1

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo 2011: Transmisión Intergeneracional de la Pobreza*.

En definitiva, la pobreza resulta mucho más frecuente entre las personas que provienen de familias con escasa formación, así como entre quienes padecieron problemas económicos con frecuencia en su adolescencia. Provenir de una familia acomodada, no garantiza una protección absoluta contra la pobreza, pues el 13,5 por 100 de quienes nunca percibieron dificultades económicas en su adolescencia experimentan hoy la pobreza monetaria, pero sí supone un importante parapeto contra la misma. Esta información y los datos aportados sobre el fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad en el último periodo de crisis deberían alertarnos sobre los riesgos que pueda generar esta situación para el desarrollo social y económico del país en el medio y largo plazo.

### 5.9.2. Políticas de inclusión social e igualdad

El actual escenario de crisis ha elevado el porcentaje de población que vive en riesgo de pobreza en la Unión Europea y, como se ha visto en el apartado anterior, de manera especialmente intensa en algunos Estados miembros, lo que ha puesto de manifiesto que el impulso dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión en la Estrategia Europa 2020 no está siendo suficiente para hacer frente a los efectos de la inestabilidad económica y laboral de la Unión Europea en los últimos años.

La Estrategia Europa 2020 nació con el propósito de marcar un nuevo principio de la Unión Europea, consistente en lograr que Europa creciera no solo de forma inteligente y sostenible, sino además, integradora. Para ello, incidió de manera especial en la necesidad de reducir la pobreza, estableciendo, por primera vez, un objetivo cuantitativo al respecto (reducción de 20 millones de personas en situación de pobreza) al tiempo que propuso orientaciones en materia de políticas de inclusión social e igualdad en una de sus siete iniciativas emblemáticas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (recuadro III-17).

---

*Escasos resultados de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social*

Todas estas iniciativas comunitarias en materia de inclusión e igualdad social aparecieron como avances importantes, si bien sus efectos se han visto superados por el deterioro de la coyuntura económica y de los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, las políticas sociales y de igualdad se han visto limitadas por la política de estabilidad presupuestaria y financiera planteada desde el ámbito comunitario.

No puede obviarse, por otro lado, que el objetivo de reducción de la pobreza no ha contado con el compromiso suficiente de los Estados miembros, cuyos objetivos nacionales con relación al objetivo específico fijado por la Unión Europea 2020 en materia de pobreza y exclusión, presentados en los Programas Nacionales de Reformas, no daban muestra de un fuerte respaldo al respecto. Así lo señaló la propia Comisión que valoró los objetivos nacionales presentados como insuficientes puesto que podrían suponer, en el mejor de los casos, un descenso de 12 millones de personas,

**RECUADRO III-17. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020**

**Estrategia Europa 2020**

1. La inclusión social y la lucha contra la pobreza fueron incorporadas a las directrices de empleo (Directriz núm. 10).
2. Se estableció por primera vez un objetivo europeo cuantificado, consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

**Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social**

En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza en cinco ámbitos de actuación, a saber:

1. Empezar acciones en el conjunto de las políticas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social.
2. Hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la Unión Europea en apoyo a la inclusión social.
3. Promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas.
4. Trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social.
5. Mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

Comisión Europea, *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. La *Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final. Para mayor detalle, véase Memoria CES 2010, capítulo III, apartado 7.

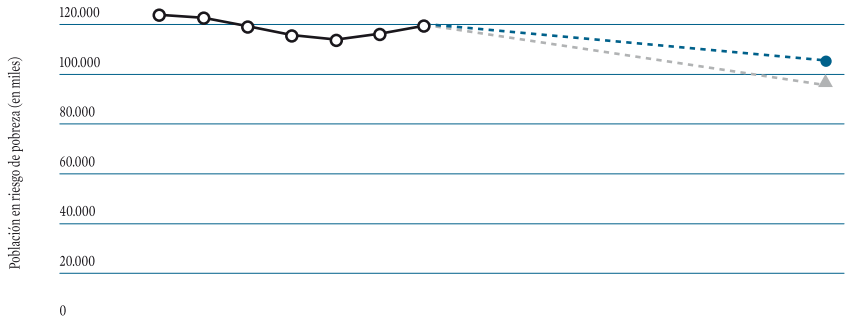
lejos del objetivo propuesto de reducción de la pobreza en 20 millones de personas en 2020<sup>295</sup> (gráfico III-64).

El aumento del riesgo de pobreza y exclusión social y laboral en muchos Estados miembros supone una grave amenaza, no solo para lograr los objetivos de crecimiento y competitividad de la Estrategia Europa 2020, sino también para el bienestar social y la calidad de vida de la población en su conjunto. Al mismo tiempo, los sistemas de bienestar se enfrentan a las consecuencias derivadas del cambio sociodemográfico y de la crisis económica y financiera, que ponen en serio peligro su viabilidad y sostenibilidad futura.

*Nuevo intento por reforzar la inversión social*

295. *Informe de Evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012*, COM (2011) 815 final. Anexo I, 23 de noviembre de 2011.

**GRÁFICO III-64.** POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN LA UE-27 2005-2011 Y OBJETIVOS PARA 2020



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
○ UE 27	123,89	122,68	119,28	115,69	113,77	116,30	119,56									
▲ Objetivo Europa 2020																96,309
● Objetivo Europa 2020 según objetivos PNR																104,300

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y de PNR 2011.

Estas son las razones por las que la Comisión presentó, tras varios meses de trabajo, el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión a comienzos de 2013,<sup>296</sup> en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados del Bienestar. Para ello, propone tres tipos de actuaciones: 1) tratar de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; 2) garantizar que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y 3) mejorar las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras<sup>297</sup>.

Las políticas emprendidas en el ámbito de la inversión social entrarán, a partir de ahora, a formar parte del Semestre Europeo. Los Estados miembros deberán incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma y la Comisión, por su parte, incluirá recomendaciones específicas al respecto a cada país.

El paquete está compuesto también por una recomendación de la Comisión *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas* destinada a combatir la pobreza infantil, en el que se incluye un marco político integrado para el desarrollo de políticas nacionales

296. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

297. Este paquete constituye el tercero aprobado por la Comisión en el último año. El primero, el Paquete de Empleo, aprobado en abril de 2012 y cuyo propósito fue priorizar las acciones a emprender para lograr los objetivos de empleo de la Estrategia de Empleo Europa 2020. El segundo paquete de medidas, el Paquete de Empleo Juvenil, estaba dirigido a combatir el desempleo juvenil, una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, y en la que se incluyó una propuesta sobre garantías juveniles. Para más información, véase el capítulo II de esta Memoria.

**RECUADRO III-18.** INVERTIR EN LA INFANCIA: PILARES ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS

1. **Acceso a recursos adecuados:** apoyando el acceso al trabajo a los padres y madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda.
2. **Acceso a servicios de calidad:** promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
3. **Derecho de los niños a participar:** mediante el apoyo a la participación de los niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Fuente: Comisión Europea, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*, COM (2013) 778 final.

de lucha contra la pobreza infantil y promoción del bienestar de los niños (recuadro III-18). Con esta recomendación, la Comisión reconoce el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de los niños, cuyas tasas de pobreza han aumentado en muchos de los Estados miembros, llegando a superar, el promedio de la población adulta.

El paquete de inversión social también iba acompañado por un conjunto de documentos de trabajo de los que destaca, en el ámbito de la inclusión social de las personas socialmente más vulnerables, el referido a las *Personas sin hogar en la Unión Europea*. En él se describe la situación de las personas que viven en esas circunstancias y se proponen estrategias integradas para favorecer su acceso a una vivienda y a su integración social, basadas en la prevención, en el desarrollo de proyectos dirigidos a apoyar a las personas que viven en estas circunstancias para que acceder a una vivienda de manera autónoma, así como a revisar las normativas y prácticas de desahucios.

El paquete de inversión social se financiará principalmente mediante el Fondo Social Europeo (FSE) de acuerdo a su presupuesto 2014-2020, pendiente aún de aprobación. La Comisión ha previsto destinar 84.000 millones de euros (frente a los 76.000 millones actuales), a dicho Fondo y ha especificado los capítulos a los que los Estados miembros deberán destinar los recursos procedentes del mismo, que en el caso de España serían básicamente, dirigidos a combatir el desempleo, la pobreza y exclusión social así como el abandono escolar.

Como mecanismo de financiación adicional, se contará con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Ayuda a los más necesitados (FEAD) que la Comisión se ha comprometido a crear y con el que se pretende garantizar los medios de subsistencia básicos a las personas con menores recursos. La Comisión, en su



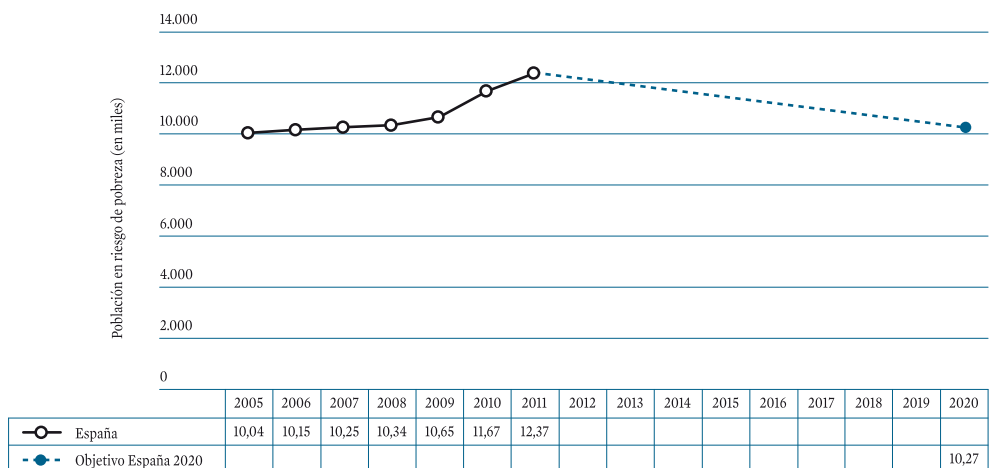
propuesta de regulación del FSE 2014-2020, calcula destinar al FEAD unos 2.500 millones de euros. Los Estados miembros serán responsables de financiar el 15 por 100 de sus programas nacionales dirigidos a proveer bienes y alimentos, corriendo el 85 por 100 restante a cargo de dicho fondo.

España, como se ha visto, es uno de los países en los que los efectos sociales de la crisis se están notando con mayor virulencia como consecuencia de una situación económica que no da visos de mejora y un mercado de trabajo fuertemente debilitado. En el marco de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y la exclusión social (de acuerdo con el nuevo indicador agregado de la Unión Europea que en España afectaba a 11 millones de personas en 2011) (gráfico III-65). Es decir, el objetivo propuesto supone reducir la pobreza en torno al 13 por 100 en los próximos diez años, un objetivo poco ambicioso, puesto que supone rebajar la tasa de pobreza y exclusión a los niveles previos a la crisis, cuando ya eran elevados, pero cuya consecución parece improbable a la vista del fuerte incremento de los niveles de pobreza desde que diera comienzo la crisis.

*España: las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social*

Con todo, y formando parte del proceso de aplicación del Método Abierto de Coordinación, el Gobierno presentó el Informe Nacional Social (INS) 2012, complemento del Programa Nacional de Reformas; en él se da cuenta de las medidas adoptadas (o en proceso de elaboración) en el ámbito de la inclusión social de acuerdo a los tres

**GRÁFICO III-65.** POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA 2005-2011 Y OBJETIVOS PARA 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y de PNR 2011.

ejes básicos asociados a la estrategia de inclusión activa propuesta por la Comisión, esto es, acceso a mercados de trabajo inclusivos, proporcionar unos ingresos mínimos adecuados y acceso a unos servicios públicos de calidad (recuadro III-19). Tal y como se señala en el INS el Gobierno se compromete a articular todas estas medidas en un

**RECUADRO III-19.** PRINCIPALES MEDIDAS EMPRENDIDAS O EN ELABORACIÓN DIRIGIDAS A FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

(Informe Nacional Social, 2012)

---

**Mercados de trabajo inclusivos**

---

Reforma laboral.

Reforma de las políticas activas de empleo.

Plan de empleo para mujeres.

Plan especial para la no discriminación salarial entre hombres y mujeres.

Elaboración de una nueva Estrategia integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Estrategia de empleo y emprendimiento juvenil.

---

**Proporcionar ingresos mínimos adecuados**

---

Prórroga del Programa de recualificación profesional (Prepara).

Plan integral de apoyo a la familia.

II Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia (2012-1015) (PENIA).

---

**Servicios de calidad**

---

Alcanzar un gran pacto de Estado para elaboración de un catálogo de referencia de los servicios sociales.

Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020.

Profundizar en el conocimiento de las personas sin hogar y propuesta de actuaciones.

Modificación del marco normativo del tercer sector para potenciar su papel.

Elaboración de un mecanismo de interlocución permanente con la Plataforma del Tercer Sector.

---

**Igualdad de oportunidades y discriminación**

---

Diseño de un nuevo Plan estratégico de igualdad de oportunidades.

Elaboración de un mapa de discriminación.

Plan integral de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Nacional Social 2012.

nuevo Plan de Acción para la Inclusión Social (2013-2016) con el que se pretende avanzar hacia la estrategia de inclusión activa. No obstante, buena parte de las medidas recogidas en el Informe Nacional Social están aún pendientes de aprobación, excepto algunas a las que se hará referencia a continuación, y apenas se da cuenta sobre los plazos y presupuestos con los que van a contar.

Respecto a las medidas referidas a los mercados de trabajo inclusivos, tal y como señala el Comité de Protección Social en su primer Informe anual sobre Europa social, se trata de un aspecto que no se ha tratado de manera amplia, habiéndose centrado en la reforma laboral y no incluyendo, sin embargo, aspectos más relacionados con la inclusión laboral de los colectivos socialmente más vulnerables, por lo que se señala la necesidad de hacer un seguimiento de la evolución de los efectos de la reforma para poder evaluar su grado de adaptación a los requerimientos de la estrategia de inclusión activa. El resto de medidas señaladas en el INS sobre este aspecto, muchas de ellas relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, están aún pendientes de ser aprobadas<sup>298</sup>.

De entre las políticas dirigidas a garantizar unos ingresos mínimos, se hace mención al papel de las rentas mínimas de inserción (RMI), instrumento de lucha contra la exclusión social que corre a cargo de los servicios sociales de las comunidades autónomas. Puede decirse que este tipo de ayudas constituyen el último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude cuando se ha finalizado el apoyo de otro tipo de ayudas sociales y no se cuenta con respaldo familiar. En 2011 (último dato disponible en el momento de la redacción de la presente edición de la Memoria), se produjo un nuevo repunte respecto al año anterior, tanto en número total de beneficiarios titulares (unos 33.000 más que en 2010), como de beneficiarios dependientes (unos 11.000 más), con lo que la cifra total de beneficiarios llega casi a duplicar a la existente antes de la crisis (gráfico III-66). Por comunidades autónomas, el mayor número de beneficiarios de estas rentas se concentran en el País Vasco y Andalucía. Esta distribución territorial de los beneficiarios tan heterogénea responde a un efecto diferente de la crisis en las distintas comunidades, así como a las distintas respuestas emprendidas por los gobiernos regionales a tenor de los recursos disponibles y de la propia normativa sobre estas prestaciones.

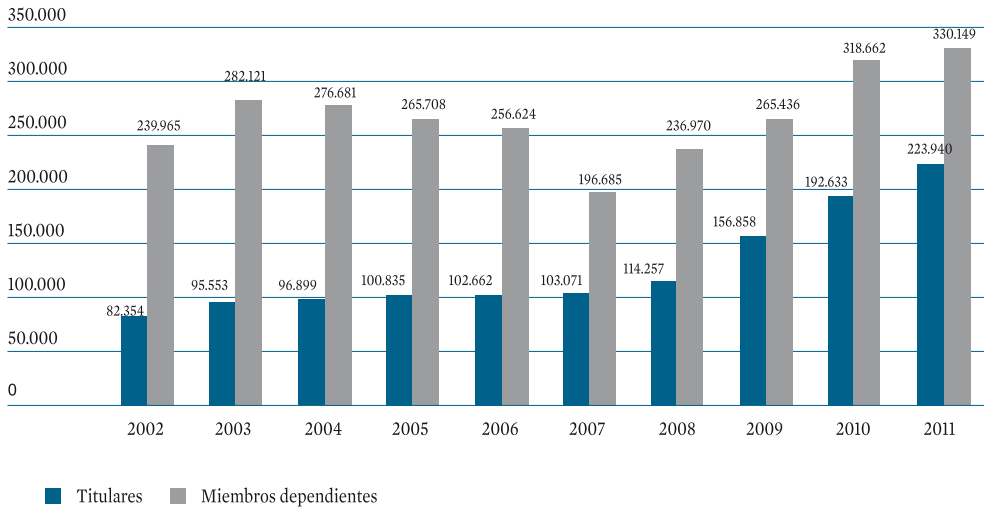
No obstante, es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en el contexto de crisis en tanto que su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias en cada año (salvo en el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes. Sería, pues, de sumo interés que se mejorara esta fuente de información

---

*Las políticas sociales no logran garantizar ingresos mínimos*

298. Sobre la reforma laboral véase Memoria CES 2011 y el capítulo II de la presente edición de la Memoria.

GRÁFICO III-66. PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2002-2011



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2010*.

tanto en lo que respecta a su actualización, como a la calidad de la información de la misma. Aun así, cabe hacer un cálculo aproximado del grado de cobertura de las RMI a partir de la tasa de pobreza monetaria y de los beneficiarios de RMI (titulares y dependientes) de cada comunidad autónoma (cuadro III-58). A este respecto, los datos vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas dejaría fuera a un porcentaje elevado de población en situación de pobreza monetaria cuya cobertura en el mejor de los casos, como es el País Vasco, alcanzaría al 66 por 100.

La insuficiencia de estas ayudas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia de un porcentaje de población cada vez más elevado está dando como resultado un transvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, las cuales declaran estar desbordadas ante el aumento de las necesidades sociales. Así, a modo de ejemplo, el número de personas atendidas por Cáritas ha pasado de 370.251 personas en el 2007 a 1.015.276 en 2011 (lo que representa un aumento del 174 por 100) (cuadro III-59)<sup>299</sup>. En los últimos años se empiezan a registrar síntomas de ralentización del crecimiento en el número de personas atendidas por sus servicios de asistencia debido a la incapacidad de la institución de asumir más demandas y a su opción de centrarse en las situaciones más graves. A tenor de estos resultados, sería conveniente tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en esta dirección dado que son, además, las que hacen frente de forma más directa a las necesidades de la población. Asimismo, habría que

299. Véase Cáritas, *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social*, septiembre de 2012.

CUADRO III-58. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN 2011

Comunidades autónomas	Gasto ejecutado	Nº perceptores (titulares prestación)	Nº perceptores (miembros dependientes)	Nº total de perceptores (titulares + dependientes)	Tasa pobreza monetaria	Población en pobreza monetaria (en miles)	Tasa de cobertura RMI <sup>(1)</sup>
Andalucía	61.601.000,0	34.154	95.972	130.126	32	2654	4,9
Aragón	14.984.746,0	4.311	10.247	14.558	17	223	6,5
Asturias	38.069.081,6	8.741	10.548	19.289	10	106	18,1
Baleares	6.499.457,6	2.327	4.516	6.843	19	204	3,4
Canarias	17.717.597,1	4.883	9.692	14.575	34	704	2,1
Cantabria	15.270.000,0	4.288	4.224	8.512	20	120	7,1
Castilla-La Mancha	3.260.000,0	1.973	5.380	7.353	32	668	1,1
Castilla y León	27.732.483,6	6.426	15.486	21.912	24	597	3,7
Cataluña	170.470.000,0	24.552	34.818	59.370	17	1248	4,8
Ceuta	216.969,7	127	418	545	27	22	2,5
Extremadura	1.412.378,6	1.178	2.025	3.203	32	352	0,9
Galicia	23.967.927,9	7.375	8.366	15.741	19	521	3,0
Madrid	71.741.000,0	17.992	34.433	52.425	16	1021	5,1
Melilla <sup>(2)</sup>	1.494.519,5	486	1.425	1.911	31	25	7,6
Murcia	3.980.654,0	1.900	2.763	4.663	26	386	1,2
Navarra	36.227.295,9	8.185	10.178	18.363	9	56	32,6
País Vasco	326.042.934,0	86.734	69.018	155.752	11	236	66,0
La Rioja <sup>(3)</sup>	4.677.564,8	1.966	—	—	24	78	0,0
Comunidad Valenciana	17.748.000,0	6.342	10.640	16.982	19	952	1,8
<b>Total nacional</b>	<b>843.113.610,3</b>	<b>223.940</b>	<b>330.149</b>	<b>554.089</b>	<b>22</b>	<b>10206</b>	<b>5,4</b>

(1) Tasa de cobertura RMI: elaboración propia calculada a partir del número total de perceptores de RMI (titulares más dependientes) respecto al total de población en situación de pobreza monetaria de cada comunidad autónoma.

(2) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Mellillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.

(3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2011.

**CUADRO III-59. INCREMENTO DE PERSONAS ATENDIDAS POR CÁRITAS**

(En porcentaje)

De 2007 a 2008	De 2008 a 2009	De 2009 a 2010	De 2010 a 2011	De 2007 a 2011
71,1	24,6	17,7	9,3	174,2

Fuente: Cáritas, VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, septiembre de 2012.

tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas<sup>300</sup>. Algunos de estos aspectos se indican entre las medidas incluidas en el INS, como es la modificación del marco normativo del tercer sector para potenciar su papel, así como la elaboración de un mecanismo de interlocución permanente con la Plataforma del Tercer Sector. Habrá que esperar a su aprobación para ver en que medida responde a las necesidades actuales.

Con todo, los datos vienen a poner en evidencia la insuficiencia de la capacidad protectora del sistema público, a pesar de que algunos dispositivos de la protección social han venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos, mitigando en gran medida los efectos más graves de la crisis en sus primeros años. Ahora bien, a medida que esta avanza se van mostrando insuficientes para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo durante largo tiempo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza.

De hecho, la capacidad de las transferencias sociales para reducir la pobreza monetaria en España es limitada, situándose entre los últimos puestos de la Unión Europea (cuadro III-60). Esta situación no es nueva, pero es de esperar que incluso empeore con la reducción del gasto social que están realizando las comunidades autónomas a raíz del compromiso adoptado en 2012 de reducir sus déficit y que muy probablemente afecte a la prestación de servicios prestados por parte de los servicios sociales, tal y como ya han anunciado algunas comunidades, como Cataluña, Extremadura o Asturias en sus presupuestos para el periodo 2012-2014.

Pero los problemas de los dispositivos de protección social de la población en riesgo de exclusión, no solo derivan de un problema de escasez de inversión económica sino también de coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas. Así se constata en el propio INS presentado por el Gobierno en 2012 en el que se da cuenta de la necesidad de avanzar hacia formas de coordinación más eficaces entre las distintas instituciones sociales implicadas en la aplicación de las políticas de inclusión social. A este respecto, en dicho INS se indica que se está trabajando en la elaboración de un catálogo de referencia de los servicios sociales y criterios comunes de calidad y buen uso de los mismos. El objetivo

300. A este respecto, conviene recordar que en 2010 se creó la Red de Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales e Igualdad, con el fin de constituir un espacio de intercambio y diálogo para mejorar la articulación de vías de cooperación entre las Administraciones públicas y las entidades de acción social en materia de inclusión social.

CUADRO III-60. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA POBREZA, 2011

Países	Riesgo de pobreza monetaria antes de transferencias sociales	Riesgo pobreza monetaria después de transferencias sociales	Efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (%)
República Checa	37,8	9,8	74,1
Hungría	51,8	13,8	73,4
Austria	43,6	12,6	71,1
Países Bajos	36,9	11,0	70,2
Luxemburgo	43,8	13,6	68,9
Francia	44,2	14,0	68,3
Dinamarca	40,4	13,0	67,8
Suecia	42,4	14,0	67,0
Finlandia	41,3	13,7	66,8
Eslovenia	40,2	13,6	66,2
Eslovaquia	38,3	13,0	66,1
Alemania	44,6	15,8	64,6
Bélgica	42,0	15,3	63,6
Reino Unido	43,4	16,2	62,7
<b>UE-15</b>	<b>43,8</b>	<b>16,7</b>	<b>61,9</b>
Lituania	49,4	20,0	59,5
Polonia	43,4	17,7	59,2
Malta	36,9	15,4	58,3
Letonia	45,7	19,3	57,8
Portugal	42,5	18,0	57,6
Estonia	41,1	17,5	57,4
Chipre	33,3	14,5	56,5
Italia	44,9	19,6	56,3
Rumanía	49,8	22,2	55,4
Grecia	44,9	21,4	52,3
<b>España</b>	<b>44,8</b>	<b>21,8</b>	<b>51,3</b>
Bulgaria	41,5	22,3	46,3

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

que se persigue es lograr garantizar el acceso a los servicios sociales para todas las personas en todo el territorio nacional para lo cual se está planeando un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas.

En la pasada edición de la Memoria, se destacó como avance destacado en el ámbito de la igualdad de oportunidades la aprobación de la Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020, cuyo propósito es profundizar en el proceso aplicativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (recuadro III-20). La estrategia se articula en dos planes de acción, el primero de ellos para el periodo 2012-2015 y el segundo para el periodo 2016-2020. A pesar de constituir una medida de gran importancia, no se han publicado aún las medidas que se articulan en

---

*Pocos avances en materia de igualdad de oportunidades*

**RECUADRO III-20. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DISCAPACIDAD 2012-2020**

Propósito: configurarse como la hoja de ruta de las futuras políticas públicas en materia de discapacidad en España, así como de las demás políticas públicas que tengan incidencia en la esfera de las personas con discapacidad.

Objetivo marco: coadyuvar al cumplimiento de los objetivos cuantificados relacionados con el mercado laboral, la educación, la pobreza y la exclusión social previstos en la Estrategia Europa 2020 y en el PNR de España 2011. Asimismo se prevén objetivos básicos e imprescindibles como la accesibilidad a los entornos, la mejora del conocimiento sobre la situación vital de las personas con discapacidad, la participación, la igualdad de trato y la no discriminación.

el plan de acción para el primer periodo, lo que viene a poner de manifiesto el retraso en su aplicación y posterior desarrollo.

Conviene, no obstante, apuntar que, en cumplimiento del mandato establecido por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se está trabajando en 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. Con esta norma se pretende regularizar y armonizar en un texto refundido tres leyes: 1) la Ley 13/1982, de Integración social de personas con discapacidad (LISMI), 2) la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y 3) la Ley 49/2007, por la que se establece el Régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En relación con los derechos de las personas con discapacidad, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), entidad representativa de la discapacidad organizada en España y organismo de seguimiento independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención, publicó un informe sobre el estado de aplicación y respeto de los derechos y principios incluidos en la Convención Internacional en relación con la violencia ejercida contra las mujeres y niñas con discapacidad en España. En él pone de manifiesto que las políticas públicas de prevención de la violencia de género no tienen en cuenta las particularidades de las niñas y las mujeres con discapacidad, a pesar de que los datos muestran una mayor exposición de estas últimas a la violencia de género.

En el ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes, en la pasada edición de la Memoria también se destacó la aprobación del segundo Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) para el periodo 2011-2014. En él se establecía un sistema de evaluación anual del que, sin embargo, no se ha realizado ninguna publicación, no



**RECUADRO III-21. OBJETIVOS GENERALES DEL PECE 2011-2014**

1. Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.
2. Generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.
3. Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas.
4. Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.
5. Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios.
6. Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social.
7. Reforzar la equidad, permanencia y el éxito académico en todas las etapas del sistema educativo.
8. Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza.
9. Contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.
10. Impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural.

pudiéndose hacer valoración alguna sobre su grado de aplicación y cumplimiento basada en objetivos cuantificables, a pesar de que, como ya se ha comentado en el apartado anterior, los extranjeros constituyen uno de los grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, riesgos que se agudizan en tiempos de crisis. Por añadidura, el Gobierno decidió suprimir el Fondo de Acogida, Integración y Atención a las personas inmigrantes, creado en 2004 para apoyar los programas encaminados a las políticas de integración por parte de las comunidades autónomas.

Los resultados en materia de igualdad durante 2012 también han sido escasos a pesar de que el PNR 2011 establecía entre sus planes el incremento de la tasa de empleo femenino, fomentando las políticas de conciliación y garantizando la provisión de servicios de atención a las personas dependientes (mediante el aumento de las plazas de educación de 0-3 años y el despliegue de servicios de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia), aspectos en los que, no solo no se han realizado avances, sino más bien medidas en la dirección opuesta, tal y como se ha señalado en apartados anteriores.

En el INS 2012 se anuncian nuevamente nuevas medidas dirigidas a facilitar la inserción laboral de las mujeres como un Plan de empleo para mujeres, un Plan especial para la no discriminación salarial entre hombres y mujeres y un Plan integral de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral. Habrá que esperar que se lleven a cabo este tipo de medidas para poder evaluar si se consigue avanzar en el terreno de la igualdad de género a pesar de la crisis, si bien, las medidas presupuestarias anunciadas para 2013 no son muy halagüeñas dado que apuntan a un recorte en las partidas destinadas a igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres así como a la prevención de la violencia de género.

No obstante, cabe destacar la aprobación del II Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2013-2016, que pretende constituir de marco integrado y transversal para

---

*II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016 y nueva estrategia de inclusión de la población gitana*

las políticas de infancia. Concretamente, se articula en torno a ocho objetivos: 1) conocimiento y sensibilización; 2) apoyo a las familias y conciliación; 3) seguridad en el uso de las nuevas tecnologías; 4) atención prioritaria en colectivos con riesgo de exclusión social; 5) prevención y rehabilitación de casos conflictivos; 6) educación de calidad; 7) defensa de su salud y 8) participación en su entorno. Además, como novedad, el Plan establece que se incorpore un

informe sobre el impacto en la infancia en todos los proyectos de ley y de reglamento, de la misma manera que ya ocurre con el impacto de género.

Cabe destacar que el Plan cuenta, por primera vez, con una estimación presupuestaria cifrada en 5.159 millones de euros para los próximos cuatro años, lo que supone un avance respecto a planes anteriores, si bien cabe preguntarse por la suficiencia de la cuantía del presupuesto para hacer frente al objetivo que persigue en el plazo temporal previsto, teniendo en cuenta el amplio grupo poblacional al que va dirigido y la gravedad de algunos de los problemas que les afecta y que se propone abordar en el Plan, como la pobreza infantil, anteriormente comentada.

Asimismo, y para dar respuesta a una comunicación de la Comisión<sup>301</sup>, se aprobó una nueva estrategia española de inclusión de la población gitana en las cuatro áreas clave: educación, empleo, vivienda y salud. En cada una de ellas marca unos objetivos cuantitativos, que se concretan en porcentajes de población, a alcanzar en el año 2020, así como unas metas intermedias para 2015. Además de estas cuatro áreas, la Estrategia establece líneas de actuación complementarias en materia de acción social, participación, mejora del conocimiento de este colectivo, igualdad de la mujer, no discriminación, promoción de la cultura y una especial atención a la población romaní procedente de otros países.

301. Comisión Europea, *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, COM (2011) 173 final.

**RECUADRO III-22. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PLAN DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2013-2016****Promoción del conocimiento de la infancia**

Desarrollo de una definición legal del concepto jurídico indeterminado “interés superior del niño”, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU.

Creación del Registro Unificado de Maltrato Infantil y el Registro de Casos de Explotación Sexual Infantil.

Aprobación de un Plan integral de atención para los menores de tres años con graves discapacidades, para facilitar la atención temprana y rehabilitación.

**Apoyo a las familias**

Está previsto avanzar en medidas que favorezcan la conciliación y la corresponsabilidad, que se concretarán en el Plan integral de apoyo a la familia, pendiente de aprobación. Asimismo, se contempla una mayor ayuda a las familias en riesgo de exclusión social o con necesidades especiales.

**Menores en situación de riesgo o desprotección**

El Gobierno va a definir, por primera vez, en una norma estatal, las llamadas situaciones de riesgo y desamparo, y se atenderá a las necesidades especiales de estos niños, priorizando siempre su integración en un núcleo familiar y la atención a sus necesidades sanitarias, educativas, etcétera. En este sentido, se va a priorizar el acogimiento familiar sobre el residencial.

**Pobreza infantil y violencia de género**

Destaca la próxima presentación de un Plan nacional de lucha contra la pobreza infantil, que identificará las acciones prioritarias a favor de la inclusión. También será un objetivo estratégico en el próximo Plan de inclusión social.

En cuanto a la violencia de género, el Plan incorpora garantías de protección de los hijos de las víctimas. Desde principios de 2013 la estadística de violencia de género incorpora a los menores que quedan huérfanos por esta causa. El Plan prevé reconocerlos como víctimas del maltrato. Se procurará, asimismo, que los hijos permanezcan con su madre en estos casos.

**Acceso a servicios de calidad (educación y sanidad)**

Se pretende garantizar una educación de calidad para todos los niños y adolescentes, así como medidas para prevenir el fracaso y el absentismo escolar y la atención a menores con necesidades especiales.

En este sentido, se impulsará la gratuidad total de la educación infantil desde los tres años de edad y la atención educativa temprana de menores con discapacidad.

El Plan incluye medidas específicas para promover una buena salud y hábitos saludables en la infancia y adolescencia, una vez más, dando prioridad a las poblaciones más vulnerables.

**Participación infantil**

El objetivo es la promoción de la participación infantil y la creación de entornos adecuados para favorecer su desarrollo (como el voluntariado infantil y juvenil o el asociacionismo). Se pretende poner a la infancia en el centro de todas las decisiones.

---

*Necesidad de reforzar  
las políticas de inclusión  
e igualdad para evitar  
una fractura social*

A lo largo de este capítulo se ha puesto en evidencia el empeoramiento de la situación social que se está registrando en España en los últimos años. No en vano, algunas medidas abordadas para hacer frente a una situación de crisis económica están dando lugar a retrocesos importantes en materia de igualdad de oportunidades e inclusión social. La subsanación de este retroceso se plantea cada vez más difícil y costosa y pasa, inevitablemente, por lograr recobrar una senda de crecimiento económico y del empleo, si bien ello no garantiza de forma automática la reducción de la pobreza ni una distribución equitativa de la riqueza generada. De modo que, aun en el contexto actual de austeridad presupuestaria y en espera de que se produzca la necesaria recuperación del empleo, siguen siendo indispensables los esfuerzos por mantener la sostenibilidad, la equidad y la calidad de las políticas sociales, de protección social e inclusión social que se abordan en este capítulo de la Memoria, dado su marcado carácter redistributivo y preventivo de rupturas nada deseables de la cohesión social.

# ÍNDICES



## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 1

I-1.	Producción y comercio mundial, 2004-2014.....	32
I-2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2005-2014 .....	34
I-3.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2011-2012 .....	40
I-4.	Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2011-2012 ..	41
I-5.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2011-2013 .....	51
I-6.	Cuadro macroeconómico 2008-2012 .....	76
I-7.	Previsiones económicas para España y la zona euro en 2013.....	82
I-8.	Retos planteados y medidas propuestas en el Programa Nacional de Reformas de España en 2012.....	87
I-9.	Principales observaciones de los interlocutores sociales sobre el Programa Nacional de Reformas de España 2012 .....	94
I-10.	VAB por sectores y trimestres, 2010-2012.....	104
I-11.	Macromagnitudes agrarias, 2011-2012.....	106
I-12.	Cuadro marco financiero plurianual .....	109
I-13.	Perspectiva comparada del sector pesquero español con la UE .....	111
I-14.	Principales conclusiones del informe del CES sobre la reforma de la política pesquera común.....	112
I-15.	Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2010-2012.....	116
I-16.	Índice de producción industrial por ramas de actividad 2005-2012 .....	117
I-17.	Situación comparativa de precios en los países de la UE en 2012 .....	121
I-18.	Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2008-2012.....	128

I-19.	Principales observaciones del CES sobre el anteproyecto de ley de la cadena alimentaria .....	130
I-20.	Indicadores del sector turismo, 2008-2012.....	132
I-21.	Reestructuración del sector financiero español prevista en el MOU .....	139
I-22.	Resumen de la reestructuración de las entidades de crédito españolas .	142
I-23.	Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2011-2012.....	160
I-24.	Comercio exterior de mercancías, 2002-2012.....	164
I-25.	Exportaciones españolas de bienes a los países objeto de PIDM, 2001-2012 .....	165
I-26.	Comercio exterior de servicios no turísticos en 2012.....	167
I-27.	Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2010-2012 .....	169
I-28.	Rentabilidad de la renta fija pública y privada a medio y largo plazo, 2009-2012 .....	176
I-29.	Balanza financiera, 2011-2012 .....	178
I-30.	Productividad, remuneración por asalariado y coste laboral unitario real en los principales sectores, 2001-2012.....	187
I-31.	Principales rúbricas del IPC en 2012 .....	195
I-32.	Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2011-2012 .....	200
I-33.	Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2012 .....	200
I-34.	Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2007-2012.....	203
I-35.	Efecto recaudatorio de los cambios normativos en los principales impuestos en 2012 .....	208
I-36.	Pérdida de recaudación de los principales impuestos desde el inicio de la crisis.....	209
I-37.	Presupuestos Generales del Estado para 2013 consolidados.....	212
I-38.	PGE para 2013: gasto consolidado por funciones o políticas.....	214
I-39.	Previsión de recaudación de los principales impuestos estatales para 2013 .....	216
I-40.	Reformas tributarias aprobadas entre enero de 2012 y marzo de 2013 ..	217
I-41.	El ajuste presupuestario de las comunidades comprometido para 2013	220
I-42.	Presupuestos agregados de las comunidades autónomas para 2013.....	221
I-43.	Proyecciones presupuestarias de las Administraciones públicas.....	223
I-44.	Déficit primario, cíclico y estructural en España según el MEC y la Comisión Europea, 2012-2014 .....	228
I-45.	Sectores productivos por comunidades autónomas en 2012.....	233
I-46.	PIB per cápita regional en 2012.....	237
I-47.	Arquitectura de la política de cohesión.....	243



## CAPÍTULO 2

II-1.	Principales resultados de los 8 países que han sido apoyados por el FSE.	268
II-2.	Variables básicas del mercado laboral español, 2008-2012 .....	272
II-3.	Tasas de empleo y paro en las comunidades autónomas, 2007-2012.....	278
II-4.	Población en el mercado de trabajo, por sexo y edad, 2012 .....	281
II-5.	Tasas de actividad, empleo y paro por sexo y grupos de edad, 2012 .....	287
II-6.	Ocupados por ramas de actividad en 2012 y evolución desde 2008 .....	289
II-7.	Evolución sectorial del empleo: afiliados por ramas y subramas de actividad, 2012 .....	292
II-8.	Empleo por ocupaciones, 2012.....	296
II-9.	Ocupados por situación profesional, 2012 .....	298
II-10.	Evolución del número de empresas en la crisis, 2007-2012 .....	299
II-11.	Evolución del empleo asalariado por tipo de contrato y sector institucional, 2007-2012 .....	299
II-12.	Empleo total y asalariado por tipo de jornada y sexo, 2012.....	301
II-13.	Distribución de los ocupados a tiempo parcial por motivo, 2011-2012....	302
II-14.	Evolución de los contratos registrados por grandes modalidades.....	305
II-15.	Contratos temporales por duración, 2012 .....	307
II-16.	Altas de prestaciones por desempleo, según causa del cese en el trabajo, 2007-2012 .....	309
II-17.	Trabajadores afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2007-2012...	312
II-18.	Distribución de los afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2007-2012 .....	315
II-19.	Coordinación entre los objetivos del PAPE 2012 y del Real Decreto-ley 3/2012 .....	318
II-20.	Coordinación entre los objetivos del PAPE 2012 y las medidas recogidas en el PNR de 2012 .....	320
II-21.	Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2010 .....	326
II-22.	Presupuesto de gasto del SEPE, 2008-2012.....	329
II-23.	Gasto total en desempleo, 2012.....	331
II-24.	Volumen de ofertas gestionadas por el SEPE .....	333
II-25.	Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2012 .....	335
II-26.	Contrato de apoyo a emprendedores e indefinidos a tiempo completo..	337
II-27.	Programas de empleo y formación, 2012.....	339
II-28.	Formados y colocados según sus características, avance 2012 .....	342
II-29.	Formados y colocados por familia profesional, avance 2012.....	343
II-30.	Formación para el empleo, 2011-2012.....	344
II-31.	Participantes en acciones de formación de demanda según tipo de acción formativa, 2011-2012.....	345

II-32.	Principales acuerdos de diálogo social tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2012-2013.....	360
II-33.	Objetivos expresos y principales medidas contenidas en la reforma laboral 2012 .....	364
II-34.	Curso de la negociación colectiva, 2008-2012 .....	381
II-35.	Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2002-2012 .....	383
II-36.	Evolución de la estructura de la negociación colectiva 2002-2012 .....	384
II-37.	Evolución de los convenios firmados y revisados, 2003-2012 .....	388
II-38.	Convenios firmados según ámbito de vigencia, 2003-2012 .....	389
II-39.	Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2002-2012 .....	393
II-40.	Derivas salariales, 2002-2011.....	394
II-41.	Cláusulas de retribución salarial según ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2010-2012 .....	399
II-42.	Evolución de la jornada pactada, 2002-2012.....	403
II-43.	Jornada pactada por tramos, 2001-2012 .....	404
II-44.	Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional, 2006-2012 .....	410
II-45.	Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones, 2006-2012 .....	415
II-46.	Empresas y trabajadores afectados por inaplicación de convenios.....	418
II-47.	Huelgas, principales características.....	421
II-48.	Motivación de las huelgas .....	422
II-49.	Conflictos ante el SIMA, principales características .....	426
II-50.	Solución autónoma de conflictos ante órganos autonómicos, 2012 .....	428
II-51.	Conciliaciones y mediaciones administrativas, evolución y resultados ..	430
II-52.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 2002-2012 .....	433
II-53.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2011-2012 ....	434
II-54.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2011-2012 .....	441
II-55.	Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2012.....	445

### CAPÍTULO 3

III-1.	Principales indicadores demográficos.....	457
III-2.	Reducción de la desigualdad de ingresos monetarios al tomar en consideración distintos servicios públicos, OCDE 2007 .....	461
III-3.	Evolución del gasto público por funciones.....	462
III-4.	Clasificación funcional de servicios públicos fundamentales y evolución presupuestaria 2013/2012 .....	463
III-5.	Niveles de referencia del rendimiento y de competencias. España y UE-27 .....	465

III-6.	Prioridades estratégicas de los Estados miembros para que la educación sea un activo esencial para el crecimiento.....	467
III-7.	Gasto público por alumno en enseñanza no universitaria, 2009-2010....	481
III-8.	Becas y ayudas al estudio en infantil y en las enseñanzas obligatorias y postobligatorias .....	482
III-9.	Ratio alumnos-profesor (2010), número de horas de clase (2009) y número de horas lectivas obligatorias durante el curso escolar (2010).....	484
III-10.	Tasas de participación en actividades de educación formal y/o no formal.....	498
III-11.	Procedimiento de ejecución y adjudicación por ejecución hipotecaria, y daciones en pago de primera vivienda, 2012.....	507
III-12.	Variación de las principales características de las personas sin hogar....	512
III-13.	Comparación del número de viviendas en 2001 y 2011, según su uso ....	515
III-14.	Evolución del acceso a la vivienda en España, 2000-2012 .....	519
III-15.	Precios en venta y alquiler e índices .....	525
III-16.	Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Objetivos y porcentaje de cumplimiento por programas .....	531
III-17.	Viviendas según tipo de vivienda y año de construcción del edificio .....	533
III-18.	Evolución de la construcción residencial en España y UE-15 .....	535
III-19.	Evolución de las tasas de variación del gasto en consumo por hogar .....	563
III-20.	Estructura del consumo de los hogares, 2006-2011.....	566
III-21.	Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares, 2006-2011....	567
III-22.	Evolución del gasto en protección social por funciones, España/UE-27 ...	578
III-23.	Jubilación y pensiones en la Unión Europea. Algunos indicadores comparados .....	580
III-24.	Jubilación anticipada: cambios introducidos por el RD-ley 5/2013.....	589
III-25.	Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social, 2012 .....	592
III-26.	Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2012 .....	597
III-27.	Afiliados medios en alta por sectores de actividad en diciembre de 2012. Régimen General y Régimen Especial de Autónomos .....	601
III-28.	Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, diciembre de 2012.....	603
III-29.	Presupuesto de la Seguridad Social para 2013.....	605
III-30.	Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2012 .....	607
III-31.	Pensiones contributivas e importe medio según clase y régimen, 2012..	609
III-32.	Pensiones en vigor por sexo.....	612
III-33.	Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados .....	615
III-34.	Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) y pensión media, por edad.....	617

III-35. Distribución del importe de las pensiones en vigor por conceptos .....	619
III-36. Gasto en incapacidad temporal por entidades y contingencias, 2004-2012 .....	624
III-37. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia .....	625
III-38. Beneficiarios de prestaciones no contributivas en 2012.....	626
III-39. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2006-2012.....	629
III-40. Incidencia del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio.....	632
III-41. Incidencia de problemas crónicos de salud según la clase social 2012...	643
III-42. Incidencia del sobrepeso y la obesidad según la clase social, 2012.....	644
III-43. Recursos humanos en atención primaria en la UE-15 .....	649
III-44. Recursos básicos en atención especializada en algunos países europeos ..	649
III-45. Evolución de la tasa de médicos especialistas en algunos países europeos	650
III-46. Opiniones sobre la evolución en el último año de las listas de espera....	651
III-47. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2012, por CCAA.....	656
III-48. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios .....	661
III-49. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas .....	663
III-50. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones.....	665
III-51. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2006-2012 .....	673
III-52. Altas iniciales de beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial, según causa de acceso al subsidio y causa del derecho.....	675
III-53. Beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial según causa del derecho .....	678
III-54. Gasto real en protección por desempleo, 2007-2012.....	688
III-55. Indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea, 2007-2011.....	691
III-56. Riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) por distintas variables.....	695
III-57. Riesgo de pobreza monetaria de la población adulta según diversas situaciones de su adolescencia.....	700
III-58. Prestaciones de rentas mínimas en España en 2011.....	709
III-59. Incremento de personas atendidas por Cáritas.....	710
III-60. Efecto de las transferencias sociales en la pobreza, 2011.....	711

## ÍNDICE DE RECUADROS

### CAPÍTULO 1

I-1.	Propuestas del CES sobre “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” contenidas en su Informe 3/2012.....	56
I-2.	Balance de las presidencias del Consejo de la Unión Europea 2012-2013 (1.º trimestre) .....	58
I-3.	Prioridades generales de política económica en la Unión Europea según el informe anual de crecimiento, 2012 .....	64
I-4.	Etapas hacia la unión económica y monetaria ‘genuina’ .....	68
I-5.	Principales observaciones derivadas del examen exhaustivo de España realizado por la Comisión Europea .....	80
I-6.	Distribución funcional de la renta en España 1985-2011. Conclusiones del Informe CES 3/2013.....	189
I-7.	Perspectiva territorial de la distribución de la renta. Principales conclusiones del Informe CES 3/2013.....	239
I-8.	Objetivos temáticos de la futura política de cohesión .....	241

### CAPÍTULO 2

II-1.	Acciones prioritarias propuestas en el informe conjunto sobre empleo ..	259
II-2.	Medidas laborales adoptadas por algunos Estados miembros.....	259
II-3.	Medidas de empleo presentadas en el PNR 2012 de España.....	261
II-4.	Compromisos de la Comisión para dinamizar los mercados de trabajo .	263
II-5.	Propuestas para avanzar hacia un mercado de trabajo europeo.....	265
II-6.	Pacto por el crecimiento y el empleo: actuaciones en materia de empleo..	266
II-7.	Ejemplos de utilización de los fondos asignados a los Estados miembros para combatir el desempleo juvenil.....	268

II-8.	Principales parámetros de la iniciativa sobre empleo juvenil .....	269
II-9.	Principales medidas del Real Decreto-ley 4/2013, de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo .....	323
II-10.	Propuestas de la comisión para intensificar la participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo .....	347
II-11.	Propuestas de las organizaciones sindicales y empresariales para combatir el desempleo juvenil .....	348
II-12.	Marco de calidad de los periodos de prácticas.....	349
II-13.	Criterios del II AENC sobre estructura de la negociación colectiva.....	385
II-14.	Criterios en materia salarial del II AENC.....	397
II-15.	Criterios en materia de flexibilidad salarial del II AENC .....	400
II-16.	El II AENC: el tiempo de trabajo en la negociación colectiva .....	407
II-17.	Criterios en materia de movilidad funcional del II AENC.....	413

### CAPÍTULO 3

III-1.	Medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo .....	468
III-2.	Propuestas para una financiación universitaria estable y sostenible .....	495
III-3.	Objetivos del Plan estatal de vivienda 2013-2016.....	516
III-4.	Cambios incorporados en la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente .....	547
III-5.	Aspectos de seguridad social en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.....	584
III-6.	Aspectos de seguridad social en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad .....	586
III-7.	Aspectos de seguridad social en el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social .....	587
III-8.	Principales cambios introducidos por el Real Decreto-ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.....	639
III-9.	Desarrollo de las condiciones de asegurado y sus beneficiarios.....	641
III-10.	Principales medidas aplicadas por los servicios de salud autonómicos para reducir el gasto sanitario.....	657
III-11.	Propuestas de mejora recogidas en la evaluación de resultados de la Ley de dependencia .....	659

III-12.	Principales cambios introducidos en el SAAD a través del Real Decreto-ley 20/2012.....	668
III-13.	Principales medidas aplicables a los beneficiarios de prestaciones por desempleo que introduce la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.....	680
III-14.	Principales modificaciones en materia de protección por desempleo del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.....	681
III-15.	Principales medidas aplicables a los beneficiarios de prestaciones por desempleo que introduce el Real Decreto-ley 4/2013 .....	684
III-16.	Principales medidas aplicables a los beneficiarios de prestaciones por desempleo que introduce el Real Decreto-ley 5/2013 .....	686
III-17.	La lucha contra la pobreza y la exclusión en la Estrategia Europa 2020 ..	702
III-18.	Invertir en la infancia: pilares estratégicos para el desarrollo de políticas .	704
III-19.	Principales medidas emprendidas o en elaboración dirigidas a fomentar la inclusión social.....	706
III-20.	Estrategia española de discapacidad 2012-2020.....	712
III-21.	Objetivos generales del PECCI 2011-2014 .....	713
III-22.	Principales objetivos del Plan de infancia y adolescencia 2013-2016 .....	715





## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 1

I-1.	Crecimiento del PIB en la UE-27 y sus componentes, 2007-2013 .....	48
I-2.	Evolución del PIB de España y UE-27, 2000-2012 .....	75
I-3.	VAB y empleo por sectores, 2008-2012 .....	103
I-4.	Matriculaciones de vehículos por segmentos, 2008-2012.....	119
I-5.	Balance eléctrico en 2012 .....	120
I-6.	Índices de producción de la industria de la construcción en España y la zona euro.....	124
I-7.	<i>Stock</i> de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre y de suelo, 2005-2012.....	126
I-8.	Índices de comercio al por menor, 2008-2012.....	129
I-9.	Ingresos por servicio de comunicaciones, 2012.....	134
I-10.	Recursos de la obra social de las cajas de ahorro .....	147
I-11.	Crédito de las entidades y morosidad, 2000-2012 .....	149
I-12.	PIB por componentes de la demanda, 2005-2012.....	151
I-13.	Demanda interna, 2005-2012.....	152
I-14.	PIB por componentes de demanda, trimestres 2011-2012 .....	152
I-15.	Gasto en consumo final, 2008-2012 .....	153
I-16.	Inversión en bienes de equipo y en construcción, 2008-2012 .....	155
I-17.	Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2000-2012 .....	170
I-18.	Endeudamiento de los sectores no financieros residentes en España, 2000-2012 .....	172
I-19.	Crédito de entidades de crédito a otros sectores residentes, 2008-2012 ...	173
I-20.	Tasa de morosidad, 1998-2012 .....	174
I-21.	Tipos de interés bono español y alemán 10 años, 2000-2012 .....	175

I-22.	Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 1999-2012.....	180
I-23.	Remuneración de asalariados y excedente bruto, 2007-2012.....	181
I-24.	Distribución funcional de la renta, 2000-2012 .....	183
I-25.	Distribución funcional de la renta en España y la zona euro, 2000-2012..	184
I-26.	Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2001-2012 .....	185
I-27.	Inflación general y subyacente, 2008-2013 .....	192
I-28.	Precios del petróleo, 2008-2013.....	193
I-29.	Grupos destacados del IPC, 2010-2013.....	194
I-30.	Componentes del IPC en 2012.....	196
I-31.	Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2010-2012..	197
I-32.	Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2000-2012.....	199
I-33.	Déficit y deuda de las comunidades autónomas en 2012.....	201
I-34.	Evolución de la recaudación impositiva, 2000-2012 .....	206
I-35.	Presión fiscal en España, 2007-2016.....	209
I-36.	Estructura funcional del gasto de las comunidades autónomas, 2011 .....	222
I-37.	Evolución del PIB real por comunidades autónomas, 2011 y 2012 .....	230
I-38.	La evolución del PIB regional frente al ajuste fiscal en 2012 .....	231
I-39.	Especialización productiva regional en 2012 .....	232
I-40.	Variación acumulada del PIB real regional entre 2008 y 2012 .....	236
I-41.	Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2000-2012.....	238
I-42.	Posición relativa de las comunidades autónomas respecto a la media de la Unión Europea, en 2009 y 2010 .....	240

## CAPÍTULO 2

II-1.	Empleo en la UE-27, 2007-2012 .....	255
II-2.	Paro en la UE-27, 2007-2012 .....	256
II-3.	Tasa de paro de larga duración en la UE-27, 2007-2012.....	257
II-4.	Tasa de empleo de la UE-27 2000-2014 y objetivos para 2020.....	262
II-5.	Tasas de actividad, empleo y paro en los ciclos económicos y en 2012..	273
II-6.	Evolución del empleo, 2008-2012.....	274
II-7.	Evolución del paro, 2008-2012.....	275
II-8.	Evolución de la población por nacionalidad y grandes grupos de edad.	283
II-9.	No buscan empleo porque creen que no lo encontrarán, 2007-2012.....	285
II-10.	Asalariados por tipo de contrato y grupos de edad.....	300
II-11.	Trabajadores afectados por ERE autorizados, según tipo de expediente, 2008-2012 .....	311

II-12.	Nuevas altas en el Programa Prepara, 2011-2012.....	338
II-13.	Salarios efectivos y pactados, 2002-2012.....	393
II-14.	Jornada media efectiva por tipos, 2002-2012.....	405
II-15.	Evolución del número total de horas extraordinarias .....	406
II-16.	Número de inaplicaciones y trabajadores afectados .....	418
II-17.	Evolución del número de huelgas .....	420
II-18.	Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA.....	424
II-19.	Evolución de las conciliaciones individuales por despido.....	431
II-20.	Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector de actividad, 2002-2012.....	443
II-21.	Incidencia de accidentes de trabajo mortales y graves, 2002-2012.....	444

### CAPÍTULO 3

III-1.	Saldo migratorio neto por edades .....	459
III-2.	Evolución del alumnado no universitario por titularidad del centro al que asisten, 2007-2011 .....	469
III-3.	Distribución del alumnado por titularidad del centro al que asisten y porcentaje de variación entre el curso 2007-2008 y 2010-2011 .....	470
III-4.	Evolución del gasto público en educación, 2000-2010.....	472
III-5.	Gasto anual por alumno (en equivalente a tiempo completo) en instituciones educativas públicas y privadas, 2010.....	472
III-6.	Gasto anual por alumno (en equivalente a tiempo completo) en instituciones educativas públicas, 2010 .....	473
III-7.	Beneficiarios e importe de las becas y ayudas ministeriales, 2001-2012 ..	474
III-8.	Alumnado que ha completado la educación primaria a la edad correspondiente y situación del alumnado de 15 años en el sistema educativo .....	476
III-9.	Evolución del abandono escolar temprano, y de la proporción de jóvenes con estudios postobligatorios, España-UE-27, 2000-2011 .....	478
III-10.	Alumnado que cursa formación profesional en Europa, por países y evolución de estudiantes que cursan enseñanzas profesionales y generales, UE-27/España, 2001-2011 .....	479
III-11.	Alumnos por unidad en educación infantil, primaria, ESO, CFGM, CFGS, y bachillerato por titularidad del centro .....	486
III-12.	Movilidad educativa intergeneracional de personas entre 18 y 65 años.	488
III-13.	Competencias lingüísticas y digitales.....	500
III-14.	Evolución de determinadas carencias materiales relacionadas con la vivienda, 2005-2011 .....	503

III-15. Evolución de la sobrecarga debida a costes de alojamiento, y de las personas y hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal .....	504
III-16. Evolución tasa de emancipación de los jóvenes y del coste de acceso a una vivienda en propiedad y en alquiler, 2003-2012.....	513
III-17. Evolución de los precios de la vivienda en propiedad libre y protegida, y estimación de la sobreoferta de vivienda protegida nueva, 2004-2012 ....	514
III-18. Evolución de algunos factores determinantes de las necesidades de vivienda.....	518
III-19. Evolución del crédito a los hogares para adquisición de viviendas y de los nuevos préstamos, 2004-2012.....	520
III-20. Evolución del importe medio de la hipoteca, y diferencial de intereses aplicados por cajas y bancos y Euríbor.....	521
III-21. Evolución de algunas condiciones de financiación de la vivienda, 2004-2012 .....	521
III-22. Evolución de la población en alquiler en la UE-15, 2007-2011 .....	524
III-23. Evolución del número viviendas protegidas según régimen de uso, 2005-2011.....	530
III-24. Evolución del volumen de negocio y número de viviendas de obra nueva y rehabilitación en España .....	535
III-25. Viviendas según tipo de obra y aprobaciones de rehabilitación protegida, 2001-2012 .....	536
III-26. El medio ambiente en los Presupuestos Generales del Estado, 2011-2012 ..	539
III-27. Superficie forestal afectada por incendios en España, 1998-2012 .....	545
III-28. Emisiones GEI en UE-15, 2010 y objetivo 2012.....	550
III-29. Producción de energía primaria en España según fuentes y emisiones totales GEI, 2000-2011 .....	553
III-30. Índice europeo de ecoinnovación, 2012.....	557
III-31. Ecoeficiencia de la economía española, 2000-2009.....	557
III-32. Empresas que consideran importante reducir el impacto ambiental entre sus objetivos de innovación, 2011.....	558
III-33. Evolución de los ingresos medios por persona en la Unión Europea, 2001-2010 .....	561
III-34. Evolución del gasto medio por hogar, 2006-2011.....	562
III-35. Tasas de variación del gasto medio por hogar según distintos grupos de gasto, 2011 .....	564
III-36. Evolución del comercio electrónico en España.....	568
III-37. Principales tendencias sociales desde 2008 .....	575
III-38. Evolución del gasto en protección social, por funciones, España y Unión Europea, 2001-2010 .....	576

III-39. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social.....	596
III-40. Pensiones contributivas de jubilación en 2012 .....	614
III-41. Evolución de las altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2002-2012 .....	620
III-42. Financiación de los complementos a mínimos de pensiones y beneficiarios.....	622
III-43. Evolución de la incidencia de problemas crónicos de salud en adultos .	642
III-44. Evolución de fumadores diarios, 1993-2012.....	645
III-45. Evolución reciente de seguros privados de asistencia sanitaria, 2009- 2012 .....	646
III-46. Población con doble cobertura sanitaria, 1993-2012.....	646
III-47. Evolución del uso de los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud.....	647
III-48. Evolución del gasto sanitario por persona, 2000-2010.....	652
III-49. Composición del gasto sanitario, 2010.....	653
III-50. Evolución del gasto sanitario por partidas, 2009-2010.....	654
III-51. Evolución del gasto farmacéutico, 2004-2012.....	655
III-52. Evolución del número de solicitudes del SAAD, 2008-2013 .....	662
III-53. Evolución de dictámenes y beneficiarios con derecho reconocido del SAAD, 2008-2013 .....	662
III-54. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1992-2012 .....	670
III-55. Evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, 2012 .....	671
III-56. Evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, por mo- dalidad, 2002-2012 .....	674
III-57. Variación del riesgo de pobreza y exclusión social (ARPE) en UE-27...	693
III-58. Porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión y evolución del umbral de pobreza monetaria .....	693
III-59. Evolución del riesgo de pobreza monetaria, por grado de intensidad ....	694
III-60. Incidencia del paro en las viviendas con al menos un activo.....	697
III-61. Viviendas que no perciben ningún ingreso.....	697
III-62. Evolución del riesgo de pobreza por grupos de edad en España .....	699
III-63. Riesgo de pobreza entre la población infantil en la Unión Europea, 2005-2011 .....	700
III-64. Población en riesgo de pobreza en la UE-27 2005-2011 y objetivos para 2020.....	703
III-65. Población en riesgo de pobreza en España 2005-2011 y objetivos para 2020.....	705
III-66. Perceptores de rentas mínimas de inserción, 2002-2011.....	708

