

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción: cambios sociodemográficos, calidad de vida y protección social

A la altura de 2013, la incidencia de la crisis se hace cada vez más evidente en todas las esferas de la realidad social, política y económica de nuestro país, al tiempo que se constatan cambios sociodemográficos relevantes para el futuro. El fin de la recesión económica no impidió el empeoramiento de la situación social en España que, pese al cambio experimentado en el contexto económico por la suavización de la senda de consolidación fiscal y la moderación de los precios, continuó marcada por el descenso de la renta disponible y la riqueza de las familias, que siguen acusando los costes sociales de la crisis, en especial, de la persistencia del desempleo. El sistema de protección social, que continuó proporcionando rentas monetarias a más de doce millones de perceptores¹, se encuentra sometido a presión por la caída de los ingresos precisamente en el marco de un aumento importante de las demandas sociales. Además, en un contexto de aumento de la desigualdad, su alcance protector se está viendo reducido por efecto del paro de larga duración —al extinguirse el derecho a protección por desempleo— y el descenso de las prestaciones en especie que brinda el sistema, como consecuencia de las medidas de ajuste llevadas a cabo en dimensiones básicas del Estado de Bienestar.

Esta situación, que ya se prolonga desde hace siete años, está dando lugar a importantes cambios en la sociedad española, que se suman a las profundas transformaciones sociodemográficas que esta viene experimentando en las últimas décadas. La crisis económica ha afectado a la dinámica demográfica, produciendo una población cada vez más menguada y envejecida; un hecho que repercute en prácticamente todas las dimensiones de la protección social y la calidad de vida que se abordan en este capítulo. Por tanto, en el escenario de la recuperación seguirá planeando el desafío de gestionar adecuadamente las consecuencias del cambio demográfico para el Estado de Bienestar y los dilemas que se plantean en torno a su alcance, suficiencia y sostenibilidad².

1. Considerando a los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas del sistema de Seguridad Social; perceptores de prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales) y renta activa de inserción.
2. Sobre ambas cuestiones versaron las comparecencias en la Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria de Rafael Doménech Vilariño y Juan Antonio Fernández Cordón.

El envejecimiento de la población agudizado por el efecto de la crisis

El envejecimiento de la sociedad española es un proceso demográfico ya asentado y al que se le viene prestando atención al menos desde comienzos de la década de los noventa. De hecho, ya desde 1999 la población mayor de 64 años supera a la menor de 16 años y desde entonces no solo no se ha invertido la situación, sino que el proceso de envejecimiento se agudizó a partir de 2008 como consecuencia de la crisis económica, alcanzando en 2013 niveles desconocidos hasta la fecha, tanto por lo que hace a la evolución del índice de envejecimiento como a la tasa de dependencia demográfica (cuadro III-1).

Lo más preocupante desde el punto de vista de la carga de dependencia efectiva que afronta el sistema de protección social es la baja tasa de empleo, es decir, la proporción de personas con empleo sobre el total de población en edad de trabajar, debido en estos momentos a la magnitud del desempleo y a las todavía comparativamente bajas tasas de actividad de las mujeres y de los trabajadores de más edad en el mercado laboral español. La recuperación del empleo y atraer hacia el mercado laboral al mayor volumen de población posible resulta imprescindible para la mejora de la situación social y la salud del sistema de protección social a medio y largo plazo.

Además, hay que tener en cuenta que el envejecimiento demográfico que ha sufrido España en estos últimos años de crisis económica ha afectado especialmente a la población potencialmente activa, pues junto a su reducción en los últimos años ha madurado considerablemente (gráfico III-1), situándose en 40,4 años la edad media de la población en edad de trabajar a comienzos de 2013.

Atendiendo a la última proyección de población a corto plazo publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)³, a 1 de enero de 2023 la población residente en España será un 5,6 por 100 menor que en 2013 y tendrá una estructura más envejecida (gráfico III-1): el tramo de edad de 20 a 49 años se reducirá en un 22,7 por 100; la población menor de diecinueve lo hará en un 20,4 por 100; y casi todos los grupos de edad a partir de los 50 años experimentarán un crecimiento de efectivos, de manera que la población mayor de 65 años será un 17,6 por 100 más elevada. No hay que olvidar el grado de incertidumbre que albergan las proyecciones de población, que no deben ser tomadas como previsiones sino como simulaciones de lo que ocurriría en el futuro en caso de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos observados en los últimos años. Ahora bien, tampoco se debe perder de vista que en diez años empezarán a abandonar la población potencialmente activa las abultadas generaciones del *baby boom*. En todo caso, ante el descenso de población en edad de trabajar y de cara a las perspectivas económicas, la evolución de la inmigración y la adaptación de las políticas migratorias al nuevo contexto será clave en un futuro no muy lejano.

3. Proyección de Población a Corto Plazo 2013-2033, publicada por el INE en noviembre de 2013.

CUADRO III-1. PRINCIPALES INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS

Años	(1) Población residente en España a 1 de enero		(2) Indicador Coyuntural de Fecundidad (hijos por mujer)		(3) Esperanza de vida al nacimiento (años)		(4) Saldo vegetativo por mil habitantes	(5) Saldo migratorio por mil habitantes	(6) Crecimiento demográfico por mil habitantes	(7) Índice de envejecimiento a 1 de enero (%)	(8) Tasa de dependencia a 1 de enero (%)			
	Total	Españoles	Extranjeros	Total	Españolas	Extranjeras						Hombres	Mujeres	
2002	41.035.271	39.297.299	1.737.972	1,25	1,21	1,86	79,77	76,38	83,14	1,25	—	109,03	48,40	
2003	41.827.836	39.465.808	2.362.028	1,30	1,25	1,77	79,71	76,42	82,99	1,38	—	109,16	48,13	
2004	42.547.454	39.646.666	2.900.788	1,32	1,27	1,75	80,29	76,98	83,58	1,95	—	108,15	47,77	
2005	43.296.335	39.866.131	3.430.204	1,33	1,28	1,66	80,28	77,02	83,54	1,83	—	106,93	47,16	
2006	44.009.969	40.079.053	3.930.916	1,36	1,31	1,69	80,95	77,71	84,16	2,52	—	107,39	47,36	
2007	44.784.659	40.335.225	4.449.434	1,38	1,31	1,72	80,97	77,79	84,14	2,39	—	106,34	47,26	
2008	45.668.938	40.582.643	5.086.295	1,44	1,36	1,83	81,30	78,23	84,34	2,92	6,76	9,68	105,25	47,17
2009	46.239.271	40.852.612	5.386.659	1,38	1,31	1,68	81,67	78,63	84,66	2,38	0,28	2,66	105,26	47,70
2010	46.486.621	41.084.042	5.402.579	1,37	1,30	1,68	82,09	79,06	85,05	2,26	-0,92	1,34	106,12	48,44
2011	46.667.175	41.354.734	5.312.441	1,34	1,29	1,58	82,27	79,32	85,16	1,81	-0,81	1,00	107,35	49,35
2012	46.818.216	41.582.186	5.236.030	1,32	1,27	1,56	82,29	79,38	85,13	1,12	-3,05	-1,93	108,34	50,12
2013	46.727.890	41.655.210	5.072.680	—	—	—	—	—	—	—	—	—	109,53	51,00

(1) Fuente: INE, *Estimaciones Intercensales de Población (01/01/2002 - 01/01/2012)* y *Cifras de Población (01/01/2013)*.

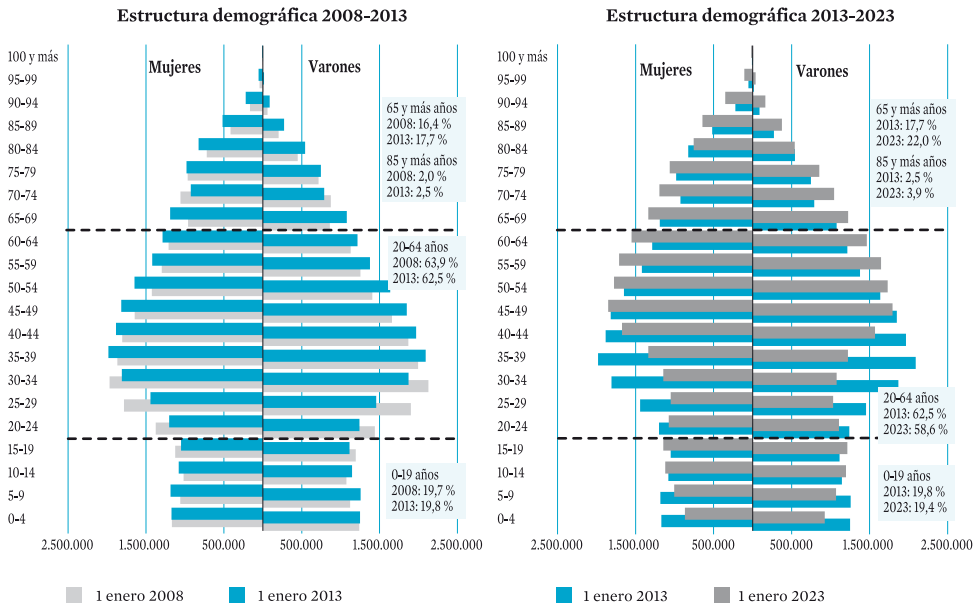
(2) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: número medio de hijos que tendría una mujer residente en España a lo largo de su vida fértil en caso de mantener la misma intensidad fecunda por edad que la observada en el año t.

(3) (4) (5) (6) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*.

(7) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero del año t.

(8) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: cociente entre la población residente en España a 1 de enero del año t menor de 16 años y mayor de 64 entre la población de 16 a 64 años, expresado en tanto por cien.

GRÁFICO III-1. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA



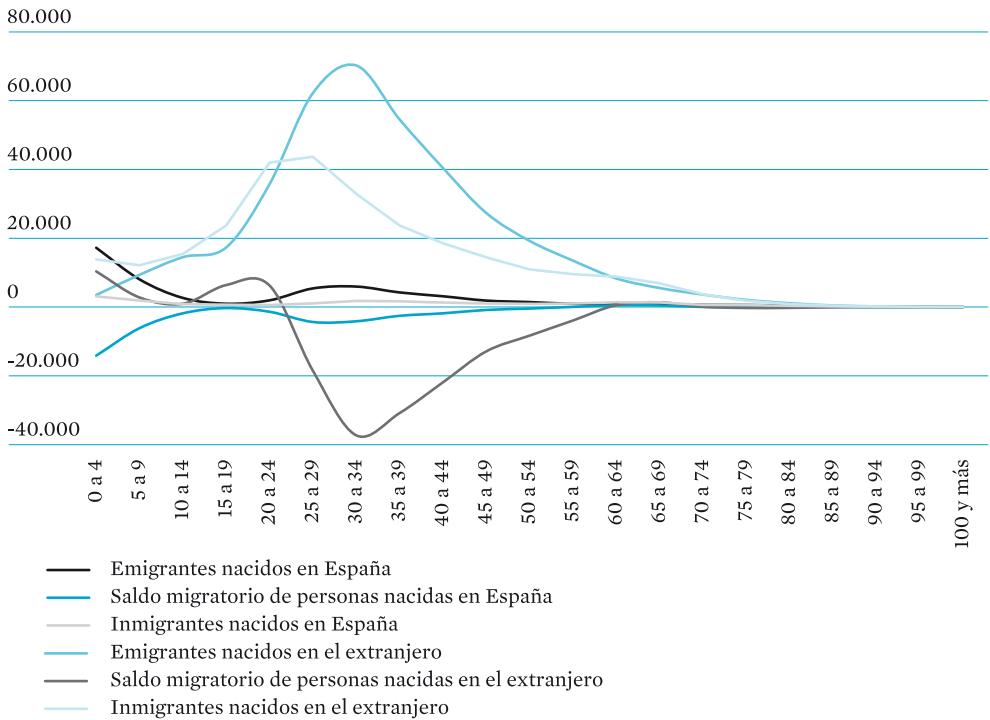
Fuente: INE, *Estimaciones Intercensales de Población (2008)*, *Cifras de Población (2013)* y *Proyección de Población a Corto Plazo 2013-2023 (2023)*.

Crisis e inversión de los flujos migratorios

Cabe recordar que con la crisis económica también se inició un cambio de tendencia de los flujos migratorios. Tras años de *boom* inmigratorio, en 2008 se empezaron a ralentizar las entradas y a intensificar las salidas (gráfico III-3), de tal forma que desde 2010 nuestro país lleva registrando un saldo migratorio negativo (cuadro III-1). Por un lado, la crisis puso freno a la llegada de inmigrantes, algo predecible teniendo en cuenta que se trataba fundamentalmente de personas de nacionalidad extranjera que venían a nuestro país atraídos por las oportunidades laborales. Por otro lado, impulsó la salida de emigrantes, en su mayoría extranjeros que retornan a sus países de origen o emprenden un nuevo ciclo emigratorio; aunque las salidas de españoles, entre los que se encuentran inmigrantes ya nacionalizados, son cada vez más elevadas.

Para entender el impacto negativo de esta dinámica migratoria en la estructura por edad de la población también es necesario saber que quienes protagonizan las salidas son las edades centrales más jóvenes, las más afectadas por el paro y la precariedad laboral de nuestro país (gráfico III-2). Se trata de personas en edad fértil y de trabajar que, al menos en los próximos años, no formarán parte de nuestra población activa ni contribuirán al crecimiento vegetativo en nuestro país. Es importante destacar que entre las personas que emigran hay un porcentaje elevado de menores y de personas adultas, lo cual hace pensar que la emigración no está protagonizada solo por

GRÁFICO III-2. FLUJOS MIGRATORIOS POR EDAD, 2012



Fuente: INE, *Estadística de Migraciones*.

jóvenes sin cargas familiares sino también por familias con hijos a su cargo, menores que tal vez nunca pasen a formar parte de la población activa y fértil de nuestro país.

La inversión de los flujos migratorios ha cerrado un ciclo caracterizado por el impacto predominante de las inmigraciones sobre la estructura por edad de la población⁴; pero no se puede olvidar que dicho efecto todavía se observa en la estructura demográfica actual. Y es que la población extranjera, a pesar de haber disminuido, todavía alcanza al 10,9 por 100 de la población residente en nuestro país a 1 de enero de 2013, una cuestión que no se puede perder de vista desde la perspectiva de las políticas sociales.

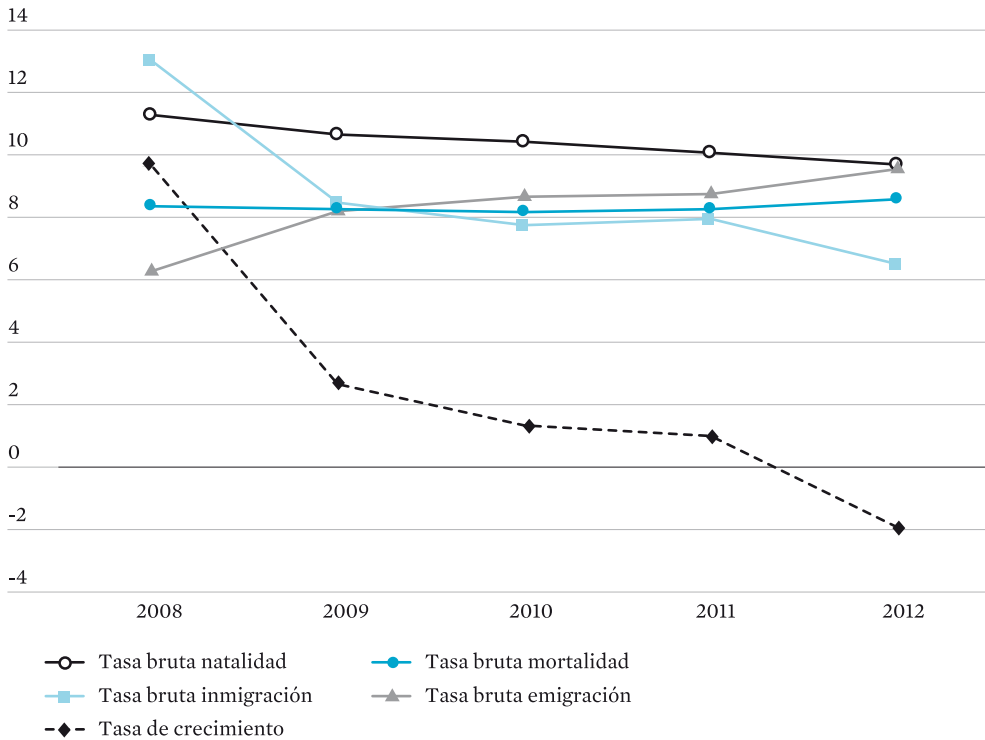
Con la crisis también se han producido cambios en el movimiento natural de la población, especialmente en uno de sus componentes principales: los nacimientos. En 2008, la tasa de natalidad, que se venía recuperando modestamente desde finales de siglo gracias en gran medida al boom inmigratorio, empezó a disminuir hasta la actualidad, debido principalmente

Cae nuevamente la natalidad, mengua y envejece la población

4. Recuérdese que la población extranjera presenta tasas de fecundidad más elevadas que la población autóctona y una estructura por edad más joven.

GRÁFICO III-3. DINÁMICA DEMOGRÁFICA, 2008-2012

(Tasas por mil habitantes)

Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*.

al menor número de población en edad de procrear y a una caída de la fecundidad. Entre 2008 y 2012 el indicador coyuntural de fecundidad había descendido hasta los 1,32 hijos por mujer, situando a España como el tercer país con más baja fecundidad de Europa después de Portugal y Polonia. Una natalidad tan baja no deja de representar un síntoma de disfuncionalidad social que denota la ausencia de un debate en profundidad dirigido a superar los condicionantes económicos e institucionales que se encuentran en el origen de este problema económico y social de primer orden, que la realidad comparada demuestra que se puede afrontar y paliar mediante políticas de empleo, de protección social, de vivienda y de igualdad de oportunidades favorables a la reproducción social.

Como resultado de una mortalidad tímidamente en alza y una natalidad en claro descenso, el crecimiento natural o vegetativo de la población ha seguido hasta la actualidad una tendencia decreciente. Combinado con la evolución descrita del saldo migratorio, en 2012 el crecimiento poblacional ya presentaba un signo negativo (gráfico III-3).

La anticipación al escenario que dibujan la dinámica y las proyecciones demográficas viene impulsando importantes reformas en el ámbito de la protección social desde

hace varias décadas para garantizar su sostenibilidad, especialmente en lo que afecta a los principales parámetros del sistema de pensiones, que han sido nuevamente revisados en 2013, como se verá en el apartado 5. No obstante, no hay que olvidar que el envejecimiento poblacional tiene implicaciones en prácticamente todas las esferas de la realidad socioeconómica y afecta a la calidad de vida de la población en su conjunto. Además de los aspectos propiamente vinculados al sistema de pensiones, el cambio en la estructura por edad de la población implica un desafío importante para el sistema sanitario, los servicios sociales y la atención a la dependencia en un escenario presupuestario restrictivo al menos durante los próximos años⁵. No menos relevantes son las implicaciones en otras esferas de la vida social y económica que no siempre son suficientemente consideradas, a pesar de su estrecha conexión con el sendero de la recuperación económica, como el cambio en los patrones de ocio y consumo, las necesidades residenciales, la demanda de infraestructuras y servicios públicos o la propia aportación social y familiar que están desempeñando las personas mayores.

Unido a lo anterior, no hay que perder de vista que el proceso de envejecimiento de la población no solo ha acarreado un aumento de la carga de gasto en protección social, sino que las ganancias en salud y las muertes y discapacidades evitadas en las últimas décadas, fundamentalmente por los avances en medicina, la mejora de la educación y los hábitos de vida, también han contribuido a aumentar la capacidad de producción de las personas durante más tiempo y, con ello, las posibilidades de financiación del sistema de protección social. De ahí que sea necesario continuar avanzando en el fomento de las políticas de envejecimiento activo y saludable, como se verá a lo largo de este capítulo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la transformación en la composición y tipología de los hogares españoles y la aparición creciente de nuevas formas de familia y convivencia que responde a un cambio de valores y actitudes, pero también a condicionantes estructurales, algunos de ellos derivados de la crisis. Así, los resultados del Censo 2011, publicados como definitivos el 12 de diciembre de 2013, constatan que el tamaño medio de los hogares españoles ha seguido reduciéndose en los últimos diez años y que los hogares unipersonales, las familias monoparentales, las parejas sin hijos, las familias reconstruidas, las uniones de hecho y las parejas de personas del mismo sexo han ido en aumento (recuadro III-1).

*Una realidad familiar
que continúa
transformándose*

Este cambio en los perfiles de la realidad social sirve para poner de relieve que, además de las políticas de protección social vinculadas a la vejez, persisten importantes

5. Véase en esta Memoria capítulo I, apartado 3.10.3 sobre la estrategia fiscal a medio plazo, respecto a las previsiones del Plan de Estabilidad 2013-2017, presentadas por el Gobierno a Bruselas.

RECUADRO III-1. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES

- El número medio de miembros por hogar se sitúa en 2011 en 2,58, un 10 por 100 menos que en 2001.
- Los hogares unipersonales mantienen la tendencia creciente de las cuatro últimas décadas, representando en 2011 el 23,2 por 100 del total de hogares. Eso sí, su población solo representa el 9 por 100 del total.
- El estado civil más frecuente de estas personas que viven solas varía en función del sexo, siendo el de soltero el más presente entre los varones y el de viudo entre las mujeres.
- Los hogares unipersonales de personas de 65 años o más, que mayoritariamente son ocupados por mujeres (pues estas tienen una esperanza de vida mayor que la de los varones), han aumentado un 25,8 por 100 respecto a 2001, representando en 2011 el 9,5 por 100 del total de hogares.
- Los hogares unipersonales de personas menores de 65 años han crecido un 63,7 por 100, de manera que en 2011 representan el 13,7 por 100 del total de hogares.
- Los hogares formados por una madre con hijos (familias monoparentales) han aumentado un 44,8 por 100 en diez años, alcanzando el 7,5 por 100 del total de hogares. De estos, el 43 por 100 corresponden a mujeres viudas, el 31,9 por 100 a separadas o divorciadas, el 13,8 por 100 a casadas y el 11,3 por 100 a solteras.
- Los hogares formados por una pareja sin hijos han aumentado un 55,4 por 100 y representan el 24,4 por 100 del total de hogares; los que están ocupados por una pareja con 1 hijo han aumentado un 34,8 por 100 y suponen un 16,3 por 100 del total de hogares; los integrados por una pareja con dos hijos han crecido un 11,6 por 100 y representan el 15,5 por 100 del total de hogares; los formados por una pareja con tres o más hijos han disminuido un 32,8 por 100 y solo representan el 3,2 por 100 del total de hogares.
- Las parejas con algún hijo que no es común a ambos (familias reconstruidas) han aumentado en diez años un 110,8 por 100 y ya representan al 7 por 100 de las parejas con hijos.
- Las parejas de derecho siguen siendo más numerosas que las de hecho (85,5 por 100 frente a 14,5 por 100), pero están últimas han aumentado mucho en los últimos diez años (concretamente un 195,8 por 100). Las parejas de hecho en las que ambos son solteros han crecido un 249,5 por 100 y las de otro tipo un 136,4 por 100.
- Las parejas del mismo sexo son muy minoritarias, pues del total de parejas solo representan el 0,5 por 100, pero se han multiplicado por cinco en los últimos diez años.
- Las personas entre 24 y 34 años viven mayoritariamente con su pareja (20 por 100 sin hijos y 22 por 100 con hijos) o con sus padres/suegros (36,4 por 100). Únicamente el 8,7 por 100 de estos jóvenes vive solo.

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2011*.

necesidades de adecuación de otros ámbitos de las políticas sociales que afectan a las condiciones de vida de los ciudadanos en otras etapas de su ciclo vital. Así, problemas que emergen en las páginas de este capítulo, como las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda y formar un hogar propio; el agotamiento de la protección por desempleo en supuestos de paro de larga duración o el elevado riesgo de pobreza infantil en España pueden llevar a cuestionar en estos momentos el alcance y el enfoque de las políticas sociales a la hora de atenuar las consecuencias del desempleo y el descenso de los ingresos de las familias. En un escenario de restricciones presupuestarias, ello plantea importantes dilemas de elección pública.

De hecho, es la magnitud y la persistencia del desempleo —y no solo el juvenil⁶— el principal determinante del balance sobre la calidad de vida y la protección social en España en 2013. En efecto, el paro continuó siendo el problema social que en mayor medida se proyectaba en todas las dimensiones determinantes de las condiciones de vida de las familias, así como en las principales áreas del sistema de protección social. El 77 por 100 de los españoles consideraba a finales de 2013 que el desempleo era el principal problema que existe en España y casi la mitad de la población (47,7 por 100) declaraba que era el problema que más le afectaba personalmente⁷. Y resulta preocupante, por la sensación de desconfianza en las instituciones que denota, que los siguientes problemas más mencionados sean “la corrupción y el fraude” (37,6 por 100) y “los políticos/en general, los partidos y la política”. Ese desapego ante la labor de los gestores públicos, contrasta con el significado central para su bienestar que conceden los ciudadanos a los servicios públicos, como pone de relieve un reciente estudio de la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL)⁸ que aborda el periodo 1994-2012. Los servicios públicos representan un verdadero vector de cohesión social y legitimación de la acción pública, que se encuentra en los últimos años encarando una reforma tras otra, en una encrucijada de aumento de la demanda y disminución de los recursos que hace emerger la preocupación sobre su devenir.

El paro, principal problema para los españoles

En la órbita de las iniciativas abordadas en los últimos años para complementar el análisis puramente economicista con indicadores que reflejen mejor la situación social, recientemente Eurostat ha realizado por vez primera un Informe sobre la calidad de vida en la Unión Europea, basado en una batería de indicadores alrededor de 8 dimensiones⁹, más uno que sintetizaría la satisfacción con la vida (cuadro III-2).

6. El CES está abordando la elaboración de un informe por iniciativa propia sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.
7. CIS, Estudio núm. 2008. Barómetro de diciembre 2013 (multirespuesta).
8. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos, *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración pública*, Observatorio de la calidad de los servicios públicos, 2013.
9. Eurostat, *GDP and beyond. Measuring quality of life in the EU*, Newsrelease 45/2014.

CUADRO III-2. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA, 2012

Países	Condiciones de vida				Actividad productiva			Salud	Educación	Seguridad económica y física	Gobernanza y derechos básicos	Exposición ambiental	Experiencia vital general
	PIB per cápita (en PPS)	Mediana de ingresos (en PPS)	Desigualdad de ingresos (1)	Desigualdad de ingresos (2)	Paro de larga duración	Esperanza de vida	Abandono escolar temprano	Incapacidad de afrontar gastos extras	Tasa de homicidios (media 2010-2012)	Brecha salarial de género	Exposición a partículas PM10 (2011)	Satisfacción vital (2011)	
													Salud
UE-28	25.500	—	5,1	4,7	80,3	12,7	40,2	1,1	16,4	27	7,1		
Bélgica	30.700	18.058	3,9	3,4	80,5	12,0	25,4	1,7	10,0	27	7,4		
Bulgaria	12.000	5.793	6,1	6,8	74,4	12,5	68,6	1,9	14,7	58	5,5		
R. Checa	20.700	10.182	3,5	3,0	78,1	5,5	42,4	0,9	22,0	29	6,4		
Dinamarca	32.100	18.660	4,5	2,1	80,2	9,1	28,2	1,1	14,9	—	8,4		
Alemania	31.500	18.996	4,3	2,5	81,0	10,6	33,4	0,8	22,4	23	7,2		
Estonia	18.200	7.686	5,4	5,5	76,7	10,5	44,7	5,7	30,0	13	6,3		
Irlanda	32.900	—	—	9,1	80,9	9,7	—	1,2	14,4	18	7,4		
Grecia	19.200	9.949	6,6	14,4	80,7	11,4	40,5	1,6	—	—	6,2		
España	24.400	12.319	7,2	11,1	82,5	24,9	42,1	0,8	17,8	23	7,5		
Francia	27.700	18.696	4,5	4,1	82,1	11,6	33,0	0,9	14,8	25	7,2		
Croacia	15.700	7.375	5,4	10,3	77,3	4,2	67,3	1,4	18,0	—	6,8		
Italia	25.600	15.597	5,5	5,7	82,4	17,6	42,5	1,0	6,7	32	6,9		
Chipre	23.600	19.048	4,7	3,6	81,1	11,4	50,5	1,3	16,2	36	7,2		
Letonia	16.400	6.005	6,5	7,8	74,1	10,6	73,6	4,6	13,8	23	6,2		
Lituania	18.300	6.595	5,3	6,6	74,1	6,5	60,4	6,7	12,6	23	6,7		
Luxemburgo	67.100	26.660	4,1	1,6	81,5	8,1	24,8	1,0	8,6	18	7,8		
Hungría	17.000	7.386	4,0	4,9	75,3	11,5	74,3	1,3	20,1	33	5,8		
Malta	21.900	14.628	3,9	3,0	80,9	22,6	25,0	1,3	6,1	—	7,2		
Holanda	32.600	19.007	3,6	1,8	81,2	8,8	22,0	0,9	16,9	25	7,7		
Austria	33.100	20.499	4,2	1,1	81,1	7,6	22,2	0,8	23,4	27	7,7		

CUADRO III-2. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA, 2012 (continuación)

Países	Condiciones de vida			Actividad productiva		Salud	Educación	Seguridad económica y física		Gobernanza y derechos básicos	Experiencia vital general
	PIB per cápita (en PPS)	Mediana de ingresos (en PPS)	Desigualdad de ingresos (1)	Paro de larga duración	Esperanza de vida	Abandono escolar temprano	Incapaz de afrontar gastos extras	Tasa de homicidios (media 2010-2012)	Brecha salarial de género	Medio ambiente	Satisfacción vital (2011)
Polonia	17100	8.529	4,9	4,1	76,9	5,7	54,1	1,1	6,4	39	7,1
Portugal	19400	9.561	5,8	7,7	80,6	20,8	35,9	1,1	15,7	27	6,8
Rumanía	12.800	3.509	6,3	3,2	74,5	17,4	53,1	1,8	9,7	39	6,7
Eslovenia	21.400	14.125	3,4	4,3	80,3	4,4	45,7	0,7	2,5	31	7,0
Eslovaquia	19400	9.574	3,7	9,4	76,3	5,3	36,1	1,6	21,5	34	6,4
Finlandia	29400	18.202	3,7	1,6	80,7	8,9	27,9	2,0	19,4	12	8,1
Suecia	32.200	19.696	3,7	1,5	81,8	7,5	17,6	0,9	15,9	17	8,0
R. Unido	26.800	17.636	5,4	2,7	81,0	13,6	42,9	1,1	19,1	21	7,3

(1) Diferencia de ingresos entre los dos quintiles superiores e inferiores (S80/S20).

— Datos no disponibles.

Fuentes: Eurostat (Quality of life indicators) y Eurofound. Marzo de 2014.

España se sitúa ya como el país con mayor nivel de desigualdad de ingresos, el mayor volumen de abandono escolar temprano (un claro predictor de riesgo de desempleo y exclusión social), así como el segundo con mayor paro de larga duración después de Grecia. Se trata de datos que alertan sobre la gravedad de la situación actual y comprometen la viabilidad de una recuperación sostenible a largo plazo. Ensombrecen, además, otros indicadores en los que España destaca positivamente en el mismo informe, como la favorable esperanza de vida (con las especificidades que se abordarán en el apartado de Sanidad), la seguridad física o una elevada satisfacción con la vida.

En el conjunto de los servicios públicos, la sanidad, la educación y las pensiones se revelan como áreas especialmente sensibles que, desde hace más de una década, concitan una sólida unanimidad frente a la disminución del gasto. Y a partir de 2012, en el contexto de intensificación de las reformas estructurales que afectan precisamente a dimensiones neurálgicas del Estado de Bienestar, emerge la preocupación por la calidad de los servicios, al tiempo que entra en vías de agotamiento la comprensión que parecía detectarse en los primeros años de la crisis hacia las medidas de ajuste del gasto público, con tal que no afectaran a los pilares del Estado de Bienestar (pensiones, desempleo, educación y sanidad).

Preocupación por la calidad y el futuro de los servicios públicos

En las páginas que siguen se abordará la situación en 2013 de las principales dimensiones de la protección social y la calidad de vida que conforman el Estado de Bienestar en España, a partir de los indicadores de acceso y funcionamiento que en cada caso le son propios. Como aproximación general a las actitudes respecto al conjunto de los servicios públicos, valga señalar que, según el citado estudio, la mayoría de los ciudadanos opina que los servicios funcionan “mejor o igual” que hace cinco años, si bien ha aumentado nada menos que en veinte puntos la proporción de los que creen que “funcionan peor o mucho peor”. Esta percepción negativa creciente de los servicios públicos en su conjunto, así como de algunos servicios sectoriales, no se acaba de confirmar cuando se entra en el detalle de la consideración de las dimensiones que los caracterizan (trato, profesionalidad, tiempo de dedicación, etc.), resultando que la mayoría ha mejorado o se mantiene igual, a salvo del tiempo de espera, que es la característica que sigue siendo peor evaluada. Lo que puede ser un empeoramiento real de los servicios —que, en su caso, se constatará en el análisis que se realiza en los siguientes apartados de este capítulo— confluye también, por tanto, con una creciente preocupación por el riesgo de su deterioro futuro en un contexto de importantes reformas con efectos de largo recorrido, que se describen en cada uno de los apartados de este capítulo. La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería contribuir a dar satisfacción a una demanda creciente de los ciudadanos según el referido estudio: un reforzamiento de la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas.

Unido a lo anterior, algunas iniciativas legislativas del año revisten una singular importancia. Así, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local aborda relevantes cambios que afectan a la clarificación de las competencias municipales, en especial al régimen de las competencias propias y delegadas; a la estructura y redimensionamiento del sector público local; los regímenes de dedicación y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales; el régimen jurídico del personal al servicio del sector público local, así como al control financiero y presupuestario e impulso de la actividad económica. La Ley tiene repercusiones en diversos ámbitos abordados en este capítulo, dado que los servicios municipales desarrollan una importante labor en diversas áreas de las políticas sociales, sobre cuya viabilidad futura se suscitan ahora numerosos interrogantes.

1. La educación en España

1.1. PRINCIPALES REFORMAS Y MAGNITUDES DEL SISTEMA

En el año 2013 se aprobó la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE), la séptima reforma educativa del periodo post-constitucional. Los principales objetivos que persigue esta reforma, según su Exposición de Motivos, consisten en reducir la tasa de abandono escolar temprano, mejorar los resultados educativos, aumentar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Para ello, establece diferentes medidas relacionadas con la simplificación del currículo y refuerzo de los conocimientos instrumentales, las trayectorias formativas, el desarrollo de sistemas de evaluación externa, el incremento de la transparencia de los resultados, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros educativos, y el aumento de la exigencia a los estudiantes, profesores y centros.

A pesar del ineludible impacto económico y social de la reforma, el CES no ha tenido ocasión de dictaminar sobre la misma, si bien ya en anteriores pronunciamientos este organismo¹⁰ ha remarcado que la ordenación de nuestras enseñanzas debe ser un proyecto compartido, es decir, una cuestión de Estado basada en un amplio consenso social y político. Sin embargo, tampoco en esta ocasión ha sido posible obtener el compromiso de toda la comunidad educativa y de los grupos políticos¹¹ en torno al contenido de esta norma, que ha generado un intenso debate público y social, arreciado por los efectos de las medidas de racionalización del gasto educativo aprobadas en 2012, que se hicieron efectivas en el curso 2013-2014.

Antes de abordar la situación y los cambios que proyecta la LOMCE en las diferentes etapas educativas, valga recordar algunos contenidos generales que afectan al

10. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

11. Cinco comunidades autónomas y el PSOE han planteado recursos de inconstitucionalidad ante el TC.

sistema educativo en su conjunto. Además, también se hará referencia a los cambios establecidos en el sistema de becas y ayudas al estudio que ha tenido lugar este año.

La LOMCE además de definir el currículo de las enseñanzas y determinar los elementos que lo integran, añade un nuevo artículo a la Ley de Ordenación de la educación¹² (LOE), según el cual en educación primaria, educación secundaria obligatoria, y en bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques: asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración autonómica. A partir de este esquema, la Ley establece los criterios de distribución de las competencias entre el Gobierno, el Ministerio, las comunidades autónomas y los centros docentes en la determinación de sus funciones (recuadro III-2).

La nueva distribución de asignaturas y reparto competencial

RECUADRO III-2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNATURAS

Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales. 2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas. 3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de educación primaria.
Ministerio de Educación en relación con las evaluaciones finales de ESO y de bachillerato	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas. 2.º Determinar las características de las pruebas. 3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.
Administraciones educativas	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales. 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

12. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

RECUADRO III-2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNATURAS (continuación)

Administraciones educativas	<ol style="list-style-type: none"> 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales. 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.
Centros docentes	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa. 2.º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios. 3.º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

Fuente: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa.

Además, entre otras cuestiones, se establecen medidas para intensificar el uso de las TIC, mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras o se determina el currículo de la enseñanza de religión.

Se introducen asimismo algunos cambios en los criterios de prioridad para la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, entre los que cabe destacar: que “aquellos centros que tengan reconocida una especialización curricular o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes, podrán reservar al criterio de rendimiento académico del alumno hasta un 20 por 100 de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias”; que “no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos”; o que para garantizar el equilibrio en la admisión de alumnos, se podrá incrementar hasta un 10 por 100 el número máximo de alumnos por aula para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

Cambios en los criterios de prioridad para la admisión de alumnos

*Mayor autonomía y
rendición de cuentas de
los centros educativos*

Por otro lado, algunos estudios internacionales¹³ muestran que la autonomía de los centros es un factor importante a la hora de mejorar los resultados educativos y un déficit de nuestro sistema educativo. Por ello, la nueva normativa establece que los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados en desarrollo de su autonomía¹⁴. En este sentido, se publicarán los resultados obtenidos en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, y se podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.

Además, la asignación de mayores dotaciones de recursos públicos a centros públicos y privados concertados en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan, que ya existía con la LOE, queda ahora condicionada a la rendición de cuentas y a la justificación de la adecuada utilización de dichos recursos. Finalmente, la obtención de recursos complementarios ahora requerirá la previa aprobación del director, en lugar de la del Consejo Escolar, que establecía la LOE.

A partir de ahora, los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual. En ella, se deben recoger los deberes de los alumnos y las medidas correctoras en caso de incumplimiento. Las medidas correctoras por faltas leves serán inmediatamente ejecutivas y las faltas muy graves llevarán asociada la expulsión, temporal o definitiva, del centro. Los hechos constatados por profesores y miembros del equipo directivo, que ahora son autoridad pública, tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que los alumnos puedan aportar.

Se suprimen las competencias de carácter ejecutivo atribuidas al Consejo Escolar.

*Cambios en el
funcionamiento de los
centros docentes*

Así, se sustituye la competencia de “aprobar y evaluar” los proyectos y normas educativas y la programación general anual del centro por la de “evaluar” tales cuestiones y las de “decidir” sobre la admisión de alumnos y “fijar” directrices para la colaboración con otros agentes por la de “informar” en tales asuntos.

Además, la reforma contribuye a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros y se potencia la función directiva (recuadro III-3).

13. OCDE, *Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje 2007-08*. Véase Memoria CES 2009.

14. En relación con los centros concertados, se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.

RECUADRO III-3. NOVEDADES EN LA FIGURA DEL DIRECTOR EN LOS CENTROS PÚBLICOS

Nuevas competencias	<p>Aprobar la programación general anual del centro.</p> <p>Decidir sobre la admisión de alumnos.</p> <p>Aprobar la obtención de recursos complementarios.</p> <p>Fijar las directrices para la colaboración con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.</p>
Selección del director	<p>Se suprime la previsión de que el proceso de selección debe permitir seleccionar a los candidatos más idóneos profesionalmente y que obtengan el mayor apoyo de la comunidad educativa.</p>
Requisitos para ser candidato	<p>Se sustituye la exigencia de “contar con una antigüedad en el centro al que se opta de al menos un curso completo al publicarse la convocatoria”, por la de “estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva”.</p>
Procedimiento de selección	<p>Se producen cambios en la composición de la Comisión de selección. Ahora la presencia de los representantes del centro debe guardar una proporción mayor del 30 y menor del 50 por 100, y de ellos al menos el 50 por 100 lo serán del claustro de profesores de dicho centro. En la LOE al menos dos tercios de los miembros de la Comisión son representantes del centro, de los cuales un tercio es profesorado elegido por el centro.</p> <p>Se suprimen las previsiones de que la selección del director será decidida democráticamente por la Comisión y de que en dicha selección tendrán preferencia las candidaturas de profesores del centro.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa.

La reforma establece que los criterios de las evaluaciones individualizadas de las diferentes etapas educativas serán comunes en todo el territorio español, se diseñarán de manera estandarizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y que los resultados de las evaluaciones

Evaluaciones del sistema al final de cada etapa educativa

realizadas “serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa”. Se suprime la prohibición de que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos, o para establecer clasificaciones de los centros.

Se regula la utilización de la lengua castellana y las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas, de forma que aunque se reconoce la posibilidad de que se puedan impartir todas las asignaturas no lingüísticas exclusivamente en la lengua cooficial, se garantiza una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular.

Finalmente, la preocupación manifestada por el calendario inicial de implantación de la LOMCE, hizo que este tuviera que ser modificado posteriormente (recuadro III-4). El próximo curso deben implantarse los cambios previstos para educación primaria y formación profesional básica, por lo que recientemente han sido

Utilización de las lenguas cooficiales

RECUADRO III-4. CALENDARIO DE APLICACIÓN Y RESUMEN ANUALIZADO DE LOS COSTES DIRECTOS ASOCIADOS A LA IMPLANTACIÓN DE LA LOMCE

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018		2014	2015	2016
Educación primaria	1º, 3º y 5º	2º, 4º y 6º			Implantación formación prof. básica	–	17.630.200,0	52.589.600,0
Formación profesional	1º	2º			Evaluación 2º/3º e. primaria	–	1.451.930,8	1.451.930,8
Educación secundaria obligatoria		1º y 3º	2º y 4º		Evaluación final 4º ESO	–	–	2.309.663,2
Bachillerato		1º	2º		Prueba admisión a F.P. G. medio para titulados FP básica	–	–	103.720,0
Evaluaciones	3º de ed. primaria	6º de ed. primaria	Final de ESO (sin efectos académicos)	Final de ESO (con efectos académicos)	Prueba de admisión a F.P. grado superior	–	750.000,0	750.000,0
			Final de bachillerato		Expedición de certificados y títulos	–	–	1.074.777,0
Acceso y admisión al grado universitario	Acceso con título extrajeros o diferentes del título de bachiller			Acceso con título de bachiller expedido en España (supresión de la prueba de acceso a la universidad)	Nuevo diseño curricular bachillerato	–	-22.308.040,7	-44.616.081,4
Total						–	-3.802.989,2	11.310.451,0

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Memoria del análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la LOMCE.*

regulados los currículos básicos de ambas etapas¹⁵. Los costes de la implantación de la reforma educativa han sido estimados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para distintos momentos de la aplicación de la reforma y distintos escenarios (recuadro III-4)¹⁶.

Desde el curso 2013-2014 cambia el sistema de becas y ayudas al estudio¹⁷. A partir de ese curso, el cálculo del importe de las becas se hace en función de una parte fija y de otra variable. La parte fija, de un máximo de 1.500 euros para los alumnos de menos recursos (y otros 1.500 si se vive fuera del domicilio familiar), se designa en función de la renta del estudiante y de su residencia durante el curso. El Gobierno comienza distribuyendo esta parte, y una vez calculada y distribuida la parte fija, con el resto del presupuesto, se determina la parte variable. Esta parte se calcula en base a una fórmula que tiene en cuenta el número de perceptores, la nota media del alumno y del conjunto de los becados de su rama de conocimiento, el nivel de renta del estudiante y el importe del crédito fijado por la Administración a distribuir.

Cambia el sistema de becas en el año 2013-14

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

Requisitos académicos

Se eleva la nota mínima para ser becado.

Un alumno que accede a bachillerato necesitará una nota media de 6 en secundaria (hasta ahora era un 5,5). Si accede a formación profesional se le exigirá un 5,5 (hasta ahora era un 5). En las etapas no universitarias, los alumnos repetidores no podrán acceder a beca.

Para acceder a la universidad se pedirá un 5,5 (hasta ahora era un 5), si bien solo para la exención del pago de la matrícula universitaria. Para el resto de becas del MEC para la universidad se requiere una nota media de 6,5.

15. Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria.
Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
16. Véase, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Memoria del análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la LOMCE*.
17. Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO (*continuación*)

Típos

Ahora solo existen cinco tipos de becas. Cuatro de ellas forman parte de la parte fija: beca general ligada a la renta, beca de residencia, beca de matrícula para los primeros créditos matriculados, y beca básica. En la parte variable se subsumen las anteriores ayudas de material escolar, transporte si se vive lejos del centro educativo o el suplemento por estudiar en grandes ciudades.

Requisitos de renta

Los nuevos umbrales de renta se simplifican y pasan de 4 a 3. Los umbrales máximos y mínimos se mantienen, pero se eliminan los de en medio.

Estar por debajo del umbral 1 da opción a beca general, residencia, la parte variable y matrícula. Estar por debajo del umbral 2 quita la opción a beca general pero mantiene las demás, y añade 200 euros para los niveles de formación profesional y bachillerato. Estar por debajo del umbral 3 da opción a matrícula y los 200 € de beca básica en formación profesional y bachillerato.

Cuantía de las becas

El importe de las becas del MEC no es el mismo para la parte fija que para la variable, y también depende de si la ayuda es para la enseñanza escolar o para la universidad.

Parte fija de la beca. Esta ayuda contempla, para la enseñanza no universitaria, 1.500 euros de beca básica, 1.500 euros para su residencia y una beca básica de 200 euros. En el caso de la enseñanza universitaria incluye 1.500 euros para la renta y 1.500 para la residencia. También cubre su matrícula, pero solo los créditos en los que se matricule por primera vez.

Parte variable de la beca. La cuantía mínima es de 60 euros, cuantía que puede crecer en función de distintos criterios: el dinero con el que se dote a esta beca cada año, el número de beneficiarios, la nota media del estudiante, etc.

Los requisitos académicos para mantener una beca universitaria se endurecen

Las condiciones para obtener la ayuda fija y la ayuda variable serán diferentes y dependen de la rama de estudios en la que se esté inscrito.

- *2.º curso y posteriores de Enseñanzas Técnicas:* para el pago de tasas se deberán superar el 65 por 100 de los créditos matriculados. Para la parte variable hay que aprobar el 85 por 100 de los créditos o el 65 por 100 si la nota media es de 6 puntos o más.
- *2.º y posteriores cursos de Ciencias:* para el pago de tasas (parte fija) se deberán superar el 65 por 100 de los créditos. Para acceder a la parte variable de la beca hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o el 80 por 100 si la nota media es de 6 o más puntos.

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO (*continuación*)

- *2.º curso y posteriores de Ciencias de la Salud:* para conseguir la parte fija de la beca (pago de la matrícula) hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o el 80 por 100 si la nota media total es de 6,5 puntos o más.
- *2.º curso y posteriores de Ciencias Sociales y Jurídicas, Artes y Humanidades:* para acceder a la renovación de la parte fija de la beca hay que superar el 90 por 100 de los créditos matriculados. Para obtener la ayuda correspondiente a la parte variable hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o 90 por 100 si la nota media es de 6,5 o más.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 609/2013.

A partir del año 2009, los presupuestos en educación en España iniciaron una evolución descendente. El gasto público en educación en 2013 fue de 45.915,6 millones de euros¹⁸, cifra que en relación al año 2012 supuso una reducción del 0,14 por 100. El descenso acumulado desde 2009 es del 10,8 por 100, lo que en términos del PIB, supuso pasar del 5,02 al 4,55 por 100. Por otro lado, la desagregación por niveles educativos en 2011 no muestra variaciones respecto al año precedente. Las principales partidas de gasto vienen dadas por educación infantil y primaria (32,9 por 100), seguidas de la ESO, bachillerato y formación profesional (30,2 por 100), correspondiendo a la enseñanza universitaria el 20,2 por 100 del gasto.

Impacto de la crisis en la reducción de los presupuestos educativos

En el entorno económico actual, muchos países europeos tienen dificultades para proporcionar los recursos necesarios para apoyar la creciente demanda de educación a través de fondos públicos. Según los últimos datos comparados disponibles¹⁹ de Eurostat (2011), el gasto público educativo español en proporción al PIB, a pesar de haber disminuido (del 4,97 al 4,82 por 100 del PIB) era superior al de algunos países europeos (República Checa, Rumanía) e inferior al de países como Irlanda (6,15 por 100 del PIB), Finlandia (6,76 por 100 del PIB) o Países Bajos (5,93 por 100 del PIB). Sin embargo, el gasto anual por estudiante en instituciones públicas en todos los niveles educativos en España (7.452 euros) era similar al de Alemania (7.443 euros) y ligeramente inferior al de Finlandia (7.831 euros). A medida que aumenta el nivel de educación, se

18. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Datos y Cifras. Curso escolar 2013/2014. Excluidos capítulos financieros.

19. No existen datos actualizados para muchos países y para otros como Italia o Portugal las definiciones son diferentes.

incrementa el gasto público anual por alumno, tanto en España como en el promedio de la OCDE y de la UE-21. En educación primaria este gasto por alumno en España ascendía 6.079,9 euros, en educación secundaria, de 8.122,9 euros, y en educación terciaria a 10.088 euros. Finalmente, el gasto total anual (público y privado) por alumno²⁰ (6.688,6 euros) era inferior al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia (7.716 euros) o Austria (9.467,7).

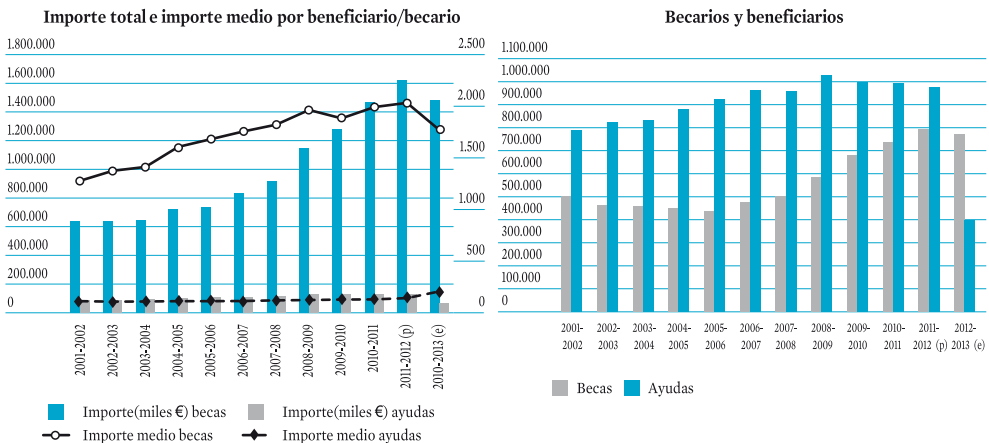
Reducción en el número de beneficiarios y descenso en el importe medio de las becas

La evolución de las becas y ayudas muestra una disminución en el número de becarios y, sobre todo de perceptores de ayudas, y un descenso tanto en el importe total, como en el importe medio de las mismas (gráfico III-4), alcanzando en 2011 el 3,9 por 100 del gasto público en educación.

1.2. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

En el curso 2013-2014 la evolución del alumnado siguió reflejando los efectos de la crisis. Continuó aumentando el alumnado, debido sobre todo al incremento del matriculado en las enseñanzas de carácter profesional. Sin embargo, la presencia de alumnado de origen extranjero ha comenzado a descender, en coherencia con la intensificación de los flujos migratorios de retorno²¹. Además se mantiene la mayor concentración del alumnado en la educación pública, aunque se reduce el profesorado, y la financiación pública para la educación no universitaria.

GRÁFICO III-4. 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 2006-07 está incluida la aportación del Ministerio a los convenios con CCAA para programas de ayudas y de gratuidad de libros. Fuente: Oficina de Estadística y S. G. de Becas, Ayudas y Movilidad de Estudiantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

20. Gasto anual por alumno en equivalente a tiempo completo, en paridad de poder adquisitivo.
 21. Véase introducción de este capítulo.

El curso escolar 2013-2014 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.087.347), lo que significa 80.971 alumnos más (1 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (1,7 por 100), es más acusado en el alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (5,2 por 100).

Aumento del censo escolar y de la concentración del alumnado en la educación pública

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 2007-08 al 68,3 por 100 en 2012-13. Esto significa casi 600.000 alumnos más (596.901), mientras que el incremento del total del alumnado fue para el mismo periodo de aproximadamente 765.000 alumnos. Es decir, el total del alumnado que asiste a centros públicos ha crecido más (12,3 por 100) que el censo escolar (10,5 por 100), mientras que el crecimiento del alumnado que asiste a centros concertados y privados ha crecido menos (7,4 y 5,8 por 100 respectivamente). Además, la evolución y distribución del alumnado matriculado en centros públicos no es homogéneo por nivel educativo (gráfico III-5).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero ha disminuido respecto al curso anterior un 3,3 por 100, situándose en el curso 2012-13 en 755.156 alumnos. Según los últimos datos disponibles, su presencia en el curso 2011-2012 sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (9,7 en primaria y 12 por 100 en ESO), que en la educación infantil (7,5 por 100) y en educación postobligatoria [6,8 en el bachillerato y 6,1 en los ciclos formativos de grado superior (CFGs)] excepto en los ciclos formativos de grado medio (CFGM) cuya presencia alcanza el 9,7 por 100. Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 33,8 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 27 por 100 en ESO, y el 19,8 por 100 en segundo ciclo de educación infantil, mientras su presencia en el resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6,3 por 100.

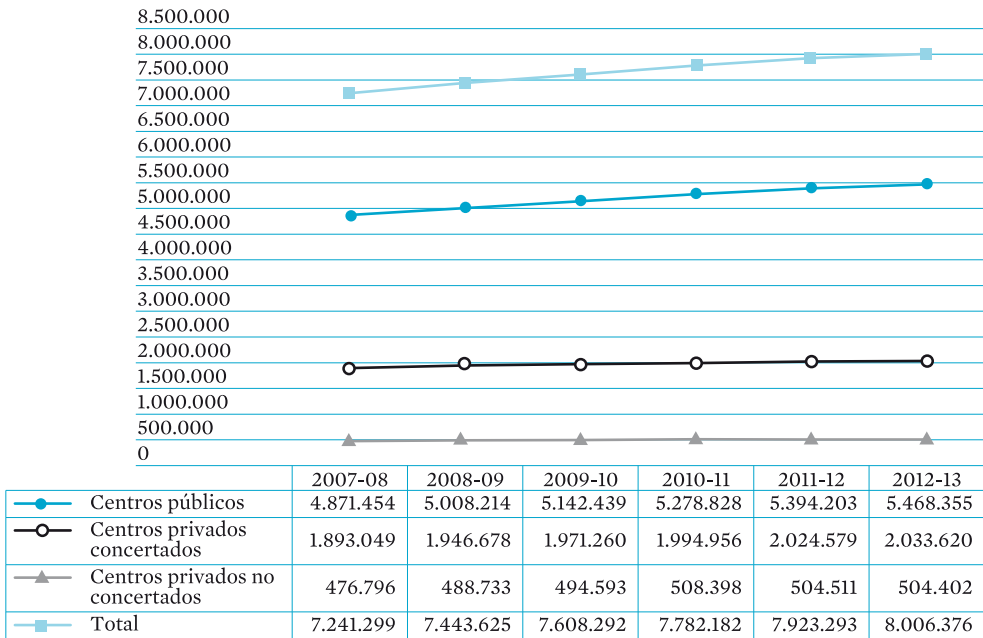
La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos, aunque las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO²², mientras que en las enseñanzas de formación profesional y programas de cualificación profesional inicial (PCPI) era más tendente al equilibrio. Finalmente, en el curso 2011-2012, un 82,5 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha).

A pesar de esta evolución positiva del alumnado que asiste a centros de titularidad pública, se produce un descenso del profesorado de estos centros de un 4,1 por 100 (19.523) en el curso 2012-13 respecto al curso precedente, y de 3,4 por 100 desde el curso 2009-10,

22. En estos niveles, la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era en el curso 2011-12 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.

GRÁFICO III-5

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN, 2007-2012



EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PÚBLICOS POR ENSEÑANZA, 2007-2012

Nivel educativo	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Total	67,3	67,3	67,6	67,8	68,1	68,3
E. infantil - 1.º ciclo	43,8	47,5	49,6	50,4	51,7	52,6
E. infantil - 2.º ciclo	68,1	68,1	68,3	68,6	69,0	68,9
E. primaria	67,2	67,2	67,3	67,4	67,5	67,6
ESO	66,1	65,9	65,8	65,7	65,8	66,0
Bachillerato (1)	73,8	73,8	74,6	75,6	76,1	76,4
FP - CFGM (1)	74,3	75,0	75,9	76,2	76,3	77,1
FP - CFGS (1)	78,3	78,8	79,0	78,7	78,6	79,1

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (1) Considerados los regímenes presencial y a distancia.

mientras que en los centros privados se produce un ligero aumento respecto al curso anterior (0,5 por 100), que desde el inicio de la crisis es del 0,8 por 100.

Continúa el descenso de la financiación pública

La política de consolidación fiscal que viene aplicándose en España desde el año 2009, ha tenido importantes efectos en la financiación pública para la educación no universitaria. Así, según datos del Ministerio²³, a partir del

23. Ministerio de Educación, Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2012 (excluidos capítulos financieros).

año 2009, el gasto público en instituciones de educación no universitaria inició una evolución descendente, situándose en 2012 en 31.817.243 miles de euros, lo que supone un descenso del 8,8 por 100 con relación al año 2011, y del 15,8 por 100 respecto a 2009. En relación al PIB, entre 2009 y 2012, el gasto bajó del 3,5 al 3,09 por 100.

En el curso 2011-12, las dos terceras partes de las becas y ayudas (76 por 100) correspondieron a educación infantil y obligatoria, pero el incremento de las mismas fue superior en las enseñanzas postobligatorias (5,4 frente al 2,8 por 100). La educación infantil sufrió un importante descenso en las becas y ayudas concedidas, y dentro de la educación obligatoria, destaca el aumento de estas en la ESO y educación especial (9,7 por 100), mientras que en la postobligatoria aumentaron en todos los niveles, y especialmente entre los que cursaban CFGS.

Se incrementan las becas y ayudas pero se reduce el importe medio de las mismas

Respecto al importe, el 43 por 100 corresponde a la educación infantil y enseñanzas obligatorias, los importes destinados a la educación infantil han descendido también, mientras que la ESO y a la educación especial han aumentado más (10,4 y 8,4 por 100 respectivamente) que en el conjunto de estas enseñanzas obligatorias (2,1 por 100). Sin embargo, el importe destinado a las enseñanzas postobligatorias ha crecido el doble (5,3 por 100) que en las obligatorias, especialmente en los CFGS.

Finalmente, cabe destacar que según el Informe del Defensor del Pueblo²⁴ el objetivo de gratuidad de los libros de texto ha sufrido un importante retroceso en el

CUADRO III-3. 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	
	2010-11		2011-12		2010-11		2011-2012		2010-11	2011-12
Enseñanzas obligatorias	1.913.091	100,0	1.967.823	100,0	422.989	100,0	432.061	100,0	221	220
E. infantil	337.745	17,7	304.828	15,5	116.132	27,5	114.060	26,4	344	374
E. primaria	1.089.403	56,9	1.124.843	57,2	229.824	54,3	232.082	53,7	211	206
ESO	477.447	25,0	528.737	26,9	73.418	17,4	81.971	19,0	154	155
E. especial	8.496	0,4	9.415	0,5	3.616	0,9	3.948	0,9	426	419
Enseñanzas postobligatorias	654.857	100,0	692.140	100,0	536.522	100,0	566.457	100,0	819	818
Bachillerato	293.488	44,8	303.358	43,8	238.636	44,5	241.835	44,5	813	797
C. F. grado medio	150.352	23,0	160.259	23,2	121.187	22,6	129.188	22,6	806	806
C. F. grado superior	133.668	20,4	146.099	21,1	130.275	24,3	147.527	24,3	975	1.010
PCPI	34.494	5,3	35.798	5,2	14.393	2,7	14.393	2,7	417	402
Otras enseñanzas	40.646	6,2	45.224	6,5	29.337	5,5	31.637	5,5	722	700
Sin especificar	2.209	0,3	1.402	0,2	2.637	0,5	1.877	0,5	1.194	1.339

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Curso 2009-2010-11 y 2011-2012*.

24. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, octubre de 2013.

Gratuidad de los libros de texto en las enseñanzas obligatorias

periodo 2008-2013, tanto en el importe de los fondos globales destinados a este fin, como en el porcentaje de beneficiarios del mismo respecto de la población escolar total. Además, la información recogida por este organismo evidencia que existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas en cuanto al grado de consecución del objetivo de plena gratuidad, y no existen criterios comunes sobre las obligaciones públicas y sobre los mecanismos idóneos para alcanzarlo. Por ello, recomienda, entre otras medidas, mantener los programas y sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, promover líneas de actuación coordinadas, y la conveniencia de establecer procedimientos para facilitar la reutilización y sistemas de préstamo de los libros de texto.

1.2.1. Panorama de la enseñanza obligatoria

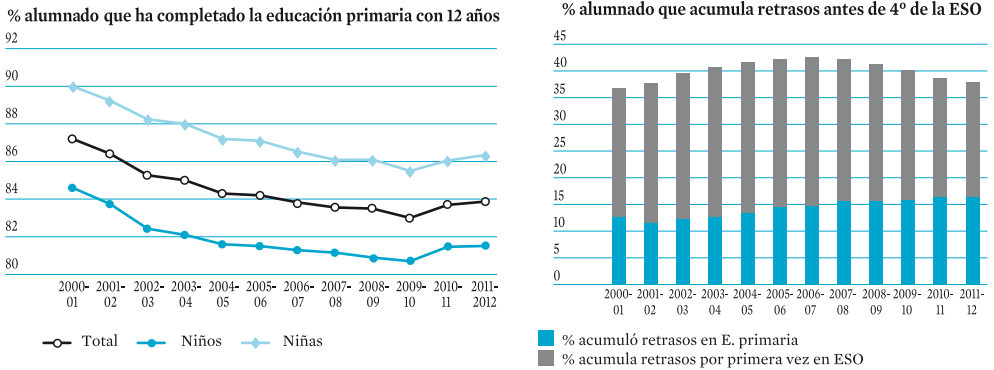
La LOMCE ha introducido una serie de cambios en la ordenación, configuración de las asignaturas y evaluación en educación primaria. Así, desaparece la distribución en tres ciclos existente actualmente, y la etapa se organiza en seis cursos académicos. Además entre los objetivos de esta etapa se incluye el fomento del “espíritu emprendedor”.

Los centros han de realizar una evaluación individualizada a todos los alumnos al final del 3.º curso, y una evaluación final de la educación primaria. La evaluación en el tercer curso tiene la finalidad de comprobar el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en las competencias lingüística y matemática, y si esta es desfavorable el equipo docente debe tomar medidas ordinarias o extraordinarias, como la repetición²⁵. La evaluación individualizada al final del sexto curso comprobará el grado de adquisición en las competencias lingüística, matemática, de ciencia y tecnología; así como el logro de los objetivos de la etapa. El resultado de la prueba tiene carácter orientativo e informador, aunque se podrán establecer planes de mejora en aquellos centros cuyos resultados sean inferiores a los valores establecidos.

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. A este respecto, hay que señalar que desde el curso 2009-2010 aumenta ligeramente el porcentaje de alumna-do que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años), invirtiéndose la tendencia descendente iniciada en el curso 2000-2001, aunque el 16,5 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años se empiezan a producir en primaria (gráfico III-6).

25. En España, el coste anual por alumno repetidor se estima en más de 20.000 euros – la repetición de curso supone casi el 8 por 100 del gasto total en educación primaria y secundaria, el tercer coste más alto de los observados, tras los Países Bajos y Bélgica.

GRÁFICO III-6. ALUMNADO QUE HA COMPLETADO LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA EDAD CORRESPONDIENTE Y SITUACIÓN DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Finalmente, cabe recordar que los resultados de los estudios internacionales Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) y Trends in International Mathematics and Science Study (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.

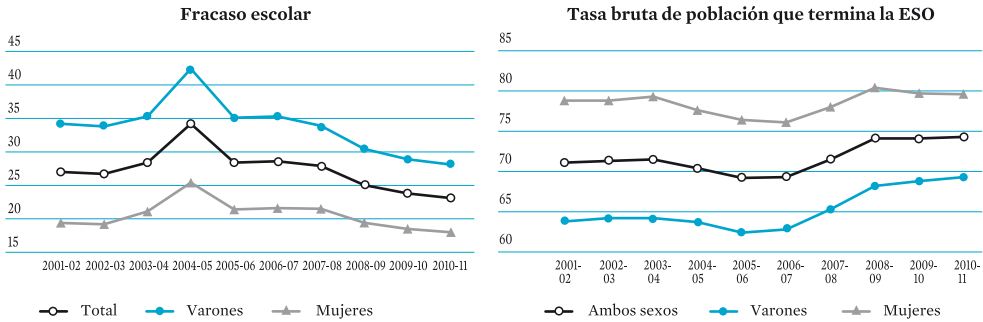
La estrategia Educación y Formación 2020 propuso, para valorar el rendimiento educativo en esta etapa, comprobar los resultados de los alumnos en la adquisición de las competencias básicas (PISA), pues en el ámbito de la Unión Europea no existe un indicador homogéneo de certificar la consecución de los objetivos de la primera etapa de educación secundaria. En España, además del fracaso escolar, es decir, la proporción de alumnado que sale de la ESO sin el título de graduado, también se viene usando la tasa bruta de titulación en la ESO para valorar el “éxito” escolar en esta etapa.

Principales problemas en la ESO: fracaso escolar y bajos niveles de competencia

En España, 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, reflejan serios y relevantes problemas de calidad del sistema educativo, con hondas repercusiones en la empleabilidad de los jóvenes. En los últimos años se observa una disminución de fracaso escolar en España (del 28 por 100 en el curso 2007-08 al 23,1 por 100 en 2010-11), aunque este todavía es muy elevado. Como consecuencia del descenso del fracaso escolar, se produce un aumento en la tasa bruta de alumnado titulado en educación secundaria obligatoria, entre 2007 y 2011 (gráfico III-7).

Esta mejora se produce en todas las comunidades autónomas, aunque existen diferencias notables entre ellas. La tasa bruta aumenta por encima de la media en cinco comunidades autónomas (Andalucía, Baleares, Extremadura, Comunidad de Madrid y

GRÁFICO III-7. EVOLUCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR Y DE LA TASA BRUTA DE LA POBLACIÓN QUE TERMINA LA ESO



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Murcia); en las otras doce comunidades este porcentaje aumenta por debajo de la media. Por otra parte, en 2011, las comunidades de Navarra, Cantabria, País Vasco y Asturias superan el 80 por 100 de titulados.

PISA: estabilidad en unos rendimientos mediocres y equidad en riesgo

El rendimiento educativo de España en matemáticas, lectura y ciencias permanece por debajo de la media de la OCDE, y no ha mejorado en los últimos años. El rendimiento en matemáticas se ha mantenido estable entre 2003 y 2012, en lectura no ha cambiado desde el año 2000 y en ciencias desde 2006.

Además, solo el 8 por 100 de los alumnos españoles obtiene un rendimiento excelente en matemáticas, proporción que está por debajo de la media de la OCDE (13 por 100), y que no ha variado desde 2003 (7,9 por 100). Tampoco los alumnos españoles que han obtenido un nivel bajo en matemáticas (24 por 100) ha variado desde el 2003 (23 por 100), aunque en este caso esta proporción es similar a la de la OCDE (23 por 100).

Por otro lado, la equidad en los resultados parece que ha empeorado. Según el informe de España de la OCDE²⁶; se ha incrementado la proporción de la variación en el rendimiento del alumnado en matemáticas que se explica por el estatus socioeconómico. Además, las diferencias de rendimiento entre los alumnos más favorecidos y los menos favorecidos que asisten al mismo centro educativo han aumentado de 18 a 27 puntos entre 2003 y 2012, frente a una diferencia media de 19 puntos en la OCDE en 2012. Finalmente, el porcentaje de alumnos desfavorecidos que obtuvo un buen rendimiento disminuyó. Es decir, la proporción de alumnado que vence los pronósticos socioeconómicos y obtiene un rendimiento superior al esperado es algo menor que en 2003.

26. OCDE, *Programa para la evaluación internacional de los alumnos*. Nota país. España.

Por otro lado, la diferencia entre las comunidades autónomas con un mejor y peor rendimiento educativo es de 55 puntos, el equivalente a 16 meses de escolarización, pero más del 85 por 100 de las diferencias entre comunidades son atribuibles a diferencias socioeconómicas, mucho más que en cualquier otro país de la OCDE con datos disponibles (47 por 100 en Italia, 16 por 100 en Canadá y 26 por 100 en Australia).

La relación entre los resultados educativos y el género sigue confirmando, con ligeras variaciones, los resultados de las cinco anteriores ediciones PISA que muestran que las alumnas tienen mejor rendimiento que los alumnos en lectura, y peor rendimiento en matemáticas y ciencias. Estas diferencias se corresponden con la tendencia internacional, aunque en la OCDE las diferencias no son significativas.

Finalmente, en España la diferencia en el rendimiento en matemáticas entre los alumnos inmigrantes y nativos, una vez descontado el estatus socioeconómico, fue de 36 puntos y no varió entre 2003 y 2012, mientras que estas diferencias en la OCDE se redujeron en 11 puntos en ese mismo periodo.

La LOMCE ordena la ESO en dos ciclos, un ciclo de tres cursos académicos (1.º, 2.º y 3.º) y un segundo ciclo de un curso (4.º), de forma que desaparece el único ciclo de cuatro años que contemplaba la LOE. En el cuarto curso de la ESO los alumnos podrán escoger cursar la opción de enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato, o la opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la formación profesional. Al final de cada uno de los cursos de la ESO se entregará a los padres o tutores legales de cada alumno un consejo orientador, que incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, así como una propuesta del itinerario más adecuado a seguir, que podrá incluir la incorporación a un programa de mejora del aprendizaje y el rendimiento, o a un ciclo de formación profesional básica.

Los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, que establece la LOMCE sustituyen a los programas de diversificación curricular, vigentes todavía. El cambio fundamental se refiere a las condiciones de acceso, adelantándose la edad a la que se pueden iniciar estos programas²⁷.

Se completan las actuales reglas de promoción y evaluación²⁸, pero se introduce que con carácter general, se repetirá el curso con tres materias suspendidas o más,

*Cambios introducidos
por la LOMCE en la
ESO*

27. Así, mientras antes el alumnado que podía acceder a ellos tenía que haber cursado 2.º, no estar en condiciones de promocionar a tercero y haber repetido ya una vez en secundaria, con la LOMCE podrán acceder aquellos alumnos que hayan repetido al menos un curso en cualquier etapa, y que una vez cursado el 1.º curso de la ESO no estén en condiciones de promocionar a 2.º, o que una vez cursado 2.º curso no estén en condiciones de promocionar a 3.º, y excepcionalmente los que habiendo cursado 3.º de ESO, no estén en condiciones de promocionar a 4.º.

28. La evaluación será continua y diferenciada según las distintas materias; los alumnos deberán repetir curso cuando tengan evaluación negativa en tres o más materias, solo podrán repetir una vez el mismo curso y dos veces como máximo dentro de la etapa y estarán obligados a seguir programas de refuerzo y superar las evaluaciones establecidas en los mismos cuando promocionen sin aprobar todas las asignaturas.

pero también si las materias suspendidas son, simultáneamente, Lengua castellana y literatura (o la cooficial) y Matemáticas.

Además, se implanta una evaluación individualizada de los alumnos al finalizar el cuarto curso de la ESO. Los alumnos podrán realizar la evaluación por cualquiera de las opciones de enseñanzas académicas o de enseñanzas aplicadas o por ambas a la vez, con independencia de cuál hayan elegido en cuarto curso; la prueba será convocada anualmente al menos en dos ocasiones (convocatoria ordinaria y extraordinaria); la superación de la prueba requerirá una calificación igual o superior a 5 puntos sobre 10; los alumnos podrán repetir la prueba en convocatorias sucesivas, cuando no la hayan superado a la primera o deseen elevar su calificación.

La obtención del título requerirá tanto la superación de la evaluación final, como una calificación final de la ESO igual o superior a 5 puntos sobre 10. La media de las notas de las diversas materias de la etapa tendrá un peso de 70 por 100 y la nota de la evaluación final, un 30 por 100.

El título permite acceder a los estudios de bachillerato, si se ha superado la evaluación final por la opción de enseñanzas académicas, y a los CFGM si se ha superado la evaluación final por la opción de enseñanzas aplicadas. Las personas que no obtengan el título recibirán un certificado donde constarán los años cursados y el grado de logro de los objetivos de la etapa y de adquisición de las competencias correspondientes.

1.2.2. Las enseñanzas no obligatorias

La educación es un recurso clave en la estructura social y en las oportunidades vitales de las personas, pues una insuficiente formación inicial no solo determina en gran medida una peor empleabilidad, sino que los procesos de exclusión social y la transmisión intergeneracional de la pobreza no son ajenos a las carencias educativas.

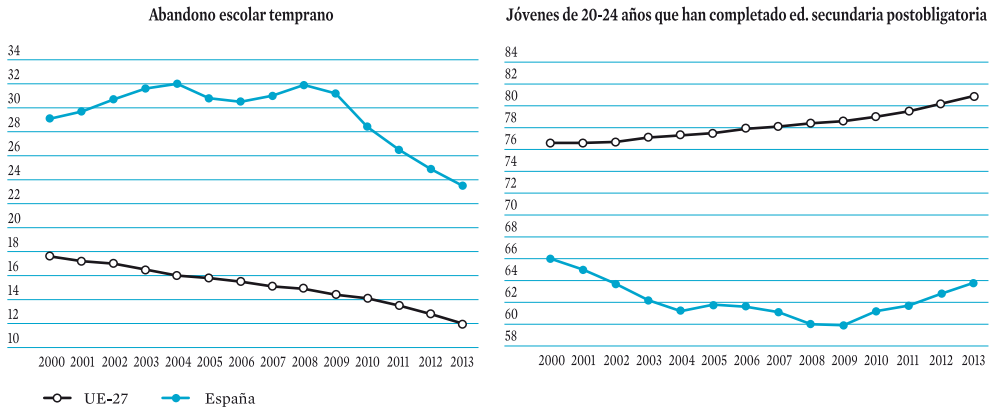
No obstante, el nivel formativo de las personas no solo tiene implicaciones cruciales para su propia vida, sino que las sociedades desarrolladas del siglo XXI, para ser competitivas, necesitan incrementar la capacidad de aprendizaje de las personas, que se ve claramente reforzada cuando se alcanza una educación secundaria postobligatoria.

Numerosos estudios muestran que la escolarización de calidad en educación infantil previene el abandono escolar temprano (AET). Además, según los datos del último informe PISA, los estudiantes que iniciaron su escolarización en educación infantil logran una puntuación 57 puntos superior en comparación con los que lo hicieron en educación primaria, siendo esta diferencia significativa. Además, asistir a educación infantil disminuye la probabilidad de repetir curso en educación primaria y en educación secundaria.

La escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación obligatoria es prácticamente universal en España, lo que la 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

*Elevada escolarización
en educación infantil*

GRÁFICO III-8. EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS, ESPAÑA-UE-27, 2000-2013



Fuente: Eurostat.

años, la tasa neta de escolarización en el curso 2010-11 era casi total (95,6 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (82,2 por 100)²⁹. También en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años)³⁰ la progresión ha sido importante, alcanzándose ya en el curso 2011-12 el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100), aunque se continúa detectando una gran disparidad territorial.

En España sigue siendo necesario en 2013 aumentar el nivel educativo de los jóvenes, pues persiste un nivel muy elevado de abandono escolar temprano, pese a la evidente mejora registrada en los últimos años de crisis, debida al mantenimiento en el sistema educativo o el retorno al mismo de jóvenes que en la época de expansión económica lo abandonaban para trabajar (gráfico III-8).

La descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales se va equilibrando con el paso del tiempo, de modo que se produce un acercamiento hacia los países de nuestro entorno (gráfico III-9). De hecho, durante la crisis no solo una mayor proporción de jóvenes prolongan sus estudios después de la escolaridad obligatoria, sino que se está produciendo un aumento más acelerado de la matriculación del alumnado en los estudios profesionales que en los generales (gráfico III-9). Así, mientras la matrícula en los CFGM ha experimentado a partir de la crisis (2007) un repunte del 34 por 100, la matriculación en el bachillerato en ese periodo tan solo ha crecido un 11 por 100, acelerándose la tendencia hacia el equilibrio que se inició en el año 2000.

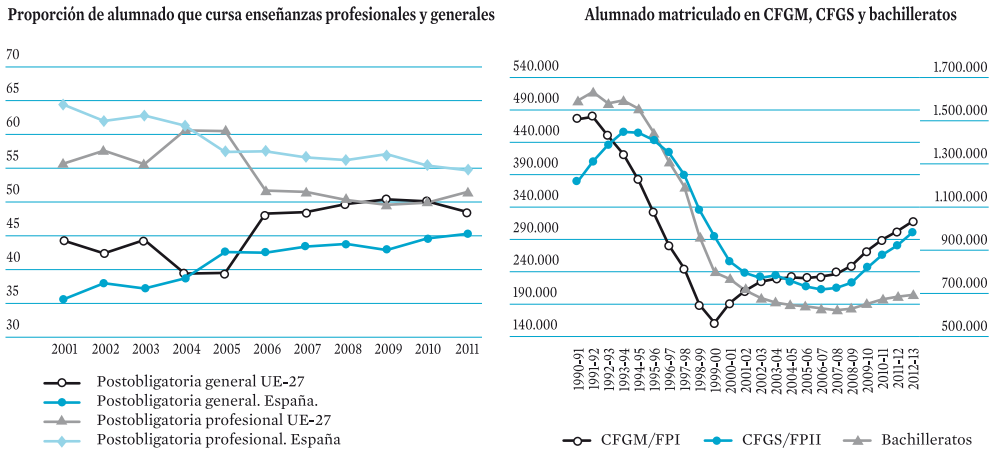
29. Ministerio de Educación, *Las cifras de la Educación en España, Estadísticas e indicadores, Edición 2013*.

30. Estos datos corresponden exclusivamente a los alumnos escolarizados en centros autorizados por las Administraciones educativas para impartir dicho ciclo.

Abandono escolar temprano

Aumenta la matrícula de los estudios profesionales

GRÁFICO III-9. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN ENSEÑANZAS PROFESIONALES Y GENERALES, Y DEL ALUMNADO DE FP Y BACHILLERATO EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat y Ministerio de Educación. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado.

Cambios en el bachillerato

Con la LOMCE el bachillerato queda organizado en cuatro modalidades (Ciencias, Humanidades, Ciencias Sociales y Artes) en lugar de las tres actuales.

Las principales variaciones en las reglas de evaluación consisten en que aunque como hasta ahora los alumnos podrán promocionar de 1.º a 2.º con un máximo de dos materias suspendidas, ahora deberán matricularse en el 2.º curso de las materias pendientes de 1.º y la superación de las materias de 2.º curso que impliquen continuidad estará condicionada a la superación de las correspondientes materias del 1.º curso.

Con la reforma, los alumnos realizarán una evaluación individualizada al finalizar bachillerato, con unas características parecidas a las descritas para la prueba establecida al final de la ESO. Aunque en este caso, las evaluaciones se centrarán en todas las materias troncales generales y dos materias troncales de opción cursadas en cualquiera de los cursos (si implican continuidad se tendrá en cuenta solo la materia cursada en 2.º), así como una materia específica cursada en cualquiera de los cursos que no sea Educación física, ni Religión.

La obtención del título requerirá la superación de la evaluación final, así como una calificación final del bachillerato igual o superior a 5 puntos sobre 10 calculada ponderando en un 60 por 100 la media de las notas de las diversas materias cursadas en esta etapa y en un 30 por 100 la nota de la evaluación final.

El título de bachiller permite acceder a las distintas enseñanzas que constituyen la educación superior, y en él deberá constar la modalidad cursada, así como la calificación final de bachillerato. Las personas que no aprueben la evaluación final de la etapa pero

sí obtengan la cualificación positiva final de la etapa (la media del bachillerato), recibirán un certificado acreditativo que le permite acceder a los ciclos formativos de grado medio y superior.

Con la reforma desaparecerá, la prueba de acceso a la universidad, comúnmente conocida como selectividad (recuadro III-4). El acceso a los estudios de grado podrá atender exclusivamente a la calificación final del bachillerato; o establecer un procedimiento de admisión en el que, además de la calificación final de bachillerato, se tengan en cuenta alguno o algunos de los siguientes criterios de valoración: 1. Modalidad y materias cursadas en el bachillerato, en relación con la titulación elegida. 2. Calificaciones obtenidas en materias concretas de los cursos de bachillerato, o de la evaluación final de dicha etapa. 3. Formación académica o profesional complementaria y 4. Estudios superiores cursados con anterioridad. Además, de forma excepcional, podrán establecerse evaluaciones específicas de conocimientos y/o de competencias.

Y también el acceso a la universidad

En todo caso, sea cual sea el procedimiento de admisión establecido por cada Universidad, la ponderación de la calificación final obtenida en el Bachillerato deberá tener un valor, como mínimo, del 60 por 100 en el resultado final de dichos procedimientos.

La formación profesional en el sistema educativo comprende los ciclos de formación profesional básica, de grado medio (CFGM) y de grado superior (CFGS). El ciclo de formación profesional básica, sustituirá a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Ambos programas tienen sobre el papel unos objetivos y condiciones de acceso similares (15 años cumplidos). También, el título correspondiente a este ciclo (técnico profesional básico de nivel 1), es igual que los actuales PCPI, pero la principal diferencia es que mientras que los alumnos que han completado los módulos obligatorios y voluntarios de los actuales PCPI obtienen el título de Graduado en ESO, el alumnado titulado en formación profesional básica para obtener dicho título tendrá que superar, al igual que los que cursaron la ESO, una evaluación final. Finalmente, también cambian las condiciones para continuar con los estudios postobligatorios de carácter profesional, pues mientras que para acceder a un CFGM antes era suficiente que el alumnado hubiese superado los módulos obligatorios de un PCPI, ahora es necesario haber obtenido el título de profesional básico. Es decir, cambian las vías de continuidad a los estudios postobligatorios, tanto de carácter profesional como general.

La nueva ordenación de la formación profesional: la formación profesional básica

Además, al igual que en la anterior normativa, la LOMCE establece que aquellos alumnos que no superen en su totalidad las enseñanzas de los ciclos de formación profesional básica, o de cada uno de los ciclos formativos de grado medio o superior,

recibirán un certificado académico de los módulos profesionales y en su caso bloques o materias superados, que tendrá efectos académicos y de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales adquiridas en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

También cambian las condiciones de acceso y el efecto de los títulos profesionales. Así, el título de técnico, que es el que obtiene el alumnado que ha superado la formación profesional de grado medio, dará paso a la de grado superior siempre que se supere un proceso de admisión, y que se sea admitido por el centro de formación profesional en el que se quieran realizar los estudios, mientras que anteriormente se requería solo estar en posesión del título y haber superado un curso específico para el acceso. Por otro lado, mientras que anteriormente el título de técnico superior daba un acceso directo a los estudios universitarios, con la LOMCE, para acceder a dichos estudios es necesario haber superado un proceso de admisión que será fijado por las Universidades. Finalmente, en ambas normativas, el acceso a los estudios profesionales de grado medio puede realizarse tras haber superado unos cursos de formación específicos o unas pruebas de acceso. Sin embargo, con la LOMCE el acceso a los CFGS solo es posible tras haber superado una prueba de acceso.

En último lugar, la nueva normativa también modifica las “pasarelas” entre los estudios de carácter general y profesional. Lo primero que habría que señalar es que el establecimiento de las dos opciones en el 4.º curso de la ESO determina el itinerario académico o profesional que deberá seguir el alumnado, siendo necesario para cambiarlo, tanto al final de la enseñanza obligatoria como una vez iniciada la opción postobligatoria elegida, presentarse a una evaluación final en 4.º de la ESO por una opción diferente a la cursada. Además, los alumnos que se encuentren en posesión de un título de técnico o de técnico superior ahora solo podrán obtener el título de bachiller por la superación de la evaluación final de bachillerato, mientras que anteriormente era suficiente con haber superado las materias comunes del bachillerato. Es decir, el establecimiento de evaluaciones finales al final de cada una de las etapas del itinerario académico (ESO y bachillerato) dificulta el cambio de opción para quienes optaron por un itinerario profesional.

Algunos de los cambios introducidos en la LOMCE, han suscitado observaciones por parte del Consejo Escolar del Estado (CEE)³¹. Entre otras, el CEE señaló la conveniencia de solucionar el tránsito de la ESO a etapas posteriores, algunos problemas de aplicación de la formación profesional básica, la necesidad de abrir la posibilidad de acceso a la formación profesional desde la opción de enseñanzas académicas de la ESO, y al bachillerato desde la opción de enseñanzas aplicadas de

31. Consejo Escolar del Estado, Dictamen 36/2012 y Dictamen 1/2013 al Anteproyecto de la LOMCE.

la ESO, y finalmente, dar el mismo tratamiento en el acceso a los diferentes niveles de formación profesional.

El alto desempleo juvenil y el subempleo en la Unión Europea raíz de la crisis, ha dado lugar a que desde numerosas instancias europeas e internacionales, se señalen las ventajas de los programas que combinan formación práctica en la empresa y formación teórica para estimular tanto la creación de empleo juvenil, como para promover una mejor transición de la escuela al trabajo. De hecho recientemente, el equipo del G20 sobre empleo, se ha comprometido a “promover, y si es necesario, reforzar la calidad de los sistemas de este tipo de aprendizaje para asegurar un alto nivel de instrucción y una remuneración adecuada”.

Intento de promover una formación profesional atractiva: la formación profesional dual

En el año 2012, en España se establecieron las bases generales de la formación profesional dual³², que conciernen, tanto a la formación profesional para el empleo como a la formación profesional del sistema educativo. Sin embargo, aún no se ha puesto en marcha un auténtico sistema de formación profesional dual, semejante a la de otros países europeos (Alemania, Austria, o Dinamarca), pues únicamente se ha regulado el subsistema que promueve formación y empleo en el ámbito laboral, y no en el educativo, por lo que su desarrollo tendrá que acometerse en los próximos años con la necesaria participación de los interlocutores sociales. Además, la regulación existente no incentiva suficientemente la participación de las empresas, y especialmente a las pymes, que es el perfil empresarial preponderante en el tejido económico español.

La LOMCE tampoco aborda el desarrollo e incardinación de la formación profesional dual en el sistema educativo, por lo que la regulación de las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo de la misma, queda de momento postergado.

1.3. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

El sistema universitario español (SUE) necesita mejorar los resultados en sus dos principales misiones: la formación e investigación, como muestra por ejemplo, la ausencia de universidades españolas de excelencia entre las 100 mejores en los principales rankings internacionales. Por ello, el Ministerio de Educación encargó un diagnóstico del sistema universitario español, que contenía una serie de medidas para mejorar su calidad³³. Aunque a lo largo de este epígrafe se dará cuenta de algunas de ellas, hay que señalar que hasta el momento dicho Informe no ha tenido repercusión real sobre el SUE, a pesar de que algunos de los grandes desafíos a los que se enfrenta la enseñanza universitaria en España, como la excelencia, la internacionalización, la movilidad,

32. 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.

33. *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, 12 de febrero de 2013.

la investigación, y la sostenibilidad de la financiación para el desarrollo de las funciones docentes y de investigación, siguen presentes.

Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma para adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior se puede dar por completada. El SUE ha mantenido el volumen de grados universitarios que son verificados y por tanto que serán impartidos, aunque el número de másteres verificados sigue aumentando, de manera que todavía no se han alcanzado los niveles de estabilidad del sistema³⁴. Además, aunque todavía coexisten diferentes estructuras formativas (primer y segundo ciclo, grado y máster), el número de estudiantes de grado (1.046.570) es superior al de 1.º y 2.º ciclo (403.466) y desde el curso 2010-11 se observa una cierta estabilización del alumnado que realiza un máster. Sin embargo, el modelo adoptado por España, según el Informe presentado por el Comité de Expertos, aleja al SUE de la mayoría de los países europeos, dificulta la movilidad internacional, y está planteando algunos problemas de reconocimiento, especialmente en las carreras que tienen una proyección profesional regulada de carácter técnico.

Por otro lado, aunque se aprecia cierta tendencia a la mejora desde el curso 2009-10 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 2012-2013, casi el 22 por 100 de los títulos comienzan con menos del número mínimo de alumnos estimado como necesario para garantizar su viabilidad económica (50 estudiantes). Las ramas de conocimiento con una mayor proporción de enseñanzas con menos 50 estudiantes son: Artes y Humanidades (36 por 100), Ingeniería y Arquitectura (26 por 100) y Ciencias (31 por 100). En este sentido, las últimas medidas de reducción del gasto³⁵, 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 2012-2013 por primera vez ha descendido el alumnado universitario debido a la reducción de la población entre 18 y 24 años. Descenso que se cifra en un 0,5 por 100 en el número de estudiantes de grado y 1.º y 2.º ciclo, que cuenta actualmente con 1.561.123 estudiantes; y de un 4,1 por 100 menos que el curso anterior en el caso de los estudiantes de máster, que cuenta

Situación del sistema universitario español ante el Espacio Europeo de Educación Superior

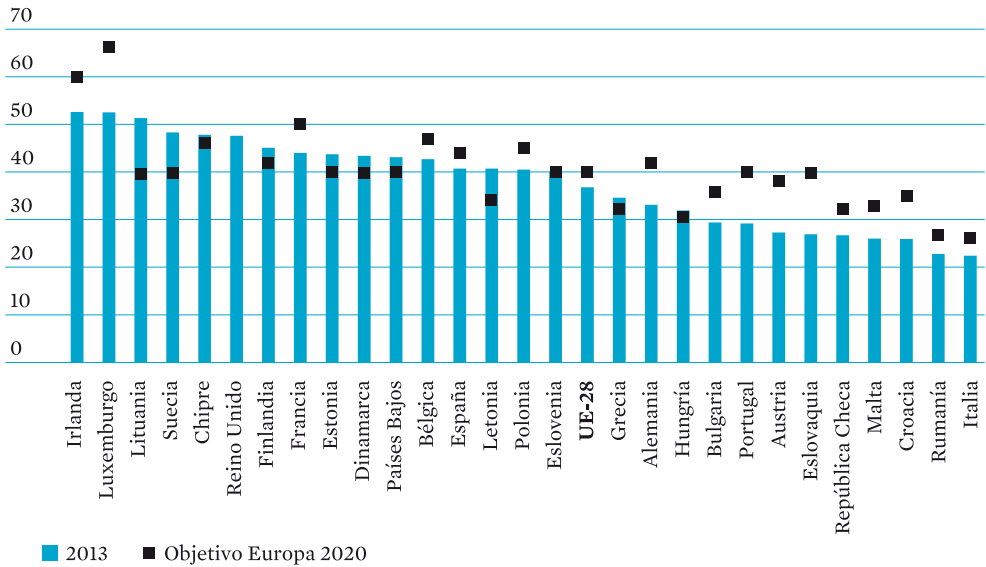
Desciende el alumnado universitario

34. Así, en septiembre de 2013 constan como verificados 2.567 grados, un 1 por 100 más que el año anterior, y en esas mismas fechas, han sido verificados 3.519 másteres, frente a los 3.292 en 2012.

35. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

GRÁFICO III-10. PROPORCIÓN DE JÓVENES CON EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, 2013

(Porcentaje de población de entre 30-34 años que han completado con éxito su educación universitaria)



Fuente: Eurostat.

actualmente con 111.087 estudiantes. No obstante, la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años³⁶ en los últimos cursos está siguiendo una tendencia creciente, pasando del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 28,6 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.

Además, hay que señalar que España cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,7 por 100), alcanzando en 2013 el punto de referencia establecido en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020, pero aún lejos del objetivo nacional para este año (gráfico III-10). Además, España debería aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas, por su contribución al desarrollo de los sectores productivos, el incremento de la productividad y el desarrollo científico-tecnológico. Según los últimos datos disponibles disminuye de forma significativa el número de estudiantes de Ingeniería y Arquitectura (tasa de variación anual del -5,3 por 100 y decenal del -23,3 por 100), y en la rama de Ciencias (-0,9 por 100 anual y -25,3 por 100 decenal).

El panorama de la investigación en las universidades es mejorable, tanto con relación a los resultados de la investigación (sexenios), como a la calidad de las publicaciones científicas, o la posición respecto al registro de patentes. Para mejorarlo, y que

36. En esta tasa se incluyen solo los estudiantes de grado y de primer y segundo ciclo.

Necesidad de mejorar la calidad de la investigación y la docencia

rendición de cuentas por parte de las universidades, que la investigación forme parte destacada de los criterios para determinar la financiación de las universidades y aumentar la eficiencia del gasto. Además, sería necesario potenciar la vinculación entre las universidades y las empresas en la transferencia de conocimiento y tecnología³⁸.

Indicadores de resultados: tasas de rendimiento, éxito, evaluación y abandono

aumente el número de universidades que sean centro de investigación de excelencia, o centro de enseñanza de calidad, según el Comité de Expertos³⁷, se debería dar una mayor diferenciación y especialización de las universidades españolas. Para ello, además de mantener la inversión en I+D, sería necesario conseguir una mayor autonomía y

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, pues en España la duración media de los estudios superiores se sitúa en 4,6 años frente a 3,9 en la media OCDE y 4,1 en la UE-21. Es decir, en España los estudios superiores requieren prácticamente un curso académico más³⁹.

En España, se utilizan algunos indicadores para medir los resultados académicos: la tasa de rendimiento (relación entre créditos superados y créditos matriculados), la de éxito (créditos superados sobre presentados) y la de evaluación (créditos presentados sobre matriculados). En el curso 2011-12, estas tasas eran superiores en el caso de los estudios de máster (87, 98 y 89 por 100) que en los estudios de grado (72, 84,5 y 85,2 por 100). Como es lógico, por los requisitos académicos que deben cumplir para seguir manteniendo la beca, los estudiantes de grado becados obtienen mejores tasas (80, 87 y 92 por 100) en sus estudios de grado. Finalmente, cabe señalar que los estudiantes que pierden la beca el primer año no llegan a aprobar la mitad de los créditos que matriculan, mientras que esta tasa en el caso de los beneficiarios de nuevo ingreso es del 69,6 por 100.

También se podrían considerar indicadores de resultados y de eficiencia del sistema las tasas de abandono, para las cuales hay que distinguir entre la tasa de abandono del estudio⁴⁰ y la tasa de cambio de estudio⁴¹. Estas tasas siguen la misma pauta que

37. 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.

38. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

39. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2013-14. En estos datos, téngase en cuenta que en estas fechas coinciden los planes de estudios existentes con anterioridad al Plan Bolonia (de más larga duración) con los estudios de grado de 4 años.

40. Hace referencia a los estudiantes que abandonan una determinada enseñanza (pudiendo haber abandonado el sistema universitario, haber cambiado de estudio, o haber salido de España a realizar otros estudios).

41. La tasa de cambio está incluida en la tasa de abandono del estudio, y mide el porcentaje de estudiantes que han cambiado de estudio.

los indicadores anteriores. Son mejores en los estudios de máster (15,6 y 3,5 por 100) que en los de grado (19,1 y 7,1 por 100) y dentro de estos estudios, entre la población becaria (13,5 y 7 por 100).

Finalmente, hay que señalar que en los estudios de grado, todos estos indicadores académicos mejoran significativamente según aumenta la nota de admisión, y que el rendimiento de los estudiantes mejora según progresan en sus estudios. Otros rasgos comunes, tanto para los estudios de grado como los de máster, son que la tasa de abandono del estudio de las universidades presenciales es muy inferior al de las universidades no presenciales, aunque dentro de estas hay diferencias importantes, la falta de homogeneidad en estos indicadores de resultados académicos por comunidad(es) autónoma(s), que la nota media de los egresados es superior en el caso de las mujeres, o las diferencias por ramas de conocimiento⁴².

Ante esta situación, el Informe del Comité de Expertos, señala que 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, constituye uno de los aspectos más importantes para mejorar la calidad de la docencia, y un ingrediente esencial para una mayor diferenciación de las universidades. También sería conveniente una evaluación externa de las universidades, además de las clasificaciones externas internacionales ya existentes, que incluya otros criterios⁴³, y que una vez realizada, se pudiera establecer una ordenación final por universidades, dar máxima publicidad a los resultados, y que estos repercutan en la financiación.

Las conclusiones del Consejo Europeo de noviembre de 2011, ya establecieron un punto de referencia para estudiantes de educación universitaria “al menos el 20 por 100 de los graduados en educación superior en la Unión Europea han debido poder disfrutar de un periodo de estudio o formación (incluyendo formación en el puesto de trabajo) en el extranjero que suponga un mínimo de quince créditos ECTS o que dure un mínimo de tres meses”. Los esfuerzos en esa dirección han continuado este año, con un documento en el que se establecen algunas estrategias⁴⁴ para conseguir una mayor internacionalización de la educación superior.

Potenciar la internacionalización y la movilidad de los estudiantes universitarios

En el caso de España, el número de estudiantes de grado y máster que siguen estudios en el extranjero está entre los más bajos de la Unión Europea (1 por 100 de la matrícula total), situándose por debajo de países de nuestro entorno, como Francia

42. Véase, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2013/2014*.

43. Como por ejemplo, la clasificación de las universidades según los sexenios de su PDI, o la clasificación específica por proyectos de investigación y demás financiación externa.

44. Comunicación de la Comisión, *European higher education in the world*, COM (2013) 499 final.

(1,7 por 100), Alemania (3,4 por 100) o Italia (1,3 por 100). Sin embargo, los españoles matriculados fuera de España durante periodos reducidos suponen un 2 por 100, porcentaje más elevado que la media de la Unión Europea y de los países antes mencionados (1,9, 1,4 y 1,1 por 100 respectivamente).

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 latinoamericanos. En este sentido, una mayor internacionalización del profesorado universitario, y el aumento de la oferta lectiva en inglés podría contribuir a este fin. Así, el número total de estudiantes extranjeros del SUE se eleva en el curso 2011-2012 al 4,8 por 100 del total de estudiantes, frente al 4,6 por 100 del curso anterior. Por niveles, el 4 por 100 de los estudiantes de grado son extranjeros, mientras que su presencia en los estudios de máster es del 18,4 por 100. Sin embargo, mientras la tasa de variación anual ha sido positiva (9,8 por 100) para los estudiantes extranjeros de grado, en el caso de los estudiantes de máster esta tasa ha sido, por primera vez, negativa (2,2 por 100).

Respecto a la movilidad internacional temporal, hay que señalar el establecimiento por la Unión Europea del nuevo programa “Erasmus +”, que implica algunas novedades, entre las que cabe destacar que este programa ahora abarca todos los niveles educativos, y que los estudiantes tendrán dos opciones de financiación: la Unión Europea y cada país. Estas novedades se suman a otros cambios, como la variación en los criterios de adjudicación de las becas por parte del Ministerio, o en los criterios de reparto de fondos por parte de Europa, que han generado cierta incertidumbre y debate social sobre las características y dotación de estas becas. En el curso 2012-13, el número de estudiantes universitarios españoles que participan en el programa Erasmus sigue aumentando hasta situarse en 36.889. Además, en el curso 2011-2012, la capacidad de España de producir estudiantes Erasmus fue similar a su capacidad de atracción de Erasmus de toda Europa.

Según datos del Ministerio⁴⁵, a partir del año 2009, el gasto público en instituciones de educación universitaria inició una evolución descendente, situándose en 2012

Diversificar la financiación, priorizar la inversión pública y la eficiencia de los recursos

en 8.939.040 miles de euros, lo que supone un descenso del 10 por 100 con relación al año 2011, y del 12 por 100 respecto a 2009. En relación al PIB, el descenso desde 2009 ha sido del 0,96 al 0,87 por 100 del PIB. Además, según datos de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), en el periodo 2008 a 2014 se registró una caída en la financiación de las comunidades autónomas del 18,2 por 100

45. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Serie de Gasto Público en Educación, 1992 a 2012*, (excluidos capítulos financieros).

como promedio, aunque especialmente relevante ha sido la disminución en Castilla-La Mancha (36,2 por 100), Madrid (28,2 por 100) y Navarra (21,9 por 100).

En España, los recursos financieros destinados a la educación superior eran en 2010 ligeramente menores que los de los países de nuestro entorno. Así, mientras la media del gasto en la OCDE⁴⁶ y en la UE-21 era del 1,6 y 1,4 por 100 de PIB, en España se reduce al 1,3 por 100. El gasto anual por estudiante respecto al PIB per cápita en España se sitúa en 42 por 100 frente a la media de la OCDE en 41 por 100. El 78,2 por 100 de ese gasto tiene como origen fondos públicos, mientras que en la OCDE este porcentaje se sitúa en el 68,4 por 100, y en la UE-21 en el 77,3 por 100.

En investigación, España presenta cierta debilidad respecto al porcentaje de PIB dedicado a I+D. Así, en 2011, el gasto en I+D respecto al PIB en España es todavía inferior al de la media de la UE-27 (1,3 frente al 2 por 100) y bastante alejado del que se realiza en países como Finlandia, Suecia o Alemania (3,8, 3,4 y 2,8 por 100). Sin embargo, en cuanto a sectores de actuación, la mayor diferencia 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.

Ante esta situación, parece necesario conseguir no solo una financiación mayor, más estable, y sostenible; sino también utilizar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles. Muchas universidades europeas están diversificando sus fuentes de financiación, en especial a través de contratos con el sector empresarial y en la captación de financiación filantrópica, pero también a través de la matrícula de los estudiantes, aunque este último aspecto ha sido objeto de controversia en la Unión Europea. Pero para poder diversificar la financiación universitaria en España, sería necesario un mejor conocimiento del coste y del valor de los servicios docentes y de investigación, así como su calidad y eficiencia⁴⁷. Para ello será preciso establecer un conjunto de criterios e indicadores de los resultados de las universidades y la implantación de sistemas de contabilidad analítica en las universidades, con repercusión en la financiación de las mismas. 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 de denominado “Plan Bolonia”.

En el curso 2013-2014 el crecimiento medio anual respecto al curso anterior de los precios públicos de los estudios de grado se ha moderado (2,9 por 100), pero si se tiene en cuenta la tasa bienal, el incremento ha sido del 20,1 por 100⁴⁸. De media un curso de

46. OCDE, *Education at a Glance*, 2012.

47. Véase recuadro III-2 de la Memoria CES 2012.

48. Por la aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades al coste efectivo de los mismos, previstos en las medidas de racionalización del gasto público (Real Decreto-ley 14/2012).

Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos

grado de 60 créditos, sin repetición de matrícula, tendría un precio de 1.105 euros. Se mantiene una considerable heterogeneidad de precios entre las comunidades autónomas, entre otras cuestiones porque las diferencias de precio entre la experimentalidad máxima y la mínima son desiguales, o por una aplicación diferencial en la política de penalización a las segundas y sucesivas matrículas⁴⁹.

En el caso de los estudios de máster, el aumento del precio medio ha sido mínimo en el caso de los máster que no habilitan para el ejercicio de una profesión regulada (0,1 por 100), y en los que sí habilitan, se ha producido un descenso del 7,8 por 100. La heterogeneidad de precios por comunidades autónomas y por grado de experimentalidad es menos contundente que en los estudios de grado, sin embargo las diferencias son mayores entre los habilitantes (26,9 euros/crédito) y no habilitantes (40,1 euros/crédito) que habilitan.

Los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, tal y como se acordó en 2010 por el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria⁵⁰. Sin embargo, según los últimos datos disponibles (curso 2012-13), el esfuerzo en este ámbito ha sido inferior al del curso anterior. Así, teniendo en cuenta la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad, el número de beneficiarios se sitúa en 305.454, lo que representa un 2,8 por 100 menos que el curso anterior. Asimismo, se realizó una inversión de 916.916.795 euros, lo que supuso un descenso del 5 por 100. Finalmente, si se computa todo el esfuerzo económico que desde las diferentes administraciones se está realizando en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario se alcanza el 0,14 por 100 del PIB.

Con datos para el año 2010, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,11 por 100) era inferior tanto al promedio de la OCDE⁵¹ (0,31 por 100), como a otros países mediterráneos (Portugal e Italia -0,19 por 100) y muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,69 por 100) o Dinamarca (0,67 por 100).

Finalmente, el porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso en universidades presenciales que acceden con beca es del 41,4 por 100, mientras que el de becarios entre el total de estudiantes matriculados en el sistema se reduce hasta el 22,3 por 100, y, pues en el curso 2011-2012 para mantener una beca universitaria ya había que cumplir, además de unos requisitos económicos y de patrimonio, ciertos requisitos

49. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Datos y cifras del sistema universitario español, Curso 2013-14.

50. 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.

51. OCDE, *Education at a Glance*, 2013.

académicos⁵². Además, estos indicadores sobre los beneficiarios son bastante variables por ámbito de estudio, resultados que deben vincularse a las diferencias en las tasas de rendimiento, puesto que la distribución de estudiantes por umbral es similar en todas las ramas (el 7,7 por 100 están bajo el umbral 1).

1.4. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE

La Unión Europea se planteó como objetivo, desde el año 2000, incrementar la participación en el aprendizaje permanente, aumentando los porcentajes actuales hasta llegar al 15 por 100 de adultos que sigan cursos de formación en 2020.

En 2013, España (10,9 por 100) presenta niveles ligeramente superiores a la media de la Unión Europea (10,5 por 100). A pesar de ello, el referente debería ser el nivel alcanzado por los países más avanzados, como Dinamarca o Finlandia, en los que esta cifra supera el 30 por 100. Además, tanto en España como en Europa, se observaba que la evolución de la participación de los adultos en aprendizaje muestra un aparente estancamiento. Por ello, la Comisión Europea recomienda que nuevos proyectos, como recursos educativos abiertos (REA), podrían ayudar a liberar el potencial de aprendizaje informal entre la población adulta.

La necesidad de elevar la formación adquirida sea cual sea la edad de las personas, como forma de competir en un mundo globalizado hace tan necesario realizar actuaciones encaminadas a la prevención del abandono temprano de la educación, como elevar el nivel formativo de la población adulta (de 25 a 64 años). Esta cuestión es especialmente relevante en España, donde a la alta tasa de AET, se une que en 2013, es el tercer país de la UE-27 detrás de Malta y Portugal, con una proporción más alta de población adulta (44,8 por 100) con escaso nivel formativo. Además, conviene recordar que la participación en una formación continuada es muy inferior entre aquellos que presentan un bajo nivel formativo, tanto en España (4,5 por 100) como en la UE-27 (4,4 por 100).

Necesidad de elevar la formación de los ciudadanos

Además, según los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta (PIACC)⁵³, los adultos españoles muestran un dominio por debajo de la media de la OCDE en comprensión lectora y matemática, aunque semejante al de países como Italia, Francia o Irlanda. Además, en España hay un importante número de adultos que tienen un bajo rendimiento en las competencias lectora y matemática⁵⁴, y una menor proporción con un alto nivel de

52. Aprobar un porcentaje mínimo de créditos, el 80 por 100 para todas las titulaciones y el 60 por 100 para las titulaciones de la rama de ingeniería y arquitectura.

53. OCDE, *Evaluación de competencias de adultos*. Primeros resultados. Nota país: España, 2013.

54. Casi uno de cada tres adultos puntúan en los niveles más bajos de matemáticas (30,6 por 100), una proporción muy alta en comparación con la media de 19 por 100. También, uno de cada cuatro adultos en España (27,5 por 100) puntúa en los niveles inferiores de lectura, un gran contraste cuando se

competencias. Finalmente, señalar que aunque los jóvenes españoles (16-24 años) tienen mayor nivel de competencias que el total de la población en todas las áreas, y especialmente más que las personas en edades comprendidas entre 55-65 años, puntúan por debajo de la media de los jóvenes de otros países, y ello a pesar de que comparativamente, la proporción de jóvenes españoles que tienen titulación universitaria es bastante alta⁵⁵.

Por otro lado, parece que las nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos están creando nuevas oportunidades para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, haciéndolos más efectivos, atractivos e incluyentes. En este sentido, podrían incentivar una mayor participación de la población adulta en el aprendizaje permanente, aunque según los resultados de PIACC, una proporción alta de adultos españoles tienen escaso conocimiento del uso del ordenador (17 por 100), y una gran proporción muestra muy pocas competencias a la hora de acceder, analizar y comunicar información a través de medios digitales básicos.

Aunque el uso de las TIC en la educación viene ocupando un lugar importante en la agenda política y ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías no está totalmente explotado ni en España ni en Europa en su conjunto. De hecho, desde 2012, la Comisión Europea recomendó intensificar el uso del aprendizaje asistido por TIC y el acceso a recursos educativos abiertos (REA) de alta calidad, proponiendo una serie de acciones al respecto⁵⁶.

El aprendizaje digital y los REA están produciendo cambios sin precedentes en el mundo de la educación, extendiendo la oferta educativa más allá de sus formatos y fronteras tradicionales. Este potencial de las TIC tiene especial relevancia en la enseñanza superior, no solo por los esfuerzos de los centros de educación superior al respecto, sino también por un cambio de expectativas de los estudiantes. En este sentido, la Comisión Europea considera el aprendizaje digital como un eje esencial para la necesaria internacionalización de la educación superior en Europa⁵⁷.

En España, los esfuerzos realizados para aprovechar su potencial en la enseñanza superior ya han dado sus frutos, aunque lo cierto es que todavía queda mucho

compara con la media de 5 por 100. La proporción de adultos españoles con altos niveles de competencia en comprensión lectora y matemática son inferiores (4,6 y 4,1 por 100 respectivamente) a la media de los países participantes (11,1 y 12,4 por 100).

55. Por ejemplo, en promedio, los jóvenes holandeses que han cursado estudios de postsecundaria superan fácilmente a los graduados universitarios españoles.

56. Comunicación de la Comisión, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM (2012) 669 final.

Comunicación de la Comisión, *Apertura de la educación: docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos*, COM (2013) 654 final.

57. Comunicación de la Comisión, *La enseñanza superior europea en el mundo*, COM (2013) 499 final.

por hacer. Según el informe *Universitic 2013*⁵⁸, que ofrece un análisis detallado de las TIC en el Sistema Universitario Español, las nuevas tecnologías proporcionan soporte y apoyo a la docencia presencial y promueven la docencia no presencial cada vez en mayor medida⁵⁹. Sin embargo, dicho informe no aborda la cuestión de los cursos masivos abiertos en línea (MOOC en sus siglas en inglés) que están cobrando una especial relevancia en el panorama educativo. Si bien los cursos y grados en línea no son un fenómeno nuevo, el aumento exponencial de los mismos, así como el mayor suministro de evaluaciones, validaciones y créditos académicos tanto por Universidades como desde el sector empresarial e industrial, especialmente en procesos de certificación en competencias digitales, puede transformar la enseñanza superior radicalmente. De hecho, la Comisión Europea insiste en que el acceso más amplio y la utilización más extendida de estos recursos debe ir acompañado de normas y mecanismos claros de calidad para evaluar y validar las aptitudes y competencia adquiridas.

2. Vivienda y cohesión social

La publicación en 2013 de los resultados los Censos de Población y Viviendas de 2011, la operación estadística que el INE realiza cada diez años, permite contrastar la evolución del modelo residencial español en paralelo a los cambios sociodemográficos ocurridos en la última década⁶⁰. Los principales resultados de este Censo muestran un incremento poblacional y del número de hogares muy elevado que se refleja en el importante aumento del parque de viviendas destinadas a vivienda habitual o principales. Pero también el incremento de las viviendas vacías, y del número de viviendas principales en propiedad hipotecadas, que casi se ha duplicado en esta década, reflejan el boom de la vivienda y la expansión del crédito acaecidos hasta la llegada de la crisis económica y financiera.

A pesar de que el parque residencial aumentó en la última década continúan sin resolverse las necesidades residenciales de parte de la población. La crisis económica, no solo está retrasando la emancipación residencial de los jóvenes, sino que continuó afectando a la seguridad en la tenencia y a su asequibilidad, como muestran el aumento de la sobrecarga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos y de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal. Las familias afrontan

58. CRUE, *Universitic 2013: situación actual de las TIC en el sistema universitario español*.

59. En 2013, dos de cada tres aulas de docencia universitaria ya estaban equipadas con proyector multimedia y ofrecían a todos sus estudiantes conexión a Internet. En dicho año, el número de titulaciones no presenciales alcanzó el 6,5 por 100 del total de titulaciones ofertadas por las universidades españolas y 3 de cada 4 buenas prácticas relacionadas con la docencia no presencial ya estaban implantadas o en vías de hacerlo.

60. Hay que señalar que es la primera vez en nuestra historia que no se ha realizado un Censo de carácter universal. Además, este Censo tiene menos contenido que el precedente, por lo que la comparación, en ocasiones, se hace difícil.

estas situaciones de vulnerabilidad con diferentes estrategias residenciales, como el cambio a una vivienda de menor precio y el recurso al alquiler, aunque en los casos más extremos existe el riesgo de quedarse sin hogar, especialmente entre los más pobres y vulnerables.

Esta situación, junto a la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parecen impulsar un nuevo modelo de política de vivienda. Así, con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España, y también para mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación, este año se han aprobado dos Leyes al respecto. Objetivos que también están presentes en el recién aprobado Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana 2013-16. Sin embargo, hasta el momento, el papel de la vivienda social para garantizar el acceso universal a una vivienda digna y asequible, y su función de amortiguadora del impacto de la crisis, se ve debilitada en España por las dificultades para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento.

2.1. EL PARQUE INMOBILIARIO Y SU ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES RESIDENCIALES

En paralelo al fuerte incremento intercensal de la población (14,6 por 100 entre 2001 y 2011), también se experimentó un fuerte aumento del número de hogares en España, que en 2011 alcanzaba la cifra de 18.083.692, lo que supone un incremento del 27,5 por 100 respecto al año 2001. Dicha evolución se debe en gran parte a la fuerte presencia de inmigrantes, pero también la mayor emancipación de jóvenes que tuvo lugar antes de la crisis, y al crecimiento de los hogares unipersonales.

Este incremento del número de hogares se refleja en el aumento del parque de las viviendas principales. El aumento más pronunciado del parque de viviendas (25 por 100) se produce en el parque de viviendas destinadas a vivienda habitual o principales, que se cifra en 18,1 millones, tras un incremento de 3,9 millones, mientras que el total de viviendas secundarias o de temporada existentes sufre un estancamiento, ya que solo aumentaron en el periodo intercensal en unas 37.000 viviendas (0,8 por 100).

Por otro lado, producto del *boom* inmobiliario, actualmente en España existen 3,4 millones de viviendas vacías, cifra que ha aumentado un 10,8 por 100 respecto a 2001, 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. Este crecimiento del parque inmobiliario según su uso, cambia bastante la estructura del parque de viviendas (cuadro III-4).

El parque de viviendas: reflejo del aumento del número de hogares y de la burbuja inmobiliaria

CUADRO III-4. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y ESTADO DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL, 2001 Y 2011

Estructura del parque residencial	Censo 2001		Censo 2011		Variación intercensal	
	Número	%	Número	%	Número	%
Población de hecho	40.847.371	—	46.815.692	—	5.968.545	5,1
Hogares	14.187.169	—	18.083.692	—	3.896.523	19,7
Viviendas familiares	20.946.554	100,0	25.208.623	1,0	4.262.069	20,3
Viviendas por uso						
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
Antigüedad del parque de viviendas principales						
Antes de 1900	14.184.026	100,0	18.083.693	100,0	—	—
De 1900 a 1950	807.373	5,7	659.345	3,6	-148.028	-18,3
De 1951 a 1980	1.702.899	12,0	1.385.327	7,7	-317.572	-18,6
De 1981 a 2001	7.487.167	52,8	7.753.793	42,9	266.626	3,6
De 2002-2011	4.128.409	29,1	5.088.014	28,1	959.605	23,2
No consta	—	—	2.636.493	14,6	2.636.493	—
No consta	58.178	0,4	560.721	3,1	502.543	863,8
Estado del parque de viviendas principales						
Ruinoso	87.468	0,6	38.043	0,2	-49.425	-56,5
Malo	215.301	1,5	126.538	0,7	-88.763	-41,2
Deficiente	926.659	6,5	833.953	4,6	-92.706	-10,0
Bueno	12.896.420	90,9	16.530.004	91,4	3.633.584	28,2
No aplicable	58.178	0,4	555.155	3,1	496.977	854,2

Fuente: INE, *Censo de población y viviendas 2001 y 2011*.

El incremento de población y del número de hogares en los últimos diez años se ha producido en todas las comunidades autónomas, aunque se ha distribuido de una manera muy desigual. Las comunidades insulares y el levante es donde ha habido un mayor incremento poblacional, y el noroeste peninsular donde el crecimiento ha sido menor. También en estas comunidades autónomas con más crecimiento de la población, es donde se produce el mayor incremento en el número de hogares, así como en Madrid y Navarra.

Las comunidades autónomas con mayor crecimiento relativo de viviendas principales en la última década, fueron las comunidades más pobladas (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana), mientras que Asturias, Castilla y León y Extremadura registraron un porcentaje de crecimiento menor (cuadro III-5).

La distribución de las viviendas secundarias en el territorio es muy desigual. Actualmente, la Comunidad Valenciana, Andalucía, y Cataluña concentran casi la mitad de todas las viviendas secundarias, pero mientras Castilla y León, Galicia, Andalucía

Aumento del parque inmobiliario en todas las comunidades, pero con importantes diferencias en el uso

CUADRO III-5. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS SEGÚN SU USO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001-2011

Comunidades autónomas	Censo 2011												Variación 2001-2011							
	Viviendas familiares			Viviendas principales			Viviendas secundarias			Viviendas vacías			Viviendas familiares		Viviendas principales		Viviendas secundarias		Viviendas vacías	
	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Andalucía	4.353.146	3.087.222	70,9	628.703	41,0	637.221	14,6	822.022	23,3	670.043	27,7	63.427	11,2	88.552	16,1					
Aragón	778.316	538.870	69,2	139.109	44,4	100.337	12,9	123.833	18,9	95.627	21,6	13.585	10,8	14.621	17,1					
Asturias	613.905	457.798	74,6	73.250	34,1	82.857	13,5	90.289	17,2	68.396	17,6	11.676	19,0	10.217	14,1					
Baleares	586.709	429.737	73,2	85.717	36,5	71.255	12,1	84.869	16,9	124.259	40,7	-25.110	-22,7	-14.280	-16,7					
Canarias	1.040.945	789.953	75,9	112.730	31,8	138.262	13,3	189.482	22,3	237.456	43,0	-47.344	-29,6	-630	-0,5					
Cantabria	358.499	236.743	66,0	74.697	51,4	47.059	13,1	74.264	26,1	54.087	29,6	9.636	14,8	10.541	28,9					
Castilla y León	1.718.752	1.037.966	60,4	422.335	65,6	258.451	15,0	269.337	18,6	148.691	16,7	71.201	20,3	49.445	23,7					
Castilla-La Mancha	1.244.941	787.516	63,3	254.768	58,1	202.657	16,3	258.890	26,3	172.244	29,0	16.889	7,1	64.757	47,0					
Cataluña	3.863.381	2.944.944	76,2	470.081	31,2	448.356	11,6	549.226	16,6	629.088	27,2	-75.297	-13,8	-4.565	-1,0					
C. Valenciana	3.147.062	1.986.896	63,1	655.137	58,4	505.029	16,0	599.287	23,5	494.104	33,1	44.977	7,4	60.206	13,5					
Extremadura	648.350	424.980	65,5	118.197	52,6	105.173	16,2	74.554	13,0	58.054	15,8	14.833	14,4	1.667	1,6					
Galicia	1.605.481	1.059.233	66,0	246.852	51,6	299.396	18,6	297.118	22,7	158.628	17,6	68.454	38,4	70.036	30,5					
Madrid	2.894.679	2.469.378	85,3	162.022	17,2	263.279	9,1	416.534	16,8	595.586	31,8	-135.775	-45,6	-43.277	-14,1					
Murcia	776.700	515.367	66,4	132.216	50,7	129.117	16,6	184.087	31,1	137.115	36,2	13.444	11,3	33.528	35,1					
Navarra	308.602	248.596	80,6	24.540	24,1	35.466	11,5	49.881	19,3	59.824	31,7	-10.307	-29,6	364	1,0					
País Vasco	1.017.602	888.940	87,4	47.659	14,5	81.003	8,0	128.042	14,4	147.532	19,9	-6.206	-11,5	-13.284	-14,1					
La Rioja	198.669	129.984	65,4	32.940	52,8	35.745	18,0	42.738	27,4	28.545	28,1	1.346	4,3	12.847	56,1					
Total nacional	25.208.623	18.083.692	71,7	3.681.565	14,6	3.443.365	13,7	4.262.069	20,3	3.896.523	27,5	28.602	0,8	336.943	10,8					

Fuente: INE, Censo de población y viviendas 2001 y 2011.

y la Comunidad Valenciana han visto aumentar claramente su cifra de viviendas secundarias en este decenio, otras comunidades como Madrid, Cataluña, Canarias y Baleares han visto como esta cifra se reduce.

Finalmente, aunque en los últimos diez años ha crecido el número de viviendas vacías, en algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, Baleares, el País Vasco o Cataluña, han disminuido. Las comunidades autónomas con mayor porcentaje de viviendas vacías son Galicia, La Rioja y Murcia, mientras que Navarra, Madrid, País Vasco, Melilla y Ceuta son las que presentan un porcentaje menor.

En la última década, continúa la reducción del tamaño de los hogares (de 2,86 a 2,58 personas por hogar). A pesar de la reducción del tamaño de los hogares y a las importantes modificaciones en la composición de los hogares operados, tanto el número de habitaciones⁶¹, como la superficie útil de las viviendas principales apenas han variado en los 10 últimos años⁶², e incluso aumenta ligeramente, tanto la superficie media de la vivienda (de 93,2 a 96,2 m²) como la superficie media por habitante (de 32,6 a 37,7 m²).

La reducción en el tamaño de los hogares, no se refleja todavía en el tamaño de las viviendas

Por ello, actualmente la proporción de hogares con falta de espacio, según el módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2012, no es muy alta (12,6 por 100). Sin embargo, esta es mayor en los municipios de más de 500.000 habitantes (17,2 por 100), en los edificios con menos de 10 viviendas (16,6 por 100), en los hogares con bajos ingresos (17,3 por 100) y en los que la persona de referencia tiene entre 30 y 44 años (18 por 100).

También, según datos de Eurostat, España es el quinto país en 2012 en el que la proporción de personas que viven en alojamientos infraocupados es mayor (57,7 por 100), situación que es más frecuente en las viviendas situadas en áreas escasamente pobladas (64 por 100), en los hogares sin niños (70,7 por 100), los ocupados por dos adultos y un niño (61 por 100), entre los que poseen su casa en propiedad (61,7 por 100), las personas mayores (76,5 por 100) y con mejores ingresos (72,5 por 100).

La situación de crisis está afectando al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda, al producirse un aumento de la sobrecarga de los gastos relacionados con la vivienda respecto a los niveles de ingresos, de forma que pueden llegar a comprometerse la satisfacción de otras necesidades básicas e incluso la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que residen.

La crisis está afectando a la seguridad de la tenencia de la vivienda y a su asequibilidad

61. Número de habitaciones: incluye, además de los dormitorios, todas las que tengan 4 metros cuadrados o más, incluyendo la cocina pero sin incluir los cuartos de baño, los vestíbulos, los pasillos ni las terrazas abiertas.
62. Actualmente el 86,5 por 100 de las viviendas principales tienen entre tres y seis habitaciones, aunque el número más frecuente es cinco (en el 37,3 por 100 de los hogares) y la mayoría de las viviendas principales tiene una superficie útil entre 76 y 90 m².

GRÁFICO III-11. 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* 2013. Resultados provisionales.

El incremento de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, se refleja en el aumento de los impagos, en la necesidad de cambiar de vivienda por motivos económicos y, en último término, en un aumento 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 pago⁶³.

En 2012, el 14,3 por 100 de la población española tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento⁶⁴ el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Esta sobrecarga está siendo superior y más prolongada en España que en la UE-15 (gráfico III-11).

En España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, pero su incidencia es mayor, y su evolución peor. Este problema afecta a la mitad de la población que se aloja en alquiler libre (50,4 por 100), es decir casi 3 millones de personas, pero también se da entre la población con menos ingresos (48,1 por 100). Afecta de forma preocupante a los hogares monoparentales (33,2 por 100), a los compuestos por un adulto menor de 65 años (30,7 por 100) y a los hogares unipersonales (20,6 por 100). Además, hay que señalar, por su efecto sobre la infancia, la elevada incidencia de este problema en los hogares con niños dependientes (17,8 por 100), especialmente en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (27,6 por 100), con dos niños dependientes (16,3 por 100), y en las familias compuestas por tres adultos con niños dependientes (17 por 100).

63. Véase apartado 6, *El reto de la inclusión social* de este capítulo.

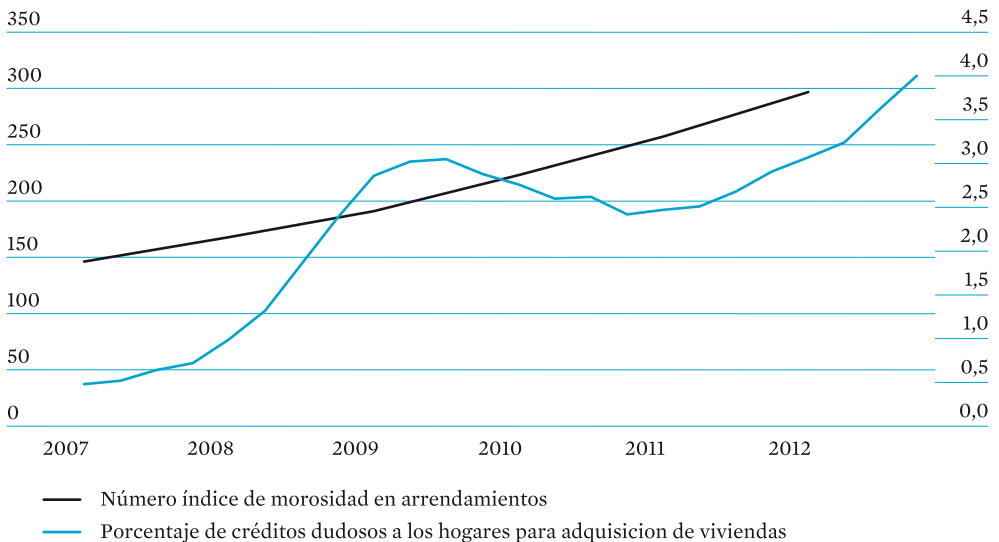
64. Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

Como consecuencia de esta sobrecarga, está aumentando la proporción de hogares que tienen retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen (gráfico III-11). 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 retrasos en los pagos 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 décil de ingresos).

Esta situación de sobrecarga, y de aumento de los retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda, también se refleja en la senda alcista que desde el inicio de la crisis sigue tanto la morosidad en los alquileres de viviendas⁶⁵, como el ratio de dudosidad hipotecaria⁶⁶ (gráfico III-12).

Aumentan los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DUDOSIDAD HIPOTECARIA Y DE LA MOROSIDAD EN ARRENDAMIENTOS, 2007-2013



Fuente: Banco de España. Indicadores del Mercado de la Vivienda. Fichero de Inquilinos Morosos. VI Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos, España 2013.

65. Fichero de Inquilinos Morosos (FIM), los arrendatarios incluidos en el fichero vienen de sentencias judiciales firmes, o bien han sido aportados por los propios arrendadores y profesionales.

66. 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 presenten 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

Ante estas dificultades para mantener la vivienda, las familias están utilizando numerosas estrategias residenciales. Algunas de ellas, para las que existen datos o indicadores aproximados, son el retorno al hogar de origen de las familias más afectadas por el desempleo, o el cambio de vivienda por motivos económicos.

Así, en 2012, 678.442 personas cambiaron de vivienda por motivos económicos⁶⁷. Esta razón supone el 13 por 100 de los cambios residenciales acaecidos ese año (aproximadamente 5 millones), motivo que alcanza una proporción entre el 20 y 27 por 100 entre las personas cuyos ingresos se encuentran en las 4 decilas de más bajas. Por otro lado, en el cuarto trimestre de 2013 había 469.000 hogares en los que la persona de referencia está jubilada o es pensionista, convivía al menos con una persona en paro, situación que casi se ha triplicado respecto al 2007 (159.000 hogares).

A pesar de ello, en los supuestos más extremos, las situaciones de vulnerabilidad residencial están incrementando el riesgo de devenir persona sin hogar⁶⁸. Vivir sin hogar es más que vivir sin techo, ya que se considera que no tienen hogar tanto las personas sin techo⁶⁹, como las que no tienen vivienda propia, como aquellas que residen en una vivienda insegura o inadecuada.

En el año 2013, la crisis económica no solo dificultó el mantenimiento de la vivienda, sino que siguió influyendo de forma negativa en el acceso a la vivienda de los jóvenes. El esfuerzo económico que debería realizar la población joven asalariada y los hogares jóvenes para acceder a la vivienda es mayor que un año atrás, a pesar de que los precios de compra y alquiler de vivienda se han abaratado en el último año. Tanto es así, que los hogares jóvenes deberían incrementar sus ingresos en un 43,8 por 100 para poder asumir la compra de vivienda sin dedicar más del 30 por 100 de sus recursos económicos al pago de las cuotas hipotecarias. Tampoco el alquiler parece una opción viable para la población joven, pues tan solo el 10 por 100 de los jóvenes con mayor nivel de ingresos podría acceder al alquiler de una vivienda sin riesgo de sobreendeudamiento.

Esta situación, junto al elevado desempleo juvenil y a la restricción en el acceso al crédito, está produciendo un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes, y un descenso en la creación de hogares. En 2013, la tasa de emancipación residencial apenas alcanza al 21,3 por 100 de las personas jóvenes de 16 a 29

Y se retrasa la emancipación residencial de los jóvenes

El esfuerzo económico que debería realizar la población joven asalariada y los hogares jóvenes para acceder a la vivienda es mayor que un año atrás, a pesar de que los precios de compra y alquiler de vivienda se han abaratado en el último año. Tanto es así, que los hogares jóvenes deberían incrementar sus ingresos en un 43,8 por 100 para poder asumir la compra de vivienda sin dedicar más del 30 por 100 de sus recursos económicos al pago de las cuotas hipotecarias. Tampoco el alquiler parece una opción viable para la población joven, pues tan solo el 10 por 100 de los jóvenes con mayor nivel de ingresos podría acceder al alquiler de una vivienda sin riesgo de sobreendeudamiento.

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.

67. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo sobre condiciones de la vivienda*. Año 2012.

68. FEANTSA, *Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. September 2012.

69. Véase apartado 5.8, Servicios sociales.

años, proporción que ha decrecido un 7,7 por 100, y que no había sido tan baja desde 2005⁷⁰.

2.2. LA VIVIENDA EN PROPIEDAD, ALQUILER Y PROTEGIDA: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las necesidades de vivienda insatisfechas, 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, en 2013 se aprobaron dos nuevas normas⁷¹ con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España (Ley 4/2013), así como de mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación (Ley 8/2013). Los mismos objetivos también están presentes en el recién aprobado Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (recuadro III-6). A pesar del impacto positivo que este nuevo Plan tendría sobre el empleo, el medio ambiente y la satisfacción de las necesidades residenciales, hasta la fecha, se desconoce la cuantificación de los objetivos plurianuales y la financiación asociada a la mismos, y el grado de cumplimiento en su primer año de vigencia.

RECUADRO III-6. 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 urbana, 2013-2016.

70. Consejo de la Juventud de España. *Observatorio de Emancipación núm. 3 (Tercer trimestre 2013)*.

71. Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas y Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

2.2.1. La vivienda en propiedad

En España tradicionalmente se ha fomentado la propiedad como régimen de tenencia, teniendo un carácter más reciente la intervención pública respecto del fomento del alquiler. Sin embargo, las condiciones laborales y financieras de la crisis, junto a la mayor propensión al alquiler de la población inmigrante recibida en este decenio, parece que han hecho mella en el tradicional predominio del mercado de la vivienda en propiedad. Por primera vez desde 1981, en la última década se ha interrumpido la tendencia al alza registrada en el porcentaje de viviendas en propiedad, bajando del 82,2 al 78,9 por 100, mientras el alquiler ha aumentado de forma clara, especialmente en algunas comunidades autónomas.

Por otro lado, como consecuencia de las hipotecas adquiridas con anterioridad a la llegada de la crisis, el número de viviendas principales en propiedad con pagos pendientes casi se ha duplicado en esta década, pasando de poco más de 3 millones a cerca de 6. Este aumento, aunque generalizado en todas las comunidades autónomas, es mayor en Canarias (del 17,8 al 32,1 por 100). Sin embargo, el número de viviendas totalmente pagadas ha disminuido un 2,4 por 100 en 10 años (cuadro III-6).

*Baja la propiedad,
aumenta el alquiler y se
duplican las viviendas
con pagos pendientes*

CUADRO III-6. EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PRINCIPALES Y DE SUS RESIDENTES POR RÉGIMEN DE TENENCIA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2001-2011
(Número y porcentaje de cada régimen sobre el total)

	Censo 2001		Censo 2011		Variación intercensal	
	Número	%	Número	%	Número	%
Viviendas principales por régimen de tenencia	14.187.169	1,0	18.083.692	100,0	3.896.523	27,5
V. principal en propiedad, totalmente pagada	7.197.098	50,7	7.026.578	38,9	-170.520	-2,4
V. principal en propiedad, con pagos pendientes	3.237.268	22,8	5.940.928	32,9	2.703.660	83,5
V. principales propias por herencia o donación	1.220.013	8,6	1.307.481	7,2	87.468	7,2
V. principales en alquiler	1.614.221	11,4	2.438.574	13,5	824.353	51,1
V. principales gratis, a bajo precio u otra forma	915.426	6,5	1.370.130	7,6	454.704	49,7
Residentes en viviendas principales	40.595.861	100,0	46.574.725	100,0	5.978.864	14,7
Propia, por compra, totalmente pagada	20.531.715	50,6	17.016.530	36,5	-3.515.185	-17,1
Propia, por compra, con pagos pendientes (hipotecas)	9.798.445	24,1	16.657.155	35,8	6.858.710	70,0
Propia por herencia o donación	3.312.710	8,2	3.130.335	6,7	-182.375	-5,5
Alquilada	4.406.024	10,9	6.378.180	13,7	1.972.156	44,8
Cedida gratis o a bajo precio	1.006.094	2,5	1.009.320	2,2	3.226	0,3
Otra forma	1.540.873	3,8	2.383.205	5,1	842.332	54,7

Fuente: INE, *Censo de población y viviendas 2001 y 2011*.

Consecuentemente ha aumentado la población con compromisos crediticios. Además, los datos del Censo 2011, informan de algunas características de esta población: el 27 por 100 de las personas eran extranjeras, un 37 por 100 españoles, un 15 por 100 estaba desempleada y 8 por 100 tenía un trabajo a tiempo parcial.

Pero la crisis económica está provocando que muchos ciudadanos, suscriptores de préstamos hipotecarios para la adquisición de su vivienda habitual, se vean en importantes dificultades para atender a sus compromisos por causas que les son ajenas.

Esta situación continúa mostrándose a lo largo de 2013, con una importante aceleración de las ratios de dudosidad hipotecaria, que alcanza en septiembre de 2013 una tasa del 5,36 por 100 (gráfico III-12). El aumento de estas situaciones críticas se refleja en un aumento de las ejecuciones hipotecarias.

A pesar del profundo impacto que para las familias tiene el perder sus hogares, hasta 2014 se ha carecido de fuentes de información que recojan las diferentes características y dimensiones reales del problema. Diversos organismos, como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o el Colegio de Registradores de la Propiedad⁷², han ido suministrando sucesivamente información parcial sobre los procesos de ejecución hipotecaria, pero solo recientemente, el Banco de España ha empezado a elaborar una nueva estadística de procesos de ejecución hipotecaria de viviendas, cuyos datos proceden de un cómputo estricto de las ejecuciones lanzadas desde las entidades⁷³ (cuadro III-7).

En 2013, 49.694 familias se encontraban en un proceso de ejecución hipotecaria, cifra que supone un aumento del 11 por 100 respecto a 2012. La mayor parte de las entregas de viviendas correspondieron a la vivienda principal (78 por 100), aunque en 2013 (38.961) se observa un ligero descenso respecto a 2012. Las daciones en pago en el caso de la vivienda principal en 2013 (13.178), suponen el 33,8 por 100 del total de desahucios, cifra que se sitúa por debajo del porcentaje del 38,8 por 100 de 2012.

Para dar respuesta a este problema, ya durante 2012 se aprobaron algunas 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. En 2013, tanto instancias nacionales, como

Aumentan las ejecuciones hipotecarias en 2013

Y la necesidad de perfeccionar el marco de protección a los deudores hipotecarios

72. Véase epígrafe de vivienda Memoria CES 2012.

73. La información solicitada a las entidades correspondientes a 2012, es análoga a la que se solicitó en 2012: entregas de viviendas adjudicadas o recibidas en pago de deudas surgidas por operaciones de crédito a los hogares para la adquisición de viviendas, distinguiendo entre vivienda habitual y otro tipo de vivienda (segunda residencia o viviendas para alquiler). Sin embargo, los datos de 2013 no son ya los de una encuesta, sino datos procedentes de un requerimiento de la Circular del Banco de España (CBE) 1/2013, y por tanto se refieren al total de entidades de depósito.

CUADRO III-7. PROCESOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA SOBRE VIVIENDAS, 2012-2013

Procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas	Vivienda habitual		Otras viviendas		Total viviendas	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Núm. de hipotecas para la adquisición de viviendas	6.029.177	5.887.993	552.631	574.490	6.581.808	6.462.483
Entregas de viviendas	39.051	38.961	5.694	10.733	44.745	49.694
Entregas voluntarias	19.716	17.907	1.255	3.614	20.971	21.521
De las que: daciones en pago	15.174	13.178	793	2.995	15.967	16.173
Entregas judiciales	19.335	21.054	4.439	7.119	23.774	28.173
Entregas judiciales, vivienda vacía	16.463	19.386	4.077	6.727	20.540	26.113
Entregas judiciales, vivienda ocupada	2.872	1.668	362	392	3.234	2.060

Fuente: Banco de España, nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas, 19.05.2014.

europas e internacionales⁷⁴, han llamado la atención sobre el aumento de la morosidad de las hipotecas suscritas por particulares, la escasa aplicabilidad de las reformas⁷⁵ en los últimos años, e incluso sobre la necesidad de complementar estas reformas mediante la introducción, entre otras medidas, de un régimen de insolvencia personal⁷⁶, aunque con condiciones estrictas que preserven la cultura de pago.

La necesidad de perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores, ha llevado a que el Gobierno haya aprobado una nueva Ley al respecto en 2013⁷⁷. En esta norma se prevé también la suspensión inmediata, por un plazo de dos años, de los lanzamientos de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión (la suspensión finaliza el 15 de mayo de 2015). Esta medida tiene carácter excepcional y temporal, aunque los colectivos sociales considerados vulnerables, que se pueden acoger son los mismos que los incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 27/2012.

Por otro lado, se limitan los intereses de demora a tres veces el interés legal del dinero de los créditos que recaigan sobre la vivienda habitual, se prohíbe la capitalización de dichos intereses y se establece que, en caso de que el resultado de la ejecución fuera insuficiente para cubrir toda la deuda garantizada, dicho resultado se aplicará en último lugar a los intereses de demora, de tal forma que se permita, en la mayor medida posible, que el principal deje de devengar intereses. Además, como consecuencia de

74. Banco Central Europeo, *Dictamen sobre protección de los deudores hipotecarios* (CON/2013/33), de 22 de mayo de 2013, y Fondo Monetario Internacional, Declaración final de la "Consulta del artículo IV de 2013 con España", Madrid el 18 de junio de 2013.

75. El Informe de la Comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas reconoce que muy pocas personas se han podido acoger al mismo.

76. Véase apartado 4 sobre Consumo y protección de los consumidores y usuarios.

77. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, en la venta extrajudicial se introduce la posibilidad de que el notario pueda suspender la misma, cuando las partes acrediten que se ha solicitado al órgano judicial competente que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, o su continuación sin la aplicación de las cláusulas abusivas. Además, se faculta expresamente al Notario para que advierta a las partes de que alguna cláusula del contrato puede ser abusiva.

Igualmente, se permite condonar parte de la deuda remanente de una ejecución hipotecaria y que el deudor participe de la eventual revalorización futura de la vivienda ejecutada, siempre que se cumplan ciertas condiciones de pago⁷⁸. Asimismo, se duplica el plazo para que el rematante de una subasta consigne el precio de la adjudicación. Además, el valor de tasación de la subasta no puede ser inferior al 75 por 100 del que sirvió para conceder el préstamo. Finalmente, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, tanto en lo que afecta al ámbito de aplicación, incluyendo a los avalistas hipotecarios, como en lo relativo a las características de las medidas que se pueden adoptar.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo⁷⁹ ha vuelto a poner de manifiesto el problema de los deudores hipotecarios sin recursos, y la falta de respuesta del sistema económico y jurídico para hallar una solución (recuadro III-7), situación que también se ha confirmado por las altas instancias judiciales en un sentido similar.

El proceso de ajuste del sector inmobiliario que alcanza su sexto año en 2013, se manifiesta en la caída de los precios, de la actividad inmobiliaria⁸⁰ y en un claro debilitamiento de la demanda.

En 2013 continúa la debilidad del mercado de la vivienda en propiedad

Los fundamentos de la demanda potencial de vivienda habitual no presentaron mejorías claras en 2013, como muestra la bajada de la renta bruta disponible de los hogares, la difícil situación del mercado laboral y el descenso en la creación de hogares, producto tanto del retraso en la emancipación residencial de los jóvenes, como de la inversión de los flujos migratorios (cuadro III-8).

Sin embargo, en 2013, la vivienda adquirida en propiedad mediante un préstamo resulta más asequible a los hogares de nueva creación. Pero dicha mejoría, producto del descenso de los precios de la vivienda y los tipos de interés moderados, no se ha traducido en un aumento de las compra de vivienda, pues nuevamente la recesión económica está conllevando mayores dificultades para que la menor necesidad potencial

78. Para beneficiarse de la condonación el deudor tiene que pagar, dentro del plazo de cinco años, el 65 por 100 de la deuda pendiente; si ello no es posible tiene la oportunidad de verse liberado de la deuda si satisface, en un periodo de 10 años, el 80 por 100 de la deuda restante.

79. Véase Defensor del Pueblo, *Crisis Económica y Deudores Hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, actualización a 9 de abril de 2013.

80. Véase epígrafe construcción del capítulo I de esta Memoria.

RECUADRO III-7. PROBLEMAS DE LA NORMATIVA ADOPTADA RESPECTO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

- El escaso ámbito de aplicación de las normas, ya que quedan excluidos los colectivos sociales que no reúnan todos y cada uno de los requisitos anteriores como, por ejemplo: las familias con dos hijos, por no ser familia numerosa; una familia monoparental con un hijo; los jubilados; personas que no han perdido el empleo, pero las bajadas salariales hacen imposible pagar sus deudas o se han visto obligadas a endeudarse más para poder vivir hundiéndose su economía del todo.
- Por estar únicamente encaminadas a la deuda hipotecaria generada por la vivienda habitual.
- La suspensión del lanzamiento durante dos años no paraliza los intereses de demora.
- Se excluye de la aplicación de la suspensión del lanzamiento los casos en los que el adjudicatario es un tercero en lugar de un banco.
- La nueva legislación no impide que sobre el desahuciado pueda seguir pesando una deuda de por vida con su entidad acreedora, aunque establece un sistema de quitas.
- Por último, y más importante, por la necesidad social de buscar soluciones amplias que tengan en cuenta otras circunstancias, que eviten la exclusión social y la vuelta al trabajo y al cobro ilegal, lo que conlleva la elusión en el pago a los acreedores.

Fuente: estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo. Actualización a octubre de 2013.

de vivienda se convierta en efectiva. Esta situación de menor demanda de financiación, junto a la persistencia de la restricción crediticia se traduce en un bajo ritmo de concesión de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda y el endurecimiento de las condiciones de aprobación de los mismos (cuadro III-8).

2.2.2. La vivienda en alquiler

Según los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, el parque de viviendas en alquiler se cifra en 2.438.574 viviendas, un 51,1 por 100 más que en 2001, pasando su presencia en el parque del 11,4 al 13,5 por 100. Este aumento en la última década ha sido superior al del total de hogares (cuadro III-5) y que aunque favorecido por las reformas emprendidas en los últimos años para hacerlo más atractivo, se debe a una mayor demanda. La proporción de viviendas principales en alquiler ha aumentado en casi todas

CUADRO III-8. EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD

Demanda	2011	2012	2013
Hogares (EPA. Metodología 2005)			
Número (millones)	17,39	17,41	17,40
Variación interanual (miles)	142	12	-2
Mercado de trabajo			
Ocupados (EPA. Metodología 2005) (variación interanual) (miles)	-601	-850	-199
Tasa paro juvenil (20-29 años) (Metodología 2005)	32,7	38,4	40,6
Núm. de transacciones de compraventa de viviendas ante notario (Ministerio de Fomento)			
Total nacional (tasa interanual)	-28,9	4,2	-17,4
Total nacional (miles)	349	364	300
Accesibilidad			
Índice de Precios de la Vivienda (INE) (Tasa interanual)			
Total Nacional	-7,4	-13,8	-10,5
Vivienda de segunda mano	-5,2	-12,3	-10,4
Vivienda nueva (1a transmisión)	-9,5	-14,9	-10,8
Medidas de esfuerzo			
Precio de la vivienda/ RBD por hogar	6,5	6,0	5,8
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	37,6	33,0	33,2
Esfuerzo teórico anual con deducciones	30,5	26,7	33,2
Financiación			
Crédito a los hogares para adquisición de viviendas			
Tasa interanual	-0,6	-2,8	-4,2
Saldo en porcentaje del PIB	63,8	62,5	60,0
Número de préstamos hipotecarios nuevos (tasa interanual)			
Total	-33,6	-46,8	-27,1
Para la adquisición de vivienda	-44,7	-12,4	-28,1
Condiciones de financiación			
Plazo medio de nuevas hipotecas (años)	24,5	23,2	22,2
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (operaciones nuevas)	57,9	58,3	57,5
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	12,5	15,7	14,9
Tipo de interés de los préstamos libres (%)	3,5	3,4	3,2

Fuente: Banco de España, *Indicadores del Mercado de la Vivienda*.

las comunidades autónomas en la última década, pero en Castilla-La Mancha (del 6,8 al 10,3 por 100) y Navarra (del 7,7 al 10,9 por 100) este incremento ha sido más elevado.

Las características de parque de viviendas en alquiler, muestran que aunque ha mejorado en la última década en comparación con el parque en propiedad, es más antiguo (la edad media de la vivienda es de 38 años frente a 34), se encuentra en peor estado de conservación (un 9,3 por 100 de las viviendas en alquiler se encuentran en un estado ruinoso, malo o deficiente frente al 4,7 de las viviendas en propiedad), y las viviendas tienen una menor superficie media (78 m²) y una superficie media por ocupante menor (28,9 m²).

Por el lado de la demanda, el balance censal muestra una recuperación del alquiler de viviendas, pues en 2011, 6.378.180 personas residían habitualmente en este régimen, es decir, 1.972.156 personas más que en 2001 (44,8 por 100 de incremento intercensal). Esta mayor demanda de una vivienda en alquiler se debe en buena parte al impacto de la inmigración, pues en los hogares con algún miembro de nacionalidad extranjera, el tipo de régimen de tenencia más frecuente es el de alquiler (49,9 por 100), mientras que en los hogares con todos sus miembros de nacionalidad española las viviendas en alquiler representan un 8,4 por 100. Pero también es atribuible a factores asociados a la crisis económica, pues este régimen de tenencia ofrece mayores posibilidades de disminuir el endeudamiento de los hogares, ofrece una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar, y es una posible estrategia de cambio residencial ante las dificultades de mantenimiento de la vivienda habitual en propiedad. Así, por ejemplo, el 19 por 100 de los que residían en alquiler en 2011 son parados que han trabajado anteriormente.

En el marco económico actual, las implicaciones negativas de índole social, laboral y económica que tiene esta característica del mercado de la vivienda, ha llevado al

Se aprueba una nueva Ley de alquiler que intenta dinamizar este mercado

Gobierno a aprobar una Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, cuyo anteproyecto fue sometido a dictamen del CES. El objetivo fundamental es flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades

de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores con el objeto de poner a disposición del mercado arrendaticio el mayor número posible de las viviendas actualmente vacías y sin ningún uso. Sin embargo, hay que señalar que tan solo 410.277 de las viviendas vacías están en ciudades de más de 50.000 habitantes, que son las que concentran la demanda de alquiler. Esta cifra, además, debería reducirse un 15 por 100, que es la proporción de viviendas vacías que están en un estado ruinoso, malo o deficiente, y otra proporción no cifrable de no disponibles por diferentes motivos⁸³.

Este objetivo de dinamización del mercado se busca mediante la modificación de una serie de preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos⁸⁴ (LAU), pero

81. Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

82. Dictamen 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

83. Se puede tratar de pisos de personas mayores que viven en residencias o con un familiar, pendientes de herencias o comprados para que vivan los hijos cuando estudien en otra ciudad o cuando se emancipen.

84. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.

también con la reforma de determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil⁸⁵, con el objeto de abordar algunos problemas en los procesos de desahucio (recuadro III-8).

RECUADRO III-8. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS

Flexibilidad en los contratos

- La revisión del precio del alquiler ya no se realizará como hasta ahora con el IPC.
- Ambas partes (arrendador y arrendatario) deberán pactar la actualización de la renta de mutuo acuerdo, y solo en defecto de pacto expreso, el contrato se actualizará aplicando a la renta correspondiente a la anualidad anterior la variación porcentual experimentada por el IPC.

Duración del arrendamiento

- La prórroga forzosa del alquiler a que tiene derecho el arrendatario desciende de 5 a 3 años, y la prórroga tácita automática pasa desde 3 años a uno.
- Los inquilinos podrán abandonar la vivienda avisando con un mes de antelación, y una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días.
- Se reconoce la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento. 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 para destinarla a vivienda permanente en determinados supuestos, 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.

Régimen jurídico e inscripción en el Registro de la Propiedad

- Para normalizar el régimen jurídico del arrendamiento de viviendas e incentivar la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad:
 - Los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no podrán surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho.
 - El tercero adquirente de una vivienda que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito.

85. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.

RECUADRO III-8. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS (*continuación*)

Demandas de desahucio

- Se vincula el lanzamiento a la falta de oposición del demandado, de tal modo que si este no atiende el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse, el secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio y producirá el lanzamiento, frente al sistema actual que impide señalar el lanzamiento hasta que no se sepa si la vista se ha celebrado o no.
- Se agilizan los plazos y procedimientos judiciales para recuperar la vivienda en caso de impagos o incumplimiento de otros puntos del contrato por parte de los inquilinos.
 - En caso de morosidad, incluso con un solo mes de impago (el inquilino tiene diez días de plazo para pagar desde que recibe el requerimiento de abono), se rescinde el contrato y se inicia el procedimiento de desahucio.
 - El desalojo podrá efectuarse a los diez días, reduciendo los trámites y notificaciones.
 - Se habilita un plazo de 10 días para que el arrendatario pague la deuda pendiente antes de iniciarse el proceso judicial o para que exprese sus alegaciones ante una posible denuncia.

Pese a estas novedades, cabe recordar que todavía hay algunas cuestiones no resueltas, como señalaba el CES en su dictamen. Por el lado de la oferta, se consideraba que el *stock* de viviendas terminadas de nueva construcción, que por ubicación y características puedan tener una demanda potencial, debería ir prioritariamente dirigido a satisfacer dicha demanda de alquiler. Sin embargo, el Fondo de Alquiler Social de Viviendas parece que en el primero de sus dos años de vida, ha concedido la décima parte de los pisos que posee (6.000).

Además para lograr la necesaria dinamización de este mercado, no solo se deben utilizar instrumentos que actúen 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. En este sentido, dado que en España el alquiler está sobre todo asociado a los colectivos de menor solvencia económica, que son precisamente los que están siendo más afectados por la crisis, el CES considera que sería necesario establecer medidas en concreto dirigidas a satisfacer las necesidades de alojamiento en régimen de alquiler de la población o segmentos de población más desfavorecida⁸⁶, sin que ello se traduzca en aumentos en el

86. Cuestiones que han sido recogidas en el nuevo plan estatal (véase siguiente epígrafe).

precio de los alquileres, ni en una menor seguridad jurídica para los arrendatarios. Por ello, considera que la menor duración de los arrendamientos no parece que garantice eficazmente los fines de dinamización del mercado del alquiler, y podría restar incentivos a la demanda, o que la libertad de pacto en la actualización de la renta podría profundizar en el desequilibrio en el tratamiento a las dos partes del arrendamiento, acentuando la asimetría de poder contractual en dicha relación jurídica.

En España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y a colectivos de baja solvencia económica, especialmente afectados por la crisis. Por ello, como se ha visto anteriormente, la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, 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 (del 35,9 por 100 en 2007, al 50,4 por 100 en 2012). Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España, continuó creciendo en 2012 (gráfico III-12). Además otros indicadores apuntan en el mismo sentido. Así, según el CGPJ, el 56,8 por 100 del total de lanzamientos efectuados en 2013 (67.189), fueron lanzamientos de alquileres (38.141), aunque esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales. Finalmente, según datos del INE, la falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilen fue la principal causa (92,5 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente sobre arrendamientos urbanos en 2012⁸⁷ (12.546).

Desahucios que, según algunos indicadores, parece que siguen creciendo con la crisis

Esta falta de información sobre desahucios por impago de alquiler posiblemente se solventará con la creación de un registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, que prevé la nueva ley para fomento del alquiler, con el fin de dar más garantías a los propietarios para que se animen a sacar al mercado sus viviendas vacías. Sin embargo, dicho registro genera alguna preocupación desde el punto de vista de la gestión de la protección de datos personales, y sobre sus posibles efectos en algunos derechos de los ciudadanos.

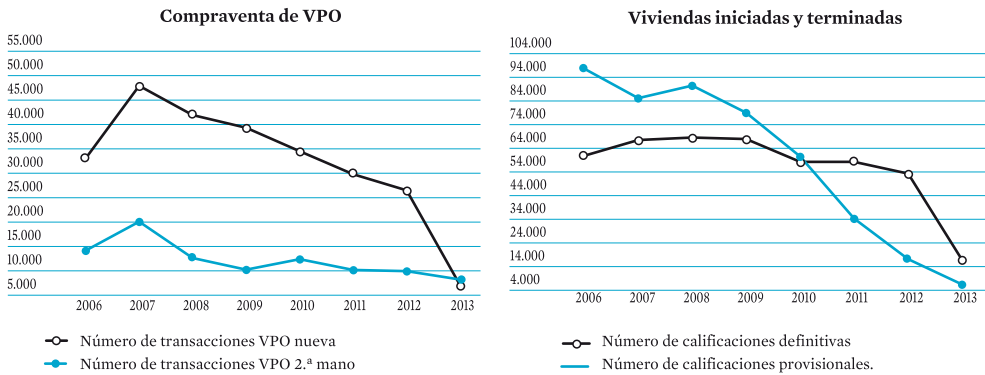
2.2.3. La vivienda protegida

El papel de la vivienda social para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un precio o alquiler asequibles, y su función de amortiguadora del impacto de la crisis, reconocida recientemente por la Unión Europea⁸⁸, se ve debilitada en España

87. Como consecuencia de la aplicación de unos nuevos criterios metodológicos y de la introducción de los decretos, los resultados de 2012 no son directamente comparables con los de años anteriores.

88. Informe del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293[INI]).

GRÁFICO III-13. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN, Y DE LAS VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadística de la Vivienda Protegida*.

por las dificultades para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. La falta de ajuste de esta política de vivienda a las necesidades residenciales de la población actualmente, se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías.

A pesar de la crisis, los precios de la vivienda protegida se mantienen bastante constantes desde 2008, situándose en 2013 en 1.114 euros/m², lo que equivale al 74 por 100 de los precios de mercado. El mayor impacto de la crisis en los grupos de población a los que van dirigidas estas viviendas, junto al nivel de precios y el aumento de las dificultades de acceso al crédito para su compra, pueden hacer estas viviendas inasequibles. Por esta razón, continúa la disminución en el volumen de ventas de viviendas protegidas nuevas que se inició en 2007, pero que en 2013 ha sido especialmente intenso (74 por 100), y que también alcanza a las viviendas de segunda mano. Esta situación, junto a un contexto de contención del gasto público, y de crisis en el sector residencial, ha provocado un importante descenso en los ritmos de iniciación y terminación de este tipo de viviendas (gráfico III-13).

Tal y como señala un informe del Defensor del Pueblo⁸⁹ específico, algunas de las causas de la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías radican

Viviendas de protección oficial vacías y algunas recomendaciones para su ocupación

en la imposibilidad de los adquirentes en encontrar financiación para su compra, el desahucio o desalojo de quienes las venían ocupando, la renuncia de los adjudicatarios que obedece generalmente a dificultades económicas, pero también a una mala ubicación o conservación de

89. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, marzo 2013.

la vivienda; o que en algunas zonas los precios de las viviendas libres hayan bajado tanto que son inferiores a los protegidos.

Aunque se desconoce la cifra total de viviendas de protección oficial desocupadas, su mera existencia resulta ineficiente y poco aceptable cuando hay personas que padecen la falta de una vivienda adecuada. Por ello, según dicho Informe se debe exigir a las administraciones eficacia y diligencia en esta gestión, para lo cual es preciso conocer el número de viviendas protegidas vacías, las causas de ello, su estado de conservación, y las dificultades para una acción eficiente.

Finalmente, hay señalar que entre las recomendaciones del citado Informe para facilitar la ocupación de estas viviendas vacías (recuadro III-9), una de las principales se refiere a la conveniencia de que todo este parque se ofrezca en alquiler, a personas y familias en condiciones de renta tales que permitan a las personas beneficiarias el acceso y el mantenimiento en las mismas, para lo cual se proporcionan unos indicadores de posibles valoraciones de alquiler.

Finalmente, este *stock* de vivienda sin vender es la causa, según la propia Exposición de motivos de la nueva normativa de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que ha llevado a establecer la reducción de la reserva de techo para vivienda protegida, del vigente 30 por 100 de la edificabilidad residencial al 10 por 100 en las actuaciones que se realicen en suelo urbanizado.

En los últimos años en España se han establecidos medidas, tanto desde el punto de vista de la oferta como la demanda, de muy diversa índole para fomento del alquiler social⁹⁰, con el objeto de paliar los efectos que la crisis económica y de la vivienda están teniendo en aquellas personas que no disponen de medios económicos suficientes para hacer frente al coste de alquiler.

*Nuevas ayudas al alquiler
y para crear un parque
público, ante la
insuficiencia actual*

Los últimos datos disponibles muestran que no han funcionado como se esperaba. Así en 2012, la mayoría de las viviendas protegidas de los planes estatales y autonómicos⁹¹ son destinadas a la venta (12.727), mientras que la oferta de vivienda social en alquiler es todavía muy exigua (2.973). Sin embargo, hay que señalar la preocupación por esta cuestión, que se manifiesta, a título de ejemplo, en la incipiente aportación al parque en las iniciativas protagonizadas por obras sociales y ONG, el estudio de los rasgos de esta modalidad de parque por parte de la Asociación Española de Promotores

90. Por ejemplo, para fomentar el aumento del parque de vivienda protegida en arrendamiento en el Plan de vivienda 2009-1012, se estableció un programa para su promoción, ayuda que también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como vivienda protegida para alquilar. Desde el lado de la demanda, en el Plan de vivienda 2009-1012 se previeron ayudas económicas a los demandantes de vivienda en régimen de alquiler, o que el alquiler con opción a compra, sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.

91. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

RECUADRO III-9. MEDIDAS PARA FACILITAR LA OCUPACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS VACÍAS

- A) Adoptar medidas encaminadas a modificar el régimen de las viviendas con protección pública que estén vacías para facilitar su ocupación. En concreto:
- Recalificación de viviendas, inicialmente calificadas para venta, al régimen de alquiler, y reconocer a los promotores y a los inquilinos las subvenciones por arrendamiento.
 - Autorización temporal para utilización en arrendamiento de viviendas calificadas para venta, extendiendo las ayudas públicas previstas para los alquileres.
 - Las ayudas públicas al alquiler deben dirigirse a las capas de la población más necesitadas, con controles para evitar el fraude.
 - Intermediación de alquiler de viviendas desocupadas, con avales para los inquilinos, seguros de impago de rentas, acondicionamiento de viviendas puestas en alquiler y subvenciones a los inquilinos, formalización gratuita del contrato, abono de la fianza, etc.
 - Fomento del arrendamiento con opción de compra mediante el ejercicio gratuito de la opción o sin penalización si no se ejercita.
 - Facilitar a los solicitantes la tramitación necesaria de los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida, simplificándola de modo que resulte más ágil y así sea más fácil acceder a la vivienda que se necesita.
- B) Ejercitar, o hacerlos más frecuentes, los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto); y constituir derechos de superficie como forma de disposición de suelo.
- C) Que se realicen en los inmuebles las obras de reparación necesarias con la máxima celeridad.
- D) Alternativamente, arbitrar un procedimiento para establecer la preferencia entre los demandantes que voluntariamente estén dispuestos a acceder a viviendas vacías, asumiendo ellos mismos las reparaciones precisas.

Fuente: Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, marzo 2013.

Públicos de Vivienda y Suelo⁹² (AVS), o el debate sobre como movilizar la vivienda vacía hacia el alquiler.

Además, pese al impacto de la crisis en el acceso y mantenimiento de la vivienda en propiedad, y de las diferentes medidas adoptadas en los últimos años para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población

92. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), Diagnóstico 2012, La gestión de la vivienda pública de alquiler.

con escasos medios económicos, según datos de Eurostat, la población española que reside en alquiler a precio reducido se mantiene bastante constante, situándose en 2012, en el 8,3 por 100, frente al 11 por 100 de la UE-27, y bastante lejos de países como Reino Unido (17,5 por 100), Francia (16,8 por 100) o Portugal (14 por 100).

Por ello, el último Plan de Vivienda 2013-2016, incide especialmente en esta cuestión, con el establecimiento de un Programa de ayudas al alquiler de vivienda, y con un programa para fomentar la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.

El Plan contempla ayudas a todas las rentas que no superen tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de hasta el 40 por 100 del alquiler, siempre que este no exceda los 600 euros al mes. Con tales medidas se pretende facilitar el acceso a una vivienda a 133.000 beneficiarios, que, no obstante, no podrán superar el límite de 2.400 euros anuales durante un periodo de doce meses, aunque prorrogables hasta la finalización del plan en 2016⁹³. Medidas como estas es posible que estimulen la salida al mercado de parte del parque de viviendas vacías. Finalmente, señalar que estas ayudas del Plan son compatibles con la desaparecida Renta Básica de Emancipación.

Por otro lado, el nuevo Plan tiene como objetivo crear un parque público de vivienda en alquiler protegido para rentas que no superen tres veces el IPREM, aunque está por definir de cuántas viviendas constará y en dónde se ubicarán. Este parque se formaría con las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación, de promotores públicos y organizaciones sin ánimo de lucro. Parte de estas viviendas tendrán que ofertarse en régimen de rotación entre familias con rentas de hasta 1,2 veces el IPREM a un precio bonificado. La otra parte del parque público de vivienda se destinará a alquileres protegidos, de mayor duración y para ingresos familiares inferiores a tres veces el IPREM.

2.2.4. La rehabilitación de las viviendas existentes

La intensa actividad de la construcción de vivienda nueva hasta el inicio de la crisis inmobiliaria ha favorecido que España cuente con un parque de viviendas bastante renovado. Así, 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. Esta renovación del parque de viviendas en España, se refleja en que según datos del Censo de 2011, el 90 por 100 de la población considere bueno el estado de conservación del edificio. Sin embargo, en total 1.729.851 viviendas no se encuentran en buen estado, de las que 514.000 están desocupadas,

El estado, la eficiencia energética y la accesibilidad de los edificios es bastante mejorable

93. Estas ayudas serán de acceso preferente para las familias inmersas en procesos de desahucio, siendo la dotación económica máxima prevista para cada ayuda al alquiler de 200 euros. Para afrontarla, el Ministerio de Fomento destinará 1.500 millones de euros

y casi 1 millón de viviendas en condiciones deficientes se utilizan como vivienda principal. Actualmente, el porcentaje de viviendas principales, secundarias y vacías que no se encuentran en buen estado es 5,6, 6,8 y 15,1 por 100 respectivamente, siendo el parque de viviendas principales y vacías el que más ha mejorado en los últimos diez años (aproximadamente 3 puntos porcentuales frente al 1,5 de las secundarias).

Según el módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* de 2012, en España la mayoría de los hogares está satisfecha con su vivienda (88 por 100), situación que apenas ha variado en relación con 2007. El grado de satisfacción aumenta ligeramente en los hogares cuya persona de referencia tiene más de 65 años (90,3 por 100) y desciende algo si se trata de hogares jóvenes (81 por 100). Satisfacción que también es algo inferior en los hogares con menos ingresos (82 por 100), y entre los hogares que residen en municipios de mayor tamaño (82,5 por 100).

Por otro lado, aunque la normativa obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, en 2011 solo el 23 por 100 del total de edificios residenciales existente (9.720.304), tienen algún tipo de instalación (salva-escaleras, rampas, etc.) 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.

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 con anterioridad a la fijación de los requisitos legales 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.

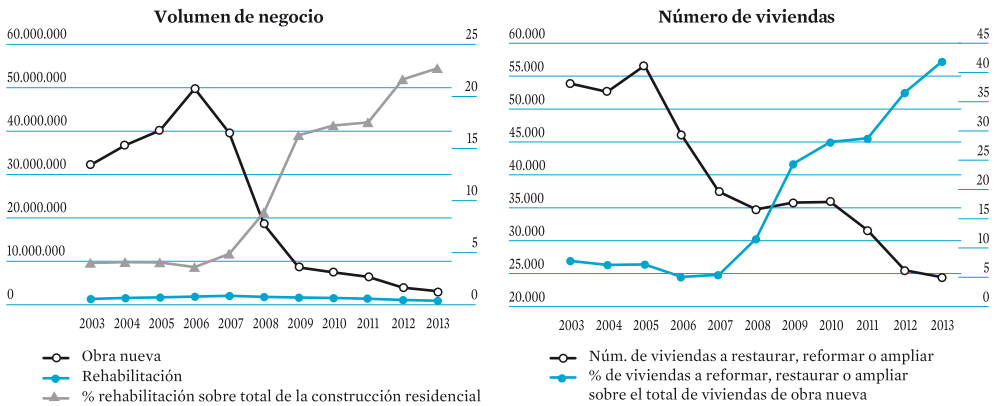
A pesar de que el parque de viviendas necesita actividades de rehabilitación, estas son escasas dentro del sector de edificación y además, en un contexto de crisis económica, decrecientes, pues en España el aumento de participación de la rehabilitación en el sector residencial del 11,6 por 100 en 2001 al 49 por 100 en 2013 se ha producido debido al descenso de la construcción de vivienda nueva. Atendiendo solo y exclusivamente al sector de la rehabilitación, desde el inicio de las crisis se han producido descensos sistemáticos en la misma, tanto en el ámbito de actividad, como de la inversión, aunque el ritmo parece haberse ralentizado algo en 2013 (gráfico III-14). Además, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es, asimismo, uno de los más bajos de la zona euro⁹⁴.

A pesar de ello, desciende la inversión y las actividades de rehabilitación de viviendas

94. Véase Memoria CES 2012.

GRÁFICO III-14. 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. elaboración propia a partir del Boletín estadístico del Ministerio de Fomento.

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 legislativo⁹⁵ y las ayudas y medidas recogidas en el Plan Estatal 2013-2016.

En un contexto de crisis económica, la nueva legislación, entre otros objetivos, intenta aumentar la viabilidad económica de las actividades de rehabilitación, al flexibilizar el régimen jurídico aplicable al suelo urbanizado⁹⁶, reduciendo las cargas aplicables. Además, dicha normativa intenta facilitar la realización de obras para mejorar la accesibilidad y eficiencia energética de los edificios, hacer más viables las reformas que mejoran el estado de conservación de los edificios, y facilitar un instrumento con información completa sobre los edificios (recuadro III-10).

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 mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías

Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Medidas de apoyo del nuevo plan estatal a la nueva legislación

95. Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

96. La legislación anterior (Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo) imponía a las actuaciones en suelo urbano casi las mismas cargas que al suelo urbanizable (cesiones de suelos a cambio de plusvalías, cesiones para zonas verdes, equipamientos, etc.).

RECUADRO III-10. NOVEDADES DE LA LEY DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA

Favorecer y hacer viable la rehabilitación

Legislación anterior	Legislación actual
<p>Ley del Suelo de 2008 impone a las actuaciones en suelo urbano casi las mismas cargas que al suelo urbanizable.</p> <p>Además, las plusvalías deben dedicarse a construir nueva vivienda protegida en suelos urbanizables.</p>	<p>Se reducen las cargas aplicables al suelo urbanizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> – No todo aumento de edificabilidad, densidad o cambio de uso ligado a una actuación de rehabilitación se considerará plusvalía. – Las posibles plusvalías podrán utilizarse para garantizar la viabilidad económica de la operación de rehabilitación.

Accesibilidad

<p>La Ley 26/2011 sobre Derechos de las personas con discapacidad obliga a garantizar la accesibilidad mediante “ajustes razonables” en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, pero no se definen dichos ajustes.</p> <p>La Ley de Propiedad horizontal faculta a cualquier discapacitado, persona mayor de 70 años o “persona que preste servicios de voluntariado” a exigir la instalación de un ascensor. Cuando dicha decisión es voluntaria, la mayoría exigible en comunidades de propietarios es de 3/5 partes.</p>	<p>Se definen los “ajustes razonables” como aquellos que no supongan una carga desproporcionada o indebida teniendo en cuenta: su coste, las personas que deban pagarlo y los efectos discriminatorios que causa su ausencia.</p> <p>Se facilita la decisión voluntaria para garantizar la accesibilidad en las comunidades de propietarios, mediante la adopción del acuerdo por mayoría simple.</p>
---	---

Eficiencia energética

<p>Todo propietario que vaya a vender o alquilar su vivienda debe entregar el Certificado de Eficiencia Energética, con carácter informativo (Directivas comunitarias 91/2002 y 31/2010).</p> <p>Es obligatorio realizar obras de eficiencia energética cuando se renueva la fachada o la cubierta de un edificio en más de un 25 por 100 (Código Técnico de Edificación).</p> <p>Está prohibido realizar obras de aislamiento térmico por el exterior o cerrar terrazas y balcones si se supera la edificabilidad ya autorizada.</p>	<p>Se podrá aumentar la edificabilidad de las viviendas, mediante el cerramiento de terrazas y balcones de manera uniforme, si con ello se consigue mejorar la eficiencia energética de todo el edificio en más de un 30 por 100.</p> <p>Para la realización de obras de aislamiento térmico por el exterior (envolvente del edificio) se podrán ocupar superficies de espacios libres o de dominio público, si técnicamente no existiera otra opción.</p>
---	--

RECUADRO III-10. NOVEDADES DE LA LEY DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA (*continuación*)

Estado de conservación de los edificios

Los propietarios tienen el deber de mantener sus inmuebles en condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad. Este deber está limitado para el propietario en un 50 por 100 del valor de reposición del inmueble (descontando el suelo). Todo lo que exceda de dicho 50 por 100, si el ayuntamiento no admite la demolición del inmueble, no se podrá exigir al propietario.

Se facilita que, a cambio de nueva edificabilidad, mayor densidad o cambios de usos y mediante la aplicación de economías de escala, la iniciativa privada pueda participar con recursos propios en estas actuaciones.

Una Memoria de viabilidad económica para cada actuación permitirá reinvertir los beneficios en ese mismo ámbito, a cambio de las cargas que se impongan.

Informe de evaluación del edificio

El Real Decreto-ley 8/2011 exige la Inspección Técnica de Edificios (ITE)⁹⁷ para cualquier edificación residencial con más de 50 años, situada en un municipio con más de 25.000 habitantes, antes del 1 de enero de 2015⁹⁸.

Se deroga la ITE y se sustituye por un Informe de Evaluación del Edificio (IEE)⁹⁹ que será obligatorio para edificios de bloque, con más de 50 años y exigible a partir del año 2019.

Fuente: Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

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.

Además, el Plan 2013-2016 contempla el Programa de Fomento de la rehabilitación edificatoria. Este programa tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva, finalizados antes de 1981 y en los que, al menos el 70 por 100 de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Las

97. Algunas comunidades autónomas y ayuntamientos tienen su propia regulación, que aún es más exigente que la estatal.
98. La ITE solo revisa el estado de conservación del inmueble, a efectos de exigir la realización de obras, pero no la accesibilidad, ni informa sobre la eficiencia o ineficiencia energética del edificio.
99. El IEE es más completo: analiza, además del estado de conservación, la accesibilidad y la eficiencia energética del edificio, a efectos informativos. No produce duplicidades: si la ITE de un edificio ya se ha pasado, sigue siendo válida y solo cuando deba volverse a pasar, se incluirá la información sobre accesibilidad y eficiencia energética.

actuaciones en los edificios deben dirigirse a su conservación, la mejora de la calidad y sostenibilidad, y para realizar ajustes razonables en materia de accesibilidad.

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 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 Decreto¹⁰⁰ por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios existentes

2.3. CAMBIOS EN LA MORFOLOGÍA URBANA Y CALIDAD DEL ENTORNO URBANO

El modelo de distribución de la población española continúa respondiendo en 2011 tanto a una concentración espacial de la población en torno a grandes núcleos urbanos, áreas metropolitanas y zonas periurbanas, como a fuertes desequilibrios territoriales de dicha concentración.

La concentración urbana de la población española ha crecido ligeramente (2 puntos porcentuales) en la última década. En 2011, el 78 por 100 de la población vivía en un municipio de más de 10.000.000 habitantes. Esta concentración se debe fundamentalmente al importante crecimiento de la población que reside en las ciudades de carácter intermedio (de 50.000 a 100.000 habitantes), ya que en las grandes ciudades la población crece aproximadamente igual que en el resto de España, y en las urbes menos que la media nacional (cuadro III-9). El importante aumento de población extranjera en las ciudades de carácter intermedio es uno de los principales factores también del aumento del número de hogares y del parque viviendas principales.

Sin embargo, este patrón de distribución de la población varía territorialmente. Así, por ejemplo, la menor concentración en las urbes, es más acusada en Madrid y Cataluña. Solo las grandes ciudades del País Vasco, Madrid y Asturias ganan comparativamente más población. Excepto en estas comunidades autónomas, el crecimiento de las ciudades intermedias (de 20.000 a 100.000 habitantes), es generalizado territorialmente, aunque los incrementos más importantes se producen en la Comunidad Valenciana y Baleares.

Finalmente, los municipios de menos de 5.000 habitantes pierden población, incluso en las regiones que tradicionalmente integran a una gran cantidad de municipios

La concentración urbana crece, pero solo las ciudades intermedias ganan población por encima de la media

un municipio de más de 10.000.000 habitantes. Esta concentración se debe fundamentalmente al importante crecimiento de la población que reside en las ciudades de carácter intermedio (de 50.000 a 100.000 habitantes), ya que en las grandes ciudades la población crece aproximadamente igual que en el resto de España, y en las urbes menos que la media nacional (cuadro III-9). El importante aumento de población extranjera en las ciudades de carácter intermedio es uno de los principales factores también del aumento del número de hogares y del parque viviendas principales.

100. 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.

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y DEL PARQUE DE VIVIENDAS, SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2001-2011

Tamaño municipal	Censo 2011										Variación incensal			
	Población	Hogares	% población extranjera	% personas de más de 65 años	% Viviendas principales	% de Viv. principales en propiedad	% de Viv. principales en alquiler	Población (%)	Hogares (%)	Población extranjera (p.p.)	Personas de más de 65 años (p.p.)	Viviendas familiares (%)	Viv. principales en propiedad (p.p.)	Viv. principales en alquiler (p.p.)
Menos de 101 habitantes	67990	32,680	4,3	42,4	32,682	80,4	4,0	12,4	17,0	3,2	1,2	30,9	-8,7	0,8
De 101 a 500 habitantes	670,825	289,735	5,6	33,5	289,734	81,2	5,6	-6,1	1,9	4,1	-0,1	9,8	-5,9	1,1
De 501 a 1.000 habitantes	747,875	307,635	7,5	28,1	307,637	81,7	6,5	-6,1	1,2	5,4	-0,3	6,6	-3,6	1,0
De 1.001 a 2.000 habitantes	1.303,335	520,190	7,2	24,9	520,189	82,2	6,8	-8,6	-0,8	4,9	0,6	1,3	-1,8	1,1
De 2.001 a 5.000 habitantes	3.141,460	1.201,580	8,2	20,9	1.201,582	82,5	7,8	-0,5	7,7	5,6	0,2	5,9	-0,9	1,2
De 5.001 a 10.000 habitantes	3.850,100	1.445,420	9,6	17,4	1.445,422	81,0	10,1	10,1	17,8	6,2	0,1	16,8	-1,8	2,1
De 10.001 a 20.000 habitantes	5.103,755	1.921,015	11,0	16,6	1.921,013	80,5	11,2	9,2	18,2	7,1	1,1	12,6	-2,6	1,9
De 20.001 a 50.000 habitantes	7.387,280	2.788,140	12,4	15,4	2.788,142	80,3	12,5	26,5	29,2	7,9	1,4	33,3	-3,1	1,8
De 50.001 a 100.000 habitantes	5.825,575	2.198,995	13,4	15,2	2.198,994	79,0	14,5	37,7	36,1	9,4	1,4	48,5	-4,4	3,1
De 100.001 a 500.000 habitantes	10.968,395	4.287,325	10,6	17,5	4.287,326	78,9	14,5	16,1	24,8	7,5	2,4	24,4	-3,3	1,7
Más de 500.000 habitantes	7.508,235	3.090,970	13,4	20,0	3.090,970	73,4	20,1	7,2	16,7	8,0	1,3	11,2	-4,4	2,5
Total	46.574,725	18.083,690	11,3	18,0	18.083,692	78,9	13,5	14,0	21,5	7,5	1,0	20,3	-3,2	2,1

Fuente: INE, Censo de población y viviendas 2001 y 2011.

que pueden considerarse muy despoblados (comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y La Rioja), aunque en ellos residía en 2011 entre una cuarta parte y una tercera parte de la población de estas comunidades.

Los datos del censo 2011 reflejan que a medida que aumenta el tamaño del municipio, el porcentaje de viviendas principales es cada vez mayor, y el de viviendas secundarias menor. Respecto a las viviendas secundarias,

El parque de viviendas principales y en alquiler es más frecuente conforme aumenta el tamaño del municipio

hay que destacar la disminución del número de viviendas secundarias que han tenido las grandes ciudades¹⁰¹, que en muchos municipios apenas hay viviendas secundarias, y que los municipios mayores de 20.000 habitantes con mayor porcentaje de viviendas secundarias están todos ellos en la costa, mayoritariamente a orillas del Mediterráneo.

Las viviendas vacías apenas experimentan grandes diferencias por tamaño de municipio, aunque cabe destacar la reducción del número de viviendas vacías en las grandes ciudades: Madrid (-14,2 por 100), Valencia (-12,6 por 100) y Barcelona (-12,4 por 100).

La tenencia de la vivienda principal en alquiler es más frecuente conforme aumenta el tamaño del municipio. El parque de viviendas en alquiler sigue concentrado en las grandes ciudades (51 por 100), aunque algo menos que hace 10 años (54 por 100), pero donde más crece es en las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, que son las que más han crecido en población por efecto de la inmigración (cuadro III-9). Dentro del régimen de la vivienda en propiedad, hay que señalar los municipios de más de 100.000 habitantes, donde más había aumentado la población, son los que tienen unos porcentajes más elevados de las viviendas con pagos pendientes.

Los problemas de accesibilidad a los servicios disminuyen conforme mayor es el tamaño del municipio

La accesibilidad a los diferentes servicios es un factor importante en la valoración de las condiciones de vida del hogar. En 2012, los servicios de más difícil acceso para los hogares fueron los postales, un 16,3 por 100 tuvo dificultades de acceso, los sanitarios de atención primaria (14 por 100) y la enseñanza obligatoria (13,8 por 100).

En los municipios pequeños, los principales problemas de accesibilidad se dieron en los servicios bancarios (22,7 por 100), en las tiendas de alimentación (22,6 por 100) y en los servicios sanitarios de atención primaria (22 por 100).

101. Desde 2001 solo ha aumentado en siete de las cincuenta ciudades más grandes (Murcia, Badalona, Jerez de la Frontera, Castellón, Terrasa, Valencia y Cartagena).

CUADRO III-10. HOGARES CON DIFICULTADES DE ACCESO A ALGUNOS SERVICIOS Y TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2012

Tamaño del municipio	A tiendas de alimentación		A los servicios postales		A servicios bancarios		Al transporte público		A los servicios sanitarios de atención primaria		A centros de enseñanza obligatoria	
	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso
Menos de 10.000 habitantes	96,4	22,6	62,3	19,7	97,6	22,7	36,3	21,7	95,6	22,0	24,3	18,8
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	96,0	12,8	61,0	17,7	98,5	14,6	44,5	13,4	95,8	17,0	29,2	14,6
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	98,9	11,6	62,8	19,6	97,6	13,9	55,4	11,8	95,4	12,7	30,2	12,0
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	97,8	8,8	61,0	14,8	97,8	10,2	73,0	7,3	96,0	9,4	26,2	12,6
Más de 500.000 habitantes	97,8	5,9	68,9	11,3	97,5	6,7	88,4	4,3	96,2	7,4	21,8	9,5
Total	97,2	12,3	62,8	16,3	97,8	13,7	58,9	10,0	95,8	14,0	26,3	13,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo año 2012, Condiciones de la vivienda.

Sin embargo el mayor tamaño del municipio conlleva mayores problemas con el entorno de la vivienda

Aunque 74,8 por 100 de los hogares afirmó no tener ningún problema relacionado con el entorno de su vivienda en el año 2012, un 14,6 por 100 manifestó estar afectado por ruidos, un 10 por 100 por delincuencia o vandalismo y un 7,8 por 100 por contaminación.

A diferencia de lo que sucedía con el acceso a los servicios, el mayor tamaño del municipio de residencia conlleva mayores problemas en la vivienda. Así, la contaminación afectó al 2,2 por 100 de los hogares de municipios pequeños y al 12,6 por 100 en los municipios grandes, y los ruidos al 5,9 por 100 en los municipios pequeños y al 18 por 100 en los de más de 500.000 habitantes. Los hogares de municipios pequeños también sufrieron en menor medida la delincuencia (4,3 por 100) que los que estaban situados en municipios grandes (16,5 por 100).

Finalmente, hay que señalar el aumento de las dificultades en la capacidad de mantener la vivienda con una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos. Según la ECV en 2012 el 17,9 por 100 de los hogares afirmó sufrir este problema (cuadro III-11), porcentaje 4,3 puntos mayor que el registrado en el año 2007, y que en el caso de los hogares con unos ingresos en el primer decil de renta se eleva al 30 por 100. A este respecto señalar que según los datos del Censo, en 2011, un 13,7 por 100 de las viviendas principales no tienen calefacción, y un 29,5 por 100 carece de instalación de calefacción, pero sí tiene algún aparato que permite calentar alguna habitación. En el caso de los hogares más vulnerables en relación con sus ingresos, y de aumento de los gastos asociados a la vivienda este problema se ha relacionado con situaciones denominadas como de “pobreza energética”, una cuestión que ha propiciado algunas iniciativas este año¹⁰². Hay que señalar que uno de cuatro hogares tiene dificultades para mantener su vivienda suficientemente fresca durante el verano, proporción que aumenta al 34,8 por 100 para los hogares con menos ingresos.

Periódicamente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas realiza la denominada *Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales* (EIEL), que tiene como objetivo conocer periódicamente la situación y el nivel de dotación de infraestructuras y equipamientos locales. Según los datos de esta encuesta, en 2011, 3.083.085 viviendas situadas en municipios menores de 50.000 habitantes¹⁰³ (8.530.766) no contaba con alguno de los servicios básicos, de abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, depuración de aguas residuales, o recogida residuos urbanos. La depuración de aguas residuales constituye el déficit más

Déficit de infraestructuras básicas en municipios menores de 50.000 habitantes

102. Véase en esta Memoria apartado 4.2, Protección de los consumidores y usuarios.

103. Con la excepción de las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla.

CUADRO III-11. HOGARES QUE SUFREN DETERMINADOS PROBLEMAS EN LA VIVIENDA POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2012
(Porcentajes)

Tamaño del municipio	Escasez de luz natural	Ruidos producidos por vecinos o del exterior	Contaminación y otros problemas ambientales	Delincuencia o vandalismo	No tienen una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos	No tienen una temperatura suficientemente fresca durante el verano	Ningún problema
Hasta 10.000 habitantes	3,3	5,9	2,2	4,3	21,8	20,9	87,1
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	3,1	13,3	5,7	8,6	20,7	25,1	78,1
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	5,2	18,2	10,4	9,9	17,6	24,7	71,4
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	4,1	18,7	10,0	11,5	16,5	27,1	69,4
Más de 500.000 habitantes	7,3	18,0	12,6	16,5	11,2	25,6	66,0
Total	4,4	14,6	7,8	10,0	17,9	24,8	74,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo año 2012, Condiciones de la vivienda.

CUADRO III-12. DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2011

(Porcentaje respecto a las viviendas en núcleo)

Comunidades autónomas	Abastecimiento de agua	Alcantarillado	Pavimentación	Alumbrado público	Depuración aguas residuales	Recogida residuos urbanos
Andalucía	0,09	0,37	1,03	0,67	35,58	0,13
Aragón	0,09	0,04	0,66	0,14	33,91	0,37
Asturias	2,42	17,04	3,54	0,75	32,83	0,87
Baleares	0,75	2,67	0,38	1,68	3,41	0,24
Canarias	0,00	18,96	1,40	3,40	35,14	0,05
Cantabria	0,30	4,55	0,14	0,04	46,56	0,07
Castilla y León	0,08	0,41	3,95	0,59	30,24	0,04
Castilla-La Mancha	0,03	0,28	0,49	0,14	32,51	0,06
Extremadura	0,08	0,04	0,44	0,28	38,69	0,09
Galicia	2,94	14,65	1,58	26,78	33,88	0,53
Murcia	0,16	0,48	0,26	0,85	8,11	0,00
La Rioja	0,02	0,09	1,76	0,18	3,94	0,16
C. Valenciana	0,29	3,94	0,79	1,52	6,90	0,03
Total nacional	0,48	3,99	1,32	3,37	26,83	0,15
Núm. de viviendas	40.980	399.974	112.856	287.533	2.288.750	12.992

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local*, 2011.

frecuente (2.288.750), seguido muy de lejos del número de viviendas sin alcantarillado (339.974).

Además, las carencias en la dotación de estas infraestructuras básicas no solo es muy variable territorialmente (cuadro III-12), sino que el efecto que la contención del gasto público ha podido tener en estos servicios que las Administraciones locales prestan a los ciudadanos, también es desigual. Así, en algunas comunidades autónomas aumentan los problemas respecto a 2009, como Baleares (abastecimiento de agua alcantarillado y alumbrado), Canarias (depuración de aguas residuales, alcantarillado y alumbrado), Castilla y León (alcantarillado y pavimentación), Galicia (depuración de aguas residuales y alcantarillado), Comunidad Valenciana (alumbrado y depuración de aguas residuales), La Rioja (alumbrado y recogida residuos urbanos) y Murcia (depuración de aguas residuales)¹⁰⁴.

Finalmente, parece que existe un reconocimiento por parte de los poderes públicos de la necesidad de fomentar la sostenibilidad ambiental urbana. En la Ley de Rehabilitación, antes mencionada, se regulan una serie de actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas. Para ello, la nueva normativa amplía las

La apuesta política por la regeneración, el reciclaje urbano y la sostenibilidad

104. Para más información véase la *Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local*, 2011.

facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones; se establecen mecanismos que pretenden conseguir que la financiación para la rehabilitación sea más accesible, y otros para facilitar la financiación de estas actuaciones, entre los que destacan los convenios entre los sujetos que vayan a intervenir en la ejecución, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, a diferentes tipos de contratos o colaboración.

Además, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, incluye entre sus objetivos la mejora de las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes, la solución del problema de la infravivienda vertical en las ciudades y la promoción de la regeneración integral de barrios completos. Para ello, el Plan 2013-2016, establece dos programas. El primero, de Fomento de la regeneración y renovación urbanas, que tiene por objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, y cuya finalidad es mejorar los tejidos residenciales, y recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales. El segundo, de Fomento de las ciudades sostenibles y competitivas, cuyo objeto es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las siguientes líneas estratégicas: mejora de barrios, centros y cascos históricos; renovación de áreas funcionalmente obsoletas y de áreas para la sustitución de infravivienda, eco-barrios y zonas turísticas. Sin embargo, hay que señalar nuevamente que hasta la fecha, se desconoce la cuantificación de los objetivos plurianuales, la financiación asociada a los mismos, y el grado de cumplimiento en su primer año de vigencia.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

Desde que la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) reconociera las limitaciones del PIB para medir el bienestar social a través de los indicadores económicos convencionales, diversos documentos, como la iniciativa europea “Más allá del PIB” de 2013, han avanzado en el desarrollo de indicadores sociales y medioambientales que complementen la perspectiva económica y reflejen con mayor fiabilidad los niveles de calidad de vida y bienestar social, recogiendo a este respecto la propuesta realizada en el marco de la Conferencia Rio+20 (2012) para modificar el tradicional sistema de medición del nivel de desarrollo basado en el PIB¹⁰⁵. En esa línea, la Comunicación europea “Una vida digna para todos”¹⁰⁶ propone un planteamiento que traza sinergias

105. UNEP, *Inclusive Wealth Report 2012. Measuring Progress towards sustainability*.

106. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una vida digna para todos: acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, COM (2013) 92 final.

entre los Objetivos del Milenio y los de Desarrollo Sostenible de Rio+20, mediante la adopción de medidas transversales tendentes a alcanzar objetivos orientados a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales en el horizonte de 2030. También la Estrategia Europa 2020¹⁰⁷ reconoce explícitamente la necesidad de relacionar los objetivos económicos y medioambientales, impulsando la transición hacia la denominada “economía verde” que implica un giro desde el paradigma *business as usual* hacia otro que incentive la innovación, la inversión en tecnologías “limpias” y pautas de consumo sostenible.

El VII Programa Europeo de Medio Ambiente, pretende contribuir a esos objetivos, convirtiendo la Unión Europea en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva¹⁰⁸.

Según el planteamiento de dicho Programa, la economía verde contempla el ajuste entre sectores emergentes y tradicionales como resultado del cambio de rumbo hacia una economía baja en carbono y menos intensiva en el uso de recursos (en respuesta a la manifestación de los límites en la disponibilidad de recursos naturales y en la capacidad del entorno para absorber los impactos de la actividad humana, así como a los efectos del cambio climático), pero también una modernización de la producción y el consumo, que permita simultáneamente aumentar el valor añadido de las empresas y su sostenibilidad ambiental, en términos de ahorro de materiales, eficiencia energética y organización del trabajo¹⁰⁹. “Reverdear la economía” se encuentra, pues, entre los objetivos prioritarios de la política internacional y debe ir unido al fomento de la producción, el empleo y el consumo sostenibles, apoyado en un estímulo a la investigación e innovación en las empresas.

Desde el punto de vista del conocimiento en este ámbito, se echa en falta la información facilitada por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, dedicado desde 2005 a divulgar una visión integrada y multidimensional de los procesos de sostenibilidad, y que cerró sus puertas en 2012 debido a problemas de financiación. En todo caso, los indicadores disponibles que reflejan las tendencias de la actividad económica española en términos de sostenibilidad ambiental permiten extraer algunas conclusiones.

107. Comunicación de la Comisión, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Europa 2020)*, COM (2010) 2020.

108. Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

109. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La economía verde-Fomentar el desarrollo sostenible en Europa” (Dictamen de iniciativa) (2013/C 271/03).

La economía española ha mostrado un mejor comportamiento en términos de eficiencia productiva, medida a través de la productividad de los recursos (en términos de PIB entre consumo interno de materiales), especialmente marcada desde 2007, lo que refleja la influencia de los efectos de la crisis, pero también el esfuerzo realizado por parte de los sectores productivos considerando la situación atravesada en ese periodo. Los datos expresan un comportamiento positivo de las empresas y organismos españoles que han continuado implementando sistemas voluntarios de gestión y auditoría ambiental, cuyo número ha seguido creciendo, aunque de forma más moderada desde 2010. Igualmente, se registra un aumento de las empresas cuyos productos o servicios han sido reconocidos con una etiqueta ecológica europea por su reducido impacto ambiental.

Eficiencia productiva en la economía española

La intensidad energética de la economía, medida en términos de cantidad de energía consumida por unidad de PIB, registra una tendencia regresiva desde 2001, si bien estabilizada desde 2009 en el caso de España. Por lo que hace a las energías renovables, su proporción sobre el consumo final de energía en España ha continuado aumentando, hasta alcanzar en 2012 un 14,3 por 100, alineándose con la media europea desde 2011; no obstante, la dependencia energética, que desde 2008 se ha reducido casi en un 10 por 100, se mantiene muy elevada, superando en 2012 el 73 por 100 frente al 53 por 100 registrado en UE-28¹¹⁰ (gráfico III-15).

Actualmente no existe una definición armonizada de los residuos municipales en el ámbito de la Unión Europea. Los datos que España remite a Eurostat incluyen la información suministrada por las comunidades autónomas sobre las cantidades de residuos recogidos y tratados procedentes de los hogares y del sector servicios (comercios, oficinas e instituciones públicas o privadas), cuya gestión es asumida por las entidades locales —residuos de competencia municipal—. Así, el conjunto de los datos suministrados por España sobre generación y gestión de residuos no incluyen la totalidad de los residuos comerciales (nueva definición según Ley 22/2011), ya que algunos son recogidos y gestionados por canales privados, distintos al municipal (MAGRAMA, *Perfil ambiental de España*, 2012).

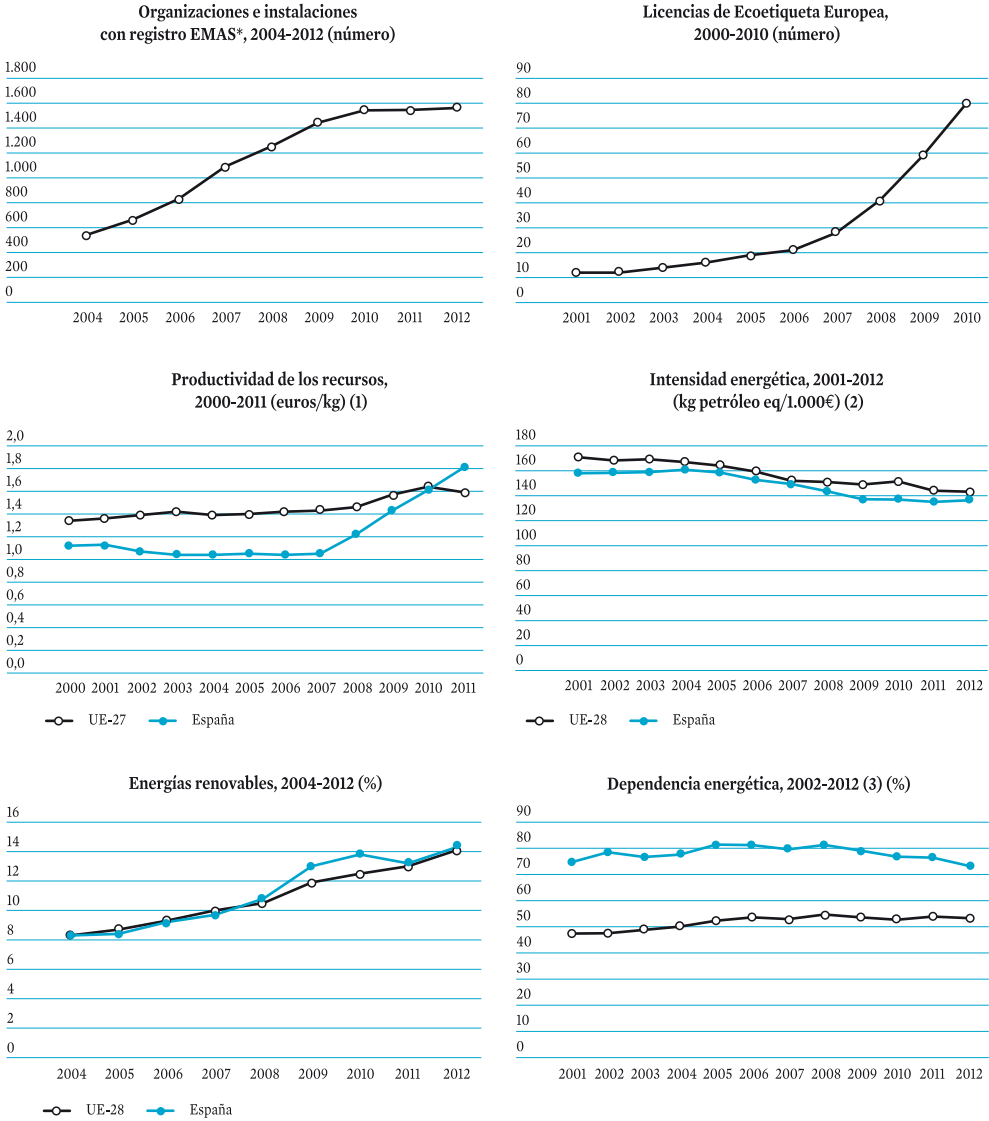
Baja la generación de residuos municipales y se mantiene un elevado recurso al vertedero

La generación de residuos municipales ha venido manifestando en España una línea descendente desde 2003, especialmente acusada a partir de 2006, coincidiendo con la fuerte caída de la actividad económica.

Así, entre 1995 y 2012 España experimentó dos tendencias, un aumento de generación hasta el año 2000, y una reducción a partir de entonces, registrando en media

110. Véase apartado 3.3.3, Energía del capítulo I de esta Memoria, que amplía la información sobre el sector eléctrico, fijación de precios y situación de las renovables en el marco de la reforma establecida en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

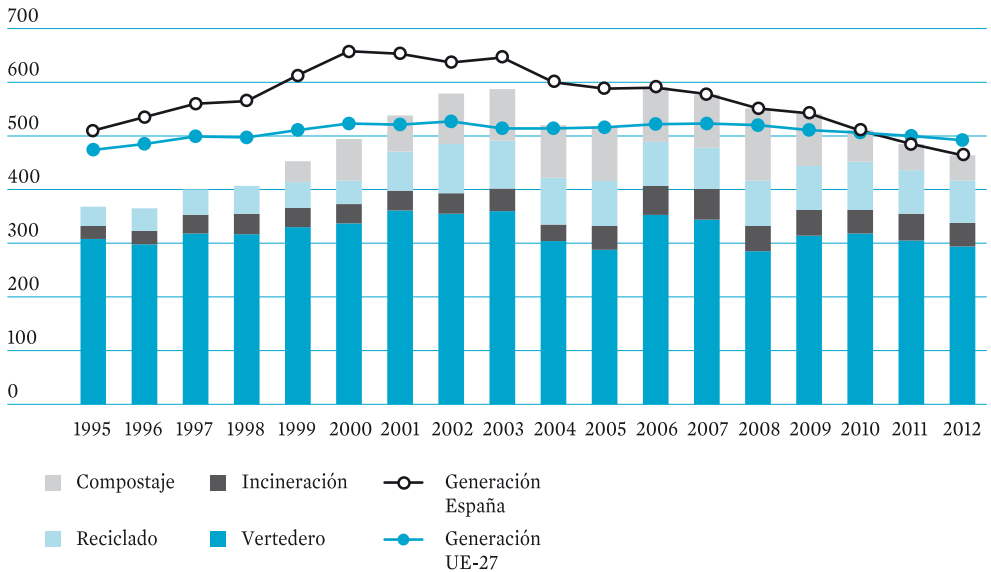
GRÁFICO III-15. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



(*) EMAS: Environmental Management Assessment System (Sistema de Auditoría y Gestión Ambiental).
 (1) Productividad de los recursos = PIB/consumo interno de material (cantidad de materiales directamente utilizados por una economía, definida como la cantidad de materia prima extraída del territorio más las importaciones menos las exportaciones, sin incluir los flujos de materiales originados fuera de dicha economía).
 (2) Consumo interno de energía/PIB.
 (3) Importaciones netas/consumo bruto energía+reservas.
 Fuente: Eurostat y Anuario Estadístico MAGRAMA 2012.

una caída del 9 por 100 en la generación de residuos municipales por habitante, y del 4,5 por 100 del depósito en vertedero, frente a un aumento del compostaje en un 20 por 100, de la incineración en el 83 por 100, y el reciclado en más del 100 por 100.

GRÁFICO III-16. GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 1995-2012 (Kg/habitante)



Fuente: Eurostat.

Aunque positivos, estos resultados son escasos frente a los alcanzados por UE-27, especialmente en relación al uso de vertederos, que en su caso se redujo un 46 por 100, con lo que en 2012 este recurso representaba en Europa un 33,7 por 100. El análisis entre 2006 y 2012 para España es muy significativo, ya que junto a la fuerte reducción de generación de residuos municipales, que alcanzó el 21,3 por 100, se observa una caída del 3,6 por 100 en reciclado, del 16,7 de 100 en el uso de vertederos, del 18,5 por 100 para la incineración, y del 54 por 100 en compostaje, quedando un reparto de la gestión en 2012 del 9,5 por 100 para la incineración, el 10 por 100 para el compostaje, el 17 por 100 para el reciclado y del 63,4 en el caso del vertido¹¹¹.

En todo caso conviene recordar que desde 2008 se cumplen los objetivos establecidos legalmente para el reciclado de envases, tanto globalmente como para cada uno de los materiales. No obstante y dadas las discrepancias que existen en relación con las estadísticas de residuos, la CE está elaborando una metodología para

111. Cálculos realizados a partir de los datos ofrecidos por Eurostat, *Municipal waste generation and treatment, by type of treatment method*. La tasa de variación referida al período 1995-2012, en el caso del compostaje se aplica a partir de 1999, año en que aparece el primer registro. Este indicador presenta la generación de residuos municipales expresada en kilogramos por habitante (kg/hab.), y se refiere a los residuos recogidos por los servicios municipales o por servicios afines contratados por los Ayuntamientos con salida a través de sistemas de gestión de residuos, procediendo en su mayor parte de los hogares, aunque se incluyen los procedentes de fuentes similares, como el comercio, oficinas e instituciones públicas (MAGRAMA, *Perfil Ambiental de España 2012*).

calcularlas de manera homogénea. Pese a la reducción registrada en la generación de residuos municipales, el vertido representaba en 2012 el 63,3 por 100 del total de residuos municipales gestionados en España, por lo que continúa siendo el sistema más utilizado (gráfico III-16). A este respecto, en 2013 la Comisión Europea (CE) remitió al gobierno español dictamen motivado al objeto de aplicar la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, que entró en vigor en 2009 y que implicaría el cierre de los vertederos que aún hoy incumplen las reglas europeas. Ya el Informe 1/2012 del CES¹¹² incidía en los problemas derivados del vertido incontrolado de residuos en España, señalando la necesidad de realizar una transición de la gestión de residuos hacia un enfoque preconsumo para minimizar su producción y gestionarlos correctamente, así como en la conveniencia de fomentar la responsabilidad compartida de ciudadanos, empresas e instituciones. A finales de 2009¹¹³ el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino puso a disposición de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia una cuantía en concepto de subvenciones dirigidas a la construcción de instalaciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la captación de biogás en vertederos, realizar proyectos de clausura de vertederos ilegales y actuaciones destinadas a reducir el vertido de residuos, en particular de residuos biodegradables, y aumentar el reciclaje, que se añade a otras iniciativas anteriores en el mismo sentido.

La actividad normativa en este sector durante 2013 ha continuado con los distintos grupos de trabajo de la Comisión de coordinación en materia de residuos para seguir avanzando en este ámbito. Concretamente, se ha promulgado una importante modificación de la legislación estatal sobre residuos¹¹⁴, que completa la transposición de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales. Esta Ley modifica el apartado 8 del artículo 27 de la Ley 22/2011 de forma que para las instalaciones sujetas a la Ley 16/2002, la vigencia de las autorizaciones de tratamiento de residuos coincidirá con la de la autorización ambiental integrada (AAI), mientras para el resto de las instalaciones (aquellas que no requieran AAI) se mantiene el plazo de vigencia máximo de 8 años.

112. Informe CES 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio ambiente*.

113. Real Decreto 1823/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias. Esta medida se añade a otras anteriores en la misma línea, como el Real Decreto 1823/2009, los Reales Decretos 1734/2007, 1973/2008, 1974/2008, que incluyen subvenciones a otras comunidades autónomas, además de las mencionadas.

114. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.

La contaminación atmosférica constituye uno de los problemas más preocupantes, por sus efectos nocivos sobre la salud humana y el medio ambiente, y por tanto sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Hay que recordar que 2013 fue declarado como el “Año del Aire” por la Comisión Europea, declaración acompañada de una nueva Estrategia con una serie de propuestas para mejorar la calidad del aire en Europa y avanzar, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹¹⁵, en el conocimiento acerca de los efectos de la contaminación atmosférica en la salud. La iniciativa contempló también la apertura de una consulta pública a los ciudadanos, cuyos resultados estaba previsto incorporar a la revisión de las políticas europeas.

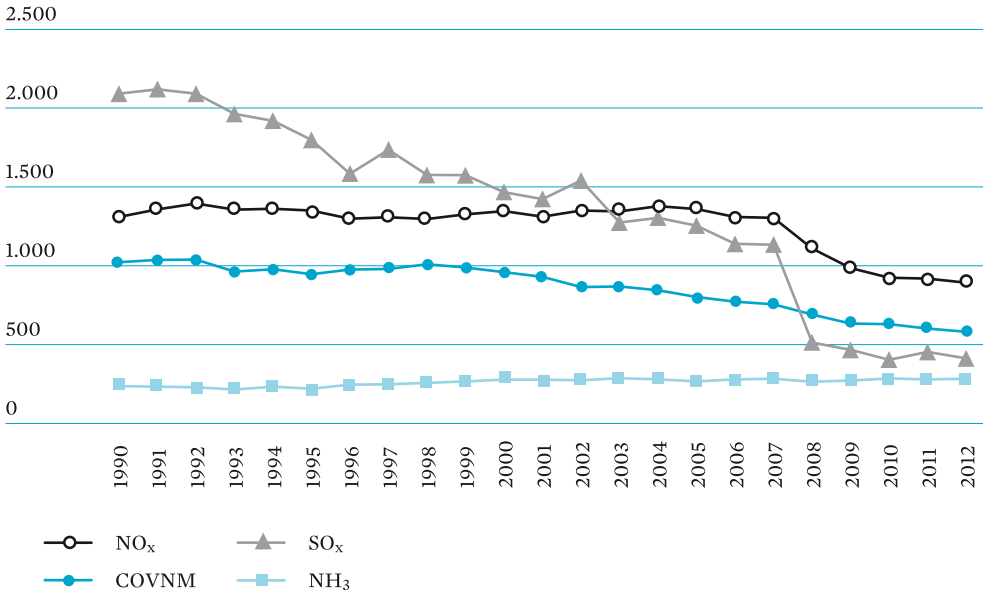
2013, Año de la Calidad del Aire

La política europea sobre calidad del aire ha impulsado la innovación en técnicas de reducción de la contaminación, mejorando el comportamiento ambiental de sectores económicos clave. Así, al objeto de reducir los daños sobre la salud y el medio ambiente, así como los costes económicos asociados, durante 2013 se han puesto en marcha diversos instrumentos, destacando el Programa “Aire puro para Europa”¹¹⁶, cuyas medidas persiguen minimizar los efectos de las emisiones procedentes de la industria, el tráfico, las centrales de producción de energía y la agricultura sobre la salud humana y el medio ambiente, dado que una tercera parte de las zonas incluidas en programas de gestión de la calidad del aire en la Unión Europea rebasan los valores límite correspondientes a las partículas (PM₁₀, materia particulada de 10 micras) y una cuarta parte los del dióxido de nitrógeno (NO₂), estando abiertos procedimientos de infracción por incumplimiento de los valores PM₁₀ contra diecisiete Estados miembros. Otras propuestas, como la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión o el lanzamiento de una nueva directiva para reducir la contaminación de instalaciones de combustión mediana en 2030, completan el paquete adoptado.

En el caso de España los datos muestran una tendencia positiva al haberse reducido la concentración de partículas en la atmósfera desde 1997, alcanzando a partir de 2009 niveles inferiores a la media europea, coincidiendo con la caída de la actividad económica. Por otra parte, la evolución de la emisión de gases eutrofizantes, acidificantes y precursores de ozono troposférico muestra también tendencias a la baja excepto para el amoníaco (NH₃) (gráfico III-16).

115. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Review of evidence on health aspects of air pollution-REVI-HAAP Project final technical report*.
116. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa “Aire Puro” para Europa, COM (2013) 918 final.
117. Ante la discordancia entre los datos europeos y españoles respecto a la emisión de óxidos de azufre y óxidos de nitrógeno, se ha recurrido a la fuente original, el Inventario de España para los cuatro gases de la Directiva de Techos Nacionales de Emisión (NO_x, COVNM, SO₂ y NH₃). Como se indica en el Inventario, los valores se han modificado al revisar diferentes aspectos, como los factores de emisión, o el cuadro del balance energético en el periodo 2007-2010 para actividades de combustión en el sector energético e industrial, así como en el transporte marítimo nacional.

GRÁFICO III-17. GASES ACIDIFICANTES, EUTROFIZANTES Y PRECURSORES DE OZONO TROPOSFÉRICO EN ESPAÑA, 1990-2012
(Kilotoneladas)



Fuente: MAGRAMA, Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos¹¹⁷.

Según el Inventario de Emisiones¹¹⁸, la caída más pronunciada correspondió al dióxido de azufre que en 2012 se redujo un 80 por 100 respecto a 1990, mientras las emisiones correspondientes a los compuestos orgánicos volátiles (COV) y óxidos de nitrógeno (NO_x, referidos tanto a monóxido como a dióxido de nitrógeno, NO y NO₂) cayeron respectivamente un 43 y 31 por 100 en el mismo periodo. En el caso del amoníaco (NH₃) se registró por el contrario un incremento respecto a 1990 de casi el 20 por 100. Así las cosas, los objetivos de techos se cumplen desde 2010 en todos los casos excepto para los óxidos de nitrógeno NO_x, para los que coinciden determinadas circunstancias que, a efectos de la valoración del compromiso de cumplimiento, pueden argumentarse como un “ajuste” a las cifras reportadas en el Inventario¹¹⁹ (gráfico III-17).

118. MAGRAMA, Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos: Sumario de resultados 1990-2012, diciembre 2013.

119. En el caso del transporte por carretera, la actualización de factores de emisión relacionados con las normativas Euro, las expectativas sobre reducción de emisiones de tecnologías futuras y el contraste con los datos reales de dichas tecnologías, han provocado incrementos de emisiones respecto a las proyecciones en que se basaba la fijación de techos; respecto al sector agricultura se aplica un nuevo factor de emisión sobre el nitrógeno aplicado en suelos agrícolas, así como una nueva metodología de estimación de emisiones debidas a la gestión de estiércoles (Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos: Sumario de resultados 1990-2012, MAGRAMA diciembre 2013).

CUADRO III-13. LA CALIDAD DEL AIRE EN ESPAÑA, 2012

Contaminante	Medida	Total zonas	Zonas > VL		
Dióxido de azufre	Horaria	132	0		
	Diaria	132	0		
Dióxido de nitrógeno	Horaria	134	2		
	Anual	134	4		
Materia particulada de 10 micras	Diaria	135	9		
	Anual	135	1		
Materia particulada de 2,5 micras		135	0		
Plomo		81	0		
Benceno		122	0		
Monóxido de carbono		128	0		
Metales pesados					
Arsénico		82	0		
Cadmio		82	0		
Níquel		82	1		
Benzopireno		82	0		
Ozono					
		Total zonas	Zonas > VO	VO < Zonas> OLP	Zonas < VO
Ozono	Salud	135	51	0	4
	Vegetación	135	56	48	31

VL = valor límite.

VO = valores objetivos.

OLP = objetivos largo plazo.

Fuente: MAGRAMA, resultados *Informe Evaluación de la Calidad del Aire en España 2012*, noviembre 2012.

Las principales fuentes emisoras son, en el caso de los óxidos de nitrógeno el transporte (39 por 100), procesos de combustión industrial (37,5 por 100) y la gestión de suelos agrícolas (6,5 por 100); en el caso de los compuestos orgánicos volátiles, el uso de disolventes (53,4 por 100) y la quema de residuos agrícolas (10,5 por 100); los óxidos de azufre obedecen fundamentalmente a la combustión industrial (85,5 por 100), y las emisiones de amoníaco proceden en un 90 por 100 del sector agroganadero.

También el informe anual de calidad del aire correspondiente a 2012¹²⁰ constata una mejoría generalizada respecto al año anterior, especialmente en relación a los niveles de dióxido de azufre (SO₂) o de partículas (tanto PM₁₀ como PM_{2,5}), si bien la situación en el caso del ozono troposférico es similar a la de años anteriores: elevados niveles en zonas suburbanas o rurales, debido a la alta insolación y a que se mantiene la emisión de los precursores (óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles), superándose los valores de dióxido de nitrógeno en las principales aglomeraciones urbanas. En relación al plomo, el benceno y el monóxido de carbono, se mantienen los niveles óptimos de calidad del aire, así como para el arsénico, cadmio y benzopireno, superándose el valor límite del níquel solo en una de las zonas incluidas en la evaluación (cuadro III-13).

120. MAGRAMA, *Informe de evaluación de la Calidad del Aire en España, 2012*.

En España conforman la regulación del sector, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, que establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica, y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que traspone la Directiva 2008/50/CE, que refunde la regulación europea en la materia. La transposición de las disposiciones de carácter básico de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre Emisiones Industriales, se ha llevado a cabo mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, mientras los preceptos de carácter técnico y el desarrollo del Anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, se incorporan en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación (recuadro III-11). La Ley 5/2013 contiene una serie de novedades relevantes, entre las que destacan, en el marco de la autorización ambiental integrada, su simplificación administrativa, así como la incorporación de la necesidad de elaborar un informe base sobre el estado inicial del suelo y aguas subterráneas, o la incorporación de nuevos requisitos de inspección y control ambiental respecto al control de emisiones contaminantes.

RECUADRO III-11. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 5/2013 RESPECTO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

- **Ámbito de aplicación:** se añaden definiciones relativas a mejores técnicas disponibles (MTD), técnica emergente, sustancias peligrosas, informe base, inspección ambiental, suelo, contaminación, emisión, aguas subterráneas, aves de corral, residuo y residuo peligroso; se amplía el anexo I de la Ley 16/2002 con nuevas actividades, como industria del carbono, industria de conservación de la madera, tratamiento de aguas o captura de dióxido de carbono.
- **Simplificación administrativa de la autorización ambiental integrada (AAI):** tanto en relación a su otorgamiento (cuyo plazo se acorta de 10 a 9 meses), como a su modificación y revisión (evitando al titular duplicar la documentación que haya sido aportada en la solicitud de autorización, o suprimiendo el deber de renovación de la AAI transcurridos 8 años desde su otorgamiento, siendo ahora el órgano ambiental competente encargado de revisarla y garantizar su adecuación mediante procedimiento simplificado).
- **Incorporación de requisitos de inspección y control:** el titular de la instalación deberá comunicar al órgano competente al menos una vez al año la información relativa al control de emisiones y, en caso de que se apliquen valores límite de emisión que superen los asociados a las mejores técnicas disponibles (MTD), un resumen de control de las emisiones. Además, los órganos competentes para realizar las tareas

RECUADRO III-11. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 5/2013 RESPECTO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN *(continuación)*

de inspección ambiental garantizarán que todas las instalaciones del Panel Internacional de Cambio Climático (IPPC) estén cubiertas por un Plan de Inspección Ambiental. El periodo entre dos visitas *in situ* se basará en una evaluación de los riesgos de las instalaciones, y no superará un año en aquellas que planteen los riesgos más altos y tres años en las que planteen riesgos menores. Los órganos autonómicos competentes en materia de inspección podrán designar entidades con capacidad técnica para realizar las actuaciones no reservadas a la función pública.

- Cierre de las instalaciones: se incorporan pautas para el cierre cuando la contaminación del suelo y las aguas subterráneas del emplazamiento generen un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente, debiendo adoptar el titular en ese caso las medidas necesarias destinadas a retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas relevantes para detener dicho riesgo.
- Inclusión de nuevas reglas para la protección del suelo y las aguas subterráneas: se incorpora la necesidad de incluir en la documentación para solicitar la AAI un “informe base” o “informe de la situación de partida”, que permita realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el informe y su estado tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

La biodiversidad definida como la variabilidad de organismos vivos que habitan los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la variabilidad genética dentro de las especies y la diversidad entre especies (Convenio sobre Diversidad Biológica, Río de Janeiro’92). Su pérdida se traduce en devastadores efectos económicos, ya que constituye la base para el mantenimiento de un flujo de servicios que determina el bienestar humano, motivo por el que Naciones Unidas ha declarado el periodo 2010-2020 “Década internacional de la Biodiversidad”.

En esa línea, tanto el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 de Naciones Unidas, como la Estrategia Europea de la Biodiversidad¹²¹ para 2020, se plantean impulsar los instrumentos orientados a su conservación, ante una situación en la que para el 65 por 100 de los hábitats y el 52 por 100 de las especies incluidas en la Directiva

La biodiversidad, un valor fundamental en riesgo

121. Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 2012 sobre *Nuestro seguro de vida, nuestro capital natural: una Estrategia Europea de la biodiversidad para 2020* (2011/2307(INI)).

Habitats se detecta un desfavorable estado de conservación, el 15 por 100 de las 11.000 especies foráneas registradas en territorio europeo son invasivas, o el 88 por 100 de los *stocks* de pesca están por debajo de los niveles de sostenibilidad.

El programa europeo LIFE financia proyectos que contribuyen al desarrollo y la aplicación del derecho en materia medioambiental, facilitando la integración de estos aspectos en las demás políticas y contribuyendo al desarrollo sostenible. La asignación de ayudas se basa en la densidad de población y la superficie de los lugares de importancia comunitaria (LIC), siendo los cinco países más beneficiados Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido, que representan el 55 por 100 del presupuesto, pero únicamente el 15 por 100 de los proyectos. En este sentido, el Tribunal Europeo de Cuentas¹²² insta a reforzar la eficacia de este programa, señalando la necesidad de garantizar tanto el mérito de los proyectos como el principio de igualdad de oportunidades de los países solicitantes, cuestión que deberá resolver el Reglamento LIFE aprobado en 2013¹²³.

En España la evolución de los indicadores de biodiversidad ha sido heterogénea entre 2009 y 2012. Por un lado se registra un aumento de la superficie forestal arbolada (18,3 millones de hectáreas) respecto a la desarbolada (9,3 millones de hectáreas), si bien reduciéndose la diversidad de los ecosistemas forestales, que han aumentado su valor productivo en detrimento del valor ambiental y recreativo, representando las masas de pinar casi el 30 por 100 de la superficie de bosques. Por otro, se constata una reducción de la reserva nacional de agua embalsada del 62,3 al 45,5 por 100 sobre la capacidad de embalse entre 2011 y 2012, y un aumento del 19 por 100 de la superficie artificial, habiéndose intensificado el proceso de artificialización del suelo agrícola entre 2006 y 2012. Respecto a la superficie protegida (terrestre y marina), alcanzaba en 2012 el 27,9 por 100 del territorio nacional considerando Espacios Naturales Protegidos y Red Natura 2000, lo que sitúa a España como el país europeo con mayor proporción de superficie total protegida¹²⁴. A este respecto, el estado de la masa forestal española registrado en 2012 se consideró saludable para el 82,5 por 100 de las especies arbóreas, muy inferior al 88,2 por 100 correspondiente a 2011, siendo el aumento del número de árboles dañados (con defoliación superior al 25 por 100) más pronunciado en el caso de las frondosas (cuya proporción de arbolado sano representa el 76,5 por 100), que en el de las coníferas. Entre los agentes que provocan daños en el arbolado de los montes españoles, se registra un aumento de factores abióticos —factores físicos que determinan el ecosistema en que habitan los seres vivos—, como cambios en la temperatura o en la disponibilidad de agua¹²⁵.

122. Comunicado de Prensa del Tribunal de Cuentas Europeo ECA/15/04 (Luxemburgo, 17 de enero de 2014).

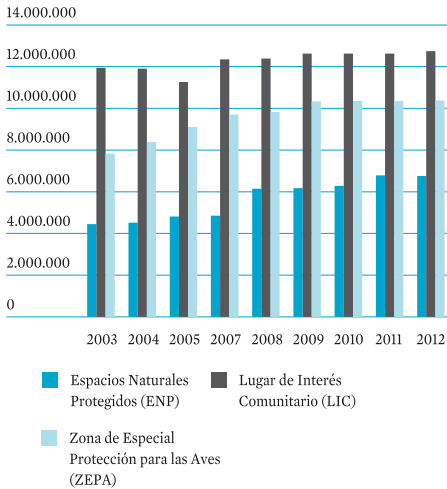
123. Reglamento 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento 614/2007 (DOUE L 347/185, 20.12.2013).

124. Europarc España, Anuario 2011 del Estado de las Areas Protegidas en España.

125. MAGRAMA, Perfil Ambiental de España 2012.

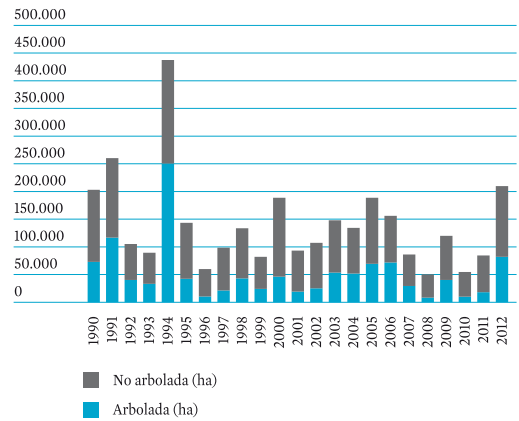
GRÁFICO III-18.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR FIGURA DE PROTECCIÓN, 2003-2012 (hectáreas)



Fuente: MAGRAMA, Perfil Ambiental de España 2012.

SUPERFICIE AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES, 1990-2012 (hectáreas)



Fuente: MAGRAMA, Anuario Estadístico 2012, Indicadores ambientales.

Los incendios forestales constituyen uno de los problemas con mayor incidencia en el entorno natural español. Si bien en los últimos años se había registrado un cierto retroceso en la superficie afectada, especialmente significativo desde 2005, en 2012 se arrasaron más de 200.000 hectáreas, aumentando considerablemente la superficie calcinada respecto a 2011, de la que cerca del 40 por 100 era arbolada, siendo la región mediterránea la más afectada (gráfico III-18).

Entre las novedades normativas relacionadas con la biodiversidad hay que mencionar la Ley 7/2013, de 25 de julio, de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que define el decimoquinto Parque integrante de la Red de Parques Nacionales, caracterizado por ser uno de los de mayor tamaño y albergar nueve de los sistemas naturales incluidos en la Ley 5/2007 de la Red de Parques.

También, y en relación a la protección del litoral, cabe mencionar la aprobación de la Ley de Costas¹²⁶, que modifica la anterior Ley de 1988, e incorpora algunas novedades relativas al dominio público marítimo-terrestre, al régimen de usos de dicho dominio, al de concesiones, autorizaciones y sancionador y a la lucha contra el cambio climático (recuadro III-12):

126. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

RECUADRO III-12. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL

- Delimitación del dominio público marítimo-terrestre: se incluyen definiciones de los elementos que lo integran (como albufera, dunas o marisma), regulándose el régimen de los terrenos incluidos en tramos costeros, así como las urbanizaciones marítimo-terrestres, quedando excluidos determinados núcleos de población. Se incluyen en este dominio toda clase de dunas. Los criterios técnicos para determinar el alcance del dominio se remiten a futuro desarrollo reglamentario.
- La extensión de la servidumbre de protección continúa siendo de 100 metros desde el límite inferior de la ribera del mar. Pero se prevé reducir dicho ancho a 20 metros respecto a los núcleos de población no clasificados como urbanos en 1988 pero que ya tenían características propias como tales, prohibiéndose la construcción de nuevas edificaciones en estas áreas, así como en los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas.
- La servidumbre de tránsito queda delimitada por una franja de 6 metros desde el margen de la ribera del mar, que se deberá mantener libre para garantizar la circulación de personas y el acceso a servicios.
- Régimen de usos y construcciones en terrenos sujetos a servidumbre: el uso residencial continúa siendo incompatible con el dominio público y zonas de servidumbre, si bien se permite realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en las edificaciones que ocupen legítimamente zona de servidumbre o protección, cuando estas no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie, y siempre que supongan una mejora de la eficiencia energética. En las zonas de servidumbre de tránsito, tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que, con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. El informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, de lo contrario se entenderá que tiene carácter favorable.
- Régimen de concesiones y autorizaciones, y régimen sancionador: el plazo de las concesiones aumenta de 30 a 75 años como máximo, en función de los usos a los que esté destinado, y el de las autorizaciones de 1 a 4 años. Se permite la transmisión mortis-causa e inter-vivos de las concesiones, reduciéndose los plazos de prescripción de las sanciones, y estableciendo la obligación de restituir y reponer las cosas a su estado anterior. El Gobierno podrá suspender acuerdos adoptados por los Ayuntamientos cuando afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a la servidumbre de protección.
- Lucha contra el cambio climático: se incorporan instrumentos para aumentar la garantía en la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral, como un régimen específico para los tramos del litoral en riesgo grave de regresión; la limitación de ocupación en estas áreas, o la previsión de que la Administración realice

RECUADRO III-12. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL (*continuación*)

actuaciones de protección, conservación o restauración. Se exige acompañar a los proyectos de ocupación del dominio público una evaluación de los posibles efectos sobre el cambio climático. Y se establece la obligación de que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elabore una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático.

Durante 2013 se ha intensificado el debate relativo a la necesidad de reducir la dependencia energética en los países europeos, lo que unido al desarrollo tecnológico de la exploración y producción de hidrocarburos, hace que la opción de “fracking” sea especialmente considerada, como es el caso de las explotaciones de gas.

Nuevos impactos ambientales: “fracking”

El término “fracking” hace referencia a la técnica de fracturación hidráulica utilizada en la explotación del gas de esquisto, que consiste en la inyección de arena, sustancias químicas y grandes volúmenes de agua para fracturar la roca y facilitar la extracción de este gas no convencional. La Comisión Europea¹²⁷ ha aprobado recientemente una recomendación relativa a los principios mínimos para la protección del medio ambiente y el clima en lo que respecta a esta técnica, invitando a los Estados miembros a planificar los proyectos y evaluar los posibles efectos acumulativos antes de conceder las autorizaciones, evaluar los impactos y riesgos ambientales, verificar la calidad del agua, el aire y el suelo antes de comenzar las operaciones para controlar y gestionar riesgos emergentes, controlar las emisiones atmosféricas, informar a la población sobre las sustancias químicas utilizadas, y velar para que los operadores apliquen las mejores prácticas durante todo el proyecto.

En España, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, que reúne el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, establece disposiciones comunes que facilitan la aplicación de ambas regulaciones, incorpora entre sus modificaciones la agilización del trámite administrativo, la homogeneización de la regulación en territorio español, las sanciones al “bunkering” (transvase o suministro de combustible de barco a barco), la obligación de contemplar los efectos del cambio climático en estos informes, o la inclusión de proyectos de fractura hidráulica en una serie de supuestos.

127. Recomendación de la Comisión de 22 de enero de 2014 relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen.

Hay que señalar que algunas comunidades autónomas (Cantabria, La Rioja, o Navarra)¹²⁸ han aprobado normativa restrictiva de la aplicación de la fractura hidráulica, si bien el Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad a la Ley cántabra.

3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO: SEGUNDA FASE DEL PROTOCOLO DE KIOTO

El Quinto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹²⁹, firmado en Estocolmo el 27 de septiembre de 2013, alerta a los gobiernos de un posible aumento de la temperatura terrestre en más de dos grados centígrados hacia el año 2100, caso en el que sería difícil frenar el proceso de calentamiento del planeta y sus consecuencias.

El documento reconoce un aumento térmico medio de 0,85°C entre 1880 y 2012, que está provocando alteraciones en el sistema climático mundial, y modificando el patrón de las precipitaciones que han aumentado en el hemisferio norte, donde desde 1850 se registra un número creciente de fenómenos climáticos extremos. Se constata un calentamiento de los océanos y la disminución de la capa de hielo de los glaciares entre un 3,5 y un 4 por 100 por década desde 1980, que ha provocado un aumento medio del nivel del mar en 0,19 m entre los años 1900 y 2010. Además, se ha registrado un aumento de la concentración de dióxido de carbono del 40 por 100 respecto a los niveles preindustriales (1750), debido al aumento de emisiones tanto por el uso de combustibles fósiles como por el cambio de uso de la tierra, lo que provoca un incremento en los niveles de acidificación de los océanos. Entre las recomendaciones del Panel de Expertos para revertir esta situación se incluyen la intensificación de esfuerzos para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, por ejemplo mediante el impulso a la cuota de energías renovables, mejorar la protección de bosques, océanos y recursos hídricos, o estimular soluciones innovadoras para aumentar la eficiencia energética¹³⁰.

La segunda parte de este Informe, recientemente publicada, va más allá e incluye un listado de riesgos concretos asociados a la situación actual, según sectores y regiones, así como las opciones de gestión de los mismos y, ante una posible dificultad para reducirlos, ofrece alternativas de adaptación efectiva ante los cambios actuales y previstos¹³¹. Las proyecciones muestran un aumento térmico global que en los años de 2016 a 2035 podría alcanzar entre 0,3 y 0,7°C respecto al periodo de referencia (1986-2005), aumento

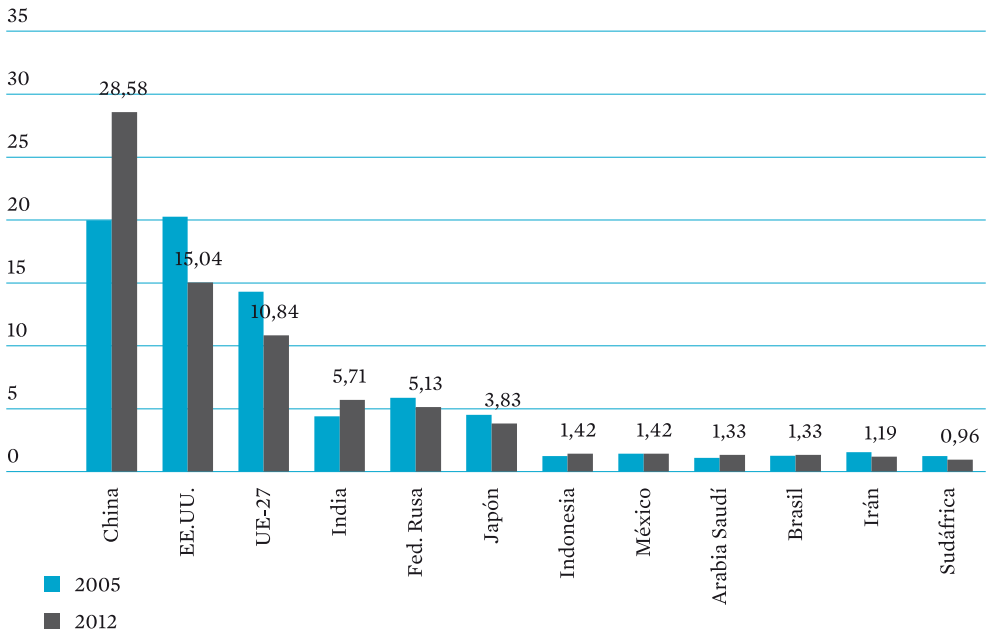
128. Ley 1/2013 de Cantabria, Ley 7/2013 de La Rioja, y Ley Foral 30/2013 de Navarra.

129. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Quinto Informe de Evaluación. Cambio Climático 2013.

130. Resumen del Grupo de trabajo I del Panel Internacional del Cambio Climático para responsables de políticas (Estocolmo, 27 de septiembre de 2013).

131. Resumen del Grupo de trabajo II del Panel Internacional del Cambio Climático para responsables políticos. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (31 de marzo de 2014).

GRÁFICO III-19. PRINCIPALES PAÍSES EMISORES DE GASES EFECTO INVERNADERO (GEI), 2005-2012
(Distribución porcentual)



Fuente: Trends in global CO₂ emissions, 2013 report (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, European Commission –Joint Research Center–).

que no será uniforme pudiendo alcanzarse en el caso de la Región Mediterránea incrementos de 3,5°C en invierno y 6°C en verano, reduciéndose como consecuencia las precipitaciones un 12 y un 24 por 100 en los meses invernales y estivales respectivamente. El océano se calentará en todos los escenarios, debilitándose la circulación termohalina atlántica¹³²; se reducirá el hielo almacenado en glaciares y áreas cubiertas por nieve, aumentando el nivel medio global del mar, como efecto de la permanencia en la atmósfera del dióxido de carbono emitido, ya que más del 20 por 100 permanecerá más de 1000 años incluso una vez hayan cesado las emisiones, efecto que podría reducirse si se consiguieran detracciones o emisiones negativas de dióxido de carbono durante periodos prolongados¹³³. Queda, pues, claramente de manifiesto la influencia humana como causa dominante en la modificación de las condiciones del sistema climático mundial.

La capacidad de la Unión Europea para modificar unilateralmente el ritmo global de emisiones sigue siendo limitada, lo que determina la importancia de alcanzar un

132. También conocida como “cinta transportadora oceánica”, hace referencia a la circulación global del agua de los océanos, determinada por la densidad, la salinidad y la diferencia de temperaturas. Es una característica importante del actual estado climático oceánico ya que permite el intercambio de calor y gases de efecto invernadero a través del interior del océano.

133. Cambio Climático. Causas Físicas. Guía resumida del Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Grupo de trabajo I (Oficina Española de Cambio Climático, noviembre 2013).

compromiso internacional de reducción de emisiones. De hecho, China fue el principal país emisor de GEI en 2012, alcanzando el 28,6 por 100, país que junto a Estados Unidos (15 por 100), la Unión Europea (10,8 por 100), India (5,7 por 100) y la Federación Rusa (5,1 por 100), representó en 2012 más del 60 por 100 de las emisiones mundiales, igualándose sus emisiones per cápita a las de Unión Europea (7 toneladas de CO₂), aunque siguen siendo inferiores a las de Estados Unidos, que en 2012 alcanzaron las 16,4 toneladas de CO₂ por habitante. Así pues, el peso correspondiente a las emisiones europeas sobre el total es reducido, más aun considerando su evolución descendente, mientras continúan aumentando las correspondientes a las economías emergentes (gráfico III-19).

En la Cumbre de Doha de 2012 (18.^a Conferencia de las Partes o COP 18) se acordó prorrogar el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto hasta 2020. La Cumbre de Varsovia de 2013 (COP 19), se propuso acercar posiciones para alcanzar en 2015 un acuerdo que permita reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera. Los elementos centrales de la COP 19 han girado en torno a las siguientes áreas de acción:

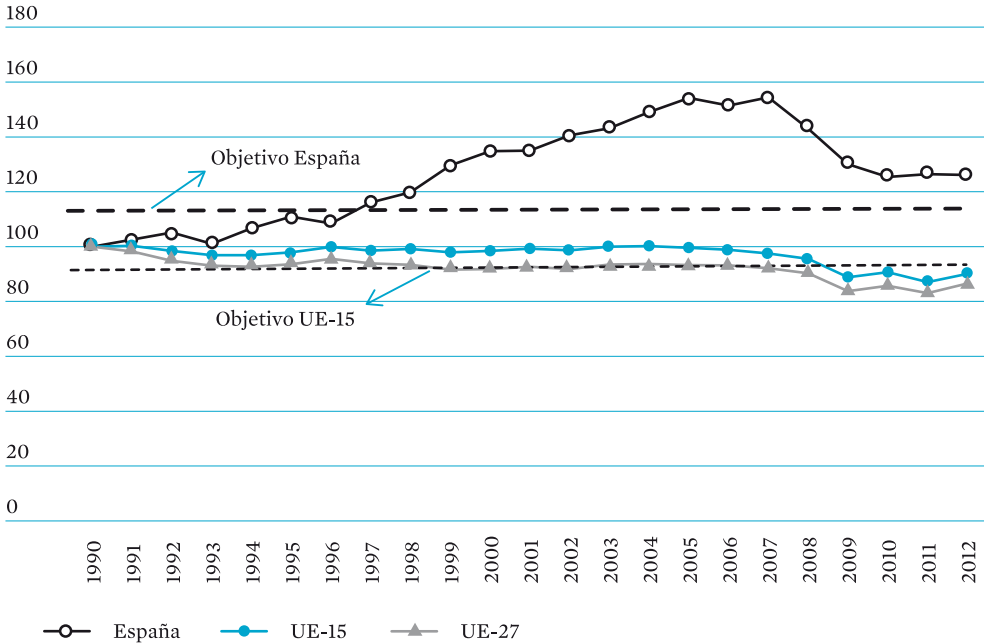
- **Ámbito de la Plataforma Durban; desarrollado en dos ejes:**
 1. Acuerdo de 2015: invita a todos los países a iniciar o intensificar procesos de reducción de emisiones, cuyas contribuciones deberán presentarse antes de la Cumbre del Clima de París en 2015, de forma clara, transparente y comprensible. En dicho Acuerdo se ha sustituido el término “compromiso” por “contribución” en relación a la reducción de emisiones GEI, en un proceso de negociación, que, pese a no satisfacer las expectativas de los países desarrollados, ha acercado las posiciones de las regiones en vías de desarrollo, especialmente India y China. La Plataforma Durban continuará trabajando durante 2014 en la elaboración de un borrador de negociación que incluya: mitigación, adaptación, financiación, desarrollo y transferencia tecnológica, fortalecimiento de capacidades, transparencia de acción y apoyo. Entraría en vigor a partir de 2020.
 2. Periodo pre-2020: identificación de opciones para reducir la brecha entre objetivos de reducción de emisiones y requerimientos de la ciencia. Se insta a los países que aún no hayan alcanzado compromisos de reducción a hacerlo, y a que aquellos que dispongan de dicho compromiso lo revisen periódicamente, para aumentar el nivel de esfuerzo. A este respecto se facilitará el intercambio de experiencias y mejores prácticas, y se promoverá la cancelación voluntaria de reducciones certificadas de emisiones procedentes de proyectos incluidos en el mecanismo de desarrollo limpio. Todo ello se revisará en sesiones de alto nivel a lo largo de 2014.
- Mecanismo internacional de Varsovia para hacer frente a las pérdidas y daños asociados al cambio climático: en respuesta al mandato de la Cumbre de Doha

de 2013, enmarcado en el Fondo de Adaptación y entre cuyos objetivos se incluye facilitar la coordinación y el intercambio de experiencias y conocimiento, reforzando el apoyo necesario para su puesta en marcha.

- Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques: la conservación, gestión sostenible de los bosques y mejora de los *stocks* de carbono forestales en países en desarrollo [Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+)¹³⁴] permitirán la puesta en marcha de acciones REDD+ en países en desarrollo con garantías sociales y ambientales.
- Financiación: el Fondo Verde para el Clima, anunciado en Copenhague en 2009 y establecido en Cancún en 2010, aún no es operativo debido a la ausencia de políticas y procedimientos que permitan iniciar sus actividades, si bien algunos anuncios de contribución por parte de países desarrollados podrían permitir una capitalización inicial para el próximo año, en el objetivo de conseguir 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 procedentes de fuentes públicas, privadas, bilaterales, o multilaterales. Respecto al Fondo de Adaptación, que permitirá cumplir el objetivo establecido en 2013 de movilizar 100 millones de dólares para posibilitar la adaptación a los impactos del cambio climático en países pobres, algunos países desarrollados han anunciado su contribución, como Austria (0,7 millones), Bélgica (6 millones), Finlandia (6,8 millones), Francia (6,8 millones), Alemania (40,5 millones), Noruega (2,5 millones), Suiza (11 millones) y Suecia (30,2 millones). Las partes han decidido mantener encuentros bianuales en materia de financiación climática que darán comienzo en 2014 y finalizarán en 2020.
- Seguimiento y monitoreo de emisiones GEI en todos los países: en la Cumbre de Varsovia se adoptaron decisiones relativas a las directrices de revisión de informes bienales y comunicaciones nacionales, así como a la información sobre emisiones de los países Anexo I. Los países No Anexo I acogerán directrices relativas a la medición, notificación y verificación interna de las acciones de mitigación y a la preparación de las comunicaciones nacionales.
- Planes Nacionales de Adaptación (PNA): se acoge una iniciativa de apoyo a la elaboración de PNA en los países menos desarrollados implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Se acuerda continuar el Programa de Trabajo de Nairobi, y se reconoce el progreso realizado por el Comité de Adaptación.

134. El programa REDD+ se respalda en la creación de un valor financiero en el carbono almacenado en los bosques existentes. Más allá de reducir la deforestación, este programa aborda la importancia de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de sus depósitos de carbono. Los pagos por la reducción confirmada y la eliminación de emisiones, bien a través de un sistema de mercado o de financiación, ayudarán a que los países participantes inviertan en un desarrollo con bajas emisiones de carbono.

GRÁFICO III-20. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LA UE Y ESPAÑA, 1990-2012 (1990 = 100)



Fuente: *Trends in global CO₂ emissions 2013 report*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, European Commission (Joint Research Center).

- Mecanismos de mercado: no se reflejan los progresos realizados por el nuevo mecanismo de mercado (que persigue reducciones a mayor escala que los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, a través de políticas de lucha contra el cambio climático a nivel sectorial en países en desarrollo), ni en el marco de distintos enfoques (actividades de lucha contra el cambio climático que no siguen las reglas de Naciones Unidas pero sirven a los compromisos de reducción de emisiones de la Convención), ni en los enfoques no basados en el mercado, aunque si los relativos a mecanismos de mercado bajo el Protocolo de Kioto, iniciándose la revisión de reglas y procedimientos del mecanismo de desarrollo limpio, así como la del mecanismo de aplicación conjunta.

El cambio climático en Europa

La Unión Europea (UE-15) acordó reducir las emisiones GEI un 8 por 100 en 2012 respecto a los niveles de 2005 en el marco del Protocolo de Kioto, objetivo que, según se recoge en el último Informe de Progreso¹³⁵, parece

135. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo, Progreso Hacia el Objetivo de Kioto y los Objetivos Unión Europea 2020, COM (2013) 698 final, Bruselas 9.10.2013.

haberse alcanzado en el primer periodo de compromiso (2005-2012). Así, según la Agencia Europea de Medio Ambiente las emisiones correspondientes a los sectores cubiertos por el esquema de comercio de derechos de emisión (que incluyen el sector de la energía y la mayor parte de los sectores industriales) se redujeron de media un 12,2 por 100, superando el límite establecido en la mayor parte de los Estados miembros, lo que refleja el impacto de la crisis en los sectores incluidos, vinculados a las actividades económicas¹³⁶. Alcanzar el objetivo para los sectores no incluidos (hogares, agricultura, transporte y residuos) parece, sin embargo, una cuestión más difícil.

La Unión Europea y los Estados miembros han acordado participar en el segundo periodo del Protocolo de Kioto (2013-2020) como parte de un paquete de acuerdos internacionales, que debería incluir compromisos voluntarios de más de 80 países (entre ellos Estados Unidos, China, India, Sudáfrica y Brasil) para limitar sus emisiones hasta 2020. La idea es alcanzar antes de 2015 un nuevo Acuerdo mundial sobre el clima y aplicarlo a partir de 2020. A este respecto, la Unión Europea propuso en noviembre de 2013 dos normas para ratificar el compromiso alcanzado en la Cumbre de Doha respecto al segundo periodo del Protocolo de Kioto (2013-2020). Por un lado, la Decisión de ratificación, que establece las condiciones por las que la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia cumplirán conjuntamente el compromiso de reducir un 20 por 100 las emisiones en 2020. Por otro, un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre cuestiones técnicas relacionadas con la aplicación del segundo periodo, que se pretende esté finalizado hacia 2015.

Pese a los resultados del primer periodo de aplicación, la Unión Europea ha constatado un aumento de la temperatura media terrestre de 1,3°C entre 2002 y 2011¹³⁷ respecto a los niveles preindustriales, lo que la convierte en la más cálida desde que existen registros, y cuyos efectos se han dejado sentir sobre sectores económicos directamente condicionados por la climatología, como la agricultura, la silvicultura, el turismo, la sanidad, la pesca, y otros como la distribución de energía o de agua. Así pues, al tiempo que continúan las políticas preventivas de contención de las emisiones GEI, se están adoptando otras orientadas a reducir sus efectos, como la Estrategia Europea de adaptación al cambio climático¹³⁸, que persigue promover medidas de acción en los Estados miembros; impulsar actuaciones en los sectores y los sistemas más vulnerables como la agricultura, la pesca, la política de cohesión, las infraestructuras o el uso de los seguros contra los desastres naturales; y reforzar el estudio en relación a determinados aspectos de la adaptación al cambio climático, desarrollando para ello plataformas europeas.

136. Agencia Europea de Medio Ambiente, *Trends and projections in Europe 2013* (EEA Report 10/2013).

137. Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report. European Environment Agency Report 12/2012.

138. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea, COM (2013) 216 final.

Todo ello ayuda a mantener el impulso a las líneas de acción europeas para garantizar una economía baja en carbono y un sistema energético seguro y asequible, reduciendo la dependencia de terceros países y creando oportunidades de crecimiento económico. Así, se han modificado la Directiva 2009/29/CE y el Reglamento 1031/2010 para aplazar la subasta de 900 millones de derechos de emisión europeos para 2014-16 hasta 2019-20 (*back-loading*), orientada a aumentar su precio, desplomado como consecuencia de la acumulación de derechos en el mercado producida por la contracción de la actividad industrial y la consiguiente caída de la demanda¹³⁹. Por otra parte, y afrontando desafíos estructurales a largo plazo, la Comisión ha propuesto un nuevo marco energético y del clima, mediante la Comunicación “Un marco político para el cambio climático y la energía a 2030” (recuadro III-13).

RECUADRO III-13. PROPUESTA DEL NUEVO MARCO POLÍTICO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENERGÍA 2030

- Reducción de gases de efecto invernadero (GEI): se propone reducir un 40 por 100 las emisiones respecto a los niveles de 1990 mediante medidas nacionales, aumentando la reducción anual del techo de emisiones de los sectores cubiertos por el comercio europeo de derechos de emisión desde el actual 1,74 al 2,2 por 100 a partir de 2020, puesto que la reducción para estos sectores es del 43 por 100 respecto a 2005. Además, las emisiones de sectores no incluidos en el comercio de derechos deberán reducirse un 30 por 100 respecto a 2005.
- Aumento de las renovables: se propone alcanzar al menos un 27 por 100 de energías renovables en 2030, aunque se concede flexibilidad para que cada Estado miembro transforme su sistema para adaptarse a las circunstancias nacionales.
- Mejora de la eficiencia energética: pendiente de objetivos concretos.
- Creación de una reserva de estabilidad del comercio de derechos de emisión: que incluirá los excedentes de derechos de emisión acumulados en los últimos años y reforzará la resistencia del sistema ante las perturbaciones, adaptando la oferta de derechos de emisión en subasta, lo que supondrá una reducción de alrededor del 12 por 100 del número total de derechos en circulación.
- Energía competitiva, asequible y segura: propuesta de indicadores para medir la evolución del sector energético, así como la adopción de políticas que garanticen un sistema energético competitivo y seguro.
- Nuevo sistema de gobernanza: estará basado en planes nacionales para alcanzar sistemas de energía competitiva, segura y sostenible.

139. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, COM (2014) 20 final.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia en este apartado al proceso regulador que afecta al sector de la aviación como responsable de unos impactos derivados de las emisiones de dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno, vapor de agua y partículas de sulfato y hollín, aún no completamente analizados. Así, la Directiva 2008/101/CE¹⁴⁰ incluyó las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión (EU ETS) con efectos a partir del 1 de enero de 2012, armonizando la gestión de los operadores de aeronaves del territorio europeo en relación a la entrega de derechos de emisión. Posteriormente el Reglamento (UE) 601/2012¹⁴¹ establecía la metodología de los planes de seguimiento y notificación de las emisiones GEI para los operadores aéreos, que deberán presentar antes del 30 de junio de 2014 un Informe de Mejora, que aborde las recomendaciones indicadas en el informe de verificación. En octubre de 2013 la Comisión Europea publicó una Comunicación que establecía excepciones del EU ETS para el periodo 2010-2012 de los vuelos procedentes y con destino a terceros países, exclusión temporal que ha sido extendida hasta 2016.

Por otro lado, y puesto que las emisiones del sector del transporte marítimo internacional representan el 3 por 100 de las emisiones mundiales GEI y el 4 por 100 en territorio europeo¹⁴², la Comisión Europea presentó en 2013 las primeras medidas para reducir las emisiones de GEI procedentes del sector del transporte marítimo, proponiendo un sistema de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones¹⁴³. Asimismo, el Reglamento sobre gases fluorados de efecto invernadero, que incluye una serie de normas para la reducción de dichos gases así como condiciones para la comercialización de productos que los contengan y para usos específicos de estos gases, ha finalizado recientemente su tramitación parlamentaria¹⁴⁴. Con la aprobación de este Reglamento, se derogaría el actual Reglamento 842/2006 que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2014.

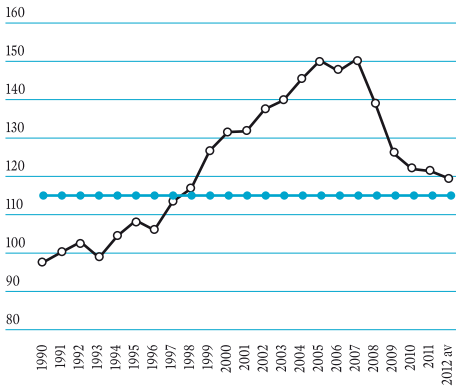
España ha registrado un descenso de emisiones de gases con efecto invernadero del 1,6 por 100 entre 2011 y 2012, pese a lo cual se han emitido unas 150 Mt CO₂eq en exceso respecto a las previstas en el Protocolo, según el

La situación en España

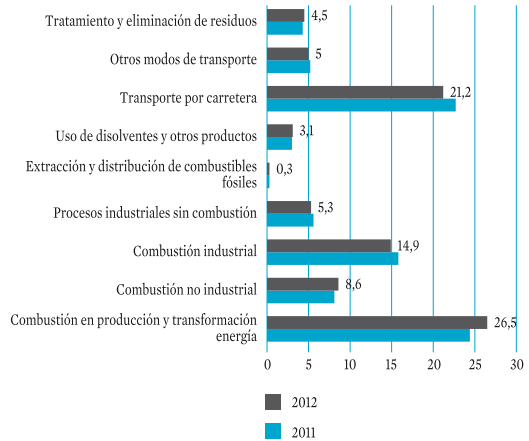
140. Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
141. Reglamento (UE) 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 en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
142. Comunicado de Prensa de la Comisión Europea. Bruselas, 28 de junio de 2013.
143. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 525/2013.
144. Reglamento UE núm. 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el reglamento (CE) núm. 842/2006.

GRÁFICO III-21.

EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2012
(kton CO₂ eq)



EMISIONES GEI GRUPOS SNAP, 2011-2012
(Porcentaje participación)



Nota: la nomenclatura de actividades SNAP (Selected Nomenclature for Aire Pollution) base del inventario nacional, está armonizada con la nomenclatura de categorías CFR que informa de las emisiones GEI a la Secretaría del Convenio Marco de Cambio Climático, a la Comisión Europea y al Protocolo de Kioto.
Fuente: PRTR-España y Avance de Emisiones GEI 2012, MAGRAMA.

Avance de emisiones¹⁴⁵, situándose el índice de referencia para 2012 en 119,4 respecto al año base. Esta evolución es el resultado, por un lado, de la contribución al alza de las emisiones de los sectores energéticos, residencial y de servicios, identificándose un cambio en el *mix* de las fuentes de energía hacia aquellas con mayor intensidad de carbono (aumento de recurso al carbón y descenso del gas natural). Por otro lado, del significativo descenso de emisiones experimentado tanto por el transporte como en la combustión y procesos industriales, fundamentalmente derivado de la reducción de la actividad económica durante el periodo de crisis, pero también de la mejora tecnológica experimentada en alguno de esos sectores industriales y las energías renovables de generación eléctrica.

La actividad con mayor peso emisor en 2012 fue la combustión en sectores de producción y transformación de la energía (26,5 por 100), que aumentó sus emisiones en un 7 por 100 respecto a 2011 debido al incremento de la producción en centrales termoeléctricas convencionales de servicio público, aunque también al alcanzado por la combustión de las plantas de refino de petróleo. El peso del transporte por carretera (21,2 por 100), donde se redujo un 8,2 por 100 en relación a 2011, como resultado tanto de la

145. MAGRAMA, Sistema Español de Inventario, Avance Emisiones GEI 2012 con datos a 30 de abril de 2013.

caída de consumo de combustibles como del aumento de las fracciones renovables en los carburantes (gráfico III-21).

En todo caso, España cumplirá con los objetivos acordados, ya que a lo largo de este periodo ha compensado el exceso de emisiones mediante el uso de otros mecanismos de reducción y contención contemplados en el Protocolo de Kioto:

- Mecanismos de desarrollo limpio (obtención de reducciones certificadas de emisión, RCEs).
- Mecanismo de aplicación conjunta o AC (obtención de unidades de reducción de emisiones, UREs).
- Comercio internacional de emisiones (obtención de unidades de cantidad asignada, UCAs), mediante contribuciones a Fondos de Carbono.
- Transacciones bilaterales entre gobiernos (obtención de UCAs)¹⁴⁶.

El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de GEI para 2008-2012, que finalizó el 30 de abril de 2013 con la entrega de los derechos correspondientes a las emisiones verificadas de 2012, ha supuesto un recorte de más del 16 por 100 respecto a la asignación del anterior PNA 2005-2007, y de casi el 20 por 100 respecto a las emisiones de 2005.

El sistema transitorio previsto en el artículo 10 bis, apartado 11, de la Directiva 2003/87/CE, establece una reducción anual de la cantidad de derechos de emisión asignados de forma gratuita, desde el 80 por 100 en 2013 hasta el 30 por 100 en 2020, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita¹⁴⁷, para lo cual deben aplicarse determinados factores de reducción. No obstante, y según el punto 12 del artículo 10 bis, las instalaciones de sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono, recibirán el 100 por 100 de asignación gratuita respecto de la cantidad determinada de acuerdo con las normas comunitarias armonizadas de asignación gratuita transitoria. La propuesta de nueva asignación de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión correspondiente a 2013-2020¹⁴⁸, adoptada en Consejo de Ministros a finales de 2013 y notificada a la Comisión Europea, contempla el ajuste de asignación hasta 2020 establecido en la regulación comunitaria¹⁴⁹, indicando la necesidad de aplicar un factor de

146. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Sexta Comunicación Nacional de España (diciembre 2013).

147. Decisión de la Comisión de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

148. Resolución de 23 de enero de 2014 de la directora general de la Oficina Española de Cambio Climático.

149. Decisión de la Comisión de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

corrección lineal anual a las asignaciones preliminares de actividades generadoras de electricidad y un factor de corrección intersectorial a las de no generadores, reduciéndose de manera uniforme el número de derechos de emisión de las instalaciones que pueden optar a la asignación gratuita.

Según lo establecido en la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para re-

Necesidad de avanzar en la reducción de emisiones en difusos

ducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la comunidad hasta 2020, la reducción GEI en los sectores afectados por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión no será suficiente para afrontar los compromisos asumidos por la Unión Europea hasta 2020. Por este motivo se insta a los Estados miembros a reducir sus emisiones en otros sectores de la economía, debiendo establecer políticas y medidas adicionales para reducir dichas emisiones en los sectores denominados difusos (aquellos no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión: transporte, residuos, agricultura, residencial, comercial e institucional), comprometiéndose a una reducción del 10 por 100 respecto a 2005 en 2020.

En España el esfuerzo de reducción de emisiones GEI se concentrará en los próximos años especialmente en los sectores denominados “difusos”, que representan aproximadamente dos terceras partes de las emisiones totales GEI, trabajando en la elaboración de la Hoja de Ruta de Difusos 2020, el lanzamiento de los proyectos clima y la huella de carbono. El objetivo de reducción de difusos a 2020 en el caso de España es del 10 por 100 respecto a 2005¹⁵⁰.

Cabe recordar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible creó el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂), instrumento de financiación climática, que persigue reorientar la actividad económica hacia modelos bajos en carbono, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos asumidos por España en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Su actividad priorizará la adquisición de reducciones verificadas de emisiones en los sectores difusos mediante proyectos desarrollados en España (“Proyectos Clima”), asegurando la viabilidad de actividades bajas en carbono y el desarrollo de tecnologías limpias. A este respecto hay que señalar que de un total de 190 iniciativas presentadas en 2013, han sido seleccionados 49 proyectos orientados a la reducción de emisiones distribuidos según sectores (22 correspondieron al sector residencial, comercial e institucional; 14 al sector agrario, 5 al sector residuos, 5 al sector transportes, y 3 al sector industrial), y cuya previsión es conseguir una reducción de más de 1 millón de toneladas de CO₂

150. Proposición no de ley relativa a la hoja de ruta para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos, presentada en Sesión del Congreso de los Diputados de 27 de enero de 2014.

equivalente. Se trata de la segunda convocatoria de Proyectos Clima, con la que se confirma que el Fondo de Carbono constituye una herramienta eficaz para el logro de reducciones cuantificables de emisiones GEI.

Entre las novedades normativas en este ámbito hay que mencionar la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen Determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras¹⁵¹, que, entre otras aportaciones, incorpora al ordenamiento el Impuesto sobre Gases Fluorados de efecto invernadero. Estos gases, habitualmente utilizados por muchos sectores como refrigerantes, disolventes, agentes espumantes, o en sistemas de extinción de incendios, tienen un potencial de efecto sobre el calentamiento atmosférico mayor que el CO₂, por lo que se incluyen en el Protocolo de Kioto. El nuevo impuesto gravará el consumo de gases fluorados en función de su potencial de calentamiento, estableciendo a cambio una deducción en los supuestos que acrediten la destrucción de objetos emisores, contribuyendo así a estimular el desarrollo de sustitutos con menor potencial de calentamiento atmosférico. Hay que recordar que el marco regulatorio en la materia viene establecido por el Real Decreto 795/2010, de 16 de junio, que regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan.

Además, merecen mención otras dos iniciativas o planes de impulso al medio ambiente (PIMA). Por un lado, la que promueve una mejora ambiental y energética en el sector hotelero, orientando el impulso de la regeneración de infraestructuras energéticas hoteleras hacia la eficiencia en el uso de energía y recursos, lo que permitirá generar actividad económica y empleo en el sector (Plan PIMA Sol). Para ello, se habilita un procedimiento de compra de futuros derechos de emisión por el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂) a los titulares de alojamientos turísticos que proyecten la ejecución de obras que reúnan determinados requisitos¹⁵². Y por otro lado, el destinado a la renovación del parque de vehículos, mediante la puesta en marcha de las medidas orientadas a incentivar la adquisición de vehículos comerciales que reduzcan las emisiones de CO₂ y de partículas. Se trata del Plan PIMA Aire¹⁵³, complementario del Plan PIVE, si bien la ayudas no serán acumulables, ni compatibles con dicho Plan.

151. Desarrollado reglamentariamente en virtud del Real Decreto 1042/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, y por el que se modifican el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el Reglamento del impuesto sobre sociedades, aprobado por el Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, el Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del impuesto sobre el valor añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre.
152. Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol, para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible.
153. Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente “PIMA Aire” para la adquisición de vehículos comerciales.

Finalmente, el recientemente publicado Real Decreto 163/2014¹⁵⁴, que crea el Registro de huella de carbono¹⁵⁵, cuya participación es de carácter voluntario, se orienta a sensibilizar a la sociedad (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y trabajadores autónomos) en la lucha contra el cambio climático, facilitando especialmente la participación en el Registro de pequeñas y medianas empresas, tanto por su importancia en el tejido empresarial nacional como por la posible limitación de recursos. Para ello establece una serie de medidas destinadas a facilitar y fomentar el cálculo de la huella de carbono, su reducción y la compensación mediante absorciones de CO₂.

Con todo, y dada la importancia de estas fuentes en el cómputo global de emisiones, es necesario insistir en la conveniencia de adoptar políticas que conduzcan a resultados más eficaces, que en paralelo a los instrumentos económicos, se orienten a mejorar la información de algunos sectores, como el residencial, para promover el uso de tecnologías bajas en carbono.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La valoración de la calidad de vida a través del consumo en términos cuantitativos no es fácil, porque un mayor gasto no asegura un consumo más acorde con los estándares de bienestar. Pero una reducción drástica puede conllevar la renuncia a elementos que se consideran fundamentales en una sociedad desarrollada. A lo largo de estos años de crisis económica sufrida por los hogares en España, estos han reducido su gasto en el mercado de bienes y servicios. Y lo han hecho aplicando criterios claramente racionales, limitando la adquisición de compromisos de gasto para el futuro, corrigiendo sus prioridades y renunciando en muchos casos a lo superfluo. Sin embargo, no siempre es fácil encontrar el equilibrio entre el gasto y la utilidad de los productos, por lo que la bajada del presupuesto dedicado a algunas partidas de gasto puede implicar un empeoramiento de las condiciones de vida. Además, la reorientación hacia pautas de consumo más austeras en las familias, con una menor valoración de los elementos relacionados con la cultura, por ejemplo, puede tener consecuencias sociales a largo plazo, de manera especial cuando los núcleos familiares cuentan con niños.

En todo caso, la tendencia a la reducción del consumo es una realidad instalada ya desde hace varios años, y esa realidad va modulándose a medida que aumenta la presión económica sobre los hogares. No obstante, el balance en términos de calidad de vida no puede ser solamente negativo, pues la crisis ha reforzado sin duda el carácter racional del consumo y podría dejar huella en forma de una mayor responsabilidad que redunde en beneficio de la sociedad y del medio ambiente.

154. Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

155. Se define “huella de carbono” la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero liberados a la atmósfera como consecuencia de una actividad determinada, bien sea para la fabricación de un producto, para la prestación de un servicio, o para el funcionamiento de una organización (Portal Huella de Carbono, MAGRAMA).

En términos institucionales y de protección de los intereses de los consumidores, la tendencia a la reducción del gasto tuvo también consecuencias en materia de consumo, entre otras, con la subsunción del Instituto Nacional del Consumo en un nuevo organismo que acoge también a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)¹⁵⁶. Por otro lado, el proceso de resolución del conflicto desencadenado por la venta de productos financieros sin las debidas garantías, continuó su curso, si bien, no logró cerrarse de forma definitiva. Se ampliaron, además, las garantías de seguridad en las compras a distancia con una nueva reforma de la Ley de Defensa de los consumidores y usuarios.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

El consumo se ha mostrado históricamente muy reactivo a las expectativas acerca de la situación económica general y propia mantenidas por los ciudadanos, por ello, las variaciones en el volumen y la composición del gasto no responden de manera automática a las variaciones de renta, sino que se articulan también en función de las opiniones sobre la economía. En 2013 han coincidido nuevamente dos circunstancias negativas para el consumo: por un lado el pesimismo sobre la economía instalado desde hace ya varios años disminuyó levemente, pero no llegó a situarse en el valor mínimo para revitalizar el consumo. Por otro, la renta bruta disponible de los hogares siguió decreciendo. Así, el indicador de confianza de los consumidores (ICC) elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) moderó su valor medio de 2012, pero no remontó lo suficiente, situándose en un 31 sobre 200. La renta de los hogares, por su parte, sufrió en 2013 una nueva bajada sobre el año anterior (0,7 por 100), aunque menos abultada que la precedente (2,8 por 100). Es previsible, por tanto, que los datos sobre la evolución del consumo que publique en 2014 el INE (referidos a 2013) reflejen una ligera mejoría en términos cuantitativos.

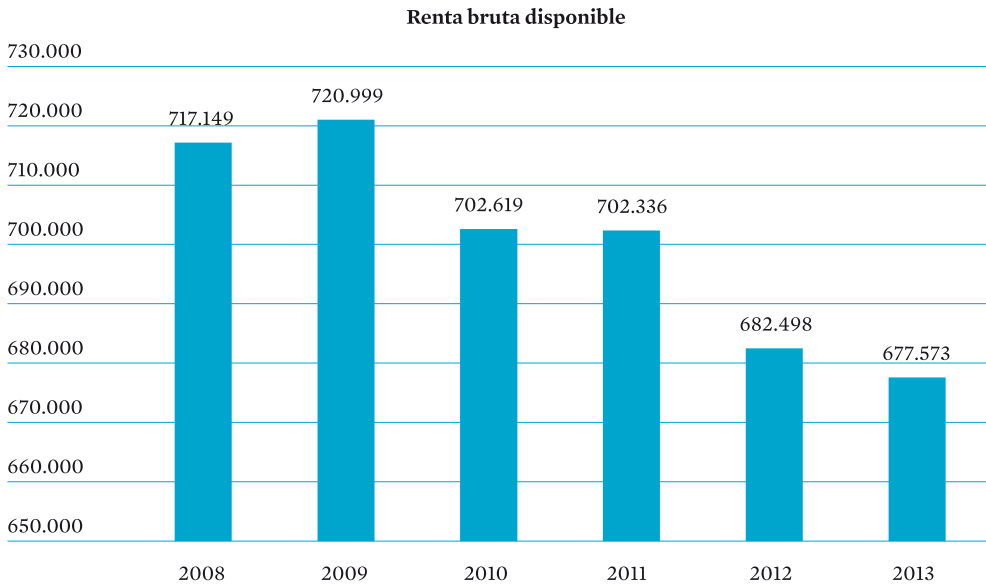
Entretanto, la información publicada hasta ahora, que llega hasta 2012, ha dejado ver un nuevo descenso global del consumo, que se ha traducido en una notable bajada del consumo medio por hogar. Con una importante tasa de variación negativa sobre el año anterior (5,4 por 100), el consumo medio de los hogares se situó en su valor más bajo, con una pérdida de 1.400 euros por hogar en un solo año, y de casi 6.000 desde 2007¹⁵⁷.

Una nueva bajada del consumo: el gasto medio alcanza la cifra más baja de la crisis

156. Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos INC y AECOSAN en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

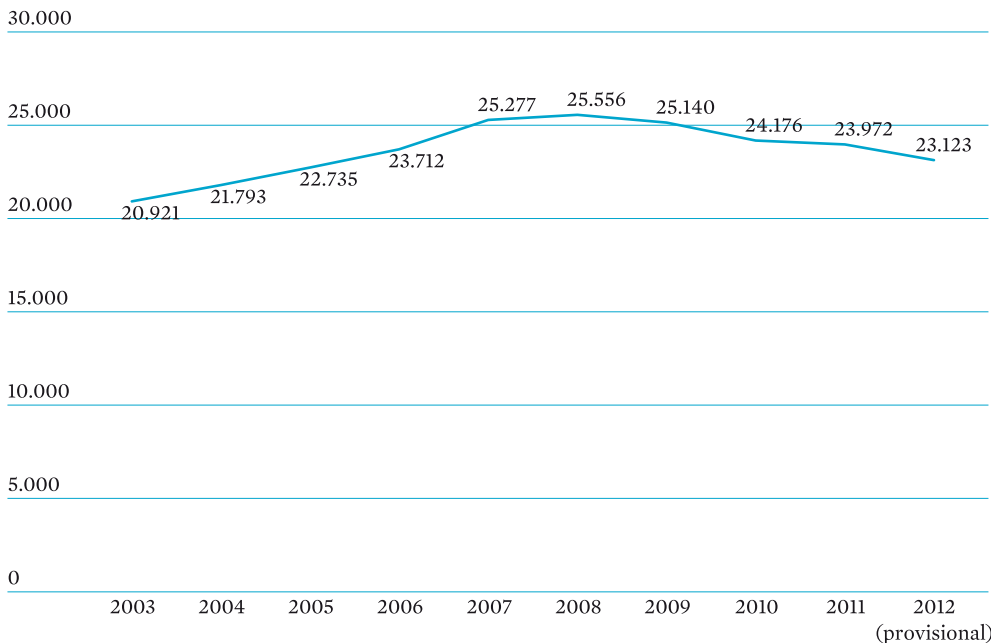
157. Este dato se publica después de que el INE haya actualizado varias de sus fuentes para acomodarlas a las nuevas cifras de población vertidas por el Censo de 2011.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LA RENTA DE LOS HOGARES EN ESPAÑA
(Euros)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional, 2014.

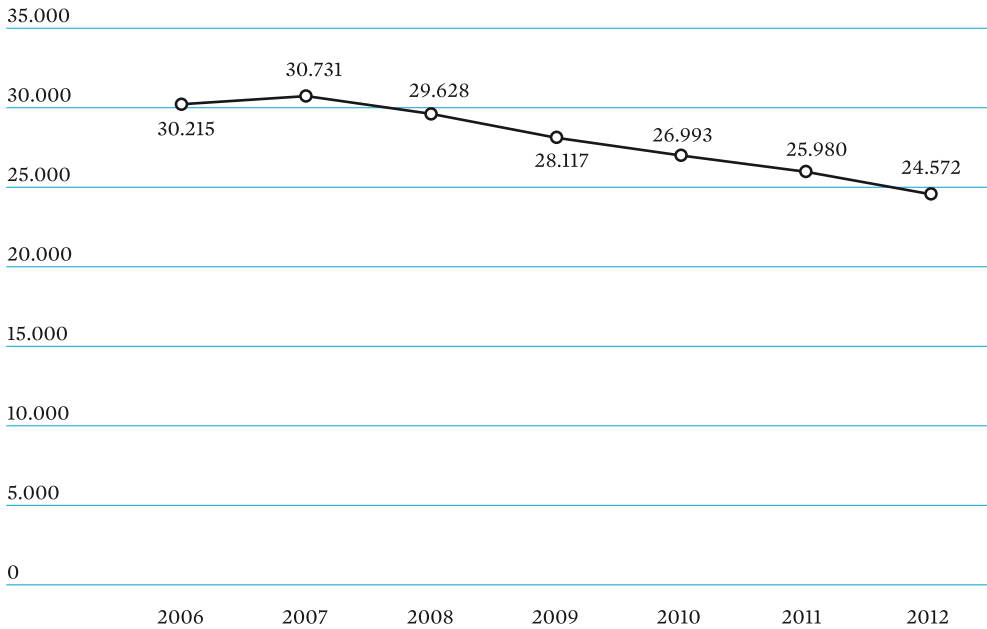
GRÁFICO III-23. EVOLUCIÓN DE LA RENTA ANUAL NETA POR HOGAR (2003-2012)
(Euros)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2013.

GRÁFICO III-24. EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR (2006/2012)

(Euros)

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

La respuesta de las familias a la situación económica, que desde el punto de vista de sus ingresos no mejora, parece estar consolidándose de acuerdo con criterios de racionalidad que, sin embargo, las alejan del modelo esperable en una sociedad desarrollada. Como se ha visto en años previos, los bloques de gasto que implican mayores desembolsos, requiriendo en la mayoría de los casos préstamos, como es el apartado de los transportes, han sido los elegidos en primer lugar para rebajar el gasto familiar. En 2012, con una variación negativa del 10,5 por 100 respecto al año anterior, la partida de transportes, en la que la compra de automóviles tiene un peso protagonista, fue uno de los principales elementos de ajuste, acumulando una bajada muy severa desde el inicio de la crisis.

El apartado de ocio, cultura y espectáculos que hasta el año anterior había experimentado descensos moderados, sin llegar a tener un papel principal en el balance total de la caída del consumo, adquiere un nuevo relieve debido a su importante disminución en 2012. En efecto, con una pérdida de 10,6 puntos sobre 100, esta partida dejó notar sin duda la subida del tipo impositivo del IVA que pasó del 8 al 21 por 100 en septiembre de ese año, desanimando a los consumidores de bienes y servicios culturales, tal como se refleja en el último informe de la Sociedad General de Autores de España sobre consumos culturales. Bien es cierto que solamente se vieron afectados los últimos cuatro meses del año, lo que hace pensar en una nueva y potente bajada en 2013.

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alimentos y bebidas	-0,3	-3,0	-4,9	-2,1	-3,0	-2,4
Alcohol, tabaco	-0,1	-1,2	-7,0	-9,3	-9,8	-8,6
Vestido	-0,1	-7,0	-8,7	-4,9	-6,9	-9,4
Vivienda	3,6	1,5	0,5	-2,1	0,3	-2,5
Mobiliario, equipamiento	-2,5	-10,5	-8,5	-6,6	-5,2	-10,3
Salud	8,0	6,2	-4,8	-1,6	-2,8	-3,1
Transportes	-0,6	-9,6	-11,5	-5,9	-11,9	-10,5
Comunicaciones	6,3	4,4	-1,1	-2,5	-0,7	-0,8
Ocio, espectáculos y cultura	7,2	-1,5	-5,3	-2,9	-4,7	-10,6
Enseñanza	-0,3	-1,8	-7,1	4,5	-1,1	2,4
Hoteles, cafés y restaurantes	2,8	-9,6	-8,7	-6,8	-3,1	-8,2
Otros	-1,0	-4,2	-4,6	-7,8	-4,5	-4,0
Total	1,7	-3,6	-5,1	-4,0	-3,8	-5,4

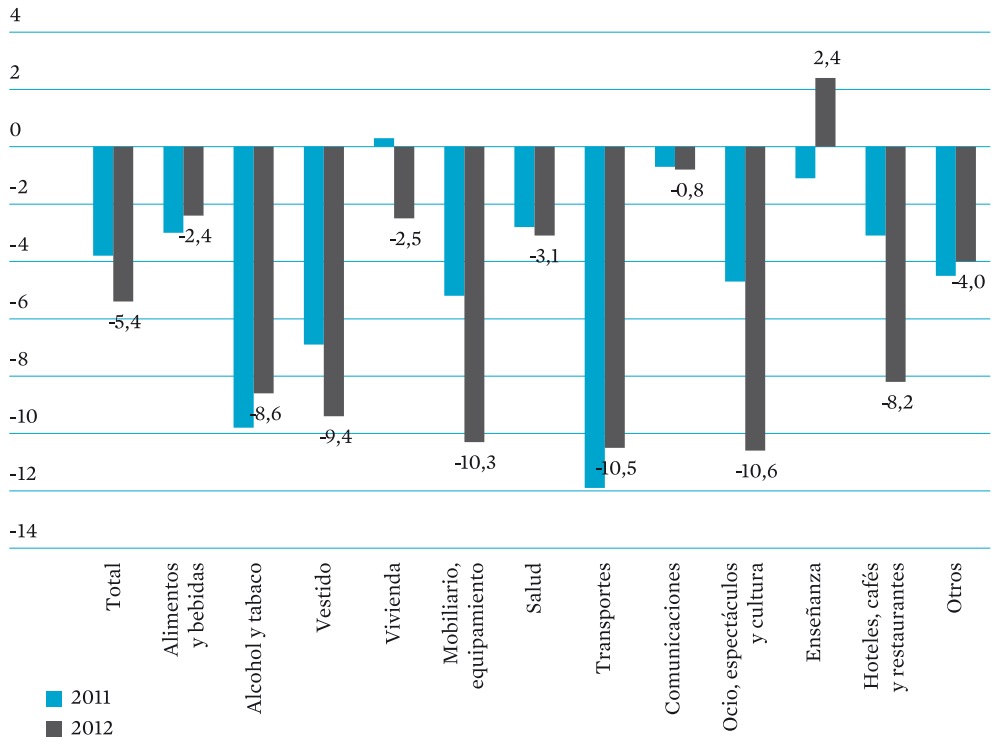
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2014*.

Entre los grupos de grandes gastos, el apartado del mobiliario y equipamiento del hogar se redujo de manera más acusada que el año anterior, así como otros tales como el vestido y el calzado, o los hoteles y restaurantes. Por otra parte, los gastos ineludiblemente ligados a la supervivencia, como son la alimentación y la vivienda, que por otra parte han sufrido ya ajustes anteriores, se redujeron de forma mucho más moderada, en el primer caso porque seguramente se trata de una partida sujeta previamente a criterios de moderación racional, lo que es posible por la existencia de una amplia gama de alternativas en el mercado. En el segundo, debido al freno que supone la adquisición, previa a la crisis en muchos casos, de compromisos de pago aplazado, sobre todo por los créditos hipotecarios sobre las propias viviendas. Ello se hace patente en los datos acerca de la estructura de consumo resultante de las nuevas prioridades.

Efectivamente, las familias españolas parecen haber reducido la mayoría de sus gastos para poder mantener el pago de la vivienda, que como promedio, absorbe ya la tercera parte de sus recursos económicos, cuando en 2006 apenas alcanzaba la cuarta parte. En cambio, la cultura y el ocio, que constituyen el máximo exponente del desarrollo de una sociedad, cuando se sitúan en posiciones más protagonistas en el conjunto de las prioridades de los ciudadanos, han ido perdiendo peso en la estructura del consumo en España, que parece estar regresando, desde el punto de vista del consumo, a épocas de mayor esfuerzo en elementos de pura supervivencia (cuadro III-15).

Preocupante evolución de la estructura del consumo: cambio de prioridades hacia los elementos de supervivencia

GRÁFICO III-25. TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN LOS DISTINTOS GRUPOS DE GASTO



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

En el contexto del protagonismo adquirido por los gastos relacionados con la vivienda, como se ha visto en el apartado anterior, sigue aumentando la sobrecarga y el aumento de los retrasos en el pago de los mismos. Entre dichos gastos, la dificultad de asumir algunos derivados de la prestación de servicios básicos de interés general, como los energéticos, puede dar lugar a situaciones que se han comenzado a denominar como *pobreza energética*. Este concepto no se contempla específicamente en las estadísticas de medición de la pobreza¹⁵⁸, lo que dificulta una aproximación a las dimensiones reales del problema. Esta podría definirse como las dificultades que tienen los hogares para costear una cantidad de energía suficiente para satisfacer sus

Consumidores vulnerables y pobreza energética

158. Según el sistema de indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea; la imposibilidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada constituye uno de los 9 ítems utilizados para aproximarse a la cuantificación de las situaciones de privación material severa, debiendo concurrir cuatro de ellos (y no necesariamente este) para confirmar que se da dicha situación. Véase en este mismo capítulo, apartado 6.1, *Los retos de la inclusión social*, cuadro III-41.

CUADRO III-15. ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES (2006-2012)

(Porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alimentos y bebidas no alcohólicas	14,26	14,09	14,43	14,30	14,24	14,24	14,71
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	1,85	1,89	1,93	2,05	2,10	2,08	2,06
Artículos de vestir y calzado	6,81	6,56	6,13	5,78	5,62	5,30	4,99
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	24,92	25,68	27,26	29,51	30,14	31,43	32,30
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes	5,94	5,67	5,19	5,05	4,87	4,71	4,41
Salud	2,90	2,98	3,18	3,17	3,17	3,07	3,19
Transportes	14,79	14,31	13,70	11,96	12,35	11,99	11,80
Comunicaciones	2,86	2,93	3,05	3,15	3,13	3,10	3,06
Ocio, espectáculos y cultura	6,90	7,01	6,88	6,79	6,61	6,36	5,94
Enseñanza	0,92	0,91	0,93	0,94	1,04	1,06	1,18
Hoteles, cafés y restaurantes	9,98	10,27	9,70	9,48	9,17	9,12	8,74
Otros bienes y servicios	7,89	7,70	7,62	7,82	7,57	7,53	7,64

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2014*.

necesidades domésticas, y/o los hogares que se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda. La situación de crisis y el impacto negativo que provoca el desempleo sobre los ingresos de los hogares, junto al aumento del coste de algunos suministros básicos¹⁵⁹, entre otras circunstancias como las puramente climatológicas, las características de la vivienda (tamaño, hábitat, etc.) y su equipamiento, son factores que influyen en el riesgo de padecer pobreza energética.

Diversas iniciativas muestran la importancia que desde la Unión Europea se está concediendo a este problema, como por ejemplo la obligación establecida en la Directiva 2012/72/UE de definir el concepto de consumidor vulnerable, las Directivas (2012/72/UE y 2009/73/CE) por las que se invita a elaborar planes de acción para paliar las situaciones de pobreza energética, o el reciente dictamen del Comité Económico y Social Europeo con diferentes propuestas para prevenir y combatir la pobreza energética¹⁶⁰. Sin embargo en España, la transposición de la primera Directiva (Real Decreto-ley 13/2012), se ha realizado de forma incompleta, y la segunda aún no se ha transpuesto. En algunas comunidades autónomas se han aprobado medidas para evitar los cortes de suministro eléctrico a las familias vulnerables durante el invierno, tal como ocurre en otros países europeos (como Reino Unido y Francia), mientras que

159. Véanse el apartado del capítulo 1.3.3.2, *Sectores productivos. Industria y energía*, así como el apartado 2. *Vivienda y cohesión social* de este capítulo de esta Memoria.

160. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética” (2013/C 341/05).

CUADRO III-16. GASTO MEDIO EN CONSUMO DE LOS HOGARES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(Euros)

Comunidades autónomas	% var.						
	2012	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Andalucía	25.591	5,2	2,1	-5,8	-1,8	-2,7	-5,7
Aragón	27.908	4,7	2,2	-6,2	-3,5	1,9	-0,4
Asturias	26.094	2,7	5,2	-0,7	2,3	-10,2	-3,7
Baleares	28.444	10,6	-5,7	-9,8	-1,7	-1,5	-2,4
Canarias	22.827	5,3	-5,7	-6,3	-6,0	-1,3	-5,1
Cantabria	28.916	8,5	-1,6	1,4	-2,7	-2,5	-2,2
Castilla y León	25.412	4,5	2,1	-7,2	-3,2	0,6	-2,5
Castilla-La Mancha	24.314	7,6	-1,4	-3,9	0,9	-2,0	-6,3
Cataluña	29.962	2,1	2,1	-3,7	-5,3	-0,5	-4,6
Comunidad Valenciana	26.007	5,4	-4,5	-3,9	-4,6	-3,1	0,1
Extremadura	22.173	6,1	-2,4	-2,4	0,9	-1,1	-7,5
Galicia	27.203	2,5	4,2	-3,3	-2,6	-0,1	-3,5
Madrid	34.770	5,0	0,7	-5,7	-1,0	1,3	-2,1
Murcia	27.335	10,1	-7,1	-9,1	-2,4	1,1	0,4
Navarra	31.710	4,0	1,8	-4,0	-1,2	-4,2	-3,9
País Vasco	33.162	3,6	0,9	-3,3	0,9	0,2	-2,0
La Rioja	26.222	8,3	-2,2	-0,6	-0,1	-0,1	-6,6
Ceuta	31.117	6,0	-0,8	1,6	-2,4	—	-5,8
Melilla	26.140	6,0	-0,8	1,6	-2,4	—	-16,4
Total	28.143	4,7	0,2	-4,8	-2,5	-1,0	-3,4

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2013.

otras propuestas en esa dirección, planteadas incluso en el ámbito parlamentario, no se han abierto paso todavía a nivel estatal, mientras desde los servicios sociales de las comunidades autónomas se aborda de manera desigual esta problemática, fundamentalmente mediante ayudas puntuales de emergencia.

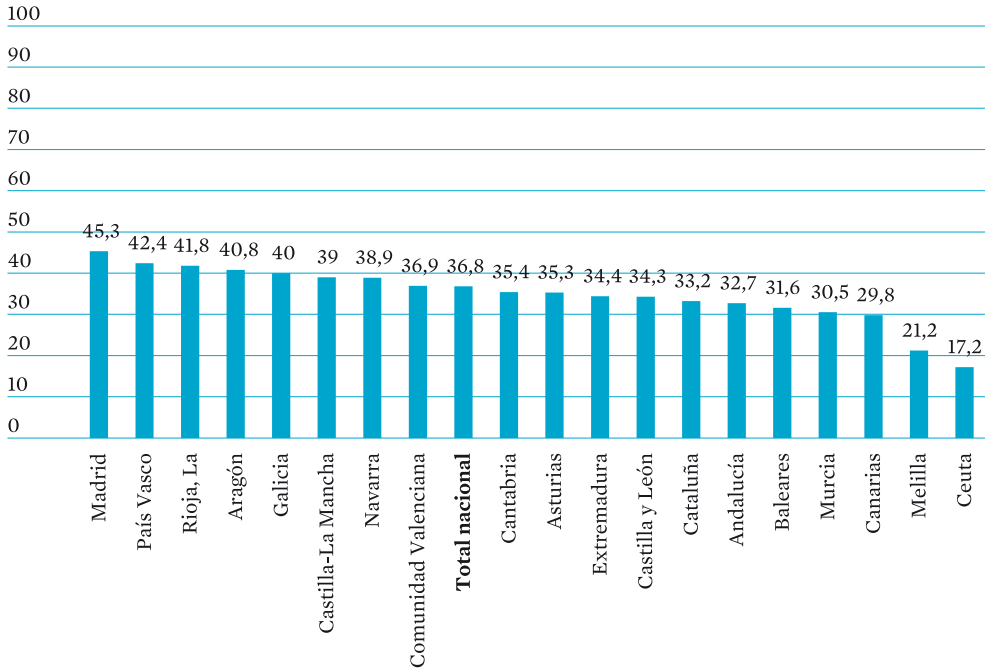
El consumo a través de Internet tiene claras ventajas para los consumidores, que, en muchos casos pueden contar con un importante ahorro de costes, no teniendo que desplazarse a los establecimientos comerciales, con lo que ello supone en cuestión de ahorro de tiempo. Además, pueden contar con una gama enormemente ampliada de productos al tener acceso, no solo a los disponibles en su entorno geográfico, sino también a todos los que se comercializan a través de Internet casi en cualquier zona del mundo.

Sin embargo, el comercio electrónico no ha calado de manera profunda en España, donde solamente el 22 por 100 de los ciudadanos realiza compras a través de Internet, una proporción aún alejada de la media europea (UE-27) que se sitúa en el 35 por 100 y muy alejada de algunos países como Reino Unido (64 por 100), Suecia (58

El consumo a través de Internet sigue aumentando pese a la crisis, aunque a distancia de la Unión Europea

GRÁFICO III-26. PRÁCTICA DE CONSUMO ELECTRÓNICO EN EL ÚLTIMO MES SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA (2013)

(Porcentajes sobre el total de la población)



Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares*, 2013.

por 100) o Alemania (55 por 100). La falta de confianza en la seguridad de las operaciones telemáticas parece estar detrás del recelo hacia esta vertiente del consumo, toda vez que una proporción más elevada de hogares disponen de ordenador y de conexión a la red. Pero también el carácter de actividad de ocio del consumo, uno de cuyos aliados es la propia necesidad de desplazar la actividad a lugares distintos del propio hogar. Aun siendo así, el comercio electrónico no deja de aumentar lentamente en España, puesto que en los últimos diez años no ha remitido la tendencia a pesar de la crisis económica, que quizá ha actuado como acicate.

Si se observan los datos desagregados territorialmente, se aprecian diferencias significativas, con una mayor permeabilidad de algunas comunidades autónomas, como Madrid, País Vasco o La Rioja. En cambio, otras como Canarias, Murcia o Andalucía muestran valores más bajos del indicador, siendo especialmente llamativo el caso de Cataluña, doce puntos por debajo de Madrid.

Es de esperar, no obstante, que las nuevas garantías para las operaciones de este tipo, incorporadas recientemente al Derecho del consumo como transposición de la normativa de la Unión Europea animen a los consumidores a realizar compras a través de Internet.

CUADRO III-17. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentaje de personas que han comprado a través de Internet en los tres últimos meses)

Comunidades autónomas	2007	2010	2013
Andalucía	9,5	13,4	18,5
Aragón	11,7	15,7	22,4
Asturias	11,8	18,0	23,9
Baleares	17,5	21,9	26,6
Canarias	10,7	11,0	12,8
Cantabria	11,7	18,3	22,6
Castilla y León	10,3	15,8	24,7
Castilla-La Mancha	7,8	14,7	22,9
Cataluña	18,3	22,6	23,5
Comunidad Valenciana	11,4	14,4	18,3
Extremadura	7,7	14,1	16,7
Galicia	9,5	14,4	21,2
Madrid	19,5	24,0	32,8
Murcia	8,2	10,6	17,2
Navarra	12,7	19,9	23,4
País Vasco	13,3	20,9	30,9
La Rioja	13,7	16,1	21,8
Ceuta	5,4	13,1	16,1
Melilla	11,6	16,7	14,1
Total nacional	13,0	17,4	22,7

Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares*, 2013.**4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

La continuidad de la crisis, cuya incidencia en las economías domésticas es patente, ha hecho necesario abordar problemas concretos relacionados con la situación financiera de las familias, en unos casos por la incapacidad de muchas de ellas para hacer frente al pago de sus compromisos, en otros por la mala praxis de algunas entidades financieras que han dado como resultado la pérdida de gran parte del patrimonio de un número importante de ahorradores. Otras medidas, en cambio, responden a exigencias anteriores, como la reforma de la Ley de Defensa de los consumidores, que añade garantías para los consumidores en el marco de las operaciones realizadas a distancia.

A lo largo de las sucesivas ediciones de la Memoria anual, el CES ha mostrado su preocupación por el creciente número de las situaciones de sobreendeudamiento a las que se han visto avocadas muchas familias en España. Esa inquietud ha ido en aumento en los últimos años de crisis económica, en los que la pérdida de empleo de una enorme proporción de ciudadanos, la bajada generalizada de los ingresos y el endurecimiento de las condiciones de financiación de los hogares han dado como resultado un notable incremento de las situaciones de insolvencia familiar, que muchas veces derivan en procesos casi irreversibles de exclusión.

Sobreendeudamiento e insolvencia personal

La respuesta legal a estas situaciones ha sido hasta ahora poco efectiva en el tratamiento de un fenómeno que muchas veces adquiere perfiles de emergencia para los hogares, habiéndose abordado principalmente a través de la Ley Concursal. En España se ha optado hasta ahora por aplicar la Ley Concursal¹⁶¹, que no atiende de manera específica a los problemas derivados de las situaciones de excesivo endeudamiento familiar, por lo que puede decirse que la solución institucional es prácticamente inexistente. La experiencia en la Unión Europea es muy variada en función de las regulaciones nacionales, que obedecen a distintas definiciones del problema, por lo que la Unión Europea tiene pendiente la adopción de un concepto común que facilite la armonización de la normativa para la solución del sobreendeudamiento familiar.

Como se dijo en la memoria de 2011, la experiencia de estos años ha demostrado la escasa eficacia del procedimiento concursal tal como se entendía en la ley en el caso de las familias, que se ven sometidas a procesos complicados y costosos, que en muchos casos agravan la situación de endeudamiento de partida. La reforma de la ley¹⁶², que supuso una buena oportunidad para introducir mejoras en el tratamiento de los casos de personas físicas sin actividad empresarial que se declaren en concurso de acreedores, se cerró sin embargo sin solventar de manera eficaz esas situaciones. No obstante, en su disposición adicional única, la nueva norma establece un plazo de seis meses para la elaboración de una norma específica para tratar el sobreendeudamiento de los consumidores, un instrumento largamente reclamado desde el ámbito de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Sin embargo, las últimas medidas legales adoptadas abordan de manera muy parcial el problema, con una clara orientación a la cuestión específica de los deudores hipotecarios, sin tener en consideración la amplia gama de circunstancias relacionadas con el sobreendeudamiento. Así, como se recoge en el estudio sobre insolvencia personal del Defensor del Pueblo¹⁶³, las principales medidas están orientadas a la solución del problema de la pérdida de la vivienda habitual, apuntando a la reestructuración de deudas, la dación en pago de la vivienda, con la previsión de la quita tras la ejecución hipotecaria, cuando el deudor esté cumpliendo con los compromisos de pago restantes, y la posibilidad de participar en la plusvalía que genera la posterior venta. Estas normas, cuyo contenido se analizó en las Memorias de 2012 y 2013¹⁶⁴, resultan insuficientes según el análisis del Defensor del Pueblo

En conjunto no parecen ofrecer una solución global; han sido pocas las familias que han podido beneficiarse. Por ello, el Defensor del Pueblo encuentra necesaria una regulación del procedimiento singular para tratar la insolvencia personal, independiente

161. Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

162. Ley 38/2011, de 10 de octubre, de la reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

163. Defensor del Pueblo, *Crisis económica e insolvencia personal*, 2013.

164. Memoria CES 2012, capítulo III, Calidad de vida y protección social (vivienda y cohesión social).

de otros procedimientos ya existentes. En este sentido, se considera que la Ley Concursal, recientemente reformada no es un instrumento idóneo para tratar la insolvencia familiar o personal por varios motivos, entre los que cabe destacar el elevado coste del procedimiento que provoca un mayor empobrecimiento; el recurso casi inevitable a la ejecución del crédito hipotecario; la dificultad de concluir convenios entre el deudor y sus distintos acreedores; y por otra parte, para que las personas particulares puedan verse liberadas de las deudas insatisfechas, no cuentan con las mismas vías que el resto de los deudores, además de haber tenido que pagar todas las deudas de la masa y los créditos privilegiados, así como el 25 por 100 de las deudas ordinarias.

El desarrollo del mercado interior en la Unión Europea requiere cada vez de mayores esfuerzos de armonización en materia de comercio, lo que exige armonizar también la protección de los consumidores y usuarios. Una de las vertientes del comercio que más atención está demandando debido a su rápida evolución es la que constituyen las transacciones electrónicas, cuyo avance puede verse afectado por algunas deficiencias de seguridad para empresarios y consumidores. En este sentido, la Directiva 2011/83/UE¹⁶⁵ estableció un nuevo marco legal en materia de protección de los consumidores en los contratos celebrados a distancia y en los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, al mismo tiempo que modificaba la normativa europea sobre cláusulas abusivas. La incorporación del precepto se ha realizado en España mediante la modificación del texto refundido de la Ley para la Defensa de los consumidores¹⁶⁶, que ha añadido importantes novedades a su protección (recuadro III-14). En este sentido la nueva norma refuerza la protección en los contratos a distancia entre otras medidas, exigiendo que los sitios web de comercio indiquen de modo claro desde el comienzo de la compra cuales son las modalidades de pago que se aceptan, así como las posibles restricciones. También es obligatoria la información sobre los depósitos u otras garantías financieras que se les exija. Por otro lado, introduce medidas para limitar el acoso telefónico comercial, prohibiendo las llamadas con fines comerciales en determinados horarios.

Sin embargo, esta norma, que había generado expectativas en torno al refuerzo de algunos aspectos de la protección de los consumidores y usuarios, como son, entre otros, la mejora de la defensa colectiva de los consumidores, o los procedimientos de reclamación, así como algunos elementos de las garantías, no fueron incluidos con ocasión de la reforma del texto refundido.

Nuevas exigencias de información en beneficio de los consumidores y usuarios que contraten a distancia

165. Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

166. Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY QUE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Sobre la información proporcionada al consumidor

Se amplían los requisitos de información precontractual exigibles en los contratos con consumidores y usuarios, en el caso de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento del empresario:

- Sobre la existencia y las condiciones de los depósitos u otras garantías financieras que, en su caso, tengan que pagar o aportar a solicitud del empresario, incluidas aquellas por las que se bloquee un importe en la tarjeta de crédito o débito del consumidor y usuario.
- Sobre la existencia de la garantía legal de conformidad de los bienes, así como de la existencia y condiciones de los servicios posventa y de las garantías comerciales que otorguen, en su caso.
- En los contratos de suministro de contenido digital, sobre las distintas formas de utilización del mismo y de cualquier limitación técnica, (la protección a través de la gestión de los derechos digitales o la codificación regional, así como de toda interoperabilidad relevante con los aparatos y programas conocidos por el empresario o que quepa razonablemente esperar que deba conocer).
- En los contratos a distancia, se adaptan los requisitos de información para tener en cuenta las restricciones técnicas de ciertos medios de comunicación, (como las limitaciones de número de caracteres en determinadas pantallas de teléfono móvil o de tiempo en los anuncios de ventas televisivos). En tales casos, el empresario deberá respetar un conjunto mínimo de requisitos de información y remitir al consumidor y usuario a otra fuente de información.
- Exigencia de que los sitios web de comercio indiquen de modo claro y legible, si se aplica alguna restricción de suministro y cuáles son las modalidades de pago que se aceptan.

Contratos a distancia y celebrados fuera de establecimientos

- Nueva definición de contrato a distancia. Abarca todos los casos en que los contratos se celebran entre el empresario y el consumidor y usuario en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia, exclusivamente mediante el uso de una o varias técnicas de comunicación, como pueden ser la venta por correo, Internet, teléfono o fax, hasta el momento en que se celebra el contrato y con inclusión de ese momento. Comprende también las situaciones en las que el consumidor y usuario únicamente visita el establecimiento mercantil de la empresa con el propósito de recabar información sobre los bienes o los servicios, y la negociación y celebración subsiguiente del contrato tienen lugar a distancia.

Abarca también aquellas situaciones en que se establece contacto personal e individual con el consumidor y usuario fuera del establecimiento, aunque luego el contrato se celebre inmediatamente después en el establecimiento mercantil del empresario o a través de un medio de comunicación a distancia. Por ejemplo, las compras realizadas en

RECUADRO III-14. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY QUE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS *(continuación)*

el curso de una excursión organizada por el empresario durante la cual este promociona y vende los productos que se adquieren, se consideran también contratos celebrados fuera del establecimiento.

Derecho de desistimiento en los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento

- Incorpora un formulario normalizado al respecto que el consumidor y usuario podrá utilizar opcionalmente, al tiempo que se amplía el plazo para su ejercicio a catorce días naturales. Se amplía el plazo para desistir del contrato hasta doce meses después de la fecha de expiración del periodo inicial cuando el empresario no facilite al consumidor y usuario la información sobre el derecho de desistimiento. Regula también las obligaciones que asumen ambas partes del contrato en caso de desistimiento, así como los efectos del mismo respecto a los contratos complementarios.
- Contempla la posibilidad de que el empresario ofrezca al consumidor y usuario la opción de cumplimentar el formulario de desistimiento en línea.

Entrega de bienes

- En los casos en que el empresario no ha hecho entrega de los bienes en el plazo convenido con el consumidor y usuario, este último, antes de poder resolver el contrato, debe emplazar al empresario a que le haga la entrega en un plazo adicional razonable.

Uso de medio de pago por parte de los consumidores y usuarios

- Se prohíbe a los empresarios el cobro de cargos que excedan el coste soportado por estos por el uso de tales medios de pago.

Riesgo de pérdida o deterioro de los bienes

- La ley establece disposiciones dirigidas a proteger al consumidor y usuario de todo riesgo que pueda tener lugar antes de que haya adquirido la posesión material de los productos.

Contratos telefónicos

- Obligación de confirmar la oferta al consumidor y usuario por escrito, o salvo oposición del mismo, en cualquier soporte de naturaleza duradera. El consumidor y usuario solo quedará vinculado una vez que haya aceptado la oferta mediante su firma o mediante el envío de su acuerdo por escrito, en papel o mediante correo electrónico, fax o sms.

Pagos adicionales

- Antes de que el consumidor y usuario quede vinculado por un contrato u oferta, el empresario deberá obtener su consentimiento expreso para todo pago adicional a la remuneración acordada para la obligación contractual principal.

Fuente: Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Aumentó el número de consultas y reclamaciones en el sector de los servicios financieros

En el conjunto de la actividad de las asociaciones de consumidores tiene una notable importancia la atención a los usuarios y consumidores que solicitan asesoramiento, pues siendo las principales encargadas de canalizar las reclamaciones, asumen un papel protagonista en el diálogo continuo entre los productores y distribuidores y los consumidores y usuarios de bienes y servicios. La mayor parte de esa actividad de atención tiene que ver con las consultas de los adquirientes, y una menor proporción, cercana al 20 por 100, se materializa en la emisión de reclamaciones por desacuerdo con lo adquirido en el mercado. Sin embargo, el conjunto da una visión bastante aproximada de la evolución de los distintos sectores en función de la satisfacción que generan en los destinatarios finales de la producción.

Siguiendo los datos de la AECOSAN, en 2013 el número total ascendió a 1.249.737 (casi 3.500 al día), lo que supuso un descenso con respecto al ejercicio anterior del 24 por 100. Sin embargo, las variaciones anuales, que en ocasiones registran crecimientos abultados a causa de problemas puntuales en el mercado, recuperando al año siguiente el ritmo normal, pueden dar una imagen distorsionada de la tendencia evolutiva. Por ello parece más razonable observar lo ocurrido en un periodo más amplio.

La mayor parte de las denuncias y las consultas está relacionada con deficiencias en la prestación de servicios. Otra parte importante se vincula con los precios de bienes y servicios. En tercer lugar, las cláusulas abusivas y publicidad, que son también motivo frecuente de insatisfacción, y por último, otros motivos como interrupciones y retrasos en los suministros.

La distribución sectorial de las consultas y reclamaciones mantiene cierta estabilidad, con cambios puntuales que responden a distorsiones específicas. En 2013, la mayor parte de las reclamaciones estuvo relacionada con el sector de los servicios financieros, que creció fuertemente a causa del conflicto de la comercialización de manera abusiva de las participaciones preferentes, sin aportar a los usuarios la información necesaria (la mayoría adquirió los productos con la idea de que se trataba de instrumentos financieros con una renta superior al resto de los depósitos y con una liquidez absoluta). Por ello, tras el conflicto surgido tras la pérdida de valor de estas participaciones, se incrementó fuertemente el número de reclamaciones y consultas en el sector, alcanzando una cifra de 337.562, lo que implicó un incremento del 11 por 100 con respecto a 2012, pasando a suponer el 27 por 100 del total, frente al 15 por 100 del año precedente.

El sector de la telefonía registró también un notable incremento, cifrado en un 14 por 100 más de consultas y reclamaciones en el último año, alcanzando un volumen de 171.325, lo que lo situó en la segunda posición en la lista de los sectores que han motivado la actividad de las asociaciones. También aumentaron por encima del resto las consultas y reclamaciones en el sector de la publicidad, que con 101.812, se incrementaron en un 8 por 100 durante el año 2013.

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES POR SECTORES

Sectores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013
Administración	2,79	1,45	2,87	2,23	2,28	2,45	1,67
Adquisición de muebles	1,20	1,10	1,54	1,55	1,41	1,37	0,53
Agencias de viajes	1,83	1,57	2,50	1,77	1,94	2,26	1,35
Agua	0,80	0,20	0,44	0,67	0,80	0,79	0,45
Alimentación y bebidas	2,38	0,70	1,29	0,98	0,80	0,90	0,86
Automóviles nuevos	1,12	0,90	1,05	1,17	1,20	0,79	0,22
Automóviles usados	2,26	1,50	1,35	1,16	1,24	0,55	0,54
Compañías de seguros	4,07	2,50	3,54	4,57	5,14	4,62	5,25
Compañías eléctricas	1,82	0,98	1,78	5,01	3,82	2,98	4,56
Comunidad de propietarios	0,22	0,18	1,05	1,26	1,09	1,13	0,73
Correos y mensajería	0,18	0,10	0,06	0,12	0,18	0,11	0,11
Datos personales	0,03	0,03	0,21	0,50	2,50	1,72	0,88
Electrodomésticos	2,43	1,80	3,36	2,55	2,20	2,09	1,22
Electrodomésticos S.A.T.	1,55	1,30	1,29	1,81	1,42	1,16	0,75
Enseñanza	0,93	0,26	0,25	0,45	0,69	0,57	0,29
Farmacia	0,27	0,20	0,15	0,03	0,02	0,03	0,07
Gas y derivados	1,87	1,28	1,45	1,53	1,47	1,34	1,68
Hostelería-restauración	0,93	0,58	0,73	0,82	0,94	0,65	0,39
Informática y reparaciones	0,19	0,15	0,22	1,60	1,16	0,77	1,03
Medio ambiente	0,00	0,00	0,05	0,51	0,41	0,37	0,26
Otros sectores	19,18	25,01	16,32	21,78			
Publicidad	1,27	1,00	0,12	0,30	3,81	3,37	8,15
Reparación de automóviles	1,55	1,20	2,07	1,11	0,93	1,50	0,84
Reparaciones en el hogar	3,34	2,70	3,29	1,85	1,86	1,58	1,04
Ropa-calzado	1,74	1,32	1,72	1,79	1,46	1,58	0,74
Sanidad privada	1,03	0,70	0,92	0,80	1,13	1,01	0,46
Sanidad pública	0,86	1,18	0,84	0,98	0,70	1,25	0,31
Seguros de automóviles	1,00	0,46	0,59	1,41	1,35	1,61	1,38
Servicios financieros	9,91	18,60	12,59	10,40	10,31	9,98	27,01
Servicios municipales	1,77	1,38	0,01	0,21	0,29	2,84	0,32
Telefonía	11,17	12,10	17,43	12,65	15,03	14,22	13,71
Tiempo compartido	0,06	0,05	0,09	0,24	0,23	0,12	0,05
Tintorería	0,65	0,70	0,63	0,21	0,18	0,14	0,12
Transportes públicos	2,25	2,59	3,62	3,64	3,45	10,05	5,37
Venta a distancia	0,21	0,20	0,11	2,25	1,13	0,83	1,00
Vivienda arrendamiento	3,67	2,30	2,89	2,33	2,85	2,59	1,25
Vivienda en propiedad	13,46	11,93	11,53	7,76	6,08	4,66	3,82

Fuente: Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), 2014.

Por otro lado, las compañías eléctricas vieron crecer también de manera no poco importante el número de situaciones de duda o insatisfacción por parte de los usuarios de este suministro, lo que respondió a la nueva situación generada por el aumento del precio del kilovatio/hora, al cambio de las tarifas y a la modificación del sistema de facturación. Por su parte, las compañías de seguros concitaron también buena parte

del desacuerdo de los consumidores, habiendo registrado el número de consultas y reclamaciones en este sector un incremento algo superior al 5 por 100 en un año.

Durante 2013 continuó el proceso de resolución del conflicto producido por la comercialización de las participaciones preferentes, instrumentos financieros comple-

La situación de los conflictos en el ámbito del consumo de productos financieros

jos, de riesgo elevado y no cubiertos por fondos de garantías, sin la debida información para los adquirientes en una parte muy importante de los casos. Con el fin de agilizar los procesos de resolución, en el mes de marzo se aprobó una norma¹⁶⁷ con la intención de aliviar los problemas derivados de la venta de estos productos a los pequeños ahorradores.

A falta de información definitiva sobre la solución del conflicto, que se encuentra en pleno proceso de resolución, los datos sobre los procesos arbitrales iniciados con las entidades nacionalizadas que comercializaron preferentes y deuda subordinada, muestran una evolución desigual. Así, finalizado el año 2013, el número de solicitudes para entrar en el proceso de arbitraje ascendía a 385.092. Sin embargo, no todas las solicitudes han sido admitidas a trámite, habiendo sido determinados por las propias organizaciones bancarias los criterios de aceptación, si bien la norma citada unificó esos criterios, partiendo de la base del perfil de los clientes y su historial, para confirmar la existencia de *vicio de consentimiento* (el usuario creía estar adquiriendo productos distintos de los que en realidad compraba).

RECUADRO III-15. OBJETIVOS DEL REAL DECRETO-LEY DE PROTECCIÓN A LOS TITULARES DE PRODUCTOS DE AHORRO

- La realización de un seguimiento de las eventuales reclamaciones que los clientes puedan dirigir a las entidades financieras participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) por razón de la comercialización de las preferentes y deuda subordinada.
- Facilitar en determinados mecanismos ágiles de resolución de controversias, principalmente por medio del arbitraje.
- Ofrecer, con carácter excepcional, liquidez a las acciones que los tenedores de estos instrumentos recibirán en canje de los mismos, en la medida en que esas acciones no cotizarán en un mercado oficial, implicando la acción del Fondo de garantía de depósitos.

Fuente: Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

167. Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

De esa cifra total solo el 38 por 100 había dado como resultado la emisión de laudos favorables a los adquirentes de participaciones preferentes y deuda subordinada.

De acuerdo con los datos del FROB, en total 534.150 inversores adquirieron preferentes o deuda subordinada. De ellos, 427.942 acudieron a arbitraje y el 63 por 100 de ellos ha obtenido laudos favorables.

Si el arbitraje de consumo es normalmente un procedimiento mucho más ágil, rápido y menos costoso para los consumidores que los procesos judiciales, muchos de los afectados por el fraude financiero no han optado por esta vía extrajudicial, prefiriendo el cauce judicial¹⁶⁸. Además, el ritmo de resolución está siendo más lento del esperado, no habiéndose cumplido el compromiso de solución definitiva antes del final de 2013.

La resolución del conflicto de las cláusulas suelo¹⁶⁹, que a partir de 2009 se reactivó, en el contexto de la crisis, tuvo en 2013 un importante avance con la Sentencia del Tribunal Supremo¹⁷⁰ con la declaración de nulidad por falta de transparencia de las cláusulas suelo de los préstamos hipotecarios utilizadas por las entidades demandadas. Desde su publicación, los prestatarios afectados tienen derecho a que se rebaje su cuota y se recalcula a partir del índice de referencia pactado más el diferencial, no pudiendo hacerse uso de ese tope (suelo).

5. Protección social

5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

Como ya se ha visto en los anteriores capítulos de esta Memoria, la crisis económica ha obstaculizado la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020¹⁷¹, habiendo ampliado las diferencias en la situación social y de empleo de los países miembros. Además, durante 2013 se ha hecho patente la necesidad de reforzar de manera más efectiva la dimensión social de la UEM, lo que requiere el desarrollo o el refuerzo de instrumentos y mecanismos de políticas sociales y de empleo dentro del marco de gobernanza existente. A comienzos de 2013, la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión¹⁷², en una Comunicación 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

168. En el caso de las participaciones preferentes comercializadas por varias entidades nacionalizadas, se dispuso un tipo de arbitraje que no se corresponde exactamente con el arbitraje de consumo.

169. Condición general de la contratación que incorporan numerosas entidades de crédito a los préstamos con garantía hipotecaria, estableciendo un límite mínimo por debajo del cual no puede bajar el tipo de interés aplicable.

170. Tribunal Supremo, sentencia 241/2013, del pleno de la Sala Primera.

171. Véase apartado 6 de este capítulo, *Los retos de la inclusión social*.

172. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Bruselas, 20.02.2013, COM (2013) 83 final.

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 activa¹⁷³ mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

El método abierto de coordinación (MAC) es el principal instrumento comunitario para conocer y abordar de manera coordinada los principales desafíos que emergen en este ámbito, respetando las competencias nacionales en política social. Sin embargo, el desarrollo de la dinámica de las instituciones comunitarias en los últimos años en su respuesta a la crisis ha implicado *de facto* una superación del MAC, como método *soft* de aproximación de las políticas nacionales, así como una cierta supeditación de la política social a las directrices de política económica marcada por las instituciones de carácter económico de la Unión, por la vía de la aplicación de los mecanismos de condicionalidad, que han entrado de lleno en la concreción de aspectos de política social que debían acometer los Estados como parte de las reformas estructurales para abordar los objetivos de déficit. En este contexto, la utilidad del MAC se sustancia sobre todo en seguir reforzando el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas sociales, optimizando al mismo tiempo el aprovechamiento de herramientas ya existentes para visibilizar la situación social en Europa. El Indicador de rendimiento de la protección social, junto al Indicador de resultados en materia de empleo y el Marco de Evaluación Conjunto contribuirán a ofrecer una imagen precisa de los principales cambios de la situación social en Europa y a identificar “las tendencias sociales clave que deben vigilarse”.

En 2013 se contaban 26,6 millones de personas desempleadas en la UE-28 y en la mayoría de los países (especialmente los de la Europa meridional y oriental) se había registrado un incremento considerable de la pobreza y la exclusión social en comparación con los niveles anteriores a la crisis¹⁷⁴. En algunos países, entre los que se incluye España, la corrección de los desequilibrios económicos acumulados en la fase expansiva ha ido seguida de la agudización de otros desequilibrios, como la caída de la producción, el aumento del paro y la disminución de la renta disponible. Ante la gravedad de la situación, las instituciones europeas han reconocido de manera más explícita que hasta ahora que el desempleo, las desigualdades y los problemas sociales implican no solo pérdidas de ingresos para partes significativas de la población, sino que frenan la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías afectadas y debilitan el apoyo político y público, pudiendo afectar a la estabilidad de los gobiernos y su capacidad para aplicar políticas sólidas. De este modo, dado que las cuestiones

173. 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.

174. Para una comparación en detalle país por país, véase en esta Memoria, apartado 6.1, *Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social* (cuadro III-41 y gráfico III-30).

sociales no habían figurado explícitamente en la puesta en práctica del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, la Comisión Europea sostiene que deben integrarse mejor las implicaciones sociales de dichos desequilibrios en el actual marco de vigilancia de los mismos¹⁷⁵.

En media de la Unión Europea, el gasto en prestaciones de protección social en 2011 se situaba algo por debajo del 30 por 100 del PIB, si bien los valores varían considerablemente entre países de la Unión Europea en una horquilla que oscilaría entre países como Lituania, Rumanía o Bulgaria, con un gasto que ronda el 17 por 100 del PIB y otros como Dinamarca, Holanda o Suecia, que se sitúan en el 30 por 100 o algo por encima. Con un gasto social equivalente al 25,6 por 100 en 2011, España seguía situándose por debajo de la media de la UE-27 (27,8 por 100) y de la media de la zona euro (28,8 por 100).

Tendencias en gasto social durante el periodo de crisis 2008-2012

El proceso de envejecimiento demográfico de la población marca la preponderancia de las prestaciones de “vejez” (que comprende la jubilación) y de atención sanitaria. En el caso español, la principal partida de gasto en 2011, 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 (8,9 por 100 del PIB) al de la media de la UE-27 (11,2 por 100). Hay que precisar, además, que parte de ese aumento reciente está reflejando la mayor caída del PIB en España respecto de la media europea. Las prestaciones de supervivencia, en buena medida asociadas al envejecimiento por el peso de la pensión de viudedad, representaban en España hasta 2011 un gasto superior (2,3 por 100 del PIB) al de la media de la UE-27 (1,6 por 100). La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social en la UE-27 (8,2 por 100 del PIB) por 100, manteniéndose en España también por debajo de la media, mostrando desde 2010 una pauta descendente claramente relacionada con la sucesión de medidas de restricción presupuestaria y reducción de costes adoptadas en este ámbito a partir de aquel año. La tercera fuente de gasto social en la Unión Europea era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima (3,7 por 100 del PIB) de la media de la UE-27 (1,6 por 100 del PIB), tendencia agudizada desde el comienzo de la crisis que, sin embargo, puede verse pronto atenuada, tal como apunta el continuado descenso de la cobertura de la protección por desempleo y la reducción de las cuantías medias de la prestación¹⁷⁶. 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, funciones que han registrado un llamativo descenso del gasto que contrasta con el aumento de

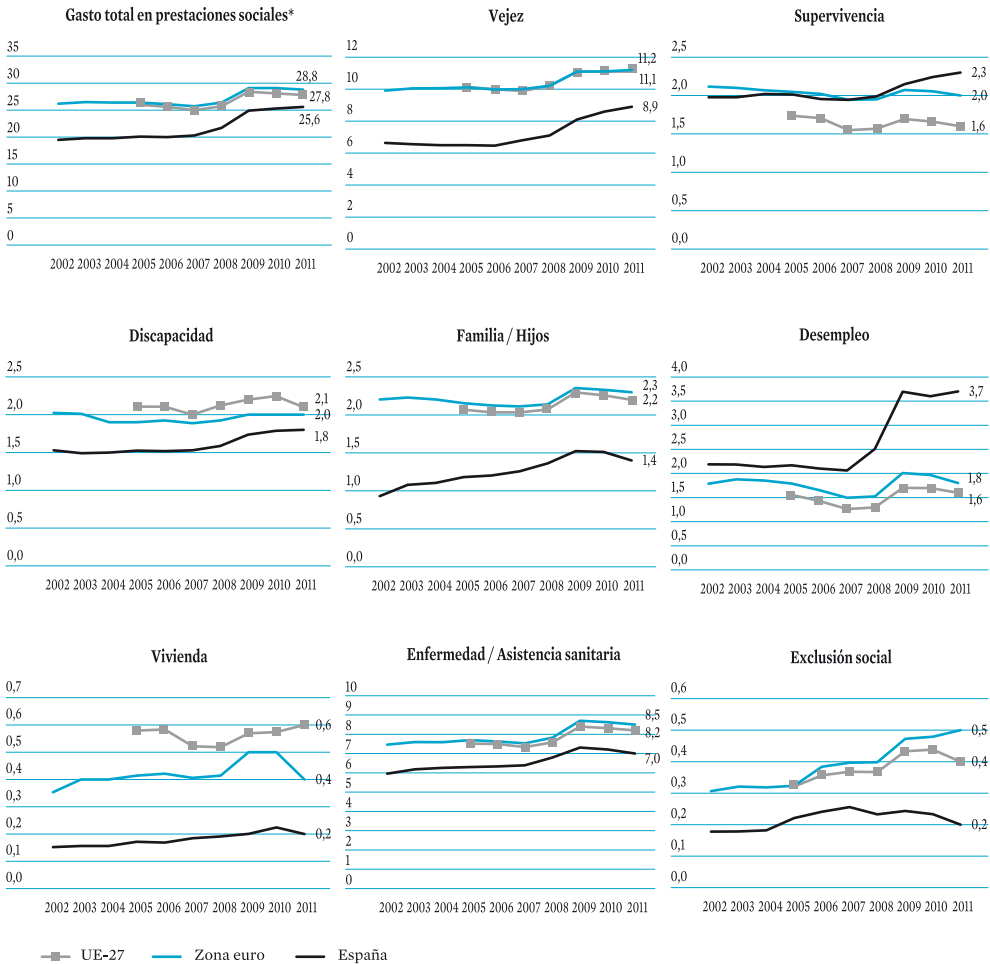
175. Comisión Europea, *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2013) 690 final. Bruselas 2.10.2013.

176. Véase en esta Memoria, capítulo III.5.9, *Protección por desempleo*.

situación de riesgo de pobreza, especialmente entre los niños, y de dificultades para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda.

Según la Comisión Europea, si en el inicio de la crisis, especialmente el primer año, el gasto social en la Unión Europea ejerció un importante contrapeso como estabilizador automático de la economía, este efecto tendió a debilitarse durante los siguientes años, para mostrar en 2012 una evolución paralela a la del PIB. Desde luego, la evolución no fue exactamente igual en todos los países, llamando la atención el hecho de que la contención del gasto social se registrara también allí donde la crisis surtió un

GRÁFICO III-27. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y ZONA EURO
(En porcentaje del PIB)



* El gasto total en prestaciones sociales incluye: vejez, supervivencia, familia/hijos, discapacidad, desempleo, vivienda, enfermedad/asistencia sanitaria y exclusión social.
Fuente: Eurostat, EESPROSS.

menor impacto, aunque fueron los países del sur los que se vieron obligados a realizar un mayor esfuerzo, reflejo de la excepcional escala de los ajustes requeridos en el contexto de la crisis del euro.

El Informe del Comité de Protección Social de la Unión Europea¹⁷⁷, da una idea de las tendencias más recientes en la orientación de las políticas sociales y de las reformas estructurales adoptadas en el ámbito de la protección social (inclusión social, pensiones y atención sanitaria), considerando especialmente su impacto en los países sometidos a Programas de Ajuste económico¹⁷⁸. En estos últimos, el impulso reformista ha tenido consecuencias excesivamente gravosas para sus ciudadanos, pues si algunas de las medidas adoptadas fortalecieron sus sistemas de protección social, otras fallaron en contener el riesgo de pobreza, en particular entre los niños. Según el Comité, cualquier Programa de Ajuste debería ir precedido de una evaluación de impacto social, a fin de acertar con el ritmo adecuado y ajustar el impacto distributivo entre los diferentes grupos de ingresos y edades.

Reformas en los sistemas de protección social de los países de la Unión Europea

La crisis ha impulsado la adopción de reformas en el ámbito de las pensiones en prácticamente todos los países de la Unión Europea. En la mayoría de los casos, las reformas se orientan en la dirección de las recomendaciones de acción señaladas por el Consejo de la Unión Europea, inspiradas en el Libro blanco de pensiones publicado por la Comisión en 2012, que señalaba la reforma de los sistemas de pensiones y el cambio en las prácticas de jubilación como herramientas fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento, apuntando a los retos de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, un nivel adecuado de estas últimas, el aumento de la participación laboral de las mujeres y los trabajadores de más edad y el apoyo de la Unión Europea a la acción de los Estados. En la mayoría de las reformas se ha puesto el acento en reforzar la sostenibilidad (cuadro III-19).

El Comité de protección social advierte en sus conclusiones de que, si bien los problemas de sostenibilidad comprometen la futura adecuación de las pensiones, un sistema de pensiones que provee de pensiones inadecuadas en relación a los ingresos y contribuciones realizadas, pierde legitimación y atractivo. Hay una creciente preocupación por la adecuación futura de las pensiones y por evitar el aumento del riesgo de pobreza en los futuros pensionistas. Pese a la coincidencia en los objetivos, hay que tener en cuenta las importantes diferencias existentes entre los distintos sistemas de protección social, los sistemas nacionales de relaciones laborales que determinan las

177. Report of the Social Protection Committee, *Social policy reforms for growth and cohesion: review of recent structural reforms 2013*, aprobado el 18 de septiembre de 2013 como parte de su cometido (art. 160 TFEU) de monitorizar la situación en la Unión Europea y el desarrollo de las políticas de protección social.

178. Irlanda, Grecia, Portugal y Rumanía.

CUADRO III-19. REFORMAS DE PENSIONES EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Ámbito	Contenido	Estados miembros
Jubilación anticipada	Endurecimiento de las condiciones	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, R. Checa, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Italia
	Sin cambios en 2012-2013	Dinamarca, Letonia, Malta, P. Bajos
Edad legal de jubilación	Reducción	Francia
	Aumento (establecido en 2012-2013)	Bulgaria, Chipre, España, Francia, P. Bajos, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Italia, R. Unido
Periodo de cotización requerido	Reducción	Ninguno
	Aumento	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Letonia, España, Eslovenia, Reino Unido
Nivel de las pensiones	Sin cambios en 2012-2013	R. Checa, Dinamarca, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, P. Bajos
	Reducción o congelación	Chipre
	Aumento	Bélgica, Bulgaria, Francia, Eslovenia, Letonia
Indexación de las pensiones	Sin cambios en 2012-2013	Austria, R. Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Luxemburgo, Malta, P. Bajos, Polonia, R. Unido
	Cambios	Bulgaria, R. Checa, Chipre, España, Francia, Luxemburgo, Letonia, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia
Previsión social complementaria	Sin cambios en 2012-2013	Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Malta, P. Bajos, R. Unido
	Cambios	R. Checa, Letonia, Lituania, Eslovaquia, P. Bajos

Fuente: Report of the social Protection Committee, Social policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms 2013.

prácticas de entradas y salidas de la ocupación, la situación sociodemográfica y otros factores que influyen en la evolución de los sistemas de pensiones (cuadro III-20).

En cualquier caso, sostenibilidad y adecuación de las pensiones dependen estrechamente del crecimiento económico y el empleo, apuntando el Comité a la necesidad de reducir el desempleo juvenil; cerrar la brecha de género en las pensiones fomentando la igualdad de oportunidades en el trabajo así como arbitrar incentivos para mantener en el empleo a los trabajadores de más edad, facilitando la opción individual por el alargamiento de la vida laboral.

A este respecto, cabe recordar que después de que 2012 fuera declarado Año europeo del Envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones, el Consejo de la Unión declaró la importancia de proseguir impulsando este objetivo, sugiriendo una serie de instrumentos posibles en el ámbito del empleo, la participación en la sociedad y la vida independiente, acordados conjuntamente por los Comités de Protección Social y de Empleo, si bien queda en manos de los Estados la elección y concreción de los mismos¹⁷⁹, adaptándolos a las realidades nacionales (recuadro III-16).

179. Consejo de la Unión Europea, *Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura*.

CUADRO III-20. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS

Países	Gasto total en protección social (a) (% PIB) 2011	Gasto en pensiones agregado de reemplazo de jubilación (b) (% PIB) 2011(c)	Tasa de mercado laboral efectiva de retirada de las nuevas altas. Total (varones/ mujeres) 2010	Edad media				de jubilación legalmente establecida		Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida (cuando existe diferencia legal)	Tasa de dependencia demográfica > 65 años		Tasa de dependencia económica > 65 años		Esperanza de vida a los 65 años, 2010	% Mayores de 65 años en riesgo de pobreza 2012	% Pensionistas en riesgo de pobreza 2012
				2010	2050	2010	2050	(c) 2010	(d) 2010		Varones	Mujeres					
													2010	2050			
UE-28	290	12,9	54	-	-	-	-	-	-	-	28,4	39,8	-	-	17,7	13,1	
UE-15	298	13,2	54	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,5	12,3	
Bélgica	30,4	12,4	47	63,70	65	65	65	65	65	28,7	41,8	41,8	17,7	21,3	14,4	15,1	
Bulgaria	17,7	8,7	42	60,5 (60,5/60,4)	63	65	60	63	63	27,8	41,7	41,7	13,9	17,3	19,7	26,2	
R. Checa	20,4	9,7	55	60,2 (61,7/58,6)	62 y 2 m.	67 y 10 m.	58 y 8 m.	67 y 10 m.	67	23,8	32,3	32,3	15,7	19,2	10,7	6,4	
Dinamarca	34,2	14,3	42	65,1	65	67	-	-	-	28,0	34,6	34,6	17,5	20,2	13,6	13,9	
Alemania	29,4	12,4	47	63,5 (63,9/63,6)	65	67	-	-	-	33,9	43,7	43,7	18,2	21,2	15,8	15,1	
Estonia	16,1	8,0	50	61,0	63	65	61,5	65	65	27,5	37,7	37,7	14,8	20,3	17,5	19,6	
Irlanda	29,6	7,1	-	63,5/64,7	66	68	66	68	68	18,8	26,9	26,9	18,0	21,1	-	-	
Grecia	30,2	14,9	52	-	-	-	-	-	-	31,0	46,7	46,7	18,1	21,0	24,9	14,3	
España	26,1	11,4	58	63,43 (63,41/63,49)	65	67	-	-	-	26,8	42,1	42,1	18,7	22,8	24,1	10,5	
Francia	33,6	14,5	65	60,6/61,4	60	62	60	62	62	28,5	40,5	40,5	19,1	23,4	15,5	8,7	
Croacia	20,6	10,5	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,0	18,7	19,0	21,8	
Italia	29,7	16,1	58	60 (60,1/59,9)	65	70	60	65	65	33,3	53,1	53,1	18,5	22,1	20,7	12,7	
Chipre	22,6	8,7	39	63,4	65	65	-	-	-	21,0	25,3	25,3	17,9	20,4	12,4	29,0	
Letonia	15,1	8,6	49	-	62	62	62	62	62	27,6	40,0	40,0	13,6	18,5	20,6	15,8	
Lituania	17,0	7,7	45	60,93 (61,07/60,83)	63	65	60	65	65	26,1	38,7	38,7	14,1	19,2	18,3	20,8	
Luxemburgo	22,5	9,5	79	60 (61/59)	65	65	-	-	-	22,3	31,0	31,0	18,4	21,4	17,1	5,3	
Hungría	23,0	11,1	58	62,0	62	65	62	65	65	26,6	43,2	43,2	14,3	18,1	16,1	5,2	
Malta	18,9	9,3	46	59,70 (59,89/58,93)	61	65	60	65	65	24,1	38,6	38,6	17,6	21,0	14,8	16,3	
Países Bajos	32,3	13,0	47	65,0	65	65	65	65	65	25,3	31,2	31,2	18,0	21,0	11,1	5,5	
Austria	29,5	14,8	58	58,1 (59,1/57,1)	65	65	60	65	65	28,6	36,6	36,6	18,1	21,3	14,4	14,4	
Polonia	19,2	11,6	58	-	-	-	-	-	-	20,9	31,0	31,0	15,4	19,9	17,9	12,5	

CUADRO III-20. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS (continuación)

Países	Gasto total en protección social (a) (% PIB) 2011	Gasto en pensiones de jubilación (b) (% PIB) 2011	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones 2011(c)	Tasa de mercado laboral efectiva de retirada de las nuevas altas. Total (varones/ mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida		Tasa de dependencia demográfica > 65 años (c) 2010	Tasa de dependencia económica > 65 años (d) 2010	Esperanza de vida a los 65 años, 2010	% Mayores de 65 años en riesgo de pobreza 2012	% Pensionistas en riesgo de pobreza 2012
					de jubilación legalmente establecida						
					Varones	Mujeres					
					2010	2050					
Portugal	26,5	14,8	58	65	65	—	29,3	36,7	17,6	21,3	15,8
Rumanía	16,3	9,2	67	64	65	59	23,2	31,9	14,5	17,7	11,2
Eslovenia	25,0	11,4	47	63	63	61	25,6	34,3	17,1	21,1	17,0
Eslovaquia	18,2	8,3	56	59,26 (61,74/57,94)	62	60	18,7	28,5	14,6	18,5	14,6
Finlandia	30,0	12,5	49	63,5 (63,4/63,6)	65	65	—	28,8	17,8	21,6	17,6
Suecia	29,6	11,5	56	64,7	61/65	—	—	31,3	37,2	18,5	21,1
Reino Unido	27,3	11,8	50	65 (H)/60 (M)	65	60	27,7	34,8	18,5	20,9	16,3

(a) Gasto público total en pensiones de jubilación ("vejez" en terminología SEEPROS), incluyendo tanto contributivos como no contributivos, así como jubilaciones anticipadas. Euros constantes año 2000, por habitante.

(b) Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables.

(c) Overarching indicators.

(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) Pensionistas en riesgo de pobreza: personas mayores de 65 años retiradas del mercado de trabajo perceptores de pensiones derivadas de su actividad laboral en el pasado. Fuentes: Comisión Europea: Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables; Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050, Eurostat, Overarching indicators.

RECUADRO III-16. ORIENTACIONES QUE HAN DE GUIAR EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LAS GENERACIONES

(1) Empleo

- Educación y formación profesional permanentes.
- Condiciones de trabajo y entornos laborales saludables.
- Estrategias de gestión de la edad: adaptar carreras y condiciones de trabajo a las necesidades cambiantes de los trabajadores según envejecen para evitar así una jubilación anticipada.
- Servicios de empleo para trabajadores mayores: asesoramiento, colocación y apoyo a la reintegración de trabajadores mayores que deseen permanecer en el mercado laboral.
- Evitar la discriminación por edad.
- Fiscalidad favorable al empleo/regímenes de beneficios.
- Transferencia de experiencias: tutorías y equipos compuestos por personas de edades diversas.
- Conciliar trabajo y atención: adaptar las condiciones de trabajo y ofrecer permisos adecuados que les permitan, como cuidadores no profesionales, permanecer en su puesto de trabajo o volver al mercado laboral.

(2) Participación en la sociedad

- Seguridad de ingresos adecuados en la vejez manteniendo la autonomía financiera de los mayores para que puedan vivir con dignidad.
- Inclusión social: igualdad de oportunidades de participación en la sociedad mediante actividades culturales, políticas y sociales.
- Voluntariado de jubilados y mayores: suprimir los obstáculos existentes para que puedan contribuir a la sociedad mediante sus competencias, capacidades y experiencia.
- Aprendizaje permanente: proporcionar a los mayores oportunidades de aprendizaje, sobre todo en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), cuidado personal y situación.
- Participación en toma de decisiones: mantener a las mujeres y hombres mayores involucrados en procesos de toma de decisiones, sobre todo en los sectores que les afectan directamente.
- Apoyo y formación profesionales a los cuidadores no profesionales; garantizar cuidados temporales y protección social adecuada para evitar la exclusión social de los cuidadores.

RECUADRO III-16. ORIENTACIONES QUE HAN DE GUIAR EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LAS GENERACIONES *(continuación)*

(3) Vida independiente

- Fomento de la salud y prevención de enfermedades, reducir los riesgos de dependencia. Proporcionar oportunidades de actividad física y mental adaptada a las capacidades de los mayores.
- Alojamiento y servicios adaptados: adaptar alojamientos y proporcionar servicios que permitan a los mayores con salud deficiente vivir con el mayor grado de autonomía.
- Transporte accesible y asequible: adaptar los sistemas de transporte para que sean accesibles, asequibles, seguros y estables para permitirles seguir siendo autónomos y participar activamente en la sociedad.
- Adaptación de entornos, productos y servicios adecuados a las personas mayores: enfoque “diseño para todos”, sobre todo mediante las nuevas tecnologías, entre ellas la sanidad electrónica; evitar la discriminación por edad en el acceso a bienes y servicios.
- Aumentar al máximo la autonomía en las atenciones a largo plazo.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura.

5.2. REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

A lo largo de las últimas décadas, en España se ha ido acometiendo un proceso continuo de adaptación de los principales parámetros de la Seguridad Social a la evolución sociodemográfica y a los objetivos de modernización, adecuación y sostenibilidad que las circunstancias económicas y sociales han ido exigiendo, convergiendo además progresivamente con los objetivos de la estrategia europea. Las recomendaciones del Pacto de Toledo y los Acuerdos alcanzados en el marco del diálogo social han servido de guía a buena parte de las reformas, contribuyendo a cimentar la solidez estructural del sistema y su legitimación social, en un terreno especialmente sensible para los ciudadanos. Sin embargo, como rasgo destacable de algunas de las últimas reformas adoptadas en 2013 ante la perentoriedad del cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal, se ha observado un preocupante alejamiento de los cauces habituales de búsqueda del consenso previos a su adopción, lo que resulta cuestionable dado el gran calado de algunos de los cambios aprobados tanto para el futuro del sistema como para las expectativas de pensión de sus beneficiarios. No en vano, como subraya el Comité de Protección Social de la Unión Europea en las conclusiones de su informe 2013 anteriormente mencionado: “las reformas de las pensiones requieren un amplio apoyo político y público. A este respecto, el papel de los agentes sociales es un factor clave

para su éxito”. Es de esperar que con la incipiente recuperación y la flexibilización de las orientaciones políticas de Bruselas se retomen los procedimientos de participación, consulta y negociación con los interlocutores sociales, que ya han brindado positivos resultados en el pasado.

Durante 2013 continuaron sucediéndose así importantes modificaciones parciales de la normativa de Seguridad Social, tratándose además del año de la entrada en vigor del grueso de los principales cambios introducidos por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aprobada tras el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones alcanzado por Gobierno e interlocutores sociales a comienzos de 2011.

Al igual que en años anteriores, se trata de novedades normativas de muy diversa procedencia, pues si en algunos casos guardan conexión directa con las Recomendaciones de la Subcomisión parlamentaria del Pacto de Toledo —lo que constituiría la “hoja de ruta” natural de las reformas en Seguridad Social—, en otras obedecen a desarrollos ya comprometidos de normas anteriores, en particular de la Ley 27/2011; en otras se trataba de acomodar la legislación vigente al sentido de determinados fallos jurisprudenciales mientras que, por último, parte de las nuevas modificaciones legales encuentran su origen en la propia perentoriedad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la necesidad de obtener recursos para el sistema ante la caída de la recaudación.

La aprobación de la Ley 27/2011 representó un importante avance en el ámbito de la sostenibilidad de las pensiones y de adecuación de la acción protectora del sistema, señalizando la clara voluntad de reforzar su viabilidad económica, aun a costa de asumir un empeoramiento de las condiciones generales de acceso y disfrute a las pensiones por parte de muchos de los nuevos pensionistas. Cabe recordar que los nuevos requisitos, que han comenzado ya a aplicarse a las nuevas altas en pensiones cursadas en 2013, entrarán en vigor de manera progresiva a partir de este año (cuadro III-21).

*Primer año de aplicación
de la Ley 27/2011*

En cuanto al retraso de la edad de jubilación, se trata de uno de los periodos transitorios más cortos e inmediatos de aplicación, de entre los países que han abordado reformas de las pensiones recientemente, en línea con la estrategia europea. Así, en cuanto al retraso de la edad legal de jubilación, en Alemania¹⁸⁰ el periodo para el tránsito de la edad de jubilación de los 65 a los 67 se extiende desde 2012 a 2031; en Austria se elevará la edad a 65 años entre 2024 a 2033; en Dinamarca la edad de 67 años comenzará a exigirse entre 2024 y 2027. En sentido contrario, Francia redujo a 60 años la edad legal ordinaria de jubilación.

180. Aunque en Alemania se ha producido a comienzos de 2014 alguna modificación de interés, como la posibilidad de jubilarse sin penalización a los 63 años para trabajadores con carreras de cotización de 45 o más años.

CUADRO III-21. CALENDARIO DE APLICACIÓN LEY 27/2011 DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Año	Períodos cotizados	Edad de jubilación	Período de cálculo ¹		Años para 100% Base reguladora	Porcentaje Base reguladora ²	Jubilación parcial % base cotización Seguridad Social del trabajador relevado
			Últimos años tomados en cuenta en el período de cálculo	Años para 100% Base reguladora			
2013	35 años y 3 meses o más Menos de 35 años y 3 meses	65 años 65 años y 1 mes	16	16	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	30%
2014	35 años y 6 meses o más Menos de 35 años y 6 meses	65 años 65 años y 2 meses	17	17	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	35%
2015	35 años y 9 meses o más Menos de 35 años y 9 meses	65 años 65 años y 3 meses	18	18	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	40%
2016	36 años o más Menos de 36 años	65 años 65 años y 4 meses	19	19	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	45%
2017	36 años y 3 meses o más Menos de 36 años y 3 meses	65 años 65 años y 5 meses	20	20	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	50%
2018	36 años y 6 meses o más Menos de 36 años y 6 meses	65 años 65 años y 6 meses	21	21	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	55%
2019	36 años y 9 meses o más Menos de 36 años y 9 meses	65 años 65 años y 8 meses	22	22	36 años	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	60%
2020	37 años o más Menos de 37 años	65 años 65 años y 10 meses	23	23	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	65%
2021	37 años y 3 meses o más Menos de 37 años y 3 meses	65 años 66 años	24	24	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	70%
2022	37 años y 6 meses o más Menos de 37 años y 6 meses	65 años 66 años y 2 meses	25	25	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	75%
2023	37 años y 9 meses o más Menos de 37 años y 9 meses	65 años 66 años y 4 meses	25	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	80%

CUADRO III-21. CALENDARIO DE APLICACIÓN LEY 27/2011 DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES (continuación)

Año	Periodos cotizados	Edad de jubilación	Últimos años tomados en cuenta en el periodo de cálculo	Período de cálculo ¹	Años para 100% Base reguladora	Porcentaje Base reguladora ²	Primeros 15 años = 50%. Por cada mes adicional cotizado	Jubilación parcial % base cotización Seguridad Social del trabajador relevado
2024	38 años o más Menos de 38 años	65 años 66 años y 6 meses	Últimos años tomados en cuenta en el periodo de cálculo	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	85%	
2025	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 3 meses	65 años 66 años y 8 meses	Últimos años tomados en cuenta en el periodo de cálculo	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	90%	
2026	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 3 meses	65 años 66 años y 10 meses	Últimos años tomados en cuenta en el periodo de cálculo	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	95%	
Desde 2027	38 años y 6 meses o más Menos de 38 años y 6 meses	65 años 67 años	Últimos años tomados en cuenta en el periodo de cálculo	25	37 años	del mes 1 al 248 = 0,19% del 249 al 264 = 0,18%	100%	

1. Últimos años tomados en cuenta

2. Primeros 15 años = 50%. Por cada mes adicional cotizado.

El alargamiento del periodo de vida profesional que se tiene en cuenta para el cálculo de la pensión, de 15 a 25 años, se produce en un periodo transitorio más corto (2013-2022), teniendo un efecto más intenso que el alargamiento de la edad de jubilación, si se considera que suele ser en los últimos años de cotización en los que los trabajadores reciben salarios más altos. La reforma fue muy valorada por las instituciones europeas, en cuyo último Informe sobre el Envejecimiento (Ageing Report 2012) se ve ya reflejado el importante descenso en las proyecciones de incremento bruto del gasto en pensiones con respecto al anterior informe, atribuible al efecto de la reforma (en 2009, se preveía un incremento del gasto hasta 2050 del 6,2 por 100 del PIB, que en el Informe de 2012 se había reducido al 3,6 por 100 del PIB).

Las perspectivas demográficas de envejecimiento del conjunto de la población, mayor longevidad, aumento de edad media de la población activa y reducción del volumen de esta última aparecen cada vez más como argumentos para justificar la necesidad de profundizar en las estrategias de envejecimiento activo y de prolongación de la vida laboral. Se trata este de uno de los terrenos en los que mayor distancia media entre las preferencias de los propios individuos, la realidad del mundo del trabajo y los objetivos declarados de las políticas. En 2013 apareció un módulo temático especial de la EPA sobre la transición del mercado laboral a la jubilación que, sobre una amplia muestra dentro de la población entre 50 y 69 años¹⁸¹ que ha realizado alguna actividad laboral en algún momento de ese periodo de su vida, indaga en su relación con la actividad laboral, los motivos en su caso de abandono del mercado laboral, los momentos previstos para hacerlo, o la percepción de algún tipo de pensión (cuadro III-22).

Entre la población ocupada entre los 50 y los 69 años, un 5 por 100 cobra una pensión. Este colectivo alega que sigue trabajando, en su mayoría, por motivos económicos (motivo que desciende conforme avanza la edad, y, así, solo una de cada tres personas entre 65 y 69 años que cobra una pensión y continúa trabajando señala que lo hace por cuestiones económicas).

Entre aquellos que ya no están trabajando y cobran una pensión, un 16 por 100, solamente, se encuentra en esta situación por haber alcanzado la edad máxima de jubilación. Así, un 33 por 100 de los hombres y un 24 por 100 de las mujeres han aprovechado condiciones económicas favorables para la jubilación o reunían los requisitos necesarios para recibir una pensión, mientras que en el caso de otro 30 por 100 (tanto para hombres como para mujeres) se debe a problemas de salud o a algún tipo de discapacidad. Un total de 1.165.200 personas se habían jubilado anticipadamente

181. 8.486.200 personas del total de 10.745.800 personas entre dicha franja de edad en el momento de la encuesta.

CUADRO III-22. PERSONAS ENTRE LOS 50 Y LOS 69 AÑOS POR ACTIVIDAD LABORAL Y PERCEPCIÓN DE ALGÚN TIPO DE PENSIÓN
(Números absolutos y porcentaje sobre el total)

	Ocupados	Parados	Inactivos	Total
Cobran pensión	238.800	91.800	2.519.900	2.850.400
	3%	1%	30%	34%
No cobran pensión	4.189.600	757.500	670.000	5.617.000
	49%	9%	8%	66%
No saben	8.700	—	10.100	18.800
	0%	—	0%	0%
Total	4.437.000	849.200	3.200.000	8.486.200
	52%	10%	38%	100%

Fuente: INE, EPA, 2º trimestre de 2012.

(un 14 por 100 de la población objeto de la encuesta y un 46 entre aquellos que ya habían abandonado el mercado de trabajo).

Entre esta población que ha abandonado el mercado laboral, un 44 por 100 hubiera preferido seguir trabajando, frente a un 52 por 100 que no, si bien entre los menores de 65 años es mayoría la población que señala que sí hubiera preferido seguir trabajando, lo que da cuenta de las dificultades para la permanencia en el empleo de los trabajadores en estas franjas de edad¹⁸².

Por último, cabe decir que el recurso a la reducción de jornada como medida de transición hacia la jubilación es poco frecuente en España (afecta a un 5 por 100 de entre aquellos que tienen entre 65 y 69 años, y a porcentajes menores de población entre las franjas de edad anteriores) no habiendo diferencias significativas entre los hombres y las mujeres.

El retraso de la entrada en la situación de jubilación es ya muy perceptible en España, habiéndose superado por primera vez en 2013 la barrera de los 64 años (64,2) de edad media de las nuevas altas en jubilación, lo que está relacionado con el progresivo descenso de las jubilaciones anticipadas¹⁸³: si en 2012 el 42,2 por 100 de las altas de jubilación obedecía a alguna modalidad de jubilación anticipada, en 2013 (hasta agosto), el porcentaje se reducía al 37,37 por 100. Además, durante 2013 se han aprobado nuevas medidas tendentes a restringir el acceso a esta modalidad de jubilación, que auguran una continuación de esta tendencia.

La jubilación se retrasa

En efecto, 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

182. Sobre esta problemática el CES está abordando en estos momentos la elaboración de un Informe de iniciativa propia sobre *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

183. Véase capítulo III.5.4, *Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios*.

envejecimiento activo, introduce, entre otras medidas¹⁸⁴, importantes modificaciones en la regulación de la jubilación anticipada, voluntaria o involuntaria, de la jubilación parcial y la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia o ajena, en determinadas condiciones (cuadro III-23).

Tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Asunto Elbal Moreno¹⁸⁵, que cuestionaba la adecuación de la norma española de cómputo de los pe-

*Protección de los
trabajadores a tiempo
parcial: nuevas reglas*

periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial al derecho comunitario por vulneración del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, también el Tribunal Constitucional español se pronunció sobre esta cuestión, en su Sentencia 61/2013. Se trataba de un litigio cuyos antecedentes de hecho presentaban claras similitudes con el que

originó la Sentencia del Tribunal europeo (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 15/1998¹⁸⁶ 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. Con el fin de superar el vacío legal creado, el 31 de julio de 2013, Gobierno e interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, con la finalidad de revisar con urgencia los preceptos reguladores de algunos aspectos del acceso a las prestaciones, que habían sido declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/2013.

184. Véase capítulo II.2, sobre otras medidas de contenido laboral contempladas por esta norma.

185. Véase Memoria 2012, capítulo III.5.2.

186. 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.

CUADRO III-23. JUBILACIÓN ANTICIPADA: CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 5/2013

Requisitos y cuantías	Ley 27/2011, redacción original	Modificación tras RD-ley 5/2013
Coefficientes reductores por edad	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 2 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 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.
Jubilación anticipada involuntaria		
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	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre
	> 38 años y 6 meses: 1,625	> 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%/tr.
Jubilación anticipada voluntaria		
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	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 2%/Tr
	> 38 años y 6 meses: 1,625	> 38 años y 6 meses < 41 años y 6 meses: 1,875%/Tr
		> 41 años y 6 meses < 44 años y 6 meses: 1,750%
		> 44 años y 6 meses: 1,625%/Tr.

A renglón seguido, se aprobó el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que da nueva redacción a la disposición adicional 7.^a de la Ley general de la Seguridad Social y, particularmente, a la regla segunda de su apartado 1 declarada nula, por lo que se refiere a la fórmula de cálculo de los periodos de cotización para acceder a las correspondientes prestaciones económicas por los trabajadores a tiempo parcial, incluidos los de carácter fijo-discontinuo a tiempo parcial o completo. Se establecen así nuevas reglas respecto a los distintos requisitos determinantes del acceso y cuantía de las distintas prestaciones (recuadro III-17).

Se establece, además, un régimen transitorio de aplicación a los supuestos de denegación de prestaciones por no acreditar el periodo mínimo de cotización, solicitadas con anterioridad al Real Decreto-ley. De cumplirse el periodo mínimo con arreglo a la nueva regulación, los efectos económicos del reconocimiento tendrán una

RECUADRO III-17. PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO PARCIAL. NUEVAS REGLAS DE COTIZACIÓN, ACCESO Y CÁLCULO DE LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES

- a) Cómputo de días de cotización acreditados:** se introduce una nueva fórmula de cálculo para determinar el periodo de cotización considerable para el acceso a las prestaciones (“carencia”) así como para el cálculo de su cuantía. Hasta ahora, los “días teóricos cotizados” se calculaban a partir de la conversión equivalente simple de horas en días, a cuyo resultado se aplicaba un coeficiente multiplicador del 1,5. A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones se deriva de la aplicación del “coeficiente de parcialidad” (porcentaje de jornada realizada a tiempo parcial respecto a la realizada por un trabajador a tiempo completo comparable) sobre el periodo en alta con contrato a tiempo parcial, a lo que se sumarían, en su caso, los días cotizados a tiempo completo. Cuando existe un periodo de carencia mínimo para el acceso a las prestaciones económicas, se ajustará su duración mediante la aplicación del “coeficiente global de parcialidad”, es decir, el porcentaje que representa el total de días de cotización acreditados en el conjunto de la vida laboral del trabajador. Como resultado, se facilita el cumplimiento del requisito de carencia para el acceso a las prestaciones, ajustando su extensión a la intensidad de la parcialidad en cada supuesto concreto de vida laboral.
- b) Cálculo de la cuantía:** como viene ocurriendo hasta ahora, se aplicará el coeficiente del 1,5 al periodo de cotización calculado, eso sí, conforme a la regla recién expuesta. El porcentaje a aplicar sobre la base reguladora se determinará conforme a la escala general, con la excepción del supuesto en que el interesado acredite un periodo de cotización inferior a quince años, supuesto en que el porcentaje a aplicar será el equivalente de aplicar a 50 el porcentaje que represente el periodo de cotización acreditado por el trabajador sobre 15 años.
- c) Pensiones mínimas:** se garantiza el derecho a los complementos a mínimos a los trabajadores a tiempo parcial que no alcancen el importe de la pensión mínima vigente en cada momento.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

retroactividad máxima de tres meses desde la nueva solicitud, con el límite de la fecha de entrada en vigor. Excepcionalmente, será de aplicación este Real Decreto-ley a las prestaciones cuya solicitud se encuentre en trámite a su entrada en vigor. Ya entrado el año 2014, la Ley 1/2014 de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social incorpora en sus mismos términos el contenido del Real Decreto-ley 11/2013.

En el plazo de un año, el Gobierno deberá elaborar un informe sobre el impacto de estas nuevas medidas en el conjunto de los trabajadores a tiempo parcial,

incluyendo también posibles propuestas de adaptación tanto de la cotización como de la acción protectora.

En 2013 se han producido también otros interesantes pronunciamientos jurisprudenciales desde la perspectiva de la extensión de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. Así, 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 viudedad en el supuesto de las parejas de hecho a la circunstancia de que hubieran tenido hijos en común. Otras sentencias del TC han abordado el examen de constitucionalidad de algunas leyes autonómicas por lo que se refiere a la acreditación de las situaciones caracterizadas como uniones de hecho, el alcance de su equiparación a las uniones matrimoniales. Y ya entrado el año 2014, el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo quinto del artículo 174.3 del TRLGSS por vulnerar el principio de igualdad¹⁸⁷.

En materia de seguridad social de los trabajadores migrantes, el procedimiento de cálculo de la pensión vigente en la normativa española fue también cuestionado por la STJUE de 21 de febrero de 2013¹⁸⁸, 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

*Otros fallos
jurisprudenciales de
interés*

187. Sentencia 93/2013, de 23 de abril, que declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables; Sentencia 81/2013, de 11 de abril, que declara inconstitucionales y nulos algunos artículos de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho y, ya entrado el año 2014, la Sentencia del TC de 11 de marzo, que declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS.
188. 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.

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.

Otras modificaciones en las normas de cotización

A la novedad que supone el nuevo sistema de cómputo de las cotizaciones a tiempo parcial, cabe añadir algunas modificaciones relevantes en las cotizaciones a la Seguridad Social que se han ido abordando en distintos momentos del año, con diferentes objetivos y también con consecuencias de distinto signo.

El año comenzó con la entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el artículo 113 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013¹⁸⁹, que estableció las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, cese de actividad de los trabajadores autónomos, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2013. Entre sus previsiones destaca el incremento del 5 por 100 de la base máxima de cotización en el Régimen General, una medida con la que el Gobierno confiaba en aumentar la recaudación en 720 millones de euros.

Por otro lado, en línea con la finalidad de fomentar la contratación, en este caso a tiempo parcial, el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, introducía una reducción del 1 por 100 del tipo de cotización por desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial. Al mismo tiempo, en esa misma norma, y con la finalidad declarada en su Exposición de Motivos de “adoptar medidas urgentes para conseguir la sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social”, el Real Decreto-ley 16/2013, modificaba el artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social, incorporando nuevos conceptos a los hasta ahora ya incluidos en la base de cotización. Se añadían así la totalidad del importe abonado a los trabajadores por pluses de transporte y distancia; las asignaciones asistenciales (por ejemplo, la integridad de los tickets restaurante, guardería, etc.); las contribuciones a aportaciones a Planes de pensiones, primas de seguros de accidente de trabajo, IT o responsabilidad civil; las entregas de acciones o participaciones de la empresa (“bonus en acciones”) y el importe íntegro de los seguros sanitarios así como la totalidad de los gastos normales de manutención y estancia (dietas) generados en el mismo municipio del lugar del trabajo habitual del trabajador y del que constituya su residencia. Únicamente no se computarán en la base de cotización determinadas asignaciones para gastos de locomoción del trabajador que se desplace fuera de su centro habitual de trabajo para su realización; las indemnizaciones por fallecimiento, traslado, suspensiones y despidos; las prestaciones de la Seguridad Social, las mejoras de las prestaciones por IT y las asignaciones destinadas

189. Introducidas en la Orden de cotización ESS/56/2013, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional.

por las empresas para satisfacer gastos de estudios para actualización cuando vengan exigidos por el desarrollo de sus actividades o características del puesto. Además, se establece la obligación del empresario de comunicar a la TGSS todos los conceptos retributivos abonados a sus trabajadores/as, con independencia de su inclusión o no en la base de cotización.

El Real Decreto-ley 16/2013 (disposición adicional segunda) también incorpora un aumento de la base mínima de cotización, equiparándola con la base mínima del Régimen General de asalariados, para los trabajadores incluidos en el RETA, así como a los autónomos societarios al amparo de la Ley 4/1997, de Sociedades laborales, que hayan tenido contratados a diez o más de diez asalariados.

La Ley 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 recoge las mencionadas modificaciones normativas adoptadas a lo largo del año, si bien, en el supuesto anterior, amplía de 10 a 50 trabajadores la horquilla de volumen mínimo de empleados que deben tener los trabajadores autónomos para que les sea aplicable la mencionada equiparación a la base mínima del Régimen General.

Además de las ya señaladas, la Ley 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 incorpora las previsiones establecidas por la Ley 14/2013, de Empleados en su artículo 28, para los casos de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o a tiempo parcial superior al 50 por 100. No subirán para 2014 las bases mínimas de cotización del Régimen General¹⁹⁰, mientras las bases máximas experimentarán una subida del 5 por 100. El resto de las bases se actualizan en un 1 por 100. En el sistema especial para empleados de Hogar establecido en el Régimen General, se congelan para 2014 las bases de cotización por contingencias comunes y profesionales, por la vinculación de su incremento al del salario mínimo interprofesional.

Ya entrado el año 2014, el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, modifica el artículo 128 de la Ley 23/2013, adecuando su regulación en materia de cotización a la Seguridad Social. Se recuperan así las previsiones del Real Decreto 16/2013, en lo referido a la reducción del tipo de cotización por desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial (que se vuelve a situar en 8,3 por 100, un punto por debajo de lo fijado en la LPGE) y a la cuantía de la base mínima de cotización para determinados trabajadores autónomos (que se equipara con la mínima del Régimen General solo para los supuestos en que el trabajador autónomo tenga diez o más asalariados). Curiosamente, con respecto a la equiparación de la base mínima del RETA a la del Régimen General, contemplada como se ha visto primero en el Real Decreto-ley

190. Orden ESS/106/2014, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

16/2013 y luego en la Ley 23/2013, el Real Decreto-ley 1/2014 vuelve a situar el umbral mínimo de empleados para que proceda dicha equiparación en 10 trabajadores, como aparecía en el Real Decreto-ley 16/2013, si bien pospone un mes la entrada en vigor de la elevación de la base mínima del RETA.

Poco después, como ya se ha tratado en el capítulo II de esta Memoria, el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, introduce una llamada “tarifa plana” en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos. Tendrán acceso a esta medida las empresas o autónomos que, con independencia de su tamaño, contraten a un nuevo trabajador indefinido, cuando esta contratación suponga la creación neta de empleo estable¹⁹¹. Habrá que esperar al transcurso de los primeros meses de aplicación de esta medida para calibrar sus repercusiones en términos de recaudación para el sistema.

La futura creación del factor de sostenibilidad formaba parte del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones y se trasladó a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, estando pendiente de desarrollo desde entonces su articulación concreta. Cabe recordar que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, dicha norma introdujo en la Ley general de la Seguridad Social una nueva disposición adicional 59.^a que preveía la revisión quinquenal a partir de 2027 de los parámetros fundamentales del sistema, en función de 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, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Durante 2013 se dieron nuevos pasos tendentes a una anticipación de la introducción del factor de sostenibilidad, dirección a la que ya apuntaban diversas iniciativas abordadas en el año anterior¹⁹², tras una caída de la recaudación tan intensa que provocó la entrada de la Seguridad Social en déficit ya en 2011 (las previsiones lo fijaban para 2020).

Así, a través del 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

191. Sobre los pormenores de esta medida, concebida como instrumento para el fomento del empleo, véase capítulo II.2.2 de esta Memoria.

192. Véase Memoria CES 2012, sobre las previsiones relativas a esta medida en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en la recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012 de España. Ya en 2013, la Comisión Europea volvía a incidir en esta cuestión en sus recomendaciones para España referentes al PNR de 2013, señalando genéricamente la necesidad de culminar la regulación del factor de sostenibilidad a finales de año, COM (2012) 310 final. Bruselas, 30.5.2012.

envejecimiento activo, mediante la disposición adicional novena, se encomendó al Gobierno la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. Tras la presentación por parte del Gobierno de un informe de base sobre el factor de sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social, se acordó por Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 la creación de dicho Comité de expertos, cuyo informe fue presentado el 7 de junio de 2013.

El Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, proponía un factor de sostenibilidad con dos componentes: el primero, el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), respondería en puridad al desarrollo del mandato de la Ley 27/2011 y supone la adecuación de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida, previéndose su aplicación únicamente a los nuevos pensionistas. El segundo, el Factor de Revalorización Anual (FRA) —que no estaba previsto en dicha Ley—, afectaría a todas las pensiones y sustituiría la revalorización actual basada en la evolución del IPC, por un factor que tiene en cuenta diferentes variables relacionadas con la situación financiera del sistema, como son la evolución de los ingresos, el número de pensionistas, el efecto sustitución y la diferencia entre ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico. El informe señalaba además la necesidad de adelantar la aplicación del factor de sostenibilidad a 2014, en lugar de 2027 como establecía la Ley 27/2011 y, en cualquier caso, dentro del periodo 2014-2019.

Posteriormente, el Gobierno elaboró el Anteproyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, que fue remitido al CES para la emisión de dictamen. Si bien la medida de la introducción de un factor de sostenibilidad en sí, tal y como aparecía contemplada en la Ley 27/2011, encontraba su origen en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, y la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, algunos aspectos de su concreción —que no se ajustaban a dicho Acuerdo— y, sobre todo, la novedad de la introducción de un nuevo sistema de revalorización de las pensiones que no garantiza el mantenimiento de su poder adquisitivo, junto con el inhabitual procedimiento que precedió a su aprobación derivaron en que la nueva regulación no lograra concitar el amplio consenso social que hubiera sido deseable en una medida con esta trascendencia para el futuro del sistema y de sus pensionistas¹⁹³.

Así se reflejaba en el dictamen del CES que, no siendo ajeno a la situación coyuntural de las cuentas de la Seguridad Social en los próximos años, ni a los compromisos

*Una reforma sin
consenso*

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

en materia de consolidación fiscal, consideraba conveniente “que se abrieran los cauces del diálogo social pertinentes para, sobre la base del consenso y como se ha hecho en anteriores ocasiones, continuar con el proceso de reforzamiento de la viabilidad del sistema, respetando los principios de contributividad, equidad, solidaridad intergeneracional y suficiencia de las pensiones, y garantizando el derecho a su revalorización, preservando en todo caso su poder adquisitivo”. De hecho, el CES, “consciente de la adversa situación que atraviesa actualmente el sistema, comparte la necesidad de actuar al respecto, para lo cual estima más adecuado llevar a cabo, en el marco del diálogo social y de la Comisión del Pacto de Toledo, una profunda reflexión en torno a la posibilidad de estudiar vías alternativas de financiación del sistema que contribuyan a su sostenibilidad y suficiencia”.

La Ley 23/2013 articula finalmente la concreción del Factor de sostenibilidad, un instrumento que, con carácter automático, permitirá vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Además, se instaure un nuevo sistema para la revalorización de las pensiones contributivas, mediante la creación de un “Índice de revalorización de las pensiones”, que se aplicará ya a partir de 2014, sustituyendo al sistema actual de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año, sistema establecido legalmente a partir de la Ley 24/1997 y que hasta ahora se encontraba recogido en el artículo 48 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, que se modifica con la Ley 23/2013.

RECUADRO III-18. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD E ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

(Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social)

Factor de sostenibilidad (1) $FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$

- Entra en vigor a partir de 2019.
- Se aplicará por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas altas en pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social que se produzcan a partir de esa fecha.
- Será revisado quinquenalmente.
- Se aplicará sin perjuicio del derecho a percepción de los complementos por mínimos.
- Elementos de cálculo: las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de Seguridad Social que elabora la propia Seguridad Social, así como la edad de 67 años como edad de referencia.

RECUADRO III-18. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD E ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES (*continuación*)

(Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social)

Índice de revalorización (2):

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} - \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

- Entra en vigor a partir de 2014.
- Se aplica a todas las pensiones contributivas en vigor (no solo a las de jubilación).
- La expresión matemática del índice considera el total de ingresos y gastos, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, estableciendo además unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,50 por 100 (el Anteproyecto contemplaba el 0,25 por 100 también para el techo máximo).
- Se publicará anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. A efectos de su elaboración, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas correspondientes.
- El ahorro previsto para el Sistema con la incorporación de este índice se sitúa aproximadamente en un 0,7 por 100 del gasto total anual de pensiones contributivas para 2014.

(1) Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

FS₂₀₁₈ = 1.

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

e*₆₇ = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

(2) Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

t+1 = Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{I,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{P,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{S,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

Por primera vez, se aplicaba el nuevo sistema de actualización de las pensiones mediante el Real Decreto 1045/2013, que fijaba en 0,25 por 100 la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014.

Finalmente, ya entrado el año 2014, el Gobierno abordó la elaboración de un Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2014.

5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Administración de la Seguridad Social volvió a registrar déficit en 2013, en el contexto de la crisis económica y de sus efectos sobre el mercado de trabajo. En términos de Contabilidad Nacional¹⁹⁴, y según datos provisionales, el déficit se situó en el 1,16 por 100 del PIB, frente al 0,99 por 100 registrado el año anterior. Las previsiones realizadas a mediados de 2013, después de que el Ecofin acordara ampliar en dos años el plazo otorgado a España para la corrección del déficit excesivo, hasta 2016¹⁹⁵, apuntaban a un déficit de la Seguridad Social del 1,4 por 100, si bien, cabe recordar que inicialmente se estimó un déficit de únicamente el 0,01 por 100 del PIB, tal y como recogía la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016.

El avance del déficit en 2013 se correspondió con un aumento del saldo negativo del sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras), hasta el 1,19 por 100 del PIB, el mantenimiento del déficit del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en niveles similares a los del año anterior (el 0,08 por 100 del PIB) y un ligero superávit del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), del 0,11 por 100. En el ámbito del SEPE, la prolongación de la adversa situación del mercado laboral se ha visto reflejada en una nueva reducción de la tasa de cobertura, debido al agotamiento de las prestaciones percibidas por una parte creciente de los desempleados, lo que se ha traducido en un menor gasto para el sistema, aunque también en menores ingresos por cotizaciones sociales procedentes de los desempleados, tal y como se verá a continuación. Por su parte, el déficit del FOGASA se explica nuevamente por el todavía elevado nivel de indemnizaciones y salarios abonados a los trabajadores de las empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia, frente a unos ingresos por cuotas en descenso como consecuencia de la crisis.

194. El déficit de la Administración de la Seguridad Social, es el que se tiene en cuenta a la hora de determinar el objetivo de estabilidad. Se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

195. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. *Acuerdo por el que se adecúa el objetivo de estabilidad presupuestaria y la deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013*. 12 de julio de 2013.

CUADRO III-24. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2013

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 13/12 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	121.273,96	2,34	100,0
Total operaciones corrientes	120.706,16	2,34	99,5
<i>Cotizaciones sociales</i>	98.093,14	-2,93	80,9
De ocupados	88.877,54	-1,83	73,3
Régimen General	72.126,77	-1,36	59,5
R.E. Trabajadores autónomos	10.386,31	-0,23	8,6
R.E. Agrario	2,29	-97,77	0,0
R.E. Trabajadores del Mar	301,54	2,62	0,2
R.E. Minería del Carbón	158,36	-3,43	0,1
R.E. Empleados de Hogar	1,23	-99,50	0,0
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	5.901,04	-4,69	4,9
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	9.072,37	-12,67	7,5
Cese de actividad de trabajadores autónomos	143,23	2,26	0,1
<i>Transferencias corrientes</i>	18.423,50	52,75	15,2
Del Estado y organismos autónomos	15.693,54	71,62	12,9
De la Seguridad Social	2.690,31	-6,55	2,2
De comunidades autónomas	0,65	-12,16	0,0
De empresas privadas y otros	39,00	3,94	0,0
<i>Otros ingresos corrientes</i>	4.189,52	-13,18	3,5
Tasas y otros ingresos	1.369,51	-9,55	1,1
Ingresos patrimoniales	2.820,01	-14,83	2,3
Total ingresos de capital	567,80	2,80	0,5
Total gastos no financieros	130.182,20	4,72	100,0
Total operaciones corrientes	129.470,67	4,79	99,5
<i>Gastos de personal</i>	2.247,02	-1,02	1,7
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.438,11	-4,47	1,1
<i>Gastos financieros</i>	1,83	-18,30	0,0
<i>Transferencias corrientes</i>	125.783,71	5,02	96,6
Prestaciones contributivas	119.404,49	3,81	91,7
Pensiones	108.579,77	4,90	83,4
Invalidez	11.906,62	1,49	9,1
Jubilación	74.673,25	5,88	57,4
Viudedad	20.148,33	3,24	15,5
Orfandad	1.586,43	8,29	1,2
A favor de familiares	265,14	1,40	0,2
Subsidios y otras prestaciones	7.666,12	-5,81	5,9
Incapacidad temporal	5.051,49	-5,76	3,9
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.128,82	-5,97	1,6
Otras prestaciones ¹	485,81	-5,68	0,4
Otras transferencias corrientes ²	3.158,60	-6,66	2,4
Prestaciones no contributivas	5.004,80	56,98	3,8
Pensiones de invalidez	1.176,95	27,87	0,9
Pensiones de jubilación	1.355,18	26,11	1,0
Prestaciones familiares	1.359,16	37,18	1,0
Prestaciones sociales	1.036,51	2.313,86	0,8
Otros subsidios y prestaciones ³	77,00	-51,69	0,1

CUADRO III-24. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2013 (*continuación*)

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 13/12 (%)	Estructura (%)
Otras transferencias corrientes ⁴	1.367,43	-12,04	1,1
Total operaciones de capital	711,53	-6,81	0,5
Saldo no financiero (millones de euros)	-8.908,24	53,3	-
Saldo no financiero (en % del PIB)	-0,87	-	-

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 transf. corrientes: al Estado, a la Seg. Social, a 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 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.

La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2013

En lo que respecta al sistema de la seguridad Social, el déficit en términos de ejecución presupuestaria¹⁹⁶ se situó en 2013 en el 0,87 por 100 del PIB, frente al 0,55 por 100 del año anterior, tras acumular un saldo negativo de 8.908,24 millones de euros, resultado de un avance de los gastos no financieros del 4,7 por 100, frente a un crecimiento de los ingresos del 2,3 por 100.

El aumento de los ingresos se debió exclusivamente al importante incremento de las transferencias procedentes del Estado para el pago de los complementos a mínimos y de las prestaciones de carácter no contributivo, mientras que los ingresos por cotizaciones sociales siguieron cayendo, dando lugar a un nuevo déficit del segmento contributivo, por segundo año consecutivo. En este contexto, en 2013 se formalizaron nuevas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por un importe de 11.648 millones de euros, al objeto de aliviar las tensiones de liquidez del sistema y hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión. Asimismo, se volvió a disponer del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas, por un total de 300 millones de euros.

Ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Los ingresos no financieros del sistema, que venían reduciéndose desde el año 2009, aumentaron un 2,3 por 100 en 2013 —tras un retroceso del 2,5 por 100 el año anterior—, incremento que respondió en su totalidad a la evolución de las transferencias procedentes del Estado, puesto que los ingresos por cotizaciones sociales siguieron cayendo.

196. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras, incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos).

Con una participación del 81 por 100 sobre los ingresos totales del Sistema, las cotizaciones sociales disminuyeron un 2,9 por 100, debido tanto a la caída de las cotizaciones procedentes de los ocupados (-1,8 por 100), principalmente en el Régimen General de la Seguridad Social, como las procedentes del desempleo y de las bonificaciones al fomento del empleo de los desempleados (-12,7 por 100), por la reducción de la tasa de cobertura. Por su parte, las cotizaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos aumentaron un 2,3 por 100, aunque debido a su reducido peso sobre el total, el 0,1 por 100 de los ingresos, apenas tuvo efecto sobre el sistema. En el caso de las cotizaciones procedentes de los trabajadores ocupados, la caída de ingresos se suavizó respecto a los años precedentes, en línea con el comportamiento de la afiliación en alta, que como se verá a continuación, modera su ritmo de descenso en 2013, si bien, cabe señalar que dicha mejora se basa en afiliaciones con una serie de características que apuntan hacia bases de cotización reducidas y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema.

Las transferencias corrientes, por su parte, se incrementaron un 52,7 por 100 en 2007, aumentando su participación sobre los ingresos del sistema, hasta el 15,2 por 100 del total. La totalidad del aumento se correspondió con la evolución de las transferencias procedentes del Estado, que crecieron un 71,6 por 100, tras la total asunción por parte del Estado de la financiación de los complementos a mínimos, así como por el aumento del importe dirigido a la financiación de las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares, por obligaciones pendientes de ejercicios anteriores.

La partida de otros ingresos corrientes cayó un 13,2 por 100, que cabe atribuir principalmente a la disminución de los ingresos patrimoniales, donde se incluyen los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En último lugar, los recursos de capital, con un peso del 0,5 por 100 de los ingresos totales, mostraron un incremento del 2,8 por 100.

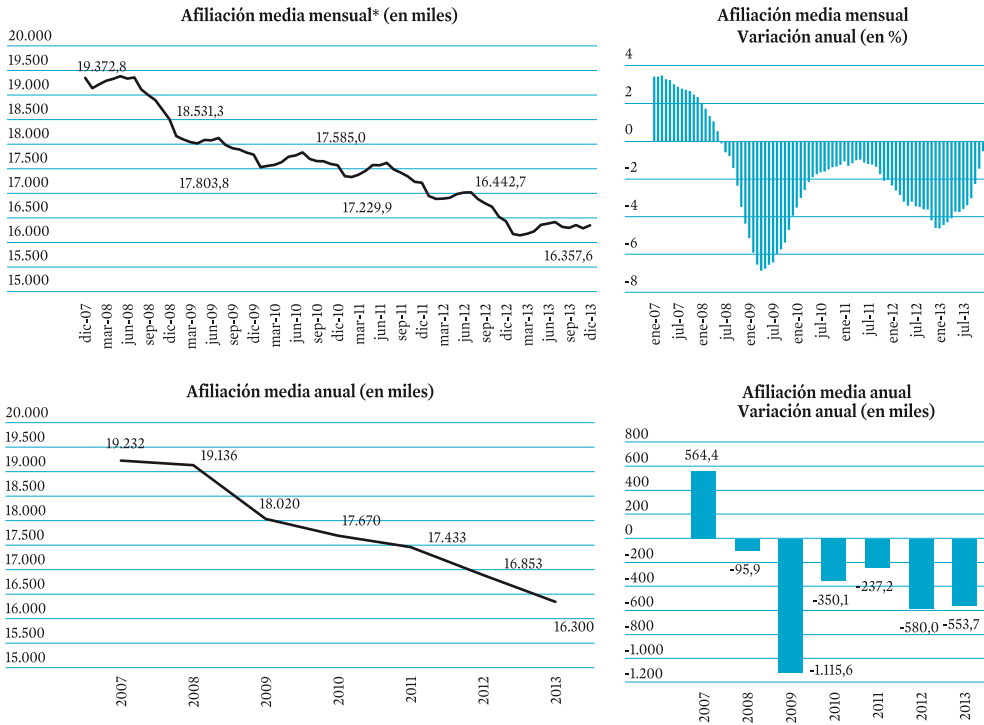
La afiliación en alta a la Seguridad Social, principal origen de los ingresos del sistema, continuó cayendo en 2013, por sexto año consecutivo, aunque a ritmos cada vez más moderados a medida que avanzaba el año¹⁹⁷. Así, tras comenzar el ejercicio con un retroceso interanual del 4,6 por 100, en el mes de diciembre el descenso fue del 0,5 por 100, cerrando 2013 con 16.357.640 afiliaciones en alta (gráfico III-28). En media anual, sin embargo, la pérdida de afiliación fue muy similar a la de 2012, con 553.695 afiliados menos, situándose en el conjunto del año en 16.299.515 afiliados, lo que supone el nivel más bajo desde 2002.

Se modera la caída de la afiliación en alta a la Seguridad Social

Durante los primeros meses de 2014 se fue consolidando poco a poco la mejora de la afiliación en alta, registrándose por primera vez desde el inicio de la crisis tasas de variación interanual positivas durante los meses de febrero y marzo, del 0,38 y el 0,71 por

197. Para un análisis detallado de la evolución del empleo en 2013 véase el capítulo II.1.2 de esta Memoria.

GRÁFICO III-28. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2013
(En miles y porcentaje)



* Los datos se corresponden con los meses de diciembre de cada ejercicio.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

100, respectivamente. Dicha mejora se centró mayoritariamente en el régimen de Autónomos, donde la afiliación creció en marzo un 1,8 por 100 en tasa interanual, frente a un avance del 0,5 por 100 en el Régimen General, y únicamente en la actividad de los servicios, manteniéndose en el resto de sectores descensos de la afiliación.

Como viene siendo habitual desde el inicio de la crisis, la caída de la afiliación en 2013 volvió a centrarse fundamentalmente en los varones, con un descenso de 76.180 afiliaciones (-0,9 por 100), equivalente a prácticamente el 90 por 100 del retroceso total (cuadro III-25). Desde finales de 2007, último año de expansión económica, se han perdido un total de 2.435.769 afiliaciones masculinas, frente a 579.368 afiliaciones femeninas, lo que ha llevado a un aumento de la proporción de mujeres sobre la afiliación total, desde el 42,18 por 100 al 46,41 por 100 en diciembre de 2013.

Por grupos de edad, se observan retrocesos de la afiliación en alta laboral en el conjunto de la población menor de 39 años y, muy especialmente, en la cohorte comprendida entre los 30 y los 34 años, donde en un año se llegan a destruir 117.752 afiliaciones. En el resto de edades aumenta el número de afiliados, con cerca de 80.000 nuevas afiliaciones en el tramo de 50 y 59 años.

CUADRO III-25. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2012			Diciembre 2013	
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Total	16.442.681	16.357.640	100,0	-0,5	-85.041
Sexo					
Varones	8.842.105	8.765.925	53,6	-0,9	-76.180
Mujeres	7.600.576	7.591.715	46,4	-0,1	-8.861
Grupo de edad					
De 16 a 19 años	69.353	65.405	0,4	-5,7	-3.948
De 20 a 24 años	711.977	688.158	4,2	-3,3	-23.819
De 25 a 29 años	1.605.382	1.553.617	9,5	-3,2	-51.764
De 30 a 34 años	2.317.807	2.200.055	13,4	-5,1	-117.752
De 35 a 39 años	2.645.761	2.636.190	16,1	-0,4	-9.571
De 40 a 44 años	2.464.814	2.488.432	15,2	1,0	23.617
De 45 a 49 años	2.281.521	2.296.467	14,0	0,7	14.946
De 50 a 54 años	1.932.556	1.965.380	12,0	1,7	32.824
De 55 a 59 años	1.404.714	1.451.473	8,9	3,3	46.759
De 60 a 64 años	887.392	888.174	5,4	0,1	783
65 y más años	121.223	124.101	0,8	2,4	2.877
Regímenes					
Régimen General	13.352.736	13.243.825	81,0	-0,8	-108.911
<i>Procedentes del R. General</i>	12.120.442	12.029.633	73,5	-0,7	-90.809
<i>Cuidadores no profesionales</i>	24.555	16.859	0,1	-31,3	-7.696
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	817.840	790.414	4,8	-3,4	-27.426
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	414.454	423.778	2,6	2,2	9.324
R.E. Autónomos	3.024.652	3.050.341	18,6	0,8	25.689
<i>Sistema normal</i>	2.827.677	2.855.552	17,5	1,0	27.875
<i>Sistema especial trabajad. agrarios (S.E.T.A)</i>	196.975	194.789	1,2	-1,1	-2.186
R.E. Trabajadores del Mar	59.252	59.074	0,4	-0,3	-178
<i>Cuenta ajena</i>	45.639	45.671	0,3	0,1	31
<i>Cuenta propia</i>	13.613	13.403	0,1	-1,5	-209
R.E. Minería del Carbón	4.737	4.357	0,0	-8,0	-380
R.E. Empleados Hogar ⁽¹⁾	1.304	43	0,0	-96,7	-1.261
Actividad económica					
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.168.246	1.140.502	7,0	-2,4	-27.745
Industria	2.056.784	2.011.387	12,3	-2,2	-45.397
Construcción	1.043.656	968.339	5,9	-7,2	-75.317
Servicios	12.173.996	12.237.412	74,8	0,5	63.416
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)⁽²⁾	12.021.986	11.931.152	100,0	-0,8	-90.834,0
Ingenieros y licenciados	1.208.872	1.218.413	10,2	0,8	9.541
Ingenieros técnicos. Peritos	955.695	962.941	8,1	0,8	7.246
Jefes administrativos	595.042	574.010	4,8	-3,5	-21.032
Ayudantes no titulados	475.472	473.579	4,0	-0,4	-1.893
Oficiales administrativos	1.697.405	1.666.314	14,0	-1,8	-31.091
Subalternos	606.622	598.145	5,0	-1,4	-8.477
Auxiliares administrativos	1.589.072	1.577.874	13,2	-0,7	-11.198
Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.050.869	1.988.133	16,7	-3,1	-62.736

CUADRO III-25. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013
(continuación)

Afilia do s en alta laboral	Diciembre 2012		Diciembre 2013		
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Oficiales de 3. ^a y especialistas	1.254.882	1.242.904	10,4	-1,0	-11.978
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.581.683	1.623.481	13,6	2,6	41.798
Trabajadores menores 18 años	6.372	5.358	0,0	-15,9	-1.014
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S. E. Hogar y Agrario)	12.120.442	12.029.632	100,0	-0,7	-90.809,6
Formación y prácticas	117.600,87	152.769,49	1,3	29,9	35.168,6
Indefinidos	7.897.095,84	7.683.550,10	63,9	-2,7	-213.545,7
<i>Jornada completa</i>	6.367.616,4	6.115.158,6	50,8	-4,0	-252.457,9
<i>Jornada parcial</i>	1.284.308,2	1.313.193,9	10,9	2,2	28.885,7
Fijos discontinuos	245.171,2	255.197,7	2,1	4,1	10.026,4
Temporales	3.109.844,8	3.185.487,7	26,5	2,4	75.642,9
<i>Jornada completa</i>	1.786.695,30	1.788.862,34	14,9	0,1	2.167,0
<i>Jornada parcial</i>	1.323.149,54	1.396.625,39	11,6	5,6	73.475,8
Otros	995.900,53	1.007.825,12	8,4	1,2	11.924,6

(1) El 30 de junio de 2012 se extinguió el R.E. de Empleados de Hogar, que pasó a incorporarse al Régimen General, con la excepción de los trabajadores discontinuos para las situaciones de IT/Maternidad iniciadas con anterioridad a su extinción.

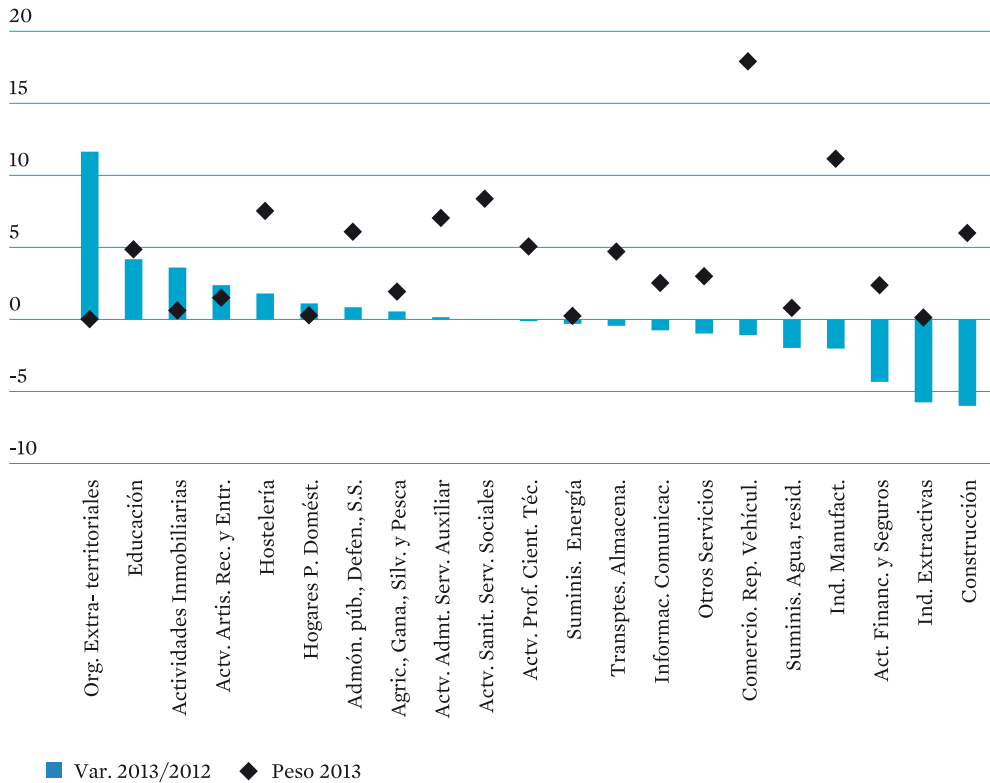
(2) Afiliación en alta a 31 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Dic. 2013.*

Tras la completa integración de los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, a finales de 2013 la distribución de la afiliación por regímenes mostraba ya una clara dualidad entre el Régimen General, que agrupa ya al 81 por 100 del total y el RETA, con un peso del 18,6 por 100, siendo, en consecuencia, prácticamente testimonial la presencia de los regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. Se da cumplimiento así, prácticamente, a la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, que en el Informe de evaluación y reforma de 2010 señalaba la necesidad de “culminar el proceso de simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia”.

En el Régimen General, la afiliación en alta laboral cayó en diciembre de 2013 un 0,8 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, lo que equivale a 108.911 afiliaciones, de las cuales, 90.809 se correspondieron con el antiguo Régimen General y 27.426 con el sistema especial agrario. Por su parte, las afiliaciones procedentes del antiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar aumentaron un 2,2 por 100, esto es, en 9.324 afiliaciones. En el caso del RETA, los últimos meses de 2013 registraron tasas de variación interanual positivas, por primera vez desde diciembre de 2007, cerrando 2013 con un avance del 0,8 por 100, equivalente a 25.689 afiliaciones. Finalmente, la afiliación en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar cayó un 0,3 por 100, y un 8 por 100 en el caso del Régimen Especial de Minería del Carbón.

GRÁFICO III-29. AFILIADOS MEDIOS POR SECCIONES DE ACTIVIDAD (CNAE 2009) EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EL RETA. DICIEMBRE DE 2013
(Variación anual y peso sobre el total, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

El sector servicios fue la única actividad en la que se apreció un avance de la afiliación en alta, concretamente un 0,5 por 100, que supone un total de 63.416 afiliaciones y, en base a su importancia relativa, las ramas que mostraron un mejor comportamiento fueron la hostelería y la educación (gráfico III-29). Esta última actividad logró recuperar buena parte de la pérdida de afiliación sufrida en 2012, en el contexto de recorte de gastos de las Administraciones públicas. Sin embargo, la principal rama de servicios, el comercio, con un peso sobre la afiliación total del entorno del 18 por 100, siguió mostrando tasas de variación negativas.

La construcción volvió a registrar los peores resultados, con un retroceso de la afiliación en alta del 7,2 por 100 respecto a diciembre de 2012 (75.317 afiliaciones menos), caída que, no obstante, mejora las tasas de variación negativas de dos dígitos registradas en los últimos años de crisis. En cualquier caso, su participación sobre la afiliación total se ha reducido considerablemente, desde cerca del 13 por 100 a finales

de 2007, a algo menos del 6 por 100 en diciembre de 2013. Por su parte, la afiliación en la industria cayó un 2,2 por 100 (-45.397), y un 2,4 por 100 en el sector primario (-27.745 afiliaciones).

En consonancia en gran medida con la evolución de la afiliación por actividades económicas, los grupos de cotización que han venido registrando las mayores caídas en los últimos años han sido las correspondientes a las categorías más bajas, por este orden: Oficiales de 1.^a y de 2.^a, Trabajadores mayores de 18 años no cualificados; Oficiales de 3.^a y Especialistas y Auxiliares Administrativos; concentrando entre estos cuatro grupos de cotización el 88,6 por 100 de la pérdida total de afiliación en alta laboral entre diciembre de 2007 y el mismo periodo de 2013. Por el contrario, las categorías más altas, ingenieros y licenciados y, en menor medida, ingenieros técnicos y peritos, muestran ligeros avances en este periodo. En 2013 se mantuvo esta misma tendencia, con un deterioro especialmente notable de la afiliación correspondiente a oficiales de 1.^a y 2.^a (-3,1 por 100 respecto a diciembre de 2012), oficiales administrativos (-1,8 por 100) y jefes administrativos (-3,5 por 100). Destaca, sin embargo, la evolución mostrada por la afiliación de trabajadores mayores de 18 años no cualificados, que crece un 2,6 por 100, equivalente a 41.798 afiliaciones nuevas. Entre los ingenieros, licenciados y peritos, la afiliación se incrementó en 16.787 efectivos, equivalente a un avance interanual del 0,8 por 100.

En lo que respecta a la evolución de la afiliación en alta por tipología de contrato y de jornada laboral, los datos que proporciona el Ministerio de Empleo y Seguridad

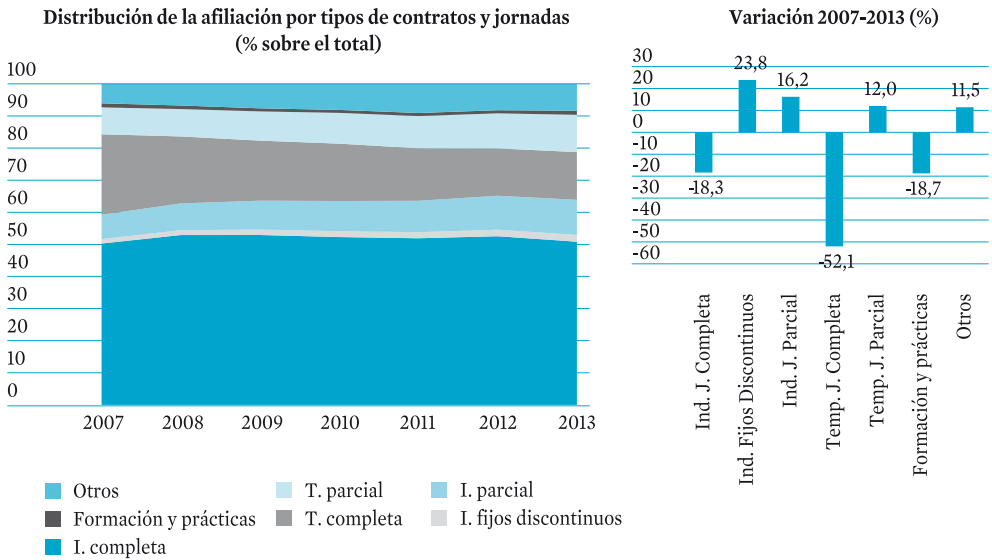
Avanza la afiliación a tiempo parcial

Social muestran un descenso significativo en el número de afiliaciones en alta correspondiente a jornada de trabajo a tiempo completo durante el periodo 2007-2013: del 52,1 por 100 en el caso de los contratos temporales y del 18,3 por 100 en los indefinidos. Sin embargo, las relacionadas con jornada a tiempo parcial aumentan en este periodo un 12 por 100 en la contratación temporal y un 16,2 por 100 en la indefinida, del mismo modo que crece un 23,8 por 100 la afiliación con contratos indefinidos de carácter fijo discontinuo (gráfico III-30). Los datos más recientes, correspondientes a diciembre de 2013, muestran avances de la afiliación a tiempo parcial del 5,6 por 100 en la contratación temporal y del 2,2 por 100 en la indefinida (102.361,5 afiliaciones más entre ambas), mientras que, por el contrario, las relativas a contratos indefinidos a jornada completa caen un 4 por 100, lo que supone una pérdida de 252.458 afiliaciones respecto al mismo periodo del año anterior (cuadro III-25).

La afiliación extranjera continúa deteriorándose

Los extranjeros continuaron sufriendo con especial virulencia las consecuencias de la crisis económica sobre el mercado laboral, con una evolución de la afiliación en alta a lo largo del año mucho más negativa que la registrada por la población española. Así, en diciembre de 2013, la

GRÁFICO III-30. AFILIACIÓN EN ALTA POR TIPO DE CONTRATO Y JORNADA LABORAL, 2007-2013
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

afiliación extranjera cayó un 6,2 por 100, por encima del retroceso del 5,4 por 100 registrado en el mismo periodo de 2012, mientras que entre la población española se observó un ligero avance del 0,1 por 100. De esta manera, 2013 cerró con 1.543.306 afiliados extranjeros, el 9,4 por 100 de la afiliación total, porcentaje que en 2008 se aproximaba al 11 por 100 (cuadro III-26). Dicho comportamiento está en consonancia con la evolución del saldo migratorio de los extranjeros, que en los años recientes cae de manera significativa, como resultado de un crecimiento de las emigraciones muy superior al de las inmigraciones.

La pérdida de afiliación, cifrada en 102.544 efectivos, se reparte en porcentajes muy similares entre varones y mujeres, y afecta en mayor medida a la población procedente de países no comunitarios. Entre las nacionalidades mayoritarias, la única que muestra un aumento de la afiliación en alta es la china, que con un crecimiento interanual del 1,8 por 100, pasa a situarse como el tercer país extranjero con mayor número de afiliaciones, por delante de Ecuador y detrás de Rumanía y Marruecos.

El único régimen que muestra un avance de la afiliación es el de Autónomos, con 8.914 afiliaciones más que en diciembre de 2012, mientras que en el Régimen General la afiliación retrocede un 7,8 por 100, siendo especialmente significativa la caída registrada por el S.E. Agrario (-15,3 por 100) y, en menor medida, el Régimen de Hogar (-2,8 por 100). También es generalizada la caída de la afiliación por sectores de actividad, mostrando un especial deterioro la construcción y el sector primario, con tasas de variación negativas del entorno del 14 por 100 en ambos casos.

CUADRO III-26. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013

	Afiliados	Distribución (%)	Peso sobre afiliación total (%)	Var. 2013/2012	
				Relativa (%)	Absoluta
Total	1.543.306	100,0	9,4	-6,2	-102.544
Sexo					
Varones	826.350	53,5	9,4	-6,0	-52.686
Mujeres	716.931	46,5	9,4	-6,5	-49.857
Procedencia					
Unión Europea	587.168	38,0	—	-4,2	-25.730
Países fuera de la UE	956.138	62,0	—	-7,4	-76.815
Regímenes					
Régimen General	1.315.540	85,2	9,9	-7,8	-110.651
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>902.644</i>	<i>58,5</i>	<i>7,5</i>	<i>-7,1</i>	<i>-69.165</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>194.115</i>	<i>12,6</i>	<i>24,6</i>	<i>-15,3</i>	<i>-35.108</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>218.781</i>	<i>14,2</i>	<i>51,6</i>	<i>-2,8</i>	<i>-6.378</i>
R.E. Autónomos	223.979	14,5	7,3	4,1	8.914
R.E. Trabajadores del Mar	3.487	0,2	5,9	-7,4	-277
R.E. Minería del Carbón	300	0,0	6,9	-36,1	-170
Actividad económica*					
Agricultura, Ganadería y Pesca	185.082	12,1	16,2	-14,3	-30.872
Industria	102.154	6,7	5,1	-6,9	-7.560
Construcción	86.781	5,7	9,0	-14,4	-14.597
Servicios	1.151.403	75,5	9,4	-3,8	-45.882

* Datos correspondientes al último día del mes.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

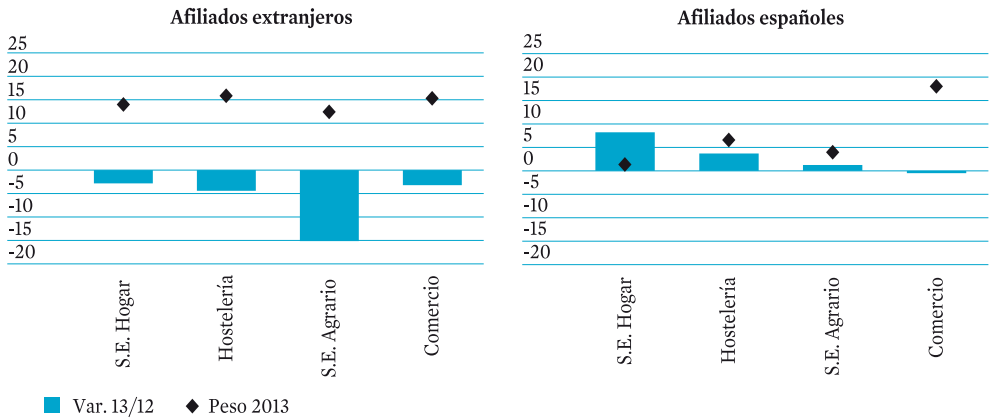
Los principales sectores de actividad en los que se concentra la afiliación extranjera son, por este orden, Hostelería, Comercio, S.E. Hogar y S.E. Agrario, representando entre los cuatro cerca del 60 por 100 del total. Todos ellos registran tasas de variación interanual negativas en diciembre de 2013, que contrastan con los avances mostrados en estas actividades entre la afiliación española, salvo en el caso del comercio, donde prácticamente se estanca.

Se constata, en consecuencia, cómo la intensidad de la crisis y sus devastadores efectos sobre el mercado laboral está dando lugar a cierta sustitución de trabajadores extranjeros por españoles en una serie de actividades que durante la etapa de crecimiento económico desarrollaban principalmente los trabajadores extranjeros.

Por tanto, si bien es cierto que en términos agregados, la afiliación total en alta a la Seguridad Social modera su ritmo de caída en 2013, dicha mejora se basa en afiliaciones con una serie de características que apuntan hacia menores bases de cotización y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema¹⁹⁸. Así, el hecho de que únicamente

198. A lo largo de 2013 y principios de 2014 se han introducido diversas modificaciones que afectan a las bases de cotización, como el incremento de las bases máximas en un 5 por 100, la consideración de nuevos conceptos salariales, o la introducción de una “tarifa plana” para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos, cuyos efectos se empezarán a hacer patentes en 2014. Véase epígrafe 5.2 de esta Memoria.

GRÁFICO III-31. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2013
(En tasa de variación anual y peso sobre el total, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2013 y Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

crezca la afiliación en el Régimen Especial de Autónomos y dentro del General, solo en el S.E. de Empleados de Hogar, que aumente la significación de las jornadas laborales a tiempo parcial, o que el grupo de cotización que registra un mayor avance en el número de afiliaciones sea el de trabajadores mayores de 18 años no cualificados, unido a la tendencia generalizada hacia la moderación salarial, implica bases de cotización de los afiliados en alta laboral más reducidas y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema de la Seguridad Social, los cuales, ya de por sí, se han visto especialmente mermados en los últimos años de crisis por la destrucción de empleo.

Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros del sistema crecieron un 4,7 por 100 en 2013, frente al 1,8 por 100 registrado el año anterior (cuadro III-25), diferencia que se explica fundamentalmente por la recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de los empleados públicos, por una caída menos intensa del gasto en incapacidad temporal, y por el importante aumento registrado por los gastos en prestaciones no contributivas.

Siguiendo con la política de ajuste que ha venido realizando la Administración pública desde mediados del año 2010, dirigida a alcanzar el objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento, los gastos corrientes de bienes y servicios cayeron un 4,5 por 100 en 2013 y un 1 por 100 los gastos en personal.

Las transferencias corrientes aumentaron un 5 por 100, debido al avance, en un 3,8 por 100, del gasto en prestaciones contributivas, que representan el 92 por 100 del gasto total no financiero del sistema, así como al de las prestaciones no contributivas, que aunque mantiene un peso muy reducido sobre el gasto total, de algo menos del 4 por 100, aumentaron un 57 por 100.

Dentro de las prestaciones contributivas, el aumento del gasto se centró exclusivamente en las pensiones, con un aumento de un 4,9 por 100, que supera ligeramente al avance del año anterior, aunque se sitúa todavía por debajo de la media de los años previos a la crisis, debido a la menor revalorización de la cuantía de las pensiones, que en 2013 fue del 1 por 100 con carácter general (el 2 por 100 en el caso de las pensiones inferiores a 1.000 euros mensuales), suspendiéndose su actualización conforme a la evolución del IPC¹⁹⁹. El gasto en pensiones que más crece es el correspondiente a jubilación, que con un peso de cerca del 70 por 100 del gasto total en pensiones contributivas, muestra un avance del 5,9 por 100, en base al 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. Entre las restantes clases de pensiones, destaca el avance en un 8,3 por 100 de las pensiones de orfandad, mientras que el gasto en pensiones de viudedad aumenta un 3,2 por 100 y un 1,5 por 100 el correspondiente a invalidez.

Por su parte, el gasto en subsidios y otras prestaciones, cuyas principales partidas son las prestaciones por incapacidad temporal, las de maternidad, paternidad y riesgo del embarazo, volvió a mostrar un comportamiento muy negativo, con una caída del 5,8 por 100, acorde con el descenso del empleo, aunque algo menos que el año anterior.

Finalmente, tras dos años consecutivos de caídas, el gasto en prestaciones no contributivas aumentó un 57 por 100 en 2013; comportamiento que es coherente con lo señalado anteriormente para los ingresos por transferencias corrientes procedentes del Estado. La partida que mejor explica esta evolución es la de prestaciones sociales, que crece un 2.313,9 por 100 respecto al año anterior, debido al pago puntual, en 2013, de las obligaciones pendientes de ejercicios anteriores de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas de invalidez y jubilación aumentó un 27 por 100, y un 37,2 por 100 el correspondiente a prestaciones familiares, mientras que el gasto no contributivo en otros subsidios y prestaciones (maternidad no contributiva, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones de la LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL y otras prestaciones e indemnizaciones) cayó un 51,7 por 100.

Presupuesto de la Seguridad Social para 2014

El presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2014 se enmarca en la estrategia de política económica del Gobierno, recogida en el Programa de Estabilidad 2013-2016 y en el Programa Nacional de Reformas 2013, dirigida a la eliminación del déficit excesivo, en base a las directrices establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

199. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-27. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2014

	Presupuesto	Presupuesto	Variación
	2013	2014	
	Mill. euros	Mill. euros	%
Sistema de la Seguridad Social			
Total ingresos no financieros	125.677,4	119.691,1	-4,76%
<i>Cotizaciones sociales</i>	105.863,2	102.839,9	-2,86%
De empresas y trabajadores	97.605,0	93.935,2	-3,76%
De desempleados	8.137,6	8.799,5	8,13%
De Mutuas por cese de actividad	120,6	105,2	-12,71%
<i>Transferencias</i>	15.598,0	13.040,6	-16,40%
Del Estado para financiar:	15.537,3	12.982,0	-16,45%
Complementos a mínimos	7.895,3	7.633,0	-3,32%
Pensiones no contributivas	2.628,6	2.321,0	-11,70%
Prestaciones familiares	2.320,0	1.369,5	-40,97%
Servicios sociales del IMSERSO	2.331,2	1.298,6	-44,29%
Otras transferencias del Estado	362,2	359,9	-0,64%
Otras transferencias	60,8	58,7	-3,46%
Operaciones de capital	20,7	18,9	-8,67%
Otros ingresos no financieros	4.195,5	3.791,7	-9,62%
Total gastos no financieros	125.794,9	129.436,1	2,89%
<i>Gastos de personal</i>	2.313,4	2.326,6	0,57%
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.552,7	1.564,1	0,73%
<i>Gastos financieros</i>	15,9	16,1	1,32%
<i>Transferencias corrientes</i>	121.697,3	125.318,9	2,98%
Pensiones contributivas	106.350,1	112.102,6	5,41%
Pensiones no contributivas	2.475,6	2.166,1	-12,50%
IT, Maternidad y otras	8.213,0	7.131,7	-13,17%
Protección a la familia	1.346,8	1.682,8	24,94%
Otras prestaciones	283,3	265,1	-6,43%
Prestaciones sociales	1.335,9	268,3	-79,92%
Farmacia	45,6	46,5	1,95%
Otras transferencias	1.647,0	1.655,9	0,54%
Operaciones de capital	215,7	210,4	-2,43%
Saldo no financiero	-117,47	-9.744,91	-9.627,4

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Presupuesto de la Seguridad Social*, 2014.

Para el año 2014 se prevé un déficit por operaciones no financieras de 9.744,91 millones de euros, que responde principalmente a una nueva caída de los ingresos por cotizaciones sociales, al descenso de las transferencias procedentes del Estado, y al aumento del gasto en pensiones contributivas (cuadro III-27). La partida de ingresos por cotizaciones sociales seguirá estando marcada por la adversa situación que atraviesa el mercado de trabajo, previéndose una caída de cerca del 5 por 100 respecto al año anterior. No obstante, la comparación entre el presupuesto de 2014 y el correspondiente a 2013 ha de tomarse con cautela, dado que este último preveía, como se señaló anteriormente, equilibrio presupuestario, habiéndose registrado finalmente un déficit del sistema del 0,87 por 100 del PIB, como se vio anteriormente.

La evolución de los ingresos recoge, entre otras medidas, el incremento del 5 por 100 de las bases máximas de cotización, aunque no contempla otras aprobadas con posterioridad a la elaboración de los presupuestos, pero con efecto en 2014, como la introducción de nuevos conceptos a la base de cotización²⁰⁰ (pluses de transporte y distancia, asignaciones asistenciales, etc.), o de la “tarifa plana” en la cotización de la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos²⁰¹. El presupuesto de ingresos incluye, asimismo, una importante reducción de las transferencias corrientes procedentes del Estado para la financiación de prestaciones de carácter no contributivo, que responde fundamentalmente a que el presupuesto de 2013 incorporaba la financiación de obligaciones pendientes de ejercicios anteriores de nivel no contributivo.

Por el lado de los gastos, se recoge el impacto de la introducción del nuevo índice de revalorización de las pensiones, previéndose una revalorización del conjunto de pensiones del sistema del 0,25 por 100 en 2014, que unido al incremento del colectivo de pensionistas y al efecto sustitución, explica un incremento de las pensiones contributivas del 5,4 por 100. El resto de prestaciones, excepto las de protección a la familia, disminuyen respecto a lo presupuestado el año anterior, dando lugar a una desaceleración en el ritmo de crecimiento de las transferencias corrientes. Por su parte, las principales líneas de actuación en gastos corrientes y de personal siguen centrándose en la austeridad, con la congelación de los salarios públicos y el cuasi estancamiento de los gastos corrientes de bienes y servicios.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2013 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 53.744.1 millones de euros, equivalente al 5,3 por 100 del PIB, tras haberse reducido un 14,7 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia de las disposiciones realizadas, por segundo año consecutivo, para hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema, en el contexto de la crisis.

Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, último ejercicio en el que el sistema arrojó superávit, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir el excedente acumulado de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, derivados de la gestión de la prestación de incapacidad por contingencias comunes, que se situaba en 2013 en 1.092 millones de euros. Además, los rendimientos derivados de la inversión del Fondo ascendieron en 2013 a 2.187 millones de euros, con lo que el total acumulado desde su creación en el año 2000 se sitúa en 19.190,6 millones de euros. Desde el inicio de la crisis, la política de inversión del Fondo de Reserva

200. Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

201. Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

CUADRO III-28. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2013

(Millones de euros)

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
Dotación por año			
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
2013	0,00	0,00	0,00
Subtotal dotaciones			52.112,9
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			1.092,0
Rendimientos netos			19.190,6
Subtotal Fondo			
Disposiciones acumuladas			-18.651,0
Total Fondo (31/12/2013)			53.744,0
% del PIB			5,3

Fuente: *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2013*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

se ha centrado fundamentalmente en deuda pública española, la cual en 2013 tenía una participación del 89,76 por 100 del total, frente al 10,24 por 100 que representa la parte del fondo invertida en deuda extranjera procedente de Alemania, Países Bajos y Francia. La rentabilidad media anual alcanzó en 2013 el 9,14 por 100 y el 4,56 la rentabilidad acumulada.

Como consecuencia del déficit que atraviesa la Seguridad Social, ante la importante caída de ingresos por cotizaciones sociales, la necesidad de aliviar las tensiones de liquidez del sistema y hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, llevó a que en 2012 se formalizaran las primeras disposiciones del Fondo, por un total de 7.003 millones de euros, para lo cual fue preciso modificar su normativa. Así, mediante el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, se establecía 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, y el límite de disposición se corresponderá con 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, que al efecto elabore la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En 2013, las disposiciones del Fondo ascendieron a 11.648 millones de euros, que se materializaron en los siguientes plazos: 4.500 millones en el mes de julio (en 2 operaciones de 3.500 y 1.000 millones de euros), 1.000 millones en agosto, 720 millones en octubre y 5.428 millones en diciembre (2 operaciones de 5.000 y 428 millones de euros). Del mismo modo, se volvió a recurrir al Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por un importe de 300 millones de euros.

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, las pensiones contributivas que, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, constituyen una fuente importante de ingresos para 8,3 millones de personas. La gran mayoría son pensiones de jubilación, cuyo gasto muestra anualmente tasas de variación superiores al del resto de prestaciones, en base tanto a la evolución del colectivo de pensionistas, marcado por el paulatino envejecimiento de la población, como del crecimiento de la cuantía de las pensiones, por el efecto sustitución entre altas y bajas, y a la revalorización anual. Por su parte, las prestaciones no contributivas, dirigidas a aquellas personas que no habiendo podido acceder a la esfera contributiva, carecen de recursos económicos, se financian íntegramente por aportaciones del Estado, y representan un gasto muy reducido, del entorno del 3 por 100 del total del sistema, con una tendencia descendente acorde con la disminución del número de beneficiarios.

En los últimos años de crisis económica, la Administración de la Seguridad Social ha implementado diversas medidas de reducción del gasto que, en el caso de las prestaciones, se han centrado en aspectos puntuales como la suspensión de la revalorización anual de las pensiones en determinados años y, principalmente, en una serie de modificaciones sustanciales del sistema, con efectos a más largo plazo, tales como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, cambios en el acceso a la jubilación parcial y a la anticipada, o el establecimiento de un factor de sostenibilidad y de una nueva fórmula de revalorización de las pensiones, entre otras medidas, a las que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2013

El número total de pensiones contributivas en vigor se situó en 2013 en 9.065.830, tras registrar una tasa de crecimiento interanual del 1,6 por 100 en 2013, ligeramente superior

al promedio del periodo 2003-2013, cifrado en el 1,3 por 100 anual (cuadro III-29). Dichas pensiones se distribuyen entre un total de 8.323.965 perceptores, de manera que un 9,7 por 100 de los pensionistas tiene derecho a más de una pensión del sistema público, al tiempo que cerca de un 2 por 100 percibe de manera conjunta una o varias pensiones del Sistema en concurrencia con otras ajenas.

El comportamiento de las pensiones viene explicado fundamentalmente por la evolución de las pensiones de jubilación, que además de constituir el grueso de las prestaciones contributivas, registraron en 2013 un incremento del 2,28 por 100, superior tanto al promedio del sistema, como a su tasa de variación media anual de los últimos diez años, situada en el 1,7 por 100. Por el contrario, las pensiones de incapacidad permanente, que representan el 10 por 100 del total, se reducen por primera vez en la última década, un 0,86 por 100 en 2013, debido en gran medida a la destrucción de empleo y a la menor siniestralidad, a pesar de que esta sigue siendo elevada entre los trabajadores de mayor edad y en determinados regímenes, como el Régimen Especial del Mar o el del Carbón. Las pensiones de viudedad, con un peso del 26 por 100 sobre el total, crecen también por debajo de la media, un 0,6 por 100, mientras que las de orfandad avanzan un 7 por 100, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011²⁰². Finalmente, las pensiones de favor familiar, caen un 1,4 por 100, en línea con la evolución mostrada en la última década.

Por regímenes de la Seguridad Social, salvo en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el resto disminuyen o permanecen estancadas las pensiones contributivas en vigor. En el caso del Régimen General, el avance del 4,0 por 100 se debe fundamentalmente a la inclusión en este sistema del exiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar desde 2012, así como el Agrario por cuenta ajena desde 2008, en base a la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, que prevé la convergencia de todos los regímenes del sistema hacia el Régimen General y el de Autónomos. En 2013, el Régimen General aglutinaba ya al 69 por 100 de las pensiones totales y el RETA al 20,9 por 100.

La pensión media del sistema se situó en 2013 en 856,37 euros mensuales, lo que supone un incremento del 3,2 por 100 respecto al año anterior, nuevamente inferior al promedio del último decenio, como consecuencia de los ajustes que en los últimos años de crisis se han ido produciendo en la revalorización anual de las pensiones, fundamentalmente a través de la suspensión de la revalorización general. El 30 por 100 de las pensiones en vigor tiene un importe inferior a los 600 euros mensuales, mientras que un 6 por 100 supera los

Se contiene el ritmo de crecimiento de la pensión media

202. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, 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.

CUADRO III-29. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2013
(En miles de pensiones [media anual], euros mensuales y porcentaje)

Número de pensiones contributivas

	Miles	Estructura (%)	Var. anual 2013/2012 (%)	Var. media anual 2013/2003 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	935,22	10,3	-0,86	1,62
Jubilación	5.451,46	60,1	2,28	1,71
Viudedad	2.336,24	25,8	0,57	1,04
Orfandad	305,19	3,4	6,96	1,18
Favor familiar	37,71	0,4	-1,36	-1,03
Regímenes				
Régimen General	6.253,73	69,0	4,06	3,67
R.E. Minería Carbón	67,23	0,7	-0,50	-0,80
R.E.T.A.	1.893,61	20,9	1,16	7,41
R.E. Mar	131,13	1,4	0,02	0,08
R.E. Empleados Hogar	72,02	0,8	—	—
Accidentes de trabajo	208,75	2,3	-0,12	0,54
Enfermedades profesionales	40,63	0,4	-2,10	-0,90
S.O.V.I.	398,73	4,4	-3,16	1,04
Total	9.065,83	100,0	1,63	1,49

Importe medio de las pensiones contributivas

	Euros/mes	Estructura (%)	Var. anual 2013/2012(%)	Var. media anual 2013/2003 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	907,64	106,0	2,29	3,64
Jubilación	979,52	114,4	3,51	4,68
Viudedad	617,60	72,1	2,67	4,55
Orfandad	371,13	43,3	1,24	4,78
Favor familiar	500,86	58,5	3,13	5,27
Regímenes				
Régimen General	955,74	111,6	2,19	3,83
R.E. Minería Carbón	1.473,98	172,1	2,74	4,20
R.E.T.A.	602,60	70,4	3,34	4,20
R.E. Mar	911,54	106,4	2,58	4,02
R.E. Empleados Hogar	503,58	58,8	1,77	3,44
Accidentes de trabajo	917,90	107,2	2,62	4,60
Enfermedades profesionales	1.154,17	134,8	1,97	3,38
S.O.V.I.	381,86	44,6	1,82	4,15
Total	856,37	100,0	3,20	4,60

Nota: 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, y desde el 1 de junio de 2013 las pensiones del Régimen de Hogar figuran integradas en el General. Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

2.000 euros mensuales, concentrándose cerca del 40 por 100 del total entre los 500 y los 700 euros al mes.

La cuantía más alta corresponde a la pensión de jubilación, con 979,52 euros al mes, seguida de la de incapacidad permanente y la de viudedad con 907,64 y 617,60 euros mensuales, respectivamente. Las más bajas son la de orfandad, con 371,13 euros y la de favor familiar, con 500,86 euros. La pensión media en el Régimen General asciende a 955,74 euros mensuales y a 602,60 euros en el RETA, correspondiendo la más alta al régimen especial de Minería del Carbón, con 1.473,98 euros mensuales, si bien cabe recordar que dicho régimen representa únicamente el 0,7 por 100 de las pensiones totales en vigor.

La distribución de las pensiones por sexo y edad de los perceptores viene determinada por las pautas de acceso a las pensiones y por la estructura de la población española. Así, dado que el sistema protege contingencias que se producen generalmente a edades avanzadas y debido al proceso de envejecimiento de la población española, en torno al 80 por 100 de las pensiones corresponden a personas con edad igual o superior a los 65 años, situándose la edad media de los beneficiarios del sistema en 71 años. Por cada 100 mayores de 65 años hay 84 pensiones contributivas (mayoritariamente de jubilación o viudedad); en el tramo de 60 a 64 años hay 32 pensiones por cada 100 habitantes; entre los 15 y los 64 años, 6 pensiones por cada 100 (de incapacidad permanente o viudedad), y entre los menores de 15 años, 0,7 pensiones de orfandad.

Las pensiones de titularidad femenina representaban en 2013 el 51,2 por 100 del total, con cerca de 4,7 millones, mientras que el número de perceptoras supone el 48 por 100 del total, con 3,9 millones de mujeres pensionistas, frente a 4,3 millones de hombres. Así, se observa cómo el diferencial entre el número de pensiones y el número de pensionistas es superior en las mujeres, en la medida en que hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres que perciben más de una pensión. Esto responde a la mayor concentración de las pensiones de viudedad entre las mujeres, prestaciones que están exceptuadas del principio de incompatibilidad, y que por tanto 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 78,7 por 100) y solo un 3,8 por 100 pensión de viudedad, entre las mujeres el porcentaje de pensionistas de viudedad asciende al 46,4 por 100 y al 42,8 por 100 el correspondiente a jubilación (cuadro III-30).

Dichas diferencias se explican por el hecho de que, si bien con el paso de los años ha ido creciendo el número de mujeres que en su día se incorporaron al mercado laboral y que han conseguido reunir los requisitos necesarios para acceder a una prestación contributiva de jubilación o de incapacidad, todavía son minoritarias entre los perceptores

La situación de las mujeres en el sistema contributivo de pensiones

CUADRO III-30. PENSIONES EN VIGOR POR SEXO

	Número de pensiones					Mujeres
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	Cuantía
						% sobre la cuantía total media
Total pensiones	73 años	4.689.196	51,2	100,0	664,77	76,9
Jubilación	76 años	2.008.779	36,4	42,8	703,37	71,0
Incapacidad permanente	55 años	323.504	34,7	6,9	787,97	86,3
Viudedad	76 años	2.176.928	92,8	46,4	633,09	101,9
Orfandad	33 años	151.314	48,0	3,2	372,45	100,5
Favor de familiares	69 años	28.671	75,4	0,6	518,77	102,6

	Número de pensiones					Varones
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	Cuantía
						% sobre la cuantía total media
Total pensiones	70 años	4.465.302	48,8	100,0	1.075,12	124,3
Jubilación	74 años	3.514.205	63,6	78,7	1.155,35	116,6
Incapacidad permanente	53 años	608.537	65,3	13,6	979,31	107,3
Viudedad	73 años	168.980	7,2	3,8	471,77	75,9
Orfandad	32 años	164.221	52,0	3,7	368,84	99,5
Favor de familiares	58 años	9.359	24,6	0,2	465,25	92,0

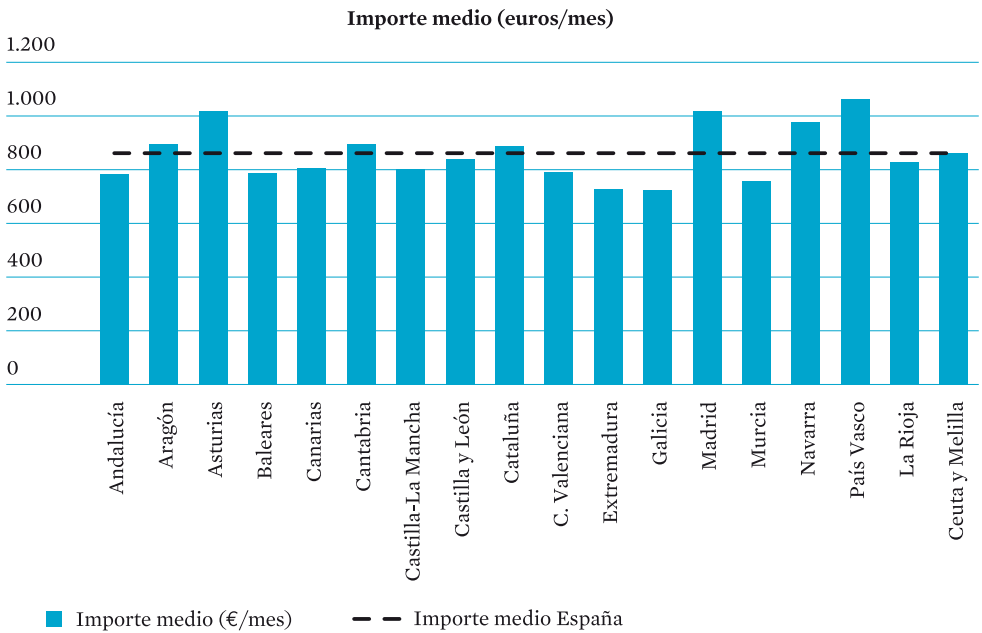
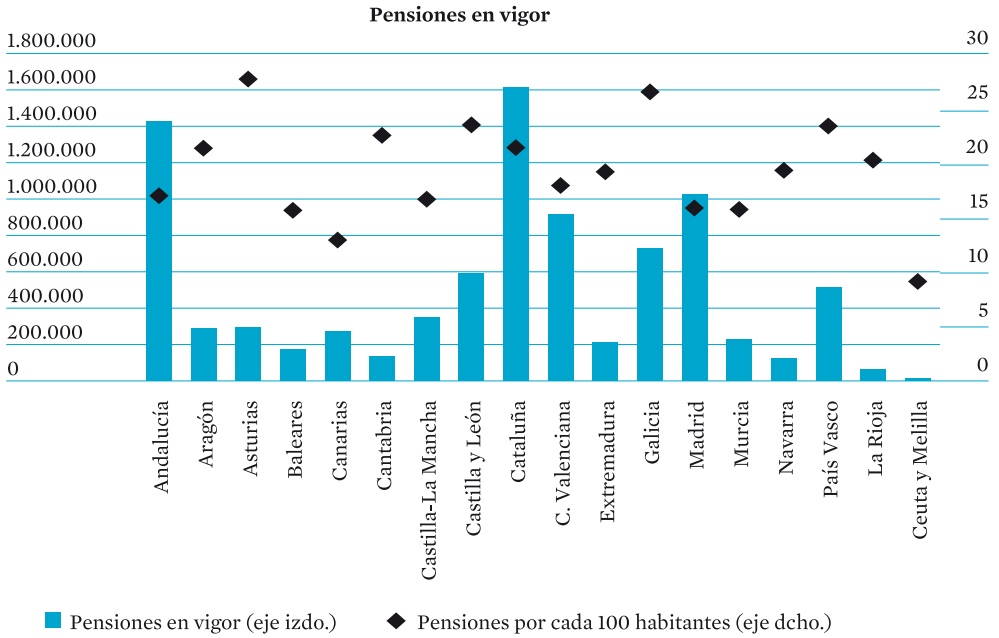
Nota: datos a 1 de enero de 2014.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, mientras que, por el contrario, perciben en mayor medida que los hombres pensiones asistenciales y de carácter no contributivo. La titularidad femenina entre las pensiones de jubilación alcanza el 36,4 por 100 del total y el 34,7 por 100 en las de incapacidad permanente, porcentajes que aumentan hasta el 92,8 por 100 en las pensiones de viudedad y el 75,4 por 100 en las de favor de familiares. Además, dado que las mujeres perciben por término medio cuantías inferiores a las de los hombres, se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de complementos a mínimos.

En 2013, mientras que la pensión media de los varones se situaba en 1.075,12 euros mensuales, entre las mujeres ascendía a únicamente 664,77 euros, diferencia que se explica fundamentalmente por el mayor acceso de los varones a las pensiones de jubilación, cuyo importe es superior al del resto de prestaciones. Además, como se verá a continuación, las mujeres que acceden a la jubilación perciben, por término medio, cuantías inferiores a la de los hombres. En el caso de las pensiones de viudedad, el importe percibido por las mujeres es superior, debido a que, en base al método de cálculo de estas prestaciones, que se relaciona con las bases reguladoras del cónyuge o pareja de hecho fallecido, la pensión de viudedad suele ser mayor cuando el causante de la misma es un varón.

GRÁFICO III-32. PENSIONES EN VIGOR POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2013
(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales, e INE, Padrón municipal.

Distribución de las pensiones por comunidades autónomas

La distribución territorial de las pensiones contributivas en vigor y de su importe medio, está estrechamente relacionado, además de con el tamaño del territorio, con la estructura de la población por grupos de edad —muy especialmente, con la intensidad del proceso de envejecimiento que registre cada comunidad autónoma—, y con la especialización productiva regional, que determina niveles de remuneración media muy diferentes, un peso desigual de los diferentes regímenes de la Seguridad Social y, en consecuencia, el diferente importe de las pensiones.

En 2013, el 55,5 por 100 del total de pensiones en vigor se concentraba en cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana, si bien, atendiendo al tamaño de la población, el mayor porcentaje de pensiones por cada 100 habitantes lo registran Asturias, Galicia y Castilla y León, lo que guarda una estrecha relación con el intenso proceso de envejecimiento que acusan estas regiones.

Siete comunidades autónomas superan la pensión media del sistema, por las características de su tejido productivo y el peso de sectores y actividades de alta remuneración, destacando especialmente el País Vasco, con 1.057,29 euros mensuales, Madrid (1.013,35 euros/mes), y Asturias (1.012,27 euros/mes); en los dos primeros casos, en base a la elevada renta media de estas regiones, y en el caso de Asturias, debido al importante peso que mantienen en este territorio las pensiones del Régimen Especial de la Minería del Carbón, que como ya se ha señalado, son las más altas del sistema. Por su parte, las pensiones más bajas se dan en Galicia y Extremadura, con importes mensuales de 720,32 y 723,89 euros, respectivamente.

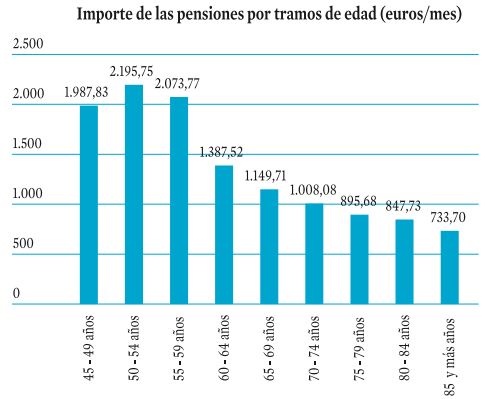
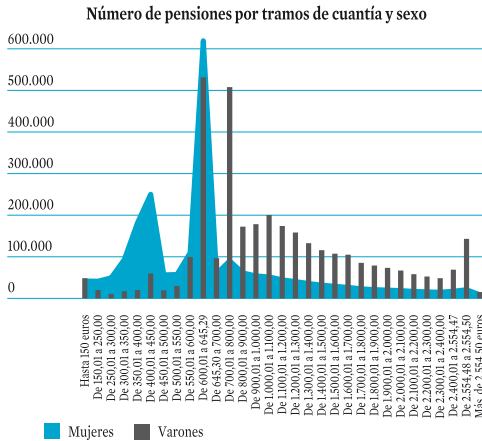
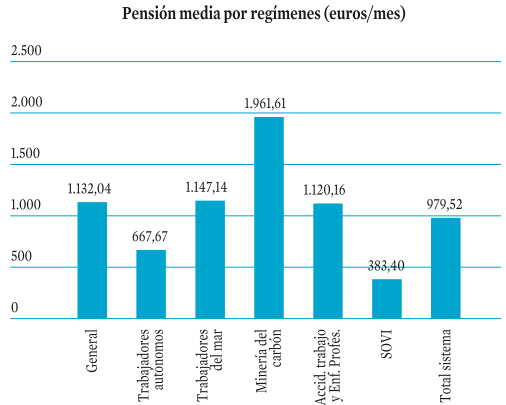
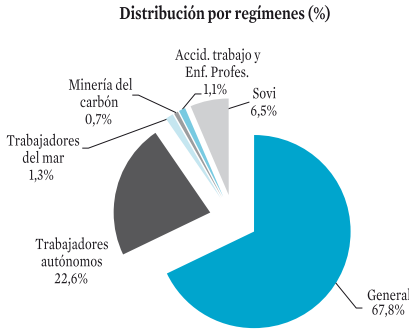
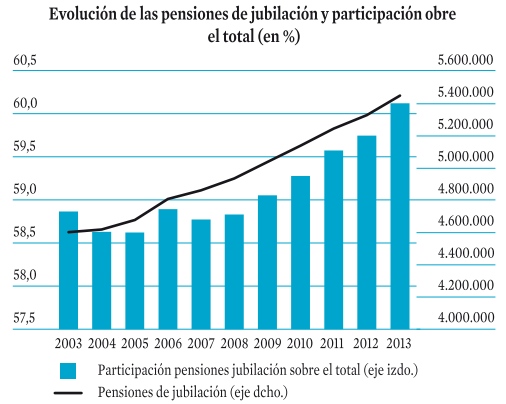
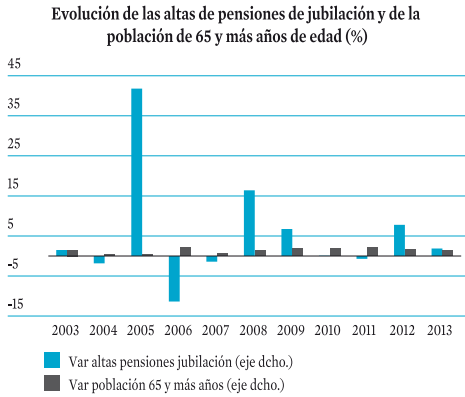
Las pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen, tal y como se ha señalado, el grueso del sistema, con 5,45 millones, que representan el 60,1 por 100 de las pensiones totales, porcentaje que no ha dejado de crecer prácticamente en la última década (gráfico III-33). La mayor parte, el 67,8 por 100, procede del Régimen General y un 22,6 por 100 del RETA.

La evolución de las altas de jubilación mostró un comportamiento muy moderado entre los años 2000-2004, por el bajo número de nacimientos producidos durante la Guerra Civil. Posteriormente repuntaría de manera significativa en 2005, con la aprobación de la compatibilidad de la percepción de pensiones SOVI con otras pensiones del sistema²⁰³, volviéndose a moderar hasta 2008, que se produce un nuevo repunte relacionado con la incorporación al sistema de las personas nacidas a partir de 1943, fecha en que la cifra de nacimientos se recuperó tras la posguerra. En 2010 y 2011 las

203. 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-33. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2013



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales e INE.

altas de jubilación prácticamente se estancan, en 2012 se aceleran un 7,8 por 100 y en 2013 vuelven a moderarse, hasta registrar una tasa de variación del 1,9 por 100.

El importe medio mensual de la pensión de jubilación se situó en 2013, como ya se señaló anteriormente, en 979,52 euros, situándose en el Régimen General en 1.132,04 euros, y en 667,67 euros en el RETA. Las diferencias por sexo son notables: 1.155,35 euros los varones y 703,37 euros las mujeres, lo que responde en gran medida a los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan las mujeres, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y 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). Además, buena parte procede de empleos encuadrados en determinados regímenes especiales, como los extinguidos regímenes de Empleados de Hogar o Agrario, o el RETA, cuya normativa se aparta del Régimen General en aspectos sustanciales, dando lugar a las cuantías medias de las pensiones de jubilación más bajas del sistema. En consecuencia, el 72 por 100 de las pensiones en vigor de titularidad femenina tienen una cuantía inferior a los 645 euros mensuales, y el 31 por 100 se sitúa por debajo de los 450 euros; mientras que entre los varones dichos porcentajes se reducen hasta el 24,5 por 100 y el 5 por 100, respectivamente. Además, el diferencial por sexo se acrecienta notablemente en los tramos de cuantía comprendidos entre los 700 y 1.200 euros, donde se concentra el 40 por 100 de las pensiones de los varones, frente al 15 por 100 entre las de titularidad femenina.

La pensión media de jubilación, muestra, por otra parte, una elevada correlación con la edad, correspondiendo a las edades más jóvenes las pensiones más elevadas, dado que la cuantía media de las nuevas pensiones tiende a ser superior a la de las existentes, al estar relacionadas con niveles formativos y modelos de participación laboral diferentes que, en términos generales, generan cuantías más elevadas.

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

Se alarga la vida laboral

con la entrada en vigor de la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aumenta de forma progresiva hasta los 37 años.

En la actualidad, en torno al 60 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanza la cuantía máxima, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que se incrementa hasta el 67,2 por 100 entre las nuevas altas de pensiones (cuadro III-31). Tanto en términos de *stock* como de altas, los porcentajes alcanzan niveles superiores al 90 por 100 en el Régimen Especial del Carbón, y en torno al 70 por 100 en el Régimen General, mientras que en el RETA, únicamente el 39,3 por 100 de las pensiones actuales, y el 58,9 por 100 de las altas, superan los 35 años y por tanto, tienen derecho al importe máximo. Además, este último régimen sigue concentrando el mayor porcentaje de pensiones procedentes de vidas laborales de 15 o menos años cotizados.

CUADRO III-31. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS (Porcentaje sobre el total)

Años cotizados	Regímenes				
	Total	General	Autónomos	Mar	Carbón
Altas de pensiones de jubilación (2013)					
<= 15	2,17	1,85	3,28	3,02	0,00
16-20	6,84	6,21	9,16	5,59	0,06
21-25	6,12	5,44	8,59	5,18	0,38
26-30	7,49	6,80	10,05	6,90	0,76
31-34	8,75	8,42	10,03	10,07	1,33
>= 35	68,63	71,27	58,88	69,24	97,47
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pensiones de jubilación en vigor (marzo 2014)					
<= 15	5,14	3,39	10,90	4,07	1,78
16-20	6,68	6,66	15,76	3,23	0,21
21-25	7,79	6,55	12,18	4,22	0,62
26-30	8,51	7,45	12,13	8,69	1,45
31-34	8,53	8,11	9,73	14,07	2,34
>= 35	61,35	67,84	39,30	65,72	93,61
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

La edad ordinaria de entrada a la jubilación se situará en el año 2027 en 67 años o 65 años cuando se acrediten 38 años y seis meses de cotización, si bien en 2013 era todavía de 65 años para las carreras de cotización de 35 años y tres meses o más. En cualquier caso, la edad media de las altas no alcanza los 65 años, situándose en 2013 en 64,2 años para el total del sistema y en 63,9 en el Régimen General. No obstante, cabe señalar que a lo largo de los últimos años se viene produciendo un paulatino acercamiento de la edad efectiva a la edad legal, que responde al menor recurso a la jubilación anticipada, como consecuencia de las sucesivas modificaciones que se han ido produciendo en la normativa de acceso a estas prestaciones, la última de las cuales tiene lugar en 2013, con la entrada en vigor del 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 activo²⁰⁴. Así, mientras que a principios de la década de los años 2000 las altas de jubilación anticipada representaban cerca de la mitad del total, en 2013 tiene un peso del 38,2 por 100, correspondiendo el 61,8 por 100 restante a altas de jubilación con 65 o más años de edad (cuadro III-32).

Dentro de las altas de jubilación anticipada, en torno a tres cuartas partes tienen coeficiente reductor, y algo más del 15 por 100 son jubilaciones parciales. En lo que respecta a las jubilaciones con 60 años y coeficiente reductor, se mantiene el perfil descendente de

204. Véase capítulo III.5.2 de esta Memoria, referente a las reformas de la Seguridad Social.

CUADRO III-32. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) Y PENSIÓN MEDIA, POR EDAD

Clases	Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)
Jubilación anticipada	112.427	41,4	109.644	40,1	111.648	40,5	127.358	42,2	119.115	38,2
con coeficiente reductor	65.569	24,1	70.532	25,8	73.160	26,6	83.932	27,8	90.194	29,0
=<60	18.927	7,0	15.822	5,8	13.677	5,0	9.491	3,1	—	—
61	13.853	5,1	16.206	5,9	18.130	6,6	24.723	8,2	—	—
62	11.012	4,1	13.889	5,1	14.046	5,1	15.767	5,2	—	—
63	11.116	4,1	12.717	4,7	15.288	5,6	17.757	5,9	—	—
64	10.661	3,9	11.898	4,4	12.019	4,4	16.194	5,4	—	—
sin coeficiente reductor	5.816	2,1	6.390	2,3	6.676	2,4	6.881	2,3	7.207	2,3
especial a los 64 años	5.997	2,2	5.904	2,2	5.935	2,2	7.329	2,4	3.354	1,1
parcial	35.045	12,9	26.818	9,8	25.877	9,4	29.216	9,7	18.360	5,9
Jubilación = > 65 años	159.234	58,6	163.904	59,9	163.797	59,5	174.302	57,8	192.335	61,8
Total jubilaciones	271.661	100,0	273.548	100,0	275.445	100,0	301.660	100,0	311.450	100,0

Clases	Pensión media de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)
Jubilación anticipada	1.275,43	3,5	1.326,37	4,0	1.344,42	1,4	1.377,61	2,5	1.447,51	5,1
con coeficiente reductor	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9	1.198,99	1,4	1.242,91	3,7	1.375,38	10,7
=<60	815,22	-2,8	845,66	3,7	852,77	0,8	856,81	0,5	—	—
61	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1	1.223,60	2,4	1.230,95	0,6	—	—
62	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3	1.207,56	1,0	1.238,43	2,6	—	—
63	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9	1.298,42	-1,5	1.322,55	1,9	—	—
64	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7	1.419,33	-2,2	1.404,48	-1,1	—	—
sin coeficiente reductor	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3	1.775,28	1,7	1.783,55	0,5	1.818,08	1,9
especial a los 64 años	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7	1.657,35	4,1	1.723,20	4,0	2.007,88	16,5
parcial	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4	1.572,68	1,7	1.582,26	0,6	1.554,00	-1,8
Jubilación = > 65 años	1.070,28	6,1	1.141,43	6,7	1.159,58	1,6	1.193,97	3,0	1.218,54	2,1
Total jubilaciones	1.155,18	4,7	1.215,56	5,2	1.234,50	1,6	1.271,50	3,0	1.306,11	2,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.

los últimos años, en la medida en que solo pueden acceder a esta modalidad los que fueron mutualistas antes de 1967. Por otra parte, aunque la nueva normativa sobre jubilación anticipada entró en vigor en marzo de 2013²⁰⁵, se empiezan a observar ya sus resultados, tanto en un menor número de las altas de pensiones parciales, como por el hecho de que la mayor parte de las altas de jubilaciones con coeficiente reductor sean de carácter voluntario, posibilidad que antes solo existía para los jubilados mutualistas.

En lo que respecta a las cuantías de las altas de jubilación, la pensión media en la jubilación ordinaria de 65 o más años de edad se situó en 2013 en 1.218,54 euros mensuales, alcanzando en la anticipada los 1.447,51 euros (1.375,38 euros en las pensiones con coeficiente reductor y 1.554,00 en la jubilación parcial).

Por su parte, la jubilación demorada voluntaria²⁰⁶ siguió aumentando en 2013, produciéndose entre los meses de enero y agosto 13.858 altas, de las cuales más del 60 por 100 se habían 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.

Finalmente, cabe señalar que, como consecuencia de la modificación que introduce el Real Decreto-ley 5/2013 en cuanto a la posibilidad de compatibilizar la percepción del 50 por 100 de la pensión de jubilación con un trabajo por cuenta propia o ajena, a 31 de diciembre de 2013, 9.094 jubilados se habían acogido a esta fórmula, la mayor parte de los cuales eran autónomos, con un importe medio de 631,93 euros mensuales.

Importe de las pensiones en vigor

El gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por el importe de las mismas, el cual resulta de la suma de los distintos conceptos que lo configuran: pensión inicial, revalorización de las pensiones en vigor, y complementos para la garantía de mínimos.

El importe de las pensiones en vigor se situaba en diciembre de 2013 en 7.898,07 millones de euros, de los cuales, el 68,8 por 100 se correspondía con la pensión inicial, el 24,4 por 100 con las revalorizaciones y el 6,8 por 100 con los complementos para mínimos (cuadro III-33). En tasa de variación, la partida que más crece es la correspondiente a la pensión inicial (el 6,7 por 100), aunque lo hace ligeramente por debajo de los años anteriores, no percibiéndose todavía prácticamente el impacto que

205. 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.

206. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, reconoce a los trabajadores que, habiendo cotizado el periodo 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. Posteriormente, a través de la Ley 27/2011, se introducen 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.

CUADRO III-33. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS
(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2012			2013		
	Mill. euros	Estructura %	Var. 12/11%	Mill. euros	Estructura %	Var. 13/12%
						Total
Pensión inicial	5.095,21	67,6	7,1	5.436,84	68,8	6,7
Revalorizaciones	1.913,15	25,4	-1,0	1.927,24	24,4	0,7
Compl. mínimos	531,77	7,1	4,9	533,99	6,8	0,4
Total	7.540,13	100,0	4,7	7.898,07	100,0	4,7
						Jubilación
Pensión inicial	3.704,46	71,7	8,1	3.994,00	73,2	7,8
Revalorizaciones	1.161,39	22,5	-1,5	1.163,80	21,3	0,2
Compl. mínimos	301,21	5,8	5,0	301,46	5,5	0,1
Total	5.167,06	100,0	5,6	5.459,26	100,0	5,7
						Viudedad
Pensión inicial	644,28	45,7	5,4	677,69	46,6	5,2
Revalorizaciones	569,16	40,4	0,4	580,94	39,9	2,1
Compl. mínimos	194,85	13,8	3,9	195,60	13,5	0,4
Total	1.408,30	100,0	3,1	1.454,22	100,0	3,3
						Incapacidad permanente
Pensión inicial	685,92	81,8	3,1	698,59	82,3	1,8
Revalorizaciones	136,59	16,3	-4,4	133,87	15,8	-2,0
Compl. mínimos	16,00	1,9	12,0	16,31	1,9	1,9
Total	838,52	100,0	2,0	848,77	100,0	1,2
						Orfandad
Pensión inicial	54,54	50,6	11,4	60,30	51,7	10,6
Revalorizaciones	35,86	33,2	4,2	37,99	32,6	5,9
Compl. mínimos	17,47	16,2	9,8	18,34	15,7	5,0
Total	107,86	100,0	8,7	116,64	100,0	8,1
						Favor familiar
Pensión inicial	6,01	32,7	2,7	6,26	32,6	4,2
Revalorizaciones	10,15	55,2	0,3	10,64	55,5	4,8
Compl. mínimos	2,23	12,1	5,2	2,27	11,8	1,8
Total	18,39	100,0	1,7	19,18	100,0	4,3

Nota: 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*, 2014.

sobre la misma tendrán las diversas modificaciones introducidas por la Ley 27/2011, cuya aplicación se hará de manera gradual desde su entrada en vigor, el 1 de enero de 2013. Por su parte, el incremento interanual del gasto en la revalorización de las pensiones se sitúa en el 0,7 por 100, en base fundamentalmente a la actualización de las mismas en un 1 por 100 con carácter general y a la no actualización en función de la desviación del IPC. Finalmente, los complementos a mínimos aumentan un 0,4 por 100, tasa que se sitúa por debajo de la media de los últimos años.

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, con 5.459,26 millones de euros, que supone el 69,1 por 100 del total. Le

siguen las pensiones de viudedad, con una participación del 18,4 por 100, y las de incapacidad permanente (10,7 por 100), representando el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente en el 1,7 por 100 del total.

En todas las clases de pensiones, excepto en las de favor familiar, el importe más elevado se corresponde con la pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 82,3 por 100) y en las de jubilación (el 73,2 por 100). En las pensiones de viudedad, sin embargo, el importe de la pensión inicial es solo ligeramente superior al de las revalorizaciones (el 46,6 y el 39,9 por 100, respectivamente). De hecho, las revalorizaciones son especialmente importantes en las pensiones de supervivencia, dado que al proceder mayoritariamente de pensionistas, acumulan las revalorizaciones de los años que duró la pensión del fallecido.

La evolución anual del gasto correspondiente al importe de la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, con altas de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas.

La pensión inicial

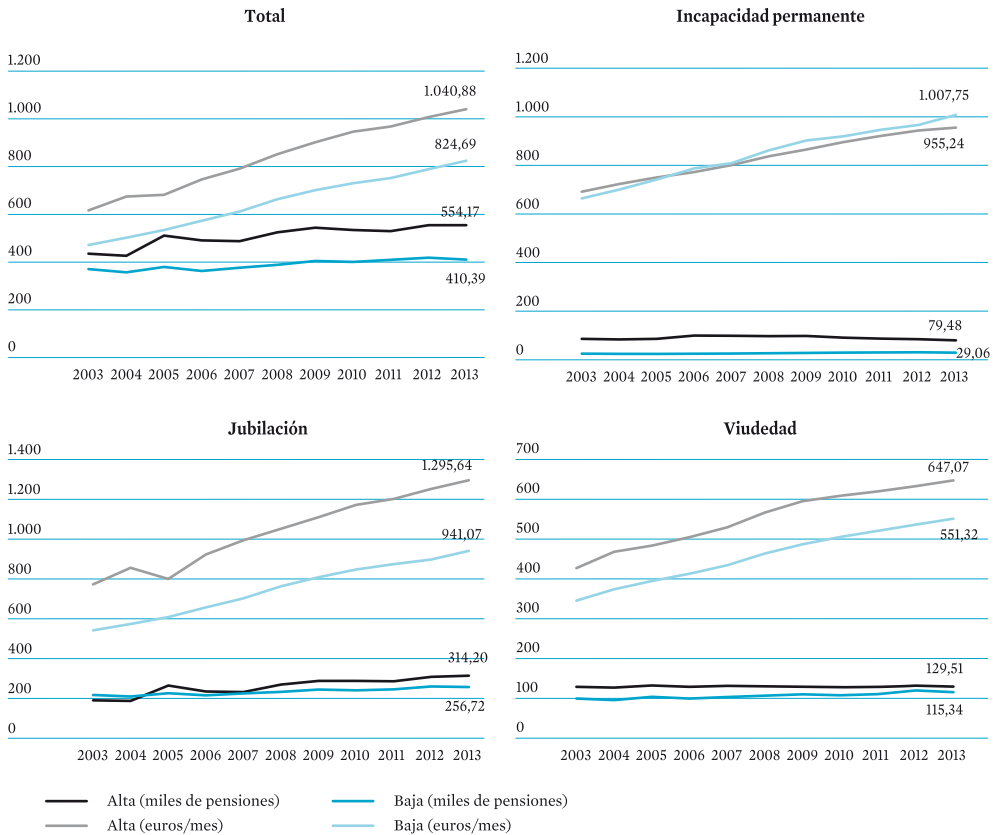
En 2013 se produjeron 554.170 altas en el sistema, de las cuales el 56,7 por 100 eran de jubilación, el 23,4 por 100 de viudedad y el 14,3 por 100 de incapacidad permanente. Entre las bajas, que ascendieron a 410.390, el 62,6 por 100 fueron de jubilación, el 28,1 de viudedad y el 7,1 por 100 de incapacidad permanente.

La divergencia entre el número de altas y bajas de pensiones se amplía año tras año, de forma que de una diferencia de 64.500 pensiones en 2003 se ha pasado a 143.780 en 2013, lo que responde fundamentalmente a la renovación del colectivo de pensionistas de jubilación (gráfico III-34). Como consecuencia del aumento producido a lo largo de las últimas décadas en la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones, mientras en 2003 el número de bajas de pensiones de jubilación superaba al de las altas en 26.580, a partir de 2005 se revierte la tendencia, situándose el diferencial a favor de las altas en 2013 en 57.480 pensiones. Por el contrario, en las pensiones de viudedad el diferencial muestra una tendencia descendente, situándose en 2013 en 14.170, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente la diferencia, aunque también se reduce, lo hace de una manera más suave, mostrando un diferencial de 50.420.

Por otra parte, los cambios que se han ido produciendo en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral (al menos hasta el inicio de la crisis económica actual), 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 de pensiones. En consecuencia, se ha ido ampliando paulatinamente el diferencial entre la cuantía de las altas y las bajas, pasando de una diferencia de 144,71 euros mensuales en 2003, a

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2003-2013

(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

216,19 euros en 2013; con una pensión media de las altas de 1.040,88 euros mensuales en el conjunto del sistema, frente a 824,69 euros las bajas. El diferencial es especialmente elevado en el caso de las pensiones de jubilación (354,57 euros mensuales en 2013), mientras que en las pensiones de viudedad es de únicamente 95,75 euros y, en el caso de la incapacidad permanente se mantiene negativo desde el año 2006, superando la cuantía de las bajas a la de las altas en 52,51 euros al mes, en 2013.

La revalorización de las pensiones condiciona en gran medida la evolución anual del gasto del sistema, representando las revalorizaciones sucesivas acumuladas el 25 por 100 del importe de las pensiones en vigor, como se señaló anteriormente. En este sentido, la política de reducción del gasto llevada a cabo por la Seguridad Social en aras de dar cumplimiento a los objetivos de la consolidación fiscal y la

La revalorización de las pensiones

estabilidad presupuestaria, se ha centrado en buena parte en esta partida, en un primer momento a través de la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones (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 y, más recientemente, modificando la regulación existente.

De este modo, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, que hasta 2013 venía regulado por la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, y se realizaba mediante su revalorización automática en función de la variación del IPC, cambia sustancialmente con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2014, de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. La nueva normativa introduce un nuevo Índice de revalorización basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, con unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento nominal de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,50 por 100. Para el año 2014, la revalorización general de las pensiones se sitúa en el 0,25 por 100²⁰⁷, incluidas las pensiones mínimas en su modalidad contributiva, las no contributivas, las no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, así como las cuantías de las asignaciones a favor de hijos con discapacidad con 18 o más años.

En 2013, sin embargo, las pensiones se revalorizaron un 1,0 por 100 con carácter general y un 2,0 por 100 aquellas con un importe igual o inferior a 1.000 euros mensuales, quedando sin efecto la actualización de las pensiones por la desviación del IPC en 2012²⁰⁸, si bien, en la medida en que la inflación en el mes de noviembre de 2013 se situó en el 0,2 por 100, los pensionistas no perdieron poder adquisitivo.

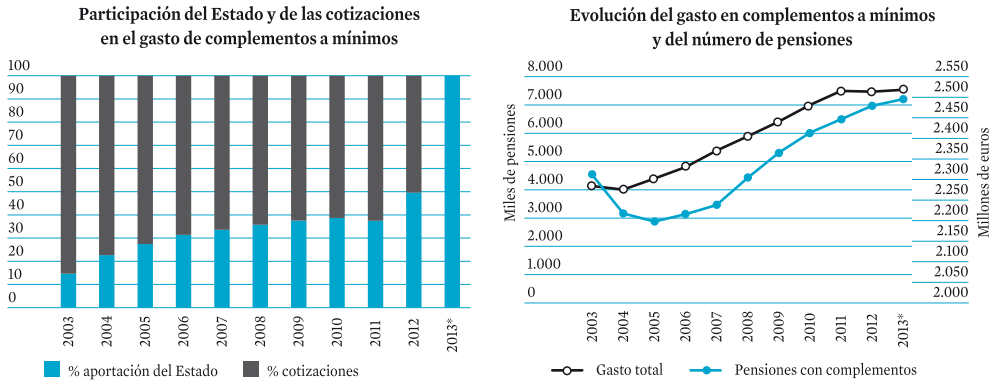
Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, y en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible 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 2014 en 7.080,73 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo y de 8.259,75 para los que tienen cónyuge a cargo. Además, para las pensiones causadas a

Los complementos a mínimos de la pensión

207. Real Decreto 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014.

208. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-35. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS, 2003-2013



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.*

partir del 1 de enero de 2013, 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 contributiva²⁰⁹.

En 2013, 2.495,27 pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,5 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 625,10 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo (cuadro III-32). Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementando 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. Sin embargo, con la nueva normativa, la revalorización de las pensiones mínimas se equipara al resto de pensiones, previéndose, como se acaba de apuntar, un incremento de las mismas en 2014 de únicamente el 0,25 por 100, en lugar del 2 por 100 de los últimos años de crisis.

En 2013, el Estado dio cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo, relativa a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, según la cual, las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas, mientras que el Estado debe asumir la financiación de los complementos a mínimo. La disposición adicional decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establecía la finalización de la separación de fuentes de financiación en un plazo máximo de 12 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. Así, desde la aprobación

209. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

de dicha disposición, la aportación del Estado se incrementó anualmente en 300 millones de euros, excepto en el año 2011 que lo hizo únicamente en 100 millones, aumentando en 2012 hasta 1.000 millones de euros. Finalmente, y con un año de antelación, el Estado asumió la financiación plena de los complementos a mínimos en 2013, previniéndose una aportación de 7.620,63 millones de euros para 2014.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Dentro del ámbito contributivo, la Seguridad Social cubre otras prestaciones de carácter económico, entre las que destacan la incapacidad temporal y las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores, es decir, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Entre estas prestaciones, el gasto más elevado se corresponde con la incapacidad temporal y la prestación por maternidad, los cuales, no obstante, se han moderado considerablemente durante los últimos años de crisis, en línea con la evolución del empleo. Por otra parte, en la esfera no contributiva, con un gasto mucho menor, que es sufragado por aportaciones del Estado, se encuentran las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación y de invalidez.

Desde que comenzara la crisis, el gasto en incapacidad temporal no ha dejado de disminuir, debido principalmente a la caída del empleo y, en consecuencia, a la reducción del número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias; aunque también por las diversas mejoras introducidas en la gestión de esta prestación y en el control de los procesos.

Incapacidad temporal

En el año 2013, el gasto en incapacidad temporal se situó en 5.051,49 millones de euros, tras descender un 5,8 por 100 respecto al año anterior. El 87 por 100 del gasto se correspondió con contingencias comunes y el 13 por 100 restante con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, partidas que muestran en este periodo descensos interanuales del 6,5 y del 4 por 100, respectivamente.

En lo que respecta al colectivo protegido, y de acuerdo con la elección de la cobertura entre las distintas entidades gestoras o colaboradoras (cuadro III-34), se observa que el 71,5 por 100 de los trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes está cubierto por Mutuas y el 28,5 por 100 restante por el INSS y el ISM, mientras que en contingencias profesionales, el 93,4 por 100 de los trabajadores está cubierto por Mutuas y el 6,6 por 100 por entidades gestoras.

Además, en el caso de las contingencias comunes, el 81,2 por 100 de los trabajadores cubiertos son trabajadores por cuenta ajena y el 18,8 por 100 por cuenta propia, porcentajes que en el caso de las contingencias profesionales se sitúan en el 95,1 y el 4,9 por 100, respectivamente. El reducido número de trabajadores por cuenta propia cubiertos en la IT por contingencias profesionales se debe a que su elección es voluntaria en el régimen de autónomos, excepto para los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

CUADRO III-34. TRABAJADORES EN ALTA PROTEGIDOS POR INCAPACIDAD TEMPORAL, 2013

	Contingencias comunes			
	INSS	ISM	Mutuas	Total
Trabajadores por cuenta ajena	3.912.422	32.618	9.056.026	13.001.066
Trabajadores por cuenta propia	606.120	12.802	2.383.430	3.002.352
Total	4.518.542	45.420	11.439.456	16.003.418
	Contingencias profesionales			
	INSS	ISM	Mutuas	Total
Trabajadores por cuenta ajena	808.088	5.336	12.187.546	13.000.970
Trabajadores por cuenta propia	75.378	10.462	581.025	666.865
Total	883.466	15.798	12.768.571	13.667.835

Nota: datos a 28 de junio de 2013.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.*

El número medio de procesos de IT por contingencias comunes iniciados en 2013 se situó en 262.345, lo que supone un descenso del 7,6 por 100 respecto al año anterior; en el caso de contingencias profesionales, el retroceso fue del 1,6 por 100, situándose en 41.690 procesos. También cae la duración media de los procesos con alta en el

CUADRO III-35. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA

	2012	2013	Var. 13/12 (%)
Prestación de maternidad (INSS)			
Número de procesos	298.732	288.842	-3,3
<i>Procesos percibidos por la madre</i>	293.704	283.923	-3,3
<i>Procesos percibidos por el padre</i>	5.028	4.919	-2,2
Gasto (mill. euros)	1.741,5	1.609,5	-7,6
Prestación de paternidad (INSS)			
Número de procesos	245.867	237.988	-3,2
Gasto (mill. euros)	208,7	199,0	-4,6
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	5.148,9	5.470,1	6,2
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	17.210,0	18.057,0	4,9
Gasto* (mill. euros)	289,1	298,3	3,2
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	75,7	63,6	-16,0
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	427,0	433,0	1,4
Gasto* (mill. euros)	7,5	8,2	8,1
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (mutuas)			
Número de procesos iniciados en el periodo	1.114,0	1.126,0	1,1
Número de procesos en vigor al final del periodo	1.138,0	1.506,0	32,3
Gasto (mill. euros)	15,1	21,7	43,4

* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

periodo: un 2,9 por 100 en contingencias comunes, hasta situarse en 26,06 días, y un 3,1 por 100 en contingencias profesionales, hasta los 34,36 días.

El gasto en prestaciones contributivas de maternidad se situó en 2013 en 1.609,5 millones de euros y en 199 millones los de paternidad, tras reducirse un 7,6 y un 4,6 por 100, respectivamente, respecto al año anterior, en línea con la caída del empleo (cuadro III-35). En el caso de las prestaciones de maternidad, los procesos percibidos por la madre se redujeron un 3,3 por 100, y un 2,2 por 100 los percibidos por el padre, mientras que en la prestación de paternidad el número de procesos descendió un 3,2 por 100.

El número medio de procesos iniciados cubiertos por la prestación de riesgo durante el embarazo aumentó un 6,2 por 100, y un 4,9 los que seguían en vigor al final del periodo, produciéndose, en consecuencia, un incremento interanual del gasto del 3,2 por 100. En el caso de la prestación por riesgo durante la lactancia natural, el número de procesos iniciados se redujo un 16 por 100, si bien los vigentes al final del periodo aumentaron un 1,4 por 100, con un incremento del gasto del 8,1 por 100.

Finalmente, en 2013 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a un total de 1.126 trabajadores (un 1,1 por 100 más que el año anterior), mayoritariamente procedentes del Régimen General, con una duración media de los procesos finalizados de 177 días, y un coste medio de 7.539,7 euros. Al finalizar el periodo, el número de casos en vigor ascendía a 1.506, un 32,3 por 100 más que el año anterior, con un gasto total de 21,7 millones de euros.

Las prestaciones no contributivas incluyen las pensiones no contributivas de la Seguridad Social de jubilación e invalidez, las pensiones asistenciales por enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), y las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social son prestaciones periódicas a favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para poder percibir prestaciones contributivas. A finales de 2013 el número de beneficiarios se situaba en 446.425 personas, representando los perceptores de pensiones de jubilación el 56,2 por 100 del total y el 43,8 por 100 las de invalidez, con cuantías mensuales de 351,14 y 393,56 euros, respectivamente (cuadro III-36).

En lo que respecta a las pensiones asistenciales, que son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico que pueden darse por enfermedad o por vejez, el número de beneficiarios se redujo un 21 por 100 en 2013, hasta 8.201 personas (6.812 de enfermedad y 1.389 de vejez), situándose la cuantía mensual en 149,86 euros.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

Prestaciones no contributivas

CUADRO III-36. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS
(Número y porcentaje)

		2012	2013	Var. 13/12 (%)
Pensiones no contributivas	Total beneficiarios	446.425	446.292	0,0
	Invalidez			
	Beneficiarios	194.876	195.478	0,3
	Cuantía (euros/mes)	383,12	393,56	2,7
	Jubilación			
	Beneficiarios	251.549	250.815	-0,3
	Cuantía (euros/mes)	342,37	351,14	2,6
Pensiones asistenciales	Total beneficiarios	10.389	8.201	-21,1
	Enfermedad	8.712	6.812	-21,8
	Vejez	1.677	1.389	-17,2
	Cuantía (euros/mes)	—	149,86	—
Prestaciones de la LISMI	Total beneficiarios	27.262	23.865	-12,5
	Subsidio de garantía ingresos mínimos			
	Beneficiarios	15.603	13.364	-14,3
	Cuantía (euros/mes)	—	149,86	—
	Subsidio por ayuda de tercera persona			
	Beneficiarios	1.657	1.379	-16,8
	Cuantía (euros/mes)	—	58,45	—
	Subsidio de movilidad y transporte			
	Beneficiarios	1.667	1.554	-6,8
	Cuantía (euros/mes)	—	62,90	—
	Asistencia sanit. y prestación farmacéutica			
	Beneficiarios	10.874	9.718	-10,6

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de estadísticas laborales* e IMSERSO.

Por su parte, el sistema especial de prestaciones establecido en la Ley de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI), contaba en 2013 con 23.865 beneficiarios, lo que supone un 12,5 por 100 menos que el año anterior.

Finalmente, las prestaciones familiares, que comprenden las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo y las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas, contaban con un gasto en 2013 de 1.359,16 millones de euros, un 37,2 por 100 más que el año anterior, que cabe atribuir prácticamente en su totalidad al gasto en prestaciones de pago periódico por hijo o menor acogido, que pasa a ser cubierto en su totalidad por transferencias del Estado.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El descenso de los ingresos de las familias y las empresas está dificultando aún más el ya de por sí lento desarrollo de la previsión social complementaria en España, pese a las recomendaciones del Pacto de Toledo y los reiterados llamamientos de las organizaciones

CUADRO III-37. TENENCIA DE PLANES DE PENSIONES Y SEGUROS DE VIDA DE INVERSIÓN O MIXTOS

(En porcentaje y miles de euros del año 2011)

Características de los hogares	Porcentaje de hogares que poseen el activo		Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo	
	EFF 2008	EFF 2011	EFF 2008	EFF 2011
Todos los hogares	25,6	26,5	8,3	8,2
Percentil de renta				
Menor de 20	7,4	6,9	7,7	5,0
Entre 20 y 40	14,3	16,4	5,8	5,3
Entre 40 y 60	24,2	24,5	5,0	6,5
Entre 60 y 80	31,1	34,6	7,4	7,7
Entre 80 y 90	47,0	44,3	9,7	10,3
Entre 90 y 100	55,1	55,1	21,5	18,2
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35 años	16,5	20,3	3,8	9,3
Entre 35 y 44 años	31,9	30,5	4,6	5,0
Entre 45 y 54 años	39,2	40,4	10,9	8,8
Entre 55 y 64 años	41,8	41,0	16,6	14,4
Entre 65 y 74 años	8,6	10,2	10,3	13,4
Mayor de 74 años	1,7	3,1	9,7	11,1
Situación laboral del cabeza de familia				
Empleado por cuenta ajena	35,5	38,1	7,3	8,0
Empleado por cuenta propia	43,9	41,2	9,3	10,0
Jubilado	11,5	11,0	16,2	17,6
Otro tipo de inactivo o parado	11,7	17,6	8,0	3,6
Percentil de riqueza neta				
Menor de 25	10,4	12,6	3,2	2,9
Entre 25 y 50	19,1	23,0	4,9	4,9
Entre 50 y 75	27,7	27,9	6,4	8,0
Entre 75 y 90	40,4	40,2	13,8	13,6
Entre 90 y 100	52,7	45,5	22,8	35,0

Fuente: Banco de España.

internacionales²¹⁰ y las instituciones comunitarias a un mayor impulso de este tercer pilar de la protección social. Como se ha visto en el capítulo I de esta memoria, junto a la caída de la renta disponible y del consumo que se arrastra desde comienzos de la crisis, el ahorro de las familias viene mostrando una tendencia descendente desde 2010, lo que afecta también a las distintas formas de ahorro financiero que constituyen la previsión social complementaria.

A este respecto, cabe destacar algunos resultados de la última Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2011²¹¹, publicada recientemente, sobre la situación de los

210. Véase, OCDE, *Pensions at a Glance 2013*.

211. Véase, Banco de España, *Boletín Económico*, enero 2014, Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2011: métodos, resultados y cambios desde 2008.

Planes de pensiones y los seguros de vida de inversión o mixtos²¹², en el marco de la tenencia de activos financieros por parte de los hogares. Según esta fuente, el 26,5 por 100 de los hogares posee algún plan de pensiones (o seguro de vida, de inversión o mixto), porcentaje que, al igual que el valor de los activos, crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar. La tenencia es mayor para los hogares con cabeza de familia de entre 55 y 64 años y para aquellos cuyo cabeza de familia es un empleado por cuenta propia. Considerando solo al conjunto de las familias que poseen algún plan, el valor mediano del capital acumulado en este activo es de 8.200 euros (cuadro III-37).

Así pues, la proporción de hogares que tienen algún plan de pensiones, que era del 25,6 por 100 en el primer trimestre de 2009, ha aumentado ligeramente. Sin embargo, este aumento refleja variaciones desiguales para los distintos tipos de hogares. Por otro lado, la cantidad mediana invertida en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos ha disminuido en el periodo considerado (-1,7 por 100). Por el contrario, se ha incrementado la proporción de hogares que tienen algún tipo de plan de pensiones entre los hogares encabezados por menores de 35 años, que han incrementado también de forma notable su inversión mediana.

Los sistemas de previsión social complementaria no son ajenos a las consecuencias de la crisis financiera y económica y del cambio demográfico, en el marco del debate abierto sobre los retos que se plantean para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por tanto, para la viabilidad de las pensiones públicas. En este contexto, desde la Unión Europea se viene reiterando el importante papel que pueden realizar los sistemas de previsión social complementaria (privados) como refuerzo de los sistemas públicos de protección social²¹³, habiendo insistido la Comisión Europea nuevamente en 2013, en términos similares al de otras organizaciones internacionales, en la conveniencia de una mayor interacción entre el sector público y el privado en el ámbito de la protección social²¹⁴.

En este contexto, el Parlamento Europeo en su resolución de 21 de mayo de 2013 sobre una agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, señaló asimismo que era necesario constituir planes de pensiones complementarios —capitalizados—

212. En los planes de pensiones no se incluyen los derechos a pensiones de la Seguridad Social. Por otra parte, los seguros de vida considerados son los seguros de inversión o mixtos, pero no los de cobertura de riesgo de muerte.

213. “Los planes de ahorro complementarios (privados) para la jubilación pueden desempeñar una relevante labor para garantizar la adecuación y sostenibilidad de las pensiones (públicas), reduciendo la carga para los sistemas públicos de pensiones y aumentando los ingresos de los pensionistas”. Véase, Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

214. *Hacia una inversión social para el crecimiento y la cohesión*, COM (2013) 83 final.

más allá de la prioridad de salvaguardar las pensiones públicas —universales— que garanticen, por lo menos, una calidad de vida digna para todos los ciudadanos en la vejez (apartado 3) y que, en la línea de lo establecido en el Libro Blanco de la Comisión Europea, había que constituir tanto pensiones complementarias, profesionales, de capitalización, como, si es posible, sistemas individuales (apartado 27). Asimismo, cabe subrayar que dicha resolución de la Eurocámara contemplaba otras cuestiones relacionadas con los sistemas de pensiones privadas, tales como:

- Que los Estados miembros informen adecuadamente a los ciudadanos sobre sus derechos devengados de pensión, de manera que puedan tomar decisiones bien fundadas acerca de los planes de ahorro de pensiones (apartado 30).

En relación con esta cuestión, hay que subrayar que la Comisión Europea lanzó en la primavera de 2013 una consulta pública dirigida, entre otros extremos, a mejorar la información al consumidor sobre los productos de jubilación del tercer pilar (planes de pensiones privados), fundamentalmente mediante la identificación y posterior remoción de los obstáculos o trabas con los que este se encuentra a la hora de elegir o contratar un plan de pensiones privado²¹⁵.

- Que existen diferencias notables entre los productos de seguros y los fondos de pensiones, y que cualquier aplicación directa de los requisitos cuantitativos de Solvencia II a los fondos de pensiones de empleo sería inapropiada (apartado 48).
- Que establecer las mismas condiciones de competencia para los seguros de vida y los fondos de pensiones del segundo pilar es relevante solo en cierta medida, teniendo en cuenta las diferencias fundamentales que existen entre los productos de seguros y los fondos de pensiones (apartado 52).

Por otro lado, hay que hacer referencia a la normativa comunitaria con implicaciones en materia de previsión social complementaria que fue adoptada durante 2013. Así, cabe aludir a la Directiva 2013/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, que modifica la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo²¹⁶, la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa

*Novedades normativas
en el ámbito comunitario*

215. Véase, Comisión Europea *Protección de los consumidores en los productos de jubilación del tercer pilar*, Documento de Consulta del 11 de abril de 2013.

216. Respecto de esta Directiva, hay que señalar que en marzo de 2014 la Comisión Europea presentó, dentro de un paquete de medidas dirigidas a responder a las necesidades de financiación a largo plazo de la economía europea, una nueva propuesta de revisión de la misma.

a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias. Por lo que atañe al ámbito de la previsión social complementaria, esta, en síntesis, tenía por objeto revisar la citada Directiva 2003/41/CE (Directiva IORP) a fin de mejorar la regulación de los fondos de pensiones de empleo en cuanto a solvencia (aspectos cuantitativos) y gobierno (aspectos cualitativos). Así, la misma pretendía seguir la estela de la Directiva Solvencia II en el terreno de los seguros en cuanto al enfoque mayor en el riesgo, con la adaptación pertinente al ámbito de los fondos de pensiones de empleo.

Ya en 2014, y en este contexto, hay que señalar que se adoptó la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. De acuerdo con su Exposición de motivos, la Directiva tiene por objeto reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y mantenimiento de los derechos complementarios de pensión de los afiliados de dichos regímenes complementarios de pensión.

La Directiva no es aplicable a la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión de los trabajadores que se desplacen dentro de un único Estado miembro ni a compromisos individuales de pensión distintos de los celebrados en el marco de una relación laboral. Por otro lado, esta debe aplicarse a todos los regímenes complementarios de pensión establecidos de conformidad con el Derecho y la práctica nacionales y que tengan como finalidad proporcionar una pensión complementaria a los trabajadores, como los contratos de seguros colectivos o los regímenes de reparto acordados por uno o más sectores o ramos, los regímenes de capitalización o los compromisos de pensión garantizados por provisiones en el balance de las empresas o cualesquiera convenios colectivos o acuerdos comparables. También debe aplicarse solamente a los regímenes complementarios de pensión en los que el derecho a pensión se derive de una relación laboral y tenga su causa en alcanzar la edad de la jubilación o en cumplir otros requisitos, según disponga el régimen o la legislación nacional.

Durante 2013²¹⁷, el comportamiento de los diferentes instrumentos de previsión social complementaria ha sido desigual. En conjunto, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2013 experimentó una cierta recuperación respecto del ejercicio anterior (un 6,8 por 100), atribuible fundamentalmente al repunte del número de partícipes y cuantía de las aportaciones a planes individuales, pues los planes de empleo han seguido disminuyendo.

Pese al mejor comportamiento de los mercados financieros, la PSC en España sigue de nuevo estancada

217. Los datos de 2013 que se presentan a continuación son provisionales, ya que están sacados del *Informe del Sector de Seguros y Planes y Fondos de Pensiones 2013* que se realiza con los resultados de la Documentación Estadístico Contable (DEC) del 4.º trimestre del 2013.

**CUADRO III-38. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES⁽¹⁾, PARTÍCIPES⁽²⁾
Y CUENTA DE POSICIÓN⁽³⁾, POR MODALIDAD, 2007-2013**
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
Planes de empleo							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.559	1.553	1.550	1.547	1.506	1.461	1.396
Partícipes ⁽²⁾	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.163.014	2.133.652
Planes Asociados							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	234	240	241	233	223	211	200
Partícipes ⁽²⁾	89.450	90.831	84.174	89.829	75.460	70.462	68.014
Planes Individuales							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.176	1.226	1.280	1.365	1.429	1.498	1.479
Partícipes ⁽²⁾	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.197.212	7.949.835
Total							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	2.969	3.019	3.071	3.145	3.158	3.170	3.075
Partícipes ⁽²⁾	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.151.501
Cuenta de posición ^{(3)*}	87.047	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.694

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2012 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 2012, a excepción de la cifra total, no están actualizados (no son definitivos).

(3) El dato (total) de cuenta de posición de planes de pensiones relativo al año 2012 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 2013 (provisionales).

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe 2013 del sector de los Seguros y Fondos de Pensiones.

Del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 62,3 por 100 corresponde a los planes individuales, el 36,7 por 100 a los planes de empleo y el 0,9 por 100 restante a los planes asociados. Destaca el incremento, por un lado, del 8,9 por 100 en los planes individuales y, por otro, del 6,1 por 100 en los planes asociados, como consecuencia de la anteriormente mencionada cierta mejora del comportamiento de los mercados financieros²¹⁸.

No obstante, por lo que respecta a las aportaciones a planes de pensiones en 2013, en el sistema de empleo se produjo una notable reducción en el volumen de aportaciones del 14,1 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 2013 a los planes de empleo, el 82,8 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del

218. El incremento en los planes de pensiones de empleo fue del 3,5 por 100.

promotor. Con respecto a los planes de pensiones individuales, se puso fin a la tendencia bajista de los años anteriores, ya que en 2013 las aportaciones crecieron un 5,8 por 100 respecto al año anterior.

Como consecuencia principalmente de la crisis y de los procesos de fusión de empresas, el número de planes de pensiones registrados disminuyó de nuevo en 2013, esta vez un 3 por 100 respecto al ejercicio precedente (cuadro III-38). En todas las modalidades se produjo un descenso, que fue más acusado en los planes de pensiones asociados (-5,2 por 100), seguido de los planes de pensiones de empleo (-4,4 por 100) y los planes de pensiones individuales (-1,3 por 100). Del total de nuevos planes de pensiones registrados durante 2013, un 48,1 por 100 pertenecen al sistema individual, un 45,4 por 100 pertenecen al sistema de empleo y un 6,5 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el ejercicio 2013 los planes de pensiones agruparon 10.151.501²¹⁹ cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por tercer año consecutivo, un descenso del 2,6 por 100 del

Descienden por tercer año consecutivo las cuentas de partícipes y continúa su escasa aportación

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 ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 88,8 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 3,9 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales²²⁰, 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 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 comunitarias²²¹.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2013, cabe señalar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2013 un 57,6 por 100

219. Esta cifra alude al número de cuentas de partícipes registradas, no de personas partícipes, porque una misma persona puede ser partícipe de varios planes.

220. A este respecto, cabe señalar que en 2012 el dato fue del 3,80 por 100, lo que supone que en 2013 este experimentó una ligerísima subida.

221. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.

de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,9 por 100 en 2012), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 y 55 años (un 8,9 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 42,4 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,1 por 100 en 2012), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 15,8 por 100 y un 15,2 por 100 del total de partícipes.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2013 se cifró en 4.003 millones de euros, un 3,5 por 100 más que en el ejercicio anterior. El 35,9 por 100 de los beneficiarios del año 2013 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 52,7 por 100 del total de prestaciones; el 42,9 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 30,9 por 100 del total, mientras que un 16,5 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 15,5 por 100 del importe total. El 4,6 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,9 por 100 del importe total.

De estas prestaciones, el 78,4 por 100 lo fueron por la contingencia de jubilación, el 8,6 por 100 por incapacidad, el 12,9 por 100 por otras contingencias de fallecimiento así como el 0,04 por 100 por dependencia.

Para el ejercicio 2013, la liquidez (importe) de derechos consolidados por enfermedad grave, desempleo de larga duración y cancelación de hipoteca alcanzó un total de 491 millones de euros, con un desglose de 35 millones de euros por enfermedad, 456 millones de euros por desempleo, y de 120.290 euros por cancelación de hipoteca. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez descendieron (un año más) respecto de enfermedad grave de 5.654 en 2012 a 5.343 en 2013, pero aumentaron respecto a desempleo de larga duración, de 97.136 en 2012 a 99.163 en 2013, como más adelante se expondrá. Por otro lado, hubo 15 perceptores por cancelación de hipoteca.

A 31 de diciembre de 2013, el número de planes de previsión asegurados que se declararon en la DEC ascendió a 207. El número de asegurados de este tipo de planes siguió creciendo de forma importante en 2013, en un 41,27 por 100 (pasando de 1.028.699 —en 2012— a 1.453.282), mientras que las primas de estos —una vez más— descendieron un -16,24 (pasaron de 3.535 millones de euros en 2012 a 2.961 millones de euros en 2013), como consecuencia de la crisis económica y la menor disponibilidad de recursos en las familias.

Como datos significativos de la evolución en 2013 de los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, cabe destacar un descenso de todas las magnitudes con respecto al ejercicio anterior, a excepción de los números de pólizas, tomadores así como de las prestaciones. Por un lado, descendieron más de un 5 por 100 el número de beneficiarios (han pasado de 356.212 a 336.768) así como de asegurados

CUADRO III-39. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008		Importe 2009		Importe 2010		Importe 2011		Importe 2012		Importe 2013*		% var. 2013-2012		Núm. beneficiarios 2012		Núm. beneficiarios 2013*		% var. 2013-2012				
	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	2012	2013*	2012	2013*	2012	2013*	2012	2013*		
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	326,5	334,1	418,4	456	8,9	9,589	43.428	71.176	76.794	96.281	99.163	2,9									

* Los datos correspondientes al año 2013 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2014.

(pasaron de 7.714.985 a 7.322.140). Por otro, aumentaron casi el 4 por 100 las prestaciones (pasando de 2.907.399.631 euros a 3.015.011.998 euros) y casi el 2 por 100 el número de tomadores (han pasado de 299.095 a 303.975). El número de pólizas, por su parte, aumentó un 1 por 100 (pasó de 326.562 a 329.859), a diferencia del ejercicio anterior en el que se produjo un descenso de más del 3 por 100 respecto a 2011.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social²²², cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2013 por estas alcanzó la cifra de 1.149 millones de euros, lo que supone un cierto aumento respecto al dato relativo al ejercicio anterior (990 millones de euros), concretamente de un 16,1 por 100²²³. Así, continuó la tendencia de crecimiento que dicha cifra ha venido experimentando desde el año 2009. Además, en este ámbito es necesario señalar que en 2013 las cuotas del ramo de Vida experimentaron un incremento de primas del 21,4 por 100 mientras que las del ramo de No Vida aumentaron sus primas en un 0,1 por 100.

En España, desde 2008 (año en el que dio comienzo técnicamente 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-39).

Continúan aumentando los rescates anticipados, en personas y en cuantía de las aportaciones

Durante el año 2013, 99.163 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un aumento de 3 por 100 respecto al ejercicio 2012. Este cobro en el caso de desempleo de larga duración supuso en el año 2013 un total de 455.711.839,2 euros para el conjunto de estos partícipes, aumentando así un 8,9 por 100 respecto al ejercicio anterior.

222. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS). Es importante esta puntualización, ya que el comportamiento de estas en 2013 fue muy diferente al observado para el total del sector.

223. Los datos correspondientes al año 2013 son provisionales.

Se abre una nueva posibilidad de rescate de aportaciones en supuestos de ejecuciones hipotecarias

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2013, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social que, en su disposición final primera (Modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre), estableció que durante el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 1/2013, los partícipes de los planes de pensiones podrán hacer efectivos sus derechos consolidados en el supuesto de procedimiento de ejecución sobre la vivienda habitual del partícipe. Además, dicha disposición contemplaba que, aunque reglamentariamente podrán regularse las condiciones y términos en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en dicho supuesto, deberían concurrir siempre al menos los siguientes requisitos:

- Que el partícipe se halle incurso en un procedimiento de ejecución forzosa judicial, administrativa o venta extrajudicial para el cumplimiento de obligaciones, en el que se haya acordado proceder a la enajenación de su vivienda habitual.
- Que el partícipe no disponga de otros bienes, derechos o rentas en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda objeto de la ejecución y evitar la enajenación de la vivienda.
- Que el importe neto de sus derechos consolidados en el plan o planes de pensiones sea suficiente para evitar la enajenación de la vivienda.

Por otro lado, la citada disposición previó que el reembolso de los derechos consolidados se haría efectivo a solicitud del partícipe, en un pago único en la cuantía necesaria para evitar la enajenación de la vivienda, sujetándose al régimen fiscal establecido para las prestaciones de los planes de pensiones²²⁴.

Estas previsiones serían igualmente aplicables a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social a que se refiere el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en general a los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones en los que se haya transmitido a los asegurados la titularidad de los derechos derivados de las primas pagadas por la empresa, así como respecto a los derechos correspondientes a primas pagadas por aquellos.

224. El reembolso debería efectuarse dentro del plazo máximo de siete días hábiles desde que el partícipe presentara la documentación acreditativa correspondiente.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo²²⁵, 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 actual²²⁶.

Asimismo, hay que recordar²²⁷ que el Real Decreto-ley 16/2013 de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, el cual, en su disposición final tercera (conceptos computables en la base de cotización al Régimen General de la Seguridad Social), introdujo una medida muy relevante en materia de cotización a la Seguridad Social, que consistía en ampliar la base de cotización de los trabajadores a través de la modificación del artículo 109 del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, que establece los conceptos computables en la base de cotización. En virtud de esta medida, las contribuciones de empresa a Planes y Fondos de Pensiones (de empleo) se contemplan dentro de la relación de conceptos retributivos que pasan a integrar la base de cotización para contingencias comunes y profesionales, mientras que, con anterioridad a esta reforma, estaban exentos de cotización.

Las aportaciones a planes de pensiones se integran en la base de cotización

Habrà que esperar a ver cómo afecta esta medida a una evolución de los planes de pensiones del sistema de empleo, marcada en los últimos años por el descenso del número de planes y partícipes, reflejo de la adversa situación económica de las empresas. De momento, por la información que se desprende de la muestra de convenios analizada en esta Memoria²²⁸, la instrumentación por parte de las empresas de planes de pensiones en beneficio de los trabajadores recibe un escaso tratamiento tanto en los convenios de sector como de empresa analizados, si bien en este último ámbito es más frecuente.

225. Esta Ley proviene 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. Véase, Memoria CES 2012, capítulo III.5.5, *La previsión social complementaria*.

226. Con la misma finalidad, dicha Ley 11/2013, en su artículo 17, llevó a cabo varias modificaciones en el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

227. Véase en esta Memoria, capítulo III.5.2.

228. Sobre la metodología y características de la muestra, véase capítulo II.

También, cabe hacer mención a que la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 incluyó, en el apartado tercero de su artículo 20, una previsión con una alta incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria al establecer que durante el ejercicio 2014, el sector público (compuesto por las Administraciones, entidades y sociedades enumeradas en el apartado primero de dicho artículo 20) no podría realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo ni a contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación. A este respecto, cabe recordar que la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos estuvo también vigente durante 2013, en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 22 de la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Por último, hay que apuntar que continúa la tramitación del Proyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados²²⁹, que contenía algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria²³⁰.

5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El sistema sanitario público es un elemento crucial dentro de las estructuras que componen el Estado de Bienestar porque es depositario de la confianza de los ciudadanos en la materia más sensible: el cuidado de su salud y, en última instancia, el mantenimiento en buen estado de su propia vida. Por ello, dado el alto nivel de calidad adquirido a lo largo de las décadas pasadas, en las que el sistema evolucionó de forma muy positiva tanto cualitativa como cuantitativamente (en términos de población atendida), es muy bien valorado por los españoles, como ponen de manifiesto año tras año los resultados de los barómetros sanitarios. Pero la crisis económica ha propiciado el abordaje de importantes cambios en el Sistema Nacional de Salud (SNS), que las propias instituciones han reunido bajo el nombre de *reforma sanitaria*, dando cuenta de la magnitud de la transformación emprendida para ajustar el gasto a un escenario de considerable bajada de los recursos económicos disponibles, en el mandato del ajuste presupuestario.

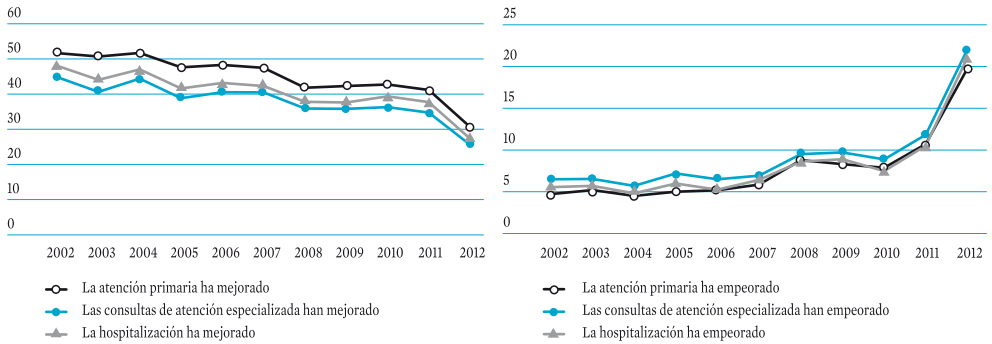
Durante 2013, la plena aplicación de la reforma, cuyo principal instrumento es el Real Decreto-ley 16/2012²³¹, y sus desarrollos normativos, se ha acompañado, además, por distintas medidas emprendidas desde las Administraciones sanitarias autonómicas, que en el ejercicio de sus competencias, cuentan con un considerable margen de acción. Los servicios sanitarios han concentrado en buena medida los esfuerzos de las distintas comunidades autónomas para cumplir con sus compromisos de contención del déficit.

229. 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.

230. Véase, capítulo III, apartado 5.5, *La previsión social complementaria*, de la Memoria del CES sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España 2011.

231. Memoria CES 2012.

GRÁFICO III-36. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DE ATENCIÓN DEL SNS (En porcentajes)



Fuente: MSSSI, CIS, *Barómetro Sanitario*, 2013.

Esta circunstancia, unida a la presencia regular de la reforma en los medios de comunicación del último año, parece estar favoreciendo un cierto cambio en las actitudes hacia el SNS. Así lo reflejan los resultados de las consultas realizadas en el periodo de referencia. Un repaso superficial a los datos del último Barómetro del CIS²³², revela una creciente inquietud sobre el funcionamiento y las perspectivas del sistema sanitario público, que ha pasado a situarse entre los principales problemas que existen actualmente en España²³³, si bien con una frecuencia muy inferior a otros como el paro, o la corrupción. La distancia, en cambio, se acorta de forma notable cuando la pregunta se refiere a los principales problemas que afectan directamente al entrevistado. En ese caso la sanidad adquiere un peso superior, situándose por delante de la corrupción, la vivienda y las pensiones, entre otros.

El Barómetro sanitario de 2012²³⁴ añade información interesante a este escenario. De acuerdo con los resultados de la encuesta, los ciudadanos valoran de manera muy positiva el SNS, y continúan prefiriendo su servicio al del circuito privado, si bien, la distancia entre ambos muestra una tendencia al acortamiento a lo largo de la última década. Los componentes principales del sistema, incluidos los profesionales (médicos y enfermeras), son asimismo, muy bien valorados, como lo han sido a lo largo de los años que recorre la serie del

Aumenta la preocupación por la sanidad pública

232. CIS, Barómetro de enero de 2014 (Estudio 3011), febrero de 2014.

233. Se trata de una respuesta espontánea, no sugerida por el entrevistador, lo que apunta a una presencia fuerte en las actitudes. En 2012 ingresó por primera vez en la categoría de problemas más importantes en la serie temporal.

234. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013.

CUADRO III-40. INDICADORES DE SALUD Y HÁBITOS SALUDABLES

	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de dependencia	45,6	46,1	47,0	47,9	48,9
Esperanza de vida al nacer	81,2	81,8	82,2	82,4	—
Esperanza de vida en buena salud al nacer	—	58,3	—	60,6	—
Años de vida saludable a los 65 años	—	9,0	—	12,1	—
Porcentaje de población con valoración positiva de su estado de salud	—	70,9	—	75,3	—
Porcentaje de población de 65 años y más años con valoración positiva de su estado de salud	—	38,4	—	44,2	—
Tasa de mortalidad prematura por cáncer, ajustada por edad, por 100.000 hab.	106,8	105,6	104,7	104,1	—
Tasa de mortalidad prematura por cardiopatía isquémica, ajustada por edad, por 100.000 hab.	22,3	20,8	20,1	18,9	—
Tasa de mortalidad prematura por diabetes mellitus, ajustada por edad, por 100.000 hab.	4,2	4,0	3,7	3,5	—
Tasa de mortalidad prematura por enfermedad vascular cerebral, ajustada por edad, por 100.000 hab.	12,1	11,3	10,1	9,5	—
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas de vías respiratorias inferiores, ajustada por edad, por 100.000 hab.	6,3	6,3	5,9	5,7	—
Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos	3,4	3,3	3,2	3,2	—
Tasa de mortalidad perinatal por cada 1.000 nacidos vivos	4,4	4,5	4,4	4,6	—
Incidencia de tuberculosis por 100.000 hab.	18,0	16,8	15,7	14,6	13,1
Prevalencia declarada de diabetes mellitus en población adulta	—	5,9	—	7,0	—
Prevalencia declarada de trastornos mentales en población adulta	—	9,6	—	9,6	—
Tasa ajustada de hospitalización por infarto agudo de miocardio por 10.000 hab.	—	—	8,7	8,4	—
Prevalencia de consumo de tabaco en población adulta	—	26,2	—	24,0	—
Prevalencia de obesidad en población de 18 y más años	—	16,0	—	17,0	—
Prevalencia de obesidad en población de 2 a 17 años	—	—	—	9,6	—

Fuente: MSSSI, Indicadores Clave del SNS, 2014.

Barómetro, en los que incluso se ha dado una tendencia de avance hacia la puntuación media máxima (cerca de 8 en la escala de 0 a 10).

Sin embargo, la evolución del funcionamiento de todos los niveles de atención sanitaria se percibe de manera negativa; en el último periodo aumentó de forma evidente el número de personas que consideran que dicho funcionamiento *ha empeorado*, al tiempo que disminuía el de quienes opinan que *ha mejorado*. La aparente contradicción entre las valoraciones positivas y negativas no hace sino evidenciar la importancia del SNS para los ciudadanos, que se muestran preocupados por su futuro en un entorno de incertidumbre ante los cambios.

5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

La batería de indicadores seleccionada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) como lista abreviada, dentro del amplio registro de los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud, ofrece algunos datos representativos del estado de salud de la población en España, destacando por su evolución positiva la esperanza de vida y la esperanza de vida en buena salud, que no obstante, de acuerdo con los datos de la Unión Europea, es aún mejorable.

Las tasas de mortalidad relacionadas con las patologías de alta prevalencia, como el cáncer, la cardiopatía isquémica, la diabetes o las enfermedades crónicas del aparato respiratorio, muestran una ligera tendencia a la mejora, aunque se mantienen en valores muy similares en los últimos años.

Por el contrario, los datos sobre prevalencia declarada de algunas de esas patologías y trastornos, muestran un leve aumento en los años de referencia. Así, la diabetes parece seguir el curso de aumento de las últimas décadas, como también la obesidad en el conjunto de la población, incrementándose los riesgos para la salud que derivan del peso excesivo, como, entre otros, el cáncer y los accidentes cardio vasculares.

No obstante los valores positivos de los indicadores generales de salud, la situación socioeconómica que atraviesa España aconseja mantener la atención sobre sus posibles consecuencias sobre el estado de salud de la población. En este sentido, cabe recordar a modo de ejemplo, la relación entre el paro y el empeoramiento del estado de salud a corto y largo plazo. Las altas tasas de desempleo en España, no en vano, han hecho saltar las alarmas sobre el posible incremento de las enfermedades mentales en ese segmento de la población, y a largo plazo, de un aumento de patologías físicas que a la larga incrementan la mortalidad (la población desempleada exhibe una tasa de mortalidad un 20 por 100 superior a la empleada).

La equidad en el acceso a los servicios sanitarios de carácter público pasó a tener en 2012 un notable protagonismo con la reforma emprendida mediante el Real Decreto-ley 16/2012²³⁵. Dicha norma introdujo un cambio sustancial en el acceso al SNS, reforzando el componente de aseguramiento y beneficiario e introduciendo modificaciones en los supuestos de acceso. Por un lado, se extendió el derecho a la asistencia a los demandantes de empleo que hubieran visto agotada la prestación de desempleo²³⁶. Pero se excluyó a 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. Asimismo, los extranjeros en situación administrativa irregular quedaron fuera del sistema, salvo en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente y de

Nueva regulación para el acceso al SNS de los no asegurados ni beneficiarios

235. Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones.

236. Véase el apartado 5.9 *Protección por desempleo* de este capítulo.

RECUADRO III-19. TITULARES DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA PÚBLICA

- A) Trabajadores por cuenta ajena o propia afiliados a la Seguridad Social y en alta o asimilada a esta situación.
- B) Pensionistas.
- C) Demandantes de empleo con prestación agotada.
- D) Residentes en España y extranjeros con autorización, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario.
- E) Cónyuges, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- F) 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.
- G) La condición de asegurado la reconoce el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Fuente: Real Decreto-ley 16/2012.

embarazo, parto y postparto, no siendo aplicable la exclusión a los menores de dieciocho años. Todo ello ha generado un debate de considerable intensidad.

Si el Real Decreto 1192/2012 desarrollaba con detalle la gama de situaciones que permiten al acceso a la asistencia con cargo a fondos públicos, el nuevo Real Decreto 576/2013²³⁷ establece los requisitos del Convenio especial de prestación de asistencia sanitaria para las personas que no ostenten la condición de asegurados o beneficiarios. De acuerdo con la nueva norma, los no asegurados que deseen asistencia pública habrán de suscribir un Convenio especial que garantizará su acceso a la cartera común básica del SNS a cambio de una contraprestación mensual de sesenta euros en el caso de los menores de 65 años y de 157 en el de los que tengan o superen esa edad, cantidades que podrán ser incrementadas por las comunidades autónomas.

Para poder firmar el Convenio, deberán cumplirse varios requisitos, como la residencia en España al menos en el último año, el empadronamiento en un municipio adscrito a la comunidad autónoma con la que se suscribe o no tener acceso al SNS por ninguna otra vía. Se acota así el segmento de la población inicialmente excluida que podrá recibir atención sanitaria, a cambio de una contraprestación económica, cuya

237. Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas no beneficiarias del SNS.

cantidad mensual sería equivalente a la cuota media de los seguros de asistencia sanitaria privada en España.

5.6.2. Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención sanitaria

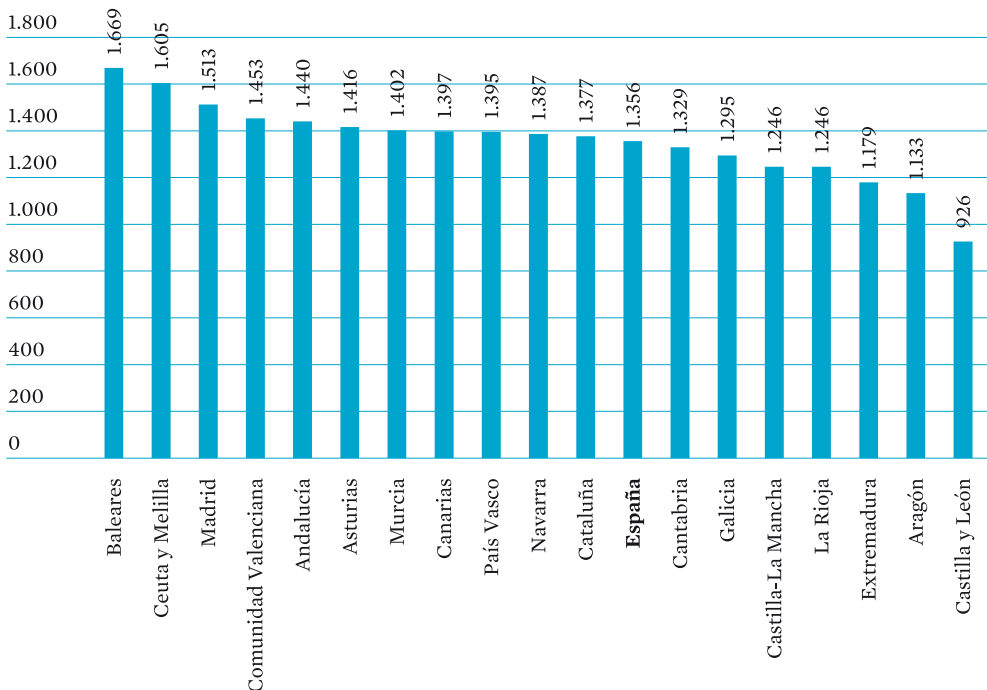
Atención primaria

Como puerta de entrada al sistema, el nivel de atención primaria juega un papel muy importante en la atención sanitaria pública en España. Una buena calidad de la atención en este nivel repercute en el conjunto del sistema, pudiendo tener efectos muy positivos en términos de eficiencia del gasto sanitario total.

Como es sabido, una de las principales líneas evolutivas de la realidad sociodemográfica en España viene dada por su rápido envejecimiento, lo que orienta las necesidades de atención hacia perfiles de morbilidad. Esta circunstancia viene ejerciendo una notable presión sobre la atención primaria, que reclama más recursos, aunque no consigue concentrar una proporción de gasto mayor. Históricamente la cantidad de recursos asignados a este nivel de atención en España ha sido inferior a la media de la Unión Europea, además los últimos años de crisis y reducción presupuestaria no han hecho sino agudizar el problema, ya que, como se refleja en las

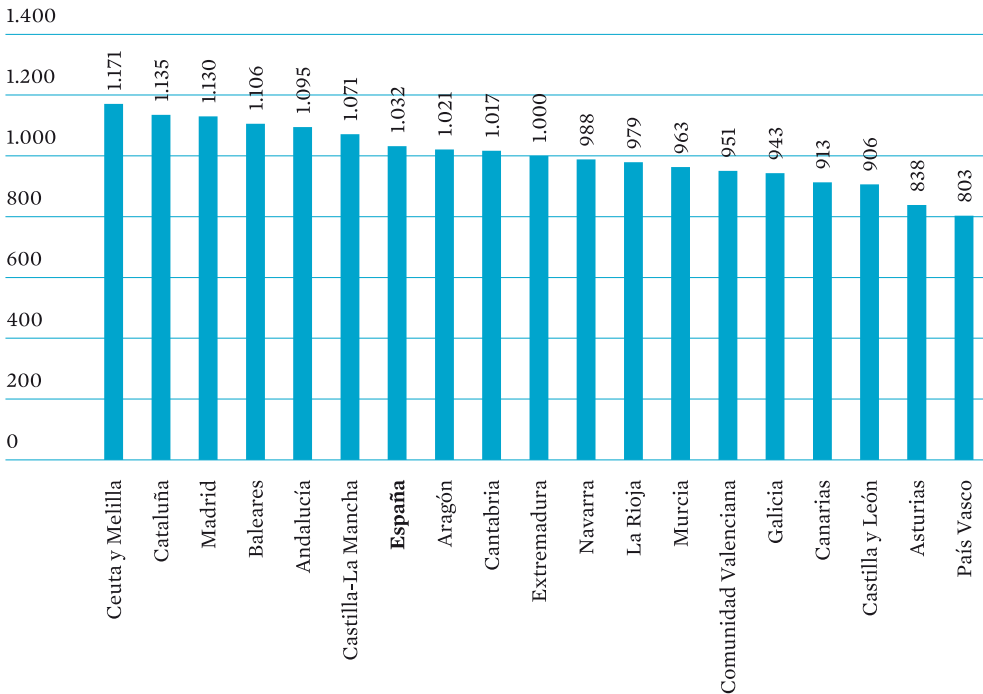
GRÁFICO III-37. RECURSOS EN MEDICINA DE FAMILIA (MÉDICOS)

(Ratio de tarjetas asignadas)



Fuente: MSSS, Sistema de información de atención primaria.

GRÁFICO III-38. RECURSOS DE PEDIATRÍA
(Ratio de tarjetas asignadas)



Fuente: MSSS, *Sistema de información de atención primaria*.

siguientes páginas, la disminución del gasto sanitario público se ha dejado notar también en la partida de servicios de atención primaria.

Entretanto, este nivel de atención mantuvo en 2012 su ritmo de actividad; los profesionales de medicina de familia atendieron 213 millones de consultas y los pediatras 32 millones, es decir, en total tuvieron lugar 245 millones de consultas médicas, mientras que el personal de enfermería pasó 130 millones de consultas.

La frecuentación media en atención primaria se situó en 5,31 visitas al año, 5,5 en medicina de familia y 4,9 en pediatría. Y ello con grandes variaciones territoriales, siendo la comunidad de Cataluña la que exhibe cifras más bajas, y Castilla y León las más elevadas. La distribución por edades muestra, asimismo, diferencias territoriales importantes, con Cataluña en la última posición en cuanto al número medio de visitas de personas de más edad, las más asiduas, y Castilla-La Mancha en el otro extremo.

En términos de recursos, las comunidades autónomas muestran también diferencias considerables en cuanto al número de tarjetas asignadas a médicos de familia y a pediatras. En el caso de los primeros se registra un amplio intervalo, con Baleares doblando el número de pacientes potenciales de cada facultativo de Castilla y León, lo que en parte puede deberse a las estructuras de población en cada comunidad, incluyendo la distribución por edades.

Atención especializada

En la actualidad, la red hospitalaria en España cuenta con 763 centros, de los que 452 (59 por 100) pertenecen al SNS. Este integra hospitales públicos, la Red de Hospitales de Utilización Pública y los hospitales con concierto sustitutorio²³⁸. El resto (41 por 100 del total) son centros privados²³⁹.

En 2011 prestaban su servicio en los hospitales españoles 519.656 trabajadores con contrato fijo y 27.744 colaboradores habituales, el 90 por 100 del total en hospitales del SNS o en centros de especialidades dependientes de ellos. El sector hospitalario emplea 1,7 médicos por cada 1.000 habitantes, el 93 por 100 trabaja en hospitales generales y el 94 por 100 lo hace en la red pública que acoge el SNS.

En cuanto al personal de enfermería, el sistema dispone de 3,3 trabajadores para cada 1.000 habitantes. La inmensa mayoría lo hace en hospitales generales pertenecientes a la red del SNS. Todo ello sin grandes variaciones con respecto a años anteriores.

En lo que concierne a la actividad desplegada por los centros de atención especializada, cabe destacar la tendencia descendente en la estancia media de los pacientes

CUADRO III-41. DOTACIÓN DE CAMAS SEGÚN DEPENDENCIA, 2011

	Público-SNS		Número	Dotación por 1.000 hab.	Total Porcentaje SNS
	Número	Dotación por 1.000 hab.			
Andalucía	14.121	1,71	18.800	2,27	75,11
Aragón	4.093	3,11	4.958	3,77	82,55
Asturias	3.036	2,88	3.579	3,39	84,83
Baleares	2.345	2,15	3.289	3,01	71,30
Canarias	4.336	2,06	6.710	3,18	64,62
Cantabria	1.294	2,24	1.905	3,29	67,93
Castilla y León	6.917	2,78	9.154	3,69	75,56
Castilla-La Mancha	4.839	2,37	5.191	2,54	93,22
Cataluña	25.792	3,53	28.921	3,96	89,18
Comunidad Valenciana	10.253	2,05	11.951	2,39	85,79
Extremadura	3.467	3,20	3.856	3,56	89,91
Galicia	7.933	2,90	9.508	3,48	83,44
Madrid	13.297	2,09	18.812	2,95	70,68
Murcia	3.008	2,04	4.634	3,15	64,91
Navarra	1.611	2,59	2.378	3,82	67,75
País Vasco	5.948	2,80	7.710	3,62	77,15
La Rioja	883	2,82	931	2,98	94,84
Ceuta y Melilla	345	2,27	345	2,27	100,00
Total	113.518	2,46	142.632	3,09	79,59

Fuente: MSSSI, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*.

238. Desde 2010 las mutuas de accidentes de trabajo financiadas por la Seguridad Social se consideran, de acuerdo con el criterio del Sistema Europeo de Cuentas 95, también parte de la red pública del SNS.

239. MSSSI, *Estadística de Centros de Atención Especializada. Hospitales, 2013*.

CUADRO III-42. RECURSOS HUMANOS EN HOSPITALES PÚBLICOS, 2011

Comunidades autónomas	Médicos			Enfermeros			Auxiliares de enfermería		
	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS
Andalucía	1,55	68,09	90,8	2,75	121,10	91,4	2,22	97,84	86,8
Aragón	2,18	57,97	95,9	4,09	108,51	95,0	3,48	92,21	90,1
Asturias	2,21	65,05	93,6	3,57	105,17	95,9	2,94	86,50	92,7
Baleares	1,83	60,90	88,3	3,48	115,51	81,8	2,96	98,42	79,5
Canarias	1,73	54,25	81,6	3,01	94,50	85,1	2,91	91,30	80,1
Cantabria	1,71	52,02	98,4	3,28	99,53	94,5	3,09	93,86	83,8
Castilla y León	1,85	50,07	94,7	3,18	86,28	93,8	2,45	66,41	87,5
Castilla-La Mancha	1,89	74,67	98,2	3,02	119,03	96,5	2,27	89,62	95,4
Cataluña	1,83	46,16	94,7	3,15	79,61	90,4	2,51	63,41	90,2
Comunidad Valenciana	1,64	68,70	94,8	2,65	111,03	92,3	1,94	81,11	88,0
Extremadura	1,65	46,34	96,6	2,82	79,25	96,4	2,31	64,83	94,2
Galicia	1,80	51,86	88,9	3,16	90,79	88,4	2,02	58,18	81,5
Madrid	1,98	66,94	92,9	3,45	116,69	88,5	2,76	93,35	82,4
Murcia	1,79	56,86	95,4	3,00	95,17	90,8	2,68	84,96	85,4
Navarra	2,35	61,48	76,3	4,47	117,12	69,7	2,81	73,68	68,2
País Vasco	2,11	58,31	89,5	3,83	105,80	90,2	3,03	83,55	86,4
La Rioja	1,62	54,46	97,0	3,03	101,72	96,6	2,43	81,53	96,0
Ceuta y Melilla	1,46	64,35	100,0	2,68	117,68	100,0	1,91	83,77	100,0
Total	1,81	58,39	92,5	3,14	101,42	90,5	2,49	80,45	86,5

Fuente: MSSSI, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*.

ingresados, que en poco más de diez años ha pasado de 8,8 días a los 7,7 que como término medio permanecieron ingresados los usuarios de hospitales en 2011.

Por el contrario, el número de consultas ha ido en aumento; desde 2009 se incrementó en un 7 por 100, mientras que en la última década lo hizo en un 36 por 100. Las intervenciones quirúrgicas, por su parte, continuaron con la tendencia a la ambulatorización de los últimos años, con un notable incremento en la última década, que se traduce en el hecho de que la cirugía mayor ambulatoria representa ya casi el 30 por 100 del total de las intervenciones, con el consiguiente ahorro de costes.

Las listas de espera: un lastre para el Sistema

El problema de las listas de espera en el nivel de atención especializada no consigue aliviarse. Antes al contrario, en los últimos años no ha hecho sino empeorar.

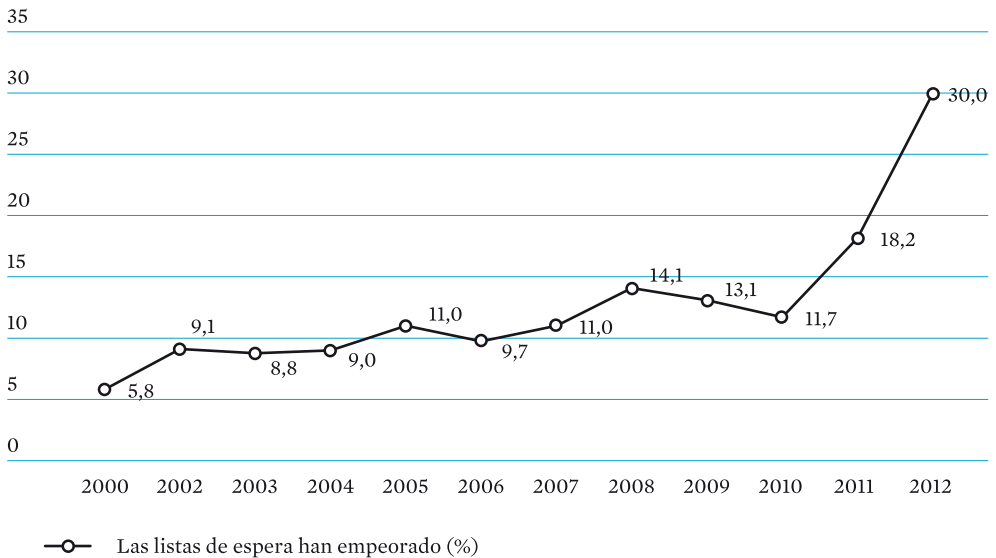
CUADRO III-43. TIEMPOS DE ESPERA EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA (2008-2012)

(Días)

	2008	2009	2010	2011	2012
Intervenciones quirúrgicas no urgentes	71,4	69,7	65,0	73,0	76,0
Consultas especializadas	59,0	59,0	53,2	57,7	53,0

Fuente: MSSSI, *Indicadores Clave de Sistema Nacional de Salud*, 2014.

GRÁFICO III-39. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA



Fuente: MSSSI, CIS, *Barómetro Sanitario*, 2013.

Entre 2011 y 2012 el número medio de días que debían aguardar los usuarios del SNS para ser intervenidos quirúrgicamente en procedimientos no urgentes aumentó en tres, alcanzando los 76.

En cambio, para las consultas especializadas, de acuerdo con los datos suministrados por el MSSSI, el periodo se redujo de 58 a 53 días como término medio. Estos datos, sin embargo, no son consistentes con la información proveniente de las encuestas. Así, aun partiendo de la base de que se trata de fuentes de información distintas, desde 2010 ha aumentado considerablemente la proporción de personas que encuentran que las listas de espera han empeorado en el último año. Sólo entre 2011 y 2012 el porcentaje se elevó desde 18 a 30 (gráfico III-39).

Ante esta situación, desde la oficina del Defensor del Pueblo se han dirigido a diversas administraciones sanitarias recomendaciones para reducir la demora en el servicio o la unidad quirúrgica afectada, así como sugerencias para notificar a los pacientes la fecha o periodo de tiempo en el que se realizará el procedimiento programado. No obstante, tal como refiere en su Informe Anual correspondiente a 2013, muchas veces las respuestas se limitan al caso concreto planteado, sin detallar medidas de alcance más general para superar situaciones de colapso en una determinada lista. Por otro lado, la tramitación de quejas en el ámbito de las listas de espera en consultas externas y técnicas o pruebas diagnósticas ha puesto de relieve la existencia de amplios periodos de demora, que han dado lugar, también, a la emisión de recomendaciones a los servicios de salud competentes.

Salud pública

La medicina, como ciencia de la salud y su organización institucional en sistemas de atención sanitaria, comparten un desafío ciertamente ambicioso, aún de manera implícita: el alargamiento de la vida de los seres humanos hasta los límites biológicamente posibles, y en las mejores condiciones. Por eso, la continua extensión de la esperanza de vida es un éxito sostenido del entramado sanitario, como de la propia sociedad que lo sustenta. En las últimas décadas, ese indicador ha alcanzado cifras muy elevadas en todos los países desarrollados y ha mejorado notablemente en las zonas en las que era muy bajo. En España, ha avanzado hacia posiciones de vanguardia mundial junto con unos pocos países, aunque en los últimos años parece haberse estancado en los 82 años, con una diferencia entre los sexos que tiende a reducirse lentamente, pero que continúa siendo favorable a las mujeres.

Este dato constituye un éxito en sí mismo, pero a la vez plantea al sistema sanitario y, en general, al sistema de protección social, el reto de asumir la atención de las cohortes que van alcanzando edades avanzadas (cada vez más numerosas) con la máxima eficiencia. La vejez, sin embargo, no se asocia necesariamente a la enfermedad y la dependencia, y como se ha demostrado sobradamente, los distintos estilos de vida y los hábitos adquiridos desde edades tempranas conducen a distintos estados de salud durante la vejez, por lo que la vertiente preventiva de la atención sanitaria es determinante a la hora de optimizar los recursos. En España, la esperanza de vida en salud no ha alcanzado aún los valores deseables, es decir, los que reducen el tiempo de dependencia, como si ha ocurrido en otros países del entorno. A los sesenta y cinco el número de años que una persona puede esperar vivir en buen estado de salud no pasa de los nueve. Si se tiene en cuenta que la esperanza de vida a esa edad alcanza los veintiún años, el diferencial resultante son once años de problemas de salud y por tanto de necesidad de atención y de gasto en protección social. En cambio, en otros países de la Unión Europea, en los que la esperanza de vida es también elevada, la previsión de años de mala salud muestra valores considerablemente inferiores. En Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Suecia y Países Bajos, la esperanza de vida saludable supera en varios años a la española, y por lo tanto los años de necesidad de atención sanitaria son también menos. Ello guarda, sin duda, relación con la importancia concedida a la prevención y la promoción de la salud, que además, implican costes muy inferiores a los requeridos por la vertiente asistencial de la sanidad.

Ganar dos años de buena salud: el reto de la nueva estrategia de abordaje de la cronicidad

En España, que cuenta desde hace pocos años con una Ley de Salud pública²⁴⁰, se han dado algunos pasos encaminados a reducir la incidencia de patologías y trastornos de alta prevalencia que implican elevados costes en el tratamiento de la cronicidad. Sin embargo, aún es

240. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

CUADRO III-44. ESPERANZA DE VIDA (EV) Y ESPERANZA DE VIDA EN SALUD (EVS) A LOS 65 AÑOS DE EDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS, 2012

(Número de años)

Países	Hombres		Mujeres	
	EV a los 65 años	EVS a los 65 años	EV a los 65 años	EVS a los 65 años
Bélgica	17,7	10,7	21,3	11,1
Bulgaria	13,9	8,7	17,3	9,5
República Checa	15,7	8,3	19,2	8,9
Dinamarca	17,5	10,6	20,2	12,9
Alemania	18,2	6,7	21,2	6,9
Estonia	14,8	5,4	20,3	5,5
Irlanda	18,0	10,9	21,1	11,9
Grecia	18,1	8,6	21,0	7,3
España	18,7	9,2	22,8	9,0
Francia	19,1	9,5	23,4	10,4
Croacia	15,0	7,7	18,7	8,2
Italia	18,5	7,8	22,1	7,2
Chipre	17,9	8,8	20,4	7,7
Letonia	13,6	5,3	18,5	6,4
Lituania	14,1	5,6	19,2	6,1
Luxemburgo	18,4	11,6	21,4	11,9
Hungría	14,3	6,4	18,1	6,4
Malta	17,6	12,5	21,0	12,2
Países Bajos	18,0	10,0	21,0	10,1
Austria	18,1	8,9	21,3	9,5
Polonia	15,4	7,4	19,9	7,8
Portugal	17,6	6,6	21,3	6,0
Rumanía	14,5	5,9	17,7	5,1
Eslovenia	17,1	7,3	21,1	6,9
Eslovaquia	14,6	3,5	18,5	3,1
Finlandia	17,8	8,4	21,6	9,0
Suecia	18,5	14,0	21,1	15,4
Reino Unido	18,5	10,5	20,9	10,6
Islandia	20,1	14,7	21,5	14,3
Liechtenstein	18,8	—	23,5	—
Noruega	18,3	15,4	21,0	15,9
Suiza	19,3	13,6	22,3	14,2

Fuente: Eurostat, 2014.

necesario un abordaje coordinado de la prevención y la promoción de la salud en todas las etapas de la vida, que requerirá un tratamiento transversal de las políticas de salud pública.

La reciente aprobación de la Estrategia de promoción de la Salud y Prevención en el SNS (diciembre de 2013), en el marco del Plan de la implementación de la estrategia para el abordaje de la cronicidad en el SNS, pretende facilitar un marco común para la promoción de la salud y la prevención primaria a lo largo del curso de la vida.

Para ello, plantea como objetivo principal el fomento de la salud y el bienestar promoviendo entornos y estilos de vida saludables y potenciando la seguridad frente a las lesiones, con el fin de prolongar en dos años la esperanza de vida en salud al nacer en España para 2020.

En la actualidad, las enfermedades crónicas son responsables del 86 por 100 de las muertes y suponen el 77 por 100 de la carga de enfermedad en Europa, constituyendo la primera causa de mortalidad y morbilidad prevenibles. En España, suponen el 89 por 100 del total de la carga de enfermedad medida en años de vida ajustados por discapacidad. Según los datos de la última actualización de la *Encuesta Nacional de Salud*, el 47 por 100 de las mujeres y el 38 por 100 de los hombres mayores de dieciséis años padecen algún cuadro crónico. Para atender a estas situaciones, los hospitales españoles dedican el 50 por 100 de su actividad de hospitalización y el nivel de atención primaria el 80 por 100 de sus consultas. En términos económicos, las patologías crónicas suponen en España el 60 por 100 del gasto en hospitalización, pero también tienen un considerable impacto en el mercado de trabajo, en la productividad y en el conjunto de la sociedad. Y los cinco factores de riesgo que implican una mayor carga de enfermedad en Europa occidental son el tabaquismo, la hipertensión arterial, la obesidad, el abuso del alcohol y la inactividad física²⁴¹. Los estilos de vida se reconocen pues como determinantes de la salud sobre los que urge actuar y que la nueva estrategia propone abordar (recuadro III-20).

Atención farmacéutica

La atención farmacéutica, que constituye una de las partidas de gasto más voluminosas en el conjunto del gasto sanitario público, ha sido objeto de modificación en numerosas ocasiones desde que se implantara el sistema de precios de referencia en el Sistema Nacional de Salud hace más de quince años, con el objeto de racionalizar el gasto. La mayor parte de estos cambios se han realizado a través de las órdenes ministeriales que adaptaban los precios de referencia a la comercialización de nuevas presentaciones de especialidades farmacéuticas, dando como resultado una normativa compleja y de difícil aplicación. En este contexto, se ha hecho necesario dotar al sistema de precios de una mayor estabilidad a través de una norma del rango apropiado, por lo que el Real Decreto que regula el Sistema de precios de referencia²⁴², cuyo proyecto fue dictaminado por el CES²⁴³, habrá de tener efectos positivos en aquel sentido. Es esperable, además, que la norma sea capaz de dotar de coherencia a todo

241. *Global Burden of Disease*, 2010.

242. Real Decreto 177/2014 de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de precios de referencia y de agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, y determinados sistemas de información en materia de financiación y precios de los medicamentos y productos sanitarios.

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

RECUADRO III-20. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD Y PREVENCIÓN EN EL SNS**H) Líneas estratégicas:**

- I) Potenciación de la salud pública.
- J) Coordinación y gobernanza territorial.
- K) Equidad en salud.
- L) Reorientación de los servicios de salud.
- M) Intersectorialidad en salud.
- N) Empoderamiento en salud.
- O) Entornos saludables y seguros.
- P) Participación y acción comunitaria.

Q) Ejes de acción:

- R) *Poblaciones priorizadas.* En la primera fase de la estrategia se priorizan dos poblaciones: los menores de quince años de edad y los mayores de 50 años.
- S) *Entornos de actuación.* Crear un entorno social y medioambiental adecuado a los estilos de vida saludables (en infancia: sanitario, educativo y comunitario).
- T) *Factores abordados:* alimentación, actividad física, consumo nocivo de alcohol, bienestar emocional, seguridad frente a las lesiones.

U) Objetivos específicos

- V) Promover estilos de vida saludable, así como entornos y conductas seguras en la población infantil mediante la coordinación de intervenciones integrales en los ámbitos sanitario, familiar, comunitario y educativo.
- W) Promover estilos de vida saludables durante el embarazo y el periodo de lactancia.
- X) Promover el bienestar emocional en la población infantil.
- Y) Promover el envejecimiento activo y saludable en la población mayor de cincuenta años mediante la intervención integral sobre los estilos de vida saludables, así como sobre los entornos y conductas seguras de manera coordinada entre los ámbitos sanitario y familiar comunitario.
- Z) Prevenir el deterioro funcional y promover la salud y el bienestar emocional en la población mayor de setenta años, potenciando la coordinación de intervenciones integrales en los ámbitos sanitario, de servicios sociales y comunitario.

Fuente: MSSSI, 2014.

el entramado como parte sustancial de la política farmacéutica, despejando la incertidumbre a la que ha estado sujeto.

En septiembre de 2013 se aprobó una nueva resolución²⁴⁴ que modificaba las condiciones de financiación de los medicamentos de dispensación a través de las

244. Resolución 10 de septiembre de 2013 de la Dirección General de Cartera de Servicios del SNS y Farmacia, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del SNS mediante la asignación de aportación del usuario.

Nueva financiación de los medicamentos hospitalarios con aportación de los usuarios

farmacias hospitalarias, que a partir del día 1 de enero de 2014 requerirá de la aportación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud. La última modificación de la Ley del medicamento²⁴⁵, ya previó la equiparación de las dispensaciones con receta médica y aquellas otras con orden de dispensación hospitalaria a efectos de la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, que ahora se desarrolla.

La nueva medida regula específicamente la financiación de los medicamentos con reservas singulares en los servicios de farmacia de los hospitales, para la dispensación a los pacientes no hospitalizados, quedando sometidos a aportación del usuario. Se trata de 157 presentaciones de 43 medicamentos destinados a procesos crónicos y graves que, hasta

CUADRO III-45. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2013, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA*

(Enero-diciembre 12 y enero-dic. 13)

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	2013	Increment. % 13/12	2013	Increment. % 13/12	2013	Increment. % 13/12
Andalucía	1.596.564.202	-4,1	161.435.150	-5,1	9,9	1,1
Aragón	282.272.191	-7,1	26.019.337	-6,7	11,0	-0,4
Asturias	246.356.884	-8,2	22.610.730	-6,0	10,9	-2,4
Baleares	172.590.720	-4,9	16.273.864	-5,9	10,6	1,1
Cantabria	119.876.163	-6,0	10.435.569	-5,2	11,5	-0,8
Castilla-La Mancha	444.447.791	-9,0	41.466.538	-6,4	10,7	-2,8
Castilla y León	527.084.123	-6,2	48.043.912	-4,5	11,0	-1,7
Cataluña	1.315.116.472	-9,1	131.818.684	-6,9	10,0	-2,3
Canarias	407.675.137	-3,3	38.547.026	-3,8	10,6	0,6
Extremadura	278.039.527	-3,5	24.836.427	-4,2	11,2	0,6
Galicia	692.758.500	-2,5	59.999.811	-1,4	11,5	-1,1
Madrid	1.003.339.477	-5,1	97.066.688	-7,3	10,3	2,4
Murcia	313.521.485	-6,1	27.711.993	-6,5	11,3	0,4
Navarra	118.851.809	-7,4	10.888.274	-6,9	10,9	-0,6
C. Valenciana	1.105.948.082	-7,8	95.557.374	-7,9	11,6	0,1
País Vasco	467.138.649	-4,8	39.150.629	-7,2	11,9	2,5
La Rioja	63.512.237	-6,4	5.712.411	-5,8	11,1	-0,7
Ceuta	12.421.569	-5,2	1.086.317	-6,7	11,4	1,6
Melilla	10.728.993	-0,5	932.124	-4,1	11,5	3,7
Total nacional	9.183.244.011	-6,0	859.592.858	-5,9	10,7	-0,1

* Datos provisionales.
Fuente: MSSSI.

245. Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional del medicamento y productos sanitarios. Modificada a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

ahora, se hallaban exentos de pago por los usuarios, quienes desde enero de 2014 habrán de pagar el 10 por 100 de esos medicamentos hasta un máximo fijado en 4,20 euros.

La medida cuya entrada en vigor estaba prevista para 2013, tuvo que esperar unos meses a causa de las dificultades administrativas encontradas por las comunidades autónomas para su puesta en práctica, lo que ha venido a sumarse a la distinta acogida por parte de los agentes implicados en la materia regulada. Así, la carga económica que supone para muchos pacientes crónicos (se regulan medicamentos indicados en patologías de alta prevalencia) o la justificación de su oportunidad en el contexto de la política de racionalización del uso de medicamentos, han sido algunos de los elementos de debate en torno al nuevo copago.

5.6.3. Calidad y sostenibilidad del SNS

En 2011 el gasto sanitario público descendió nuevamente, alcanzando un volumen total de 67.626.350 euros, cifra inferior en un 2,2 por 100 a la registrada en 2010. La disminución de esta voluminosa partida en los dos últimos ejercicios, sobre los que se cuenta con información, ha roto la tendencia de crecimiento sostenido de las últimas décadas a un ritmo interanual superior al 5 por 100. En efecto, si desde los años setenta el incremento anual del gasto sanitario público había sido una constante, en respuesta a las necesidades derivadas de los propios cambios sociales y económicos, que incluyen, entre otros, un envejecimiento constante de la población, con el cambio de las necesidades de atención que ello conlleva, dando paso a un perfil de cuidado de la salud más orientado a la cronicidad, o el propio desarrollo tecnológico, cuya absorción por el sistema supone importantes desembolsos (cuadro III-46).

En 2009 el sistema sanitario (público y privado) alcanzó el mayor volumen de gasto de su historia, con una cantidad que entonces supuso un 9,6 por 100 en relación

Evolución del gasto sanitario en España y en la Unión Europea

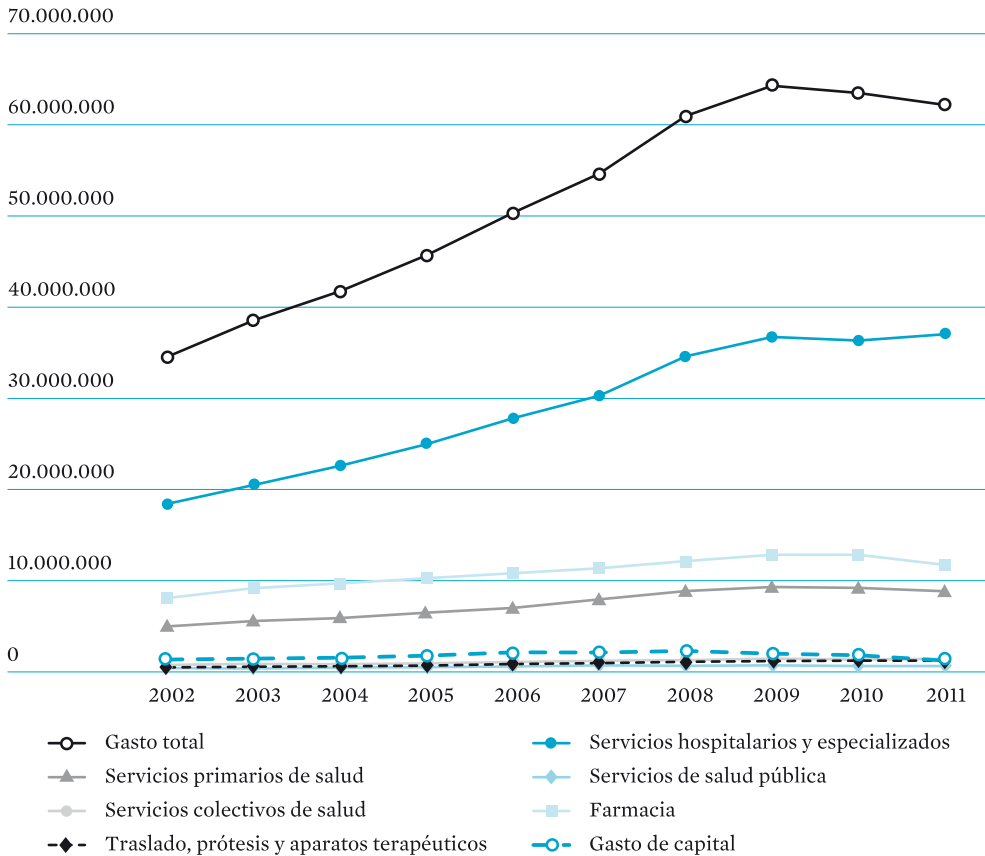
CUADRO III-46. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA

Año	Gasto total	Variación interanual
2002	38.563.045	—
2003	42.956.889	11,39
2004	46.348.681	7,90
2005	50.586.839	9,14
2006	55.683.290	10,07
2007	60.310.152	8,31
2008	66.917.728	10,96
2009	70.463.779	5,30
2010	69.128.049	-1,90
2011	67.626.350	-2,17

Fuente: MSSSI, 2014.

GRÁFICO III-40. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS, 2002-2011

(Miles de euros)



Fuente: MSSSI, 2014.

con el PIB nacional, tomando una posición equivalente a la del resto de los países de la Unión Europea. La crisis económica, agudizada a partir de entonces, trajo consigo una importante reducción del PIB en Europa y en España, donde, a pesar de la disminución del gasto sanitario, este, como proporción del PIB no ha bajado del 9,3 por 100 de 2011. Este porcentaje es el mismo que se registra en la Unión Europea como promedio.

Si se considera únicamente el gasto sanitario de carácter público, la cantidad equivalía en 2011 al 6,7 por 100 del PIB, lo que supone un leve incremento con respecto al ejercicio anterior. Ello se explica, a pesar del descenso del volumen de gasto, por la nueva caída del PIB en ese año.

El descenso del gasto sanitario público total se ha traducido en disminuciones en todas las funciones de gasto del SNS, lo que, a su vez, ha supuesto una cierta modificación de su estructura, que consolida la apuesta asistencial. En este sentido, la

CUADRO III-47. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
	Porcentaje sobre el ejercicio anterior						Presupuesto total (miles de euros)	Presupuesto por habitante (euros)	
Todas las comunidades autónomas	8,01	4,23	1,46	-4,03	-1,51	-5,89	-0,21	53.052.299	1.135
Andalucía	9,56	2,73	0,01	-4,56	0,44	-10,03	-3,19	8.204.893	978
Aragón	6,78	7,58	1,51	-3,07	0,41	-12,73	-0,93	1.605.304	1.200
Asturias	2,22	13,93	5,19	-5,38	0,00	-4,23	-0,07	1.485.056	1.391
Baleares	10,18	5,03	-6,46	0,00	3,92	-3,95	1,77	1.195.017	1.076
Canarias	11,15	4,51	-2,49	-11,06	2,56	-1,07	1,15	2.607.637	1.239
Cantabria	4,64	5,14	0,30	-8,36	3,33	2,58	1,75	786.713	1.333
Castilla y León	9,36	2,26	3,22	-1,62	-0,92	-5,34	-1,43	3.200.341	1.271
Castilla-La Mancha	9,47	8,29	2,31	-3,58	-7,37	-6,27	-2,17	2.390.245	1.141
Cataluña	5,48	2,91	4,90	-6,95	-4,78	-5,35	-0,01	8.290.594	1.108
Comunidad Valenciana	7,18	3,74	1,07	-3,58	-0,41	-9,62	8,27	5.374.512	1.078
Extremadura	9,60	7,36	-1,36	-7,21	-3,73	-13,38	1,02	1.324.428	1.203
Galicia	7,40	3,52	-1,02	-4,87	-0,46	-3,16	-3,43	3.302.150	1.196
Madrid	6,97	2,43	-0,58	0,75	0,53	-0,85	-1,84	6.980.824	1.088
Murcia	12,37	4,99	708	1,95	-10,87	-13,11	3,59	1.623.243	1.110
Navarra	8,17	3,86	8,80	-1,50	-5,90	-6,34	4,26	893.089	1.398
País Vasco	11,70	8,52	2,36	-3,42	-0,47	0,26	-1,76	3.437.225	1.579
La Rioja	-3,09	0,47	2,38	-6,09	-5,27	-5,11	1,05	351.029	1.102

Fuente: MSSSI, 2014.

principal partida, los servicios hospitalarios y especializados, a pesar de haber contado con menos recursos, ha visto fortalecer su posición en el conjunto, llegando a ser responsable del gasto de seis de cada diez euros en el SNS, toda vez que implica gastos unitarios superiores al resto. En cambio, los servicios de atención primaria han respondido de una cantidad relativa inferior después de varios años de aumento leve pero constante. Por su parte, la atención farmacéutica ha vuelto a reducir su protagonismo, merced a la política de contención de esa partida (gráfico III-40).

Los datos sobre los presupuestos iniciales para 2014, sin ser definitivos, aproximan a la realidad de los recursos disponibles del SNS con una mayor actualización. De acuerdo con estos, tomando al conjunto de las comunidades autónomas, el presupuesto para ese año habría disminuido en un 0,2 por 100 con respecto al año anterior, en el que la bajada fue superior (5,9 por 100). Se sumaría, así, a otros tres años de descenso continuado, cuyo resultado es una disminución del presupuesto por persona y año de 113 euros con respecto al primer año de crisis económica. El actual se sitúa, como promedio de todas las comunidades, en 1.135 euros, si bien con notables diferencias entre unas y otras (cuadro III-47).

La preocupación por la sostenibilidad económica del SNS, que ha sido una constante mucho antes del inicio de la crisis, ha propiciado la proliferación de diversas líneas de análisis sobre la relación entre costes y efectividad de los procedimientos de atención a la salud. Si bien, parece que la duración de la crisis económica ha favorecido una mayor visibilidad de los estudios producidos, muchos de cuyos resultados podrían constituir la base para reestructurar los presupuestos sanitarios públicos de acuerdo con criterios sólidos de coste-efectividad.

Algunas herramientas para la aproximación a la sostenibilidad del SNS. El potencial de la relación coste-efectividad

de análisis sobre la relación entre costes y efectividad de los procedimientos de atención a la salud. Si bien, parece que la duración de la crisis económica ha favorecido una mayor visibilidad de los estudios producidos, muchos de cuyos resultados podrían constituir la base para reestructurar los presupuestos sanitarios públicos de acuerdo con criterios sólidos de coste-efectividad.

Tomando como referencia el Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD) al alta hospitalaria del SNS, el desarrollo de los grupos de diagnósticos relacionados (GDR) ha devenido en una herramienta de gestión hospitalaria de gran eficacia. Pero además podría ser un potente instrumento para la distribución de recursos a nivel nacional, mejorando además la calidad asistencial.

De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el MSSSI sobre Pesos y costes de los GDR, en 2010 los procesos atendidos con hospitalización en los hospitales generales del SNS tuvieron un coste medio aproximado de 4.920 euros. Los veinte procesos más frecuentes (28 por 100 de los casos) supusieron solamente el 2 por 100 del coste global de la muestra, incluyendo partos normales (2.014 euros), neumonía simple y gripe (4.086 euros) y parto complicado (2.208 euros). En cambio, los veinte procesos de mayor coste, apenas supusieron el 0,4 por 100 de los casos atendidos, aunque su coste global ascendió al 6 por 100.

Otro instrumento de gran interés en la evaluación de la relación entre la calidad de atención y los costes de los servicios sanitarios es el Atlas de variaciones en la Práctica

Médica (VPM)²⁴⁶. Utilizando en su análisis datos de altas hospitalarias, realiza desde 2002 un análisis continuo de las variaciones injustificadas de la práctica médica, infrautilización de cuidados efectivos, sobreutilización de cuidados sensibles a la oferta de servicios (inefectivos e ineficientes) y acceso desigual a cuidados necesarios. Entre sus líneas de investigación destacan la exposición desigual a los cuidados sanitarios, la utilización de fármacos en Atención Primaria, o la calidad y la seguridad de los servicios sanitarios.

El último Atlas analiza las hospitalizaciones potencialmente evitables (HPE) en seis procesos agudos que se producen en el contexto de una enfermedad crónica, concluyendo que en España durante los años 2008 y 2009 se produjeron 267.309 HPE, el 3 por 100 del total de las hospitalizaciones de esos años. La variación observada en las 199 áreas sanitarias del país muestra que la probabilidad de sufrir una hospitalización evitable se multiplica por tres en función del lugar de residencia (2,6 si se sufre insuficiencia cardíaca y por 12 en una angina diagnosticada). Las diferencias de tasas señalan a la ineficiencia del sistema en esos pacientes.

5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El Sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD), que como tal sistema fue el último elemento de gran envergadura creado en el ámbito de la protección social en España, muestra desde sus inicios una evolución complicada por su coincidencia en el tiempo con la crisis económica. Si en los primeros momentos su puesta en funcionamiento se preveía como un proceso lento, puesto que debía incardinarse en la estructura de los servicios sociales ya existente, que resultaba deficiente para dar cobertura a la fuerte demanda de protección a las situaciones de dependencia, el inicio y el agravamiento de la crisis que han propiciado la bajada de los recursos dedicados a esta rama de la protección, han puesto de manifiesto sus dificultades de desarrollo.

Los presupuestos para esta partida aprobados en 2014 por parte del Estado (1.176 millones de euros), disminuyen en un 46,7 por 100 con respecto a los del ejercicio anterior (2.205 millones de euros), lo que da una idea de la situación de gran dificultad en la que se encuentra el Sistema. No obstante, cabe recordar que una parte muy importante del presupuesto de 2013 se destinó al pago atrasado de cotizaciones a la Seguridad Social de cuidadores en el entorno familiar, por lo que la evolución del presupuesto en el último ejercicio queda en cierta medida distorsionada.

En diciembre de 2013 el número de solicitudes para acceder al Sistema ascendía a 1.644.248, 7.590 más que en el mismo mes de 2012. Tras siete años de aplicación de la ley de dependencia²⁴⁷ parece lógico que el ritmo de presentación de solicitudes de valoración

246. Dependiente del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, fue reconocido como válido para el Sistema de Información Sanitaria del SNS.

247. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CUADRO III-48. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Ámbito territorial	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada comunidad autónoma	Número	% Solicitudes	Número	% sobre la población de cada comunidad autónoma
Andalucía	390.819	4,63	4,63	341.609	87,41	167.143	1,98
Aragón	45.346	3,37	3,37	43.991	97,01	18.371	1,36
Asturias	34.689	3,25	3,25	32.909	94,87	15.596	1,46
Baleares	24.235	2,18	2,18	23.466	96,83	10.832	0,97
Canarias	40.390	1,91	1,91	29.251	72,42	11.584	0,55
Cantabria	23.241	3,93	3,93	23.196	99,81	14.694	2,48
Castilla y León	107.420	4,26	4,26	101.443	94,44	62.230	2,47
Castilla-La Mancha	88.880	4,23	4,23	83.804	94,29	36.177	1,72
Cataluña	281.626	3,73	3,73	274.836	97,59	139.540	1,85
Comunidad Valenciana	102.021	2,00	2,00	99.140	97,18	41.772	0,82
Extremadura	47.423	4,30	4,30	45.130	95,16	20.848	1,89
Galicia	82.938	3,00	3,00	81.017	97,68	38.879	1,41
Madrid	176.529	2,72	2,72	172.935	97,96	89.331	1,38
Murcia	78.526	5,33	5,33	59.636	75,94	27.935	1,90
Navarra	17.613	2,73	2,73	17.123	97,22	8.389	1,30
País Vasco	87.766	4,00	4,00	85.150	97,02	42.667	1,95
La Rioja	14.280	4,43	4,43	14.270	99,93	6.708	2,08
Ceuta y Melilla	3.937	2,35	2,35	3.792	96,32	1.893	1,13
Total	1.647.679	3,50	3,50	1.532.698	93,02	754.589	1,60

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). MSSSI, 2014.

Evolución de las solicitudes de atención por el SAAD

vaya descendiendo a medida que la población con necesidad de atención va siendo reconocida como dependiente. El año 2011 supuso, en este sentido, un claro punto de inflexión, con una evidente caída del número de solicitudes con respecto al año anterior, y desde entonces, ese ritmo, medido en número de solicitudes mensuales, no ha parado de disminuir; en 2013 se contrajo hasta situarse en 633 por mes, lo que contrasta enormemente con las 9.000 de 2011. Si el grueso de la población potencialmente objeto de atención parece haberse movilizado ya para obtener alguna prestación y, en consecuencia, el número de solicitudes anuales, tiende desde ese momento a ser residual, el proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmersa la sociedad española hace prever un cierto avance de las solicitudes como resultado del saldo entre las salidas del sistema (por fallecimiento) y las entradas (más numerosas a medida que aumenta el volumen de las cohortes de más edad).

Por su parte, el número de valoraciones realizadas por las administraciones competentes a lo largo de 2013 ascendió a 1.530.190, lo que dio como resultado una lista de

espera de más de 114.000 personas, cifra que parece haberse establecido como constante a lo largo de estos años de desarrollo del SAAD. La caída del número de solicitudes no ha tenido, por tanto, un efecto positivo en el ritmo de tramitación de expedientes, no obstante, es cierto también que algunas comunidades autónomas acumulan más retraso que otras en la emisión de dictámenes.

Dos de cada diez personas sometidas a valoración de acuerdo con el baremo común, no cumplieron los requisitos establecidos para su consideración como dependientes y por tanto quedaron fuera del sistema de atención. El resto, algo más de 1.240.000 personas reconocidas como dependientes, se distribuyen a lo largo de la escala de valoración de forma cada vez más equilibrada (en los primeros años de funcionamiento del sistema el grado III, correspondiente a los casos de mayor gravedad, acumulaba el mayor número, debido a la aplicación de un calendario que había previsto la incorporación en los primeros años de los casos más agudos, para continuar descendiendo hasta incluir a los de menor afectación).

Desajuste entre la entrada de solicitudes y la tramitación de expedientes: el problema de la lista de espera

CUADRO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje sobre el total de dictámenes en cada comunidad)

Ámbito territorial	Dictámenes	Grado III nivel 2 (%)	Grado III nivel 1 (%)	Grado II nivel 2 (%)	Grado II nivel 1 (%)	Grado I nivel 2 (%)	Grado I nivel 1 (%)	Sin grado (%)
Andalucía	341.609	9,03	13,59	11,57	19,36	11,10	16,32	17,31
Aragón	43.991	6,58	13,29	9,48	16,29	9,62	13,90	17,60
Asturias	32.909	7,73	10,61	7,72	12,22	8,60	12,65	24,66
Baleares	23.466	5,96	14,17	10,47	15,93	8,11	10,36	18,04
Canarias	29.251	14,15	20,65	12,42	14,95	8,57	8,51	8,93
Cantabria	23.196	9,06	14,74	10,94	15,05	8,56	10,23	15,53
Castilla y León	101.443	9,07	14,26	9,49	12,85	8,27	10,78	20,14
Castilla-La Mancha	83.804	6,74	11,85	8,12	12,35	9,05	15,73	20,93
Cataluña	274.836	5,92	12,80	10,00	16,50	7,93	12,63	18,02
Comunidad Valenciana	99.140	7,84	12,38	10,17	15,51	9,09	12,28	20,96
Extremadura	45.130	8,78	12,77	8,10	12,02	6,32	11,76	23,30
Galicia	81.017	10,66	16,06	11,87	15,97	8,88	11,66	12,35
Madrid	172.935	8,30	12,13	9,18	11,48	8,87	10,73	25,39
Murcia	59.636	13,93	15,82	12,89	18,37	9,79	10,02	7,07
Navarra	17.123	6,10	6,96	7,18	12,59	8,12	13,41	21,46
País Vasco	85.150	5,08	10,79	7,51	12,34	7,64	11,95	20,88
La Rioja	14.270	8,70	10,67	7,45	13,60	4,98	11,54	29,32
Ceuta y Melilla	3.792	6,43	9,84	7,59	10,21	5,20	9,41	30,17
Total	1.532.698	8,15	13,17	10,09	15,48	9,02	12,92	18,86

Fuente: MSSSI, 2014.

Algunas anomalías en la estructura de la población reconocida como dependiente

De acuerdo con los datos de gestión del SAAD a diciembre de 2013, el 34 por 100 de los dependientes lo son en grado I (dependencia moderada); el 36 por 100 posee grado II (dependencia severa) y el 30 por 100 ha sido valorado con grado III (gran dependencia). Si es cierto que esta estructura parece más cercana a la distribución real de la discapacidad en el conjunto de la población, no lo es menos que su evolución presenta algunos rasgos en cierto modo anómalos. En primer lugar debe recordarse que los cambios en el sistema de valoración de las situaciones de dependencia han limitado el acceso al grado III. Tampoco puede perderse de vista el hecho de que dicho grado de afectación se corresponde con el último escalón del sistema, del que se sale en importante número de casos por fallecimiento. Y, sin embargo, la tasa de reposición no está siendo la que cabría esperar en función del agravamiento de situaciones valoradas en años previos con grados II y I.

Llama, en este sentido, la atención la pérdida de registros en todos los niveles: el grado III contaba a finales de 2013 con 23.608 casos menos, el grado II por su parte

CUADRO III-50. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES

Ámbito territorial	Personas beneficiarias con prestaciones							Ratio de prestaciones por persona
	2010	2011		2012		2013		2013
	Número	Número	Variación 10/11 (%)	Número	Variación 11/12 (%)	Número	Variación 12/13 (%)	Número
Andalucía	180.402	191.330	6,06	190.160	-0,61	167.143	-12,10	1,98
Aragón	25.434	22.473	-11,64	21.125	-6,00	18.371	-13,04	1,36
Asturias	12.964	13.890	7,14	14.771	6,34	15.596	5,59	1,46
Baleares	9.060	10.404	14,83	9.399	-9,66	10.832	15,25	0,97
Canarias	8.645	10.505	21,52	11.851	12,81	11.584	-2,25	0,55
Cantabria	13.832	15.227	10,09	13.932	-8,50	14.694	5,47	2,48
Castilla y León	47.598	60.090	26,24	62.088	3,33	62.230	0,23	2,47
Castilla-La Mancha	36.541	39.081	6,95	38.441	-1,64	36.177	-5,89	1,72
Cataluña	110.140	118.890	7,94	137.269	15,46	139.540	1,65	1,85
Comunidad Valenciana	36.776	42.960	16,82	42.816	-0,34	41.772	-2,44	0,82
Extremadura	17.215	18.249	6,01	19.386	6,23	20.848	7,54	1,89
Galicia	32.897	34.092	3,63	39.040	14,51	38.879	-0,41	1,41
Madrid	45.910	76.674	67,01	81.275	6,00	89.331	9,91	1,38
Murcia	22.178	26.537	19,65	26.187	-1,32	27.935	6,68	1,90
Navarra	8.801	8.129	-7,64	8.637	6,25	8.389	-2,87	1,30
País Vasco	36.765	43.541	18,43	39.277	-9,79	42.667	8,63	1,95
La Rioja	7.624	7.716	1,21	7.391	-4,21	6.708	-9,24	2,08
Ceuta y Melilla	1.717	1.925	12,11	1.924	-0,05	1.893	-1,61	1,13
Total	654.499	741.713	13,33	764.969	3,14	754.589	-1,36	1,60

Fuente: MSSSI, 2014.

descendió en casi 9.000 y el grado más leve perdió casi 20.000 registros en un solo año, lo que sin duda ha supuesto una considerable bajada del gasto que implica la atención que establece la ley para las personas con esos perfiles.

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.

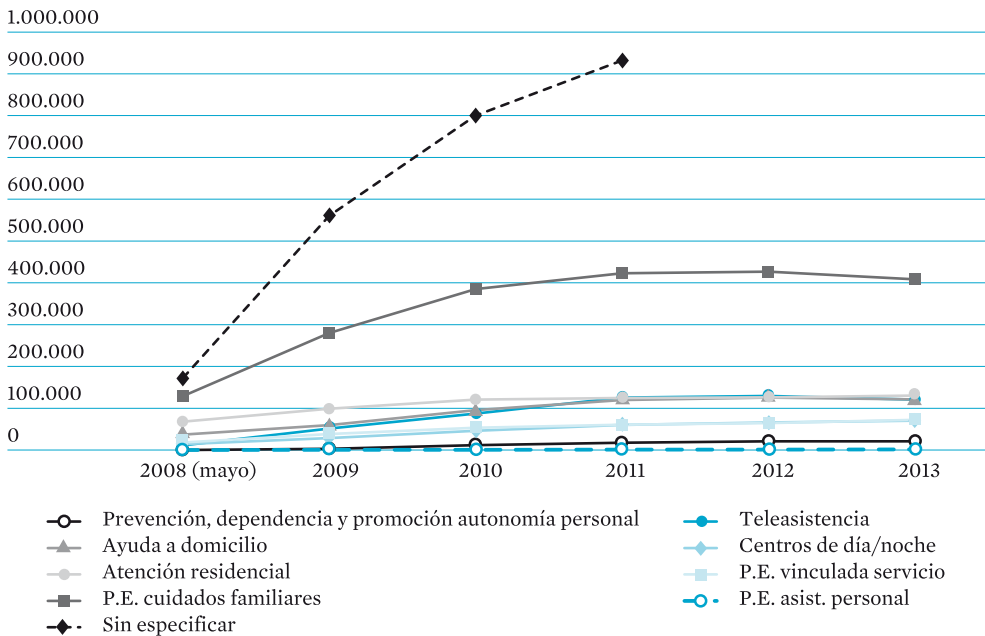
La evolución del número de prestaciones concedidas a quienes han sido valorados como personas con dependencia en los siete años de funcionamiento del SAAD, muestra quizá la cara más palpable de la situación actual del sistema. Con un descenso importante del número de resoluciones cada año, durante 2008 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 los años 2011 y 2012 se registraron nuevas e importantes bajadas, siendo el promedio mensual de ese último año de 2.000 PIAs. Durante 2013 siguió descendiendo el número de beneficiarios con prestación a un ritmo mensual de 927, que al final del año se tradujo en 11.127 prestaciones menos que en el año anterior.

Uno de los problemas a los que el SAAD ha tenido que hacer frente desde el principio es la dificultad para dar cobertura efectiva a la población con derecho reconocido a la atención. Desde los primeros años de gestión, el desajuste con la red de servicios sociales en la que se sustenta el derecho ha tenido como resultado una lista de espera cuyo volumen no ha dejado de aumentar hasta fechas recientes. En efecto, en el año 2012, con un número total de 230.200 personas sin atención, el SAAD había logrado reducir el volumen de su lista de espera considerablemente, pero aun así ese número constituía casi la cuarta parte de la población con derecho. En 2013, se produjo un nuevo descenso, hasta las 190.500 personas. Sin embargo, esta reducción no se ha debido a un incremento de las prestaciones (económicas o servicios) que, como se ha visto, han sufrido justo la evolución contraria, sino a una fuerte limitación de la tasa de reposición del contingente, cuyas pérdidas por fallecimiento no se compensan con nuevas entradas, merced a las nuevas condiciones de acceso, que retrasa el calendario de aplicación hasta el año 2015.

En lo que concierne a las prestaciones asignadas, en el año 2013 se registró un cierto cambio en la dirección demandada desde todas las instancias: por primera vez aumentaron en mayor proporción los servicios que las prestaciones económicas. A lo

Evolución de las prestaciones asignadas: un nuevo descenso

GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES OTORGADAS POR EL SAAD



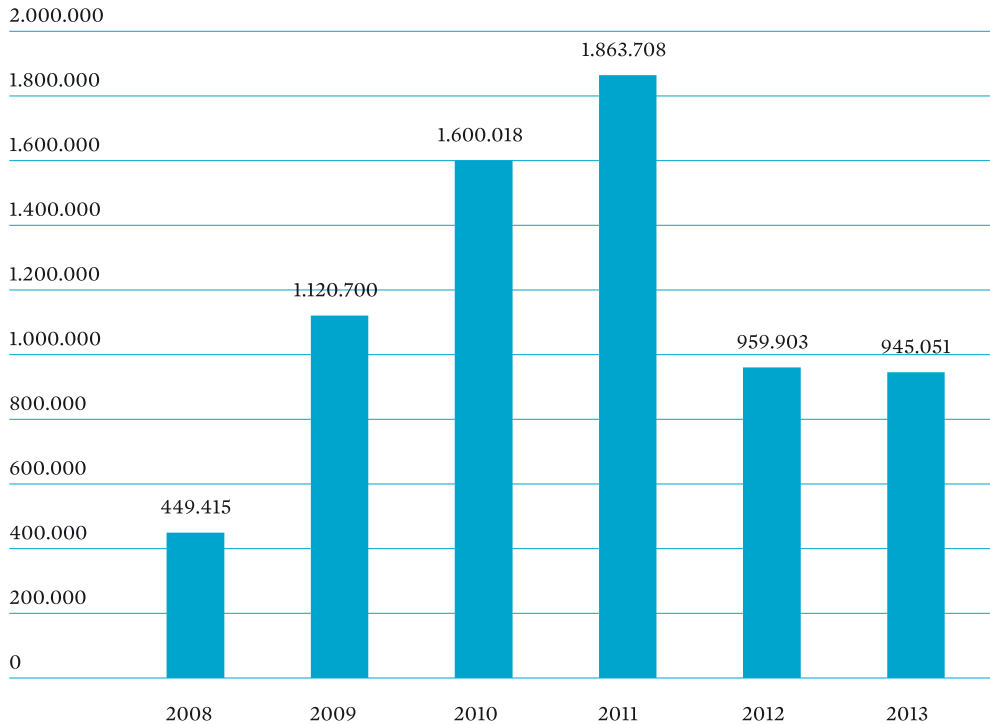
Fuente: IMSERSO, 2014.

Predominio de las prestaciones económicas, con un ligero incremento de los servicios

largo de su breve historia, el SAAD ha tendido a consolidar un modelo de atención en el que predomina la asignación de prestaciones económicas, al contrario de lo que promulgaba la ley, que preveía su participación en el sistema como algo residual y, en todo caso, complementario de los servicios de prevención y atención a las situaciones de dependencia, con el fin de garantizar la calidad y de promover, al mismo tiempo, la incorporación de las mujeres, principales proveedoras de cuidados en el entorno familiar, al mercado de trabajo.

La falta de una red de servicios sociales fuerte y bien consolidada, condición necesaria para acomodar al SAAD, que no contaba con una infraestructura propia, y que nacía con la presión de una potente demanda social de atención, parecía explicar la inicial derivación a las prestaciones de carácter económico. Pero ese inicio terminó consolidando una línea de actuación, que alimentada por la grave crisis presupuestaria, no se corrigió mediante el esperado refuerzo de los servicios sociales relacionados con la atención a la dependencia.

El resultado ha sido el claro predominio de la prestación económica para cuidados familiares, que absorben el 43 por 100 del total, si bien en el último año se ha contraído levemente. La atención residencial, que en su conjunto (centros de día, centros de

GRÁFICO III-42. EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE LAS PRESTACIONES CONCEDIDAS A LOS USUARIOS DEL SAAD

Fuente: IMSERSO.

noche y residencias) supone un 22 por 100 del total de las prestaciones, y ocupa el segundo lugar, mientras que la ayuda a domicilio se mantiene cerca del 13 por 100. También aumentaron en número y en proporción las prestaciones económicas vinculadas a servicios concretos, en consonancia con la insuficiencia del tejido de servicios sociales de carácter público, que favorece el recurso a los servicios privados²⁴⁸.

No obstante lo anterior, desde 2011, año en el que el sistema había concedido 1.863.708 prestaciones, el número no ha dejado de descender como consecuencia de las fuertes restricciones presupuestarias que ha experimentado en los últimos años. De acuerdo con los datos del IMSERSO, ese número se ha reducido a la mitad (en 2013 se redujeron levemente, habiendo sido 2012 el año de más intensa bajada).

Desde su origen el SAAD ha presentado deficiencias importantes en materia de información, de las que la Memoria ha ido dando cuenta año tras año, si bien también ha celebrado las mejoras que se han realizado en tiempos más

Nueva regulación del sistema de información del SAAD

248. No obstante, hasta el año 2011 los datos remitidos por las comunidades autónomas reflejaban un acusado problema de falta de concreción, incluyéndose una parte muy importante de los datos sobre prestaciones en el apartado “sin especificar”, lo que condiciona la interpretación del conjunto.

recientes. No obstante, la información publicada por el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) ha continuado resultando insuficiente en muchos aspectos y poco clara en otros, probablemente por la dificultad que supone recabar, organizar y presentar de manera operativa la ingente cantidad de información procedente de diecisiete administraciones autonómicas sin unas reglas comunes claras y precisas de presentación.

En este sentido, la ley de dependencia, previó en su artículo 37 el establecimiento de un SISAAD, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de información y la comunicación recíproca entre las Administraciones públicas, así como la compatibilidad y la articulación entre los distintos sistemas. Fue a través de la Orden de creación del SISAAD²⁴⁹ cuando se puso en marcha dicho sistema, que poco tiempo después dio muestras de una evidente necesidad de mejora.

La norma²⁵⁰ tiene por objeto establecer una nueva regulación del SISAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las Administraciones públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre estas, con el fin último de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión y explotación de la información, mejorando la calidad y la transparencia, la comprobación y el contraste de los datos, así como la elaboración de estadísticas periódicas.

Para ello, tal como se advierte en el texto, resulta necesario completar la información que se recoge en el SISAAD, con un contenido común de datos de todos los expedientes incorporados al mismo. Por eso se amplía, consolida y perfecciona la información que se reguló en la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, incorporando los contenidos y requisitos acordados por el Consejo Territorial de 22 de septiembre de 2009 y de 10 de julio de 2012.

Para homogeneizar los citados datos, las comunidades autónomas trasladarán al IMSERSO mensualmente las altas, bajas, modificaciones, revisiones y traslados en el Sistema de Información correspondiente; también, con el fin de avanzar en la transparencia y conocer el coste total del SAAD, las comunidades autónomas expedirán anualmente un certificado que reflejará la aplicación de los créditos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación del mismo, y la aportación de la comunidad autónoma a esta finalidad.

El IMSERSO pondrá a disposición de las comunidades autónomas un sistema de información y la red de comunicación del SAAD que garantice la integridad y transparencia de los datos. No obstante, aquellas comunidades autónomas que decidan

249. Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal.

250. Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia.

mantener sus propios sistemas de información suscribirán Convenios de colaboración con el IMSERSO como instrumento regulador que garantice la transparencia, integridad e interoperabilidad de los sistemas, todo ello en el marco del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La reciente publicación del Avance de la evaluación del SAAD destaca algunos aspectos de la evolución del sistema de atención a la dependencia (recuadro III-21).

Avance de la evaluación del SAAD en 2013

En 2013 se procedió a la actualización del nivel mínimo de protección a las personas en situación de dependencia mediante la aprobación de dos normas: el Real Decreto 1050/2013 y el Real Decreto 1051/2013, que entraron en vigor en enero de 2014. El primero establece la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, los criterios para su asignación, así como la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas, para los beneficiarios valorados en grado III, gran dependencia, grado II, dependencia severa y grado I, dependencia moderada.

Actualización del nivel mínimo de protección

La principal novedad añadida por el Real Decreto es la incorporación del criterio adicional de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas a las variables aplicadas hasta entonces. Se ponderarán de manera positiva las prestaciones que dan atención a los beneficiarios a través de servicios, en relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar.

RECUADRO III-21. RASGOS DESTACADOS EN LA EVOLUCIÓN DEL SAAD

Mejora e incremento de la transparencia. En primer lugar con las evaluaciones de resultados, de las que se han realizado dos: una del periodo 2007-2011 y, otra, de 2012. Se han publicado ambas evaluaciones en el Boletín Oficial del Estado y se ha adquirido el compromiso público de realizar evaluaciones con periodicidad anual y publicidad en el diario oficial.

Regularización de las situaciones contempladas en el informe del Tribunal de Cuentas del periodo 2007-2011. Dicha regularización fue publicada en las estadísticas oficiales de 30 de abril de 2013 y, permitiendo recuperar 39 millones de euros para los Presupuestos Generales del Estado.

Incremento de la transparencia: el Real Decreto de nivel mínimo establece claramente los datos imprescindibles para las liquidaciones mensuales a las comunidades autónomas, así como los certificados de dichas comunidades de garantías de la información a introducir y el certificado anual de aportación.

Por último, la nueva Orden Ministerial que regula el sistema de información desarrolla este nuevo modelo que mejora la transparencia.

Fuente: MSSSI, IMSERSO, *Avance evaluación 2013 sistema de dependencia*, 2014.

RECUADRO III-22. ASPECTOS DESTACADOS EN LA EVALUACIÓN DEL SAAD EFECTUADA POR EL MINISTERIO

- AA) Beneficiarios con prestación.
- BB) Una vez procedido, con las comunidades autónomas, a la regularización de los datos reflejados en el informe del Tribunal de Cuentas y publicada la misma, por razones de transparencia, en las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de abril de 2013, a fecha de 31 de diciembre de 2011 existían en el Sistema un total
- CC) de 738.587 personas beneficiarias con prestación. Esta misma cifra se ha situado, a 31 de diciembre de 2012 en 751.551 personas beneficiarias con prestación, lo que supone un aumento neto positivo de 12.964 beneficiarios, un 1,75 por 100 de incremento con respecto al año anterior.
- DD) Nuevas incorporaciones de beneficiarios con prestación.
- EE) A lo largo del ejercicio 2012 se incorporaron al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) 131.898 nuevas personas beneficiarias con prestación reconocida. Esta tendencia continuó durante el año 2013, en el que han sido 92.912 nuevas personas las que se han incorporado como beneficiarios con prestación.
- FF) Personas pendientes de recibir prestación.
- GG) A fecha 31 de diciembre de 2011, el número de beneficiarios pendientes de recibir la prestación ascendía a 305.941 personas, mientras que, a fecha 31 de diciembre de 2013 es de 190.503 personas. Durante el año 2013 y respecto a los datos a 31/12/2012 la reducción sería de un 17,57 por 100, es decir, 40.616 personas menos pendientes de recibir prestación.
- HH) Distribución de servicios y prestaciones económicas de cuidados familiares y efectos en el empleo.
- II) En la actualidad, los Servicios Profesionales de Atención a la Dependencia, superan a las Prestaciones Económicas de Cuidados Familiares: en 31 de diciembre de 2011 los Servicios suponían el 54,60 por 100 del total de la Atención, mientras que en 31 de diciembre de 2013 suponen el 56,79 por 100 del total, es decir, dos puntos porcentuales más. Esto tiene su efecto en el empleo de profesionales de los Servicios Sociales, ya que, a 1 de enero de 2013 eran 335.929 afiliaciones en alta en la Seguridad Social, mientras que a 1 de diciembre de 2013, ascienden a 342.147 altas. Es decir, 6.218 altas más en este periodo.

Fuente: MSSSI, IMSERSO, *Avance evaluación 2013 sistema de dependencia*, 2014.

Por otro lado, se establece el procedimiento para efectuar la verificación de la materialización de la aportación financiera de las comunidades autónomas de certificación anual. Por este medio las administraciones autónomas acreditarán su aportación financiera que ha de ser al menos de la misma cuantía que la concedida por la AGE.

Por su parte, el Real Decreto 1051/2013 regula las prestaciones y determina la intensidad de protección de los servicios, así como el régimen de incompatibilidad entre aquellos.

Por último, cabe añadir la modificación efectuada sobre el ámbito de aplicación del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, ampliando los supuestos previstos. En este sentido, se añade las prestaciones económicas vinculadas al servicio para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, así como las relacionadas con la asistencia personal.

5.8. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

La crisis económica ha puesto a prueba a los servicios sociales, que constituyen el último escalón del sistema de protección social, tratando de mejorar situaciones de necesidad que pueden devenir en procesos de exclusión y aliviando estados de verdadera falta de integración social, a través de una red construida principalmente desde las corporaciones locales. Las consecuencias sociales de la crisis, que ha traído un fuerte incremento del número de personas desempleadas, así como del paro de larga duración y el descenso generalizado de las rentas de los hogares, han hecho patente la necesidad de aumentar el esfuerzo en favor de la igualdad, elemento clave en una sociedad próspera. Sin embargo, el incremento de la demanda derivada de la crisis no se ha traducido en un refuerzo de la oferta de atención a través de los servicios sociales, pues la exigencia del ajuste presupuestario ha repercutido negativamente en el gasto en esta partida desde 2010.

Además, la reciente reforma de las bases del régimen local puede añadir dificultad a un sistema que, lejos de estar consolidado, necesita más que nunca de un impulso que lo sitúe en una posición de fortaleza para hacer frente al reto de la integración como verdadero “sistema”, más allá de la fragmentación y el desigual desarrollo territorial. No es casual que dicha reforma se haya convertido en un nuevo pretexto para reclamar una ley de bases para los servicios sociales en España.

La reforma de la Ley de Bases del régimen local, aprobada en los últimos días del año tiene una notable relevancia en el terreno de los servicios sociales, que dejarán de ser competencia de las corporaciones locales, para quedar integrados en el registro de las competencias de las comunidades autónomas, lo que ha motivado la preocupación por la calidad y la continuidad de las prestaciones.

La reforma de la Ley de Bases del régimen local y sus consecuencias en los servicios sociales

En efecto, la nueva norma²⁵¹ modifica de manera sustancial el ámbito competencial de las corporaciones locales, afectando ineludiblemente a los servicios sociales, cuyo desarrollo ha estado ligado a la normativa autonómica en la materia, a falta de una ley de bases, y a la actuación de los ayuntamientos. En la actualidad

251. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

las prestaciones de la red pública de servicios sociales tratan de garantizar el derecho de protección ante situaciones de necesidad a través de varias acciones:

- La prevención de situaciones de desventaja social
- Apoyo social para superar situaciones de conflicto social e interpersonal, la falta de recursos básicos personales y las desventajas derivadas de la discapacidad.
- Asegurar a los menores de edad la protección necesaria cuando la situación lo requiera.
- Atender otras necesidades personales y colectivas en el ámbito de los servicios sociales.

Si bien se trata de derechos recogidos de forma genérica en la Constitución, fueron las comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos de autonomía, las administraciones que asumieron la competencia de los servicios sociales, aprobando sus propias leyes en esta materia.

De acuerdo con la nueva redacción del artículo 25 de la Ley de Bases del régimen local²⁵² el Municipio ejercerá, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de *evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*. Sin embargo, por delegación, podrán seguir siendo competentes en otras materias relacionadas con la atención primaria, aunque queda por definir con exactitud cuáles serán las competencias delegables por parte de las comunidades autónomas.

La Ley 27/2013, que en lo que concierne a los servicios sociales, entrará en vigor en diciembre de 2014, ha ocasionado la preocupación por el futuro de los servicios de proximidad en general, y en particular, por los servicios sociales, toda vez que no parece fácil transferir al ámbito autonómico en el plazo establecido la carga que supone la amplia red de profesionales, con la actividad de atención que despliegan a diario en beneficio de la población en riesgo de exclusión.

La realidad económica de las comunidades autónomas, cuyos presupuestos difícilmente pueden asumir más cargas en el contexto de la reducción del déficit, ha motivado las dudas sobre su capacidad para acoger las competencias que derivan de la nueva norma, así como sobre la continuidad de la atención a las personas en situación de vulnerabilidad, atendidas en la actualidad a través de los servicios municipales.

Por otra parte, cabe recordar que la reforma transfiere a las comunidades autónomas la gestión de competencias que eran propias de las corporaciones locales y que, como los servicios sociales, se basaban la proximidad, principio básico en este sector por la rapidez en la detección de problemas, la resolución y la prestación de

252. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local.

los servicios requeridos en cada situación. La nueva organización podría, en este sentido, ser causa de ineficiencias en un sector que asume la atención de situaciones de urgencia. Cabe recordar, además, la recomendación por parte de la Unión Europea sobre la idoneidad de la prestación de los servicios de inclusión desde la proximidad, pues el ámbito local es el más apropiado para evaluar, atender y hacer el seguimiento de las situaciones personales de fragilidad, resultando más eficaz la acción integradora. El medio rural, en este sentido, corre mayor riesgo de ver disminuidas sus posibilidades de atención.

La Memoria del Plan concertado es una de las fuentes principales para conocer la realidad de la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria en sus dimensiones básicas (equipamientos, coste y financiación por parte de la Administración General del Estado, autonómica y local). No obstante, como las administraciones autonómica y local tienen la capacidad de transferir fondos a los centros que proceden de créditos externos al Plan Concertado, recogiendo en las memorias de evaluación, algunos indicadores relativos a las aportaciones económicas pueden mostrar cierta heterogeneidad entre las distintas comunidades y ciudades autónomas. Además, los datos sobre su evolución adolecen de un retraso que dificulta el análisis actualizado. Por el contrario, la información relativa a los usuarios atendidos en los centros de servicios sociales aporta una idea más precisa sobre cada una de las prestaciones básicas de la red pública a nivel territorial.

El Plan Concertado tiene como objetivo desarrollar cuatro prestaciones básicas de servicios sociales: información y orientación; apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo y actuaciones específicas de prevención e inserción.

En 2011, los proyectos acogidos al Plan Concertado contaron en su conjunto, con un crédito que asciende a 1.551.871.856 euros. Debe decirse, no obstante, que en cuatro comunidades autónomas se destinaron aportaciones al Plan Concertado procedentes de créditos diferentes a este en porcentajes que oscilan entre el 14 por 100 y el 90 por 100 de la aportación global de esas comunidades autónomas. En otras cinco comunidades autónomas, las corporaciones locales aportan al Plan Concertado otros créditos en un porcentaje que varía entre el 1 por 100 y el 22 por 100²⁵³.

El conjunto de los proyectos financiados a través del Plan Concertado supuso un gasto total de 1.547.078.926,74 euros, de los que un 71,54 por 100 correspondió

*El debilitamiento del
Plan Concertado*

253. Esta variabilidad se explica de acuerdo con la Memoria del Plan Concertado porque: “dado que la planificación de los servicios sociales es privativa de las comunidades autónomas, son estas quienes, mediante convenios, convocatorias de subvenciones u otras modalidades, establecen las cuantías que concertan para cada municipio o agrupación. A partir de estas condiciones las corporaciones locales financian como estiman oportuno los servicios sociales de atención primaria de su ámbito de intervención”.

CUADRO III-51. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE USUARIOS DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA, 2000-2011

Año	Usuarios
2000	3.328.134
2001	3.555.349
2002	3.738.608
2003	3.969.860
2004	4.285.399
2005	4.641.446
2006	4.674.430
2007	5.423.208
2008	5.802.674
2009	6.736.399
2010	6.930.978
2011	6.874.352

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

al desarrollo de las prestaciones que se efectúan desde los Centros de Servicios Sociales, incluyendo los costes de los trabajadores con cargo a las mismas.

El 25,9 por 100 del total en Centros de Servicios Sociales se destinó a los gastos de personal considerado como de plantilla de los equipamientos. Esa proporción

CUADRO III-52. GASTO POR HABITANTE, 2011

Comunidades autónomas	Ratio gasto/ población PC
Andalucía	71,37
Aragón	18,95
Canarias	33,44
Cantabria	41,81
Castilla-La Mancha	13,51
Cataluña	26,61
Castilla y León	47,45
Madrid	25,42
Ceuta	13,28
Melilla	93,26
C. Valenciana	16,97
Extremadura	9,52
Galicia	29,22
Baleares	35,70
La Rioja	10,83
Asturias	52,66
Murcia	13,40
Total	34,73

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

CUADRO III-53. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL, 2000-2011

Años	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Corporaciones locales	Euros (Miles)	Total
	% participantes	% participantes	% participantes		% Incremento A/A
2000	16,83	26,20	56,96	499.317	10,73
2001	16,91	28,19	54,90	526.531	5,45
2002	15,55	28,44	56,01	583.867	10,89
2003	14,01	28,28	57,71	648.180	11,01
2004	12,45	27,69	59,86	729.420	12,53
2005	10,94	28,01	61,05	829.830	13,77
2006	10,05	29,31	60,65	903.878	8,92
2007	9,48	30,42	60,10	1.001.366	10,79
2008	8,51	34,28	57,21	1.117.114	11,56
2009	7,15	43,59	49,26	1.344.412	20,35
2010	6,69	50,33	42,98	1.437.503	6,92
2011	5,58	50,55	43,87	1.551.872	7,96

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

asciende hasta el 75,6 por 100 en los Centros de Acogida y hasta el 62,65 por 100 en los Albergues.

Para el resto de las partidas de Centros de Servicios Sociales, mantenimiento e inversiones, se asigna el 1,74 por 100 y 0,34 por 100 respectivamente. En cambio, en algunos centros, por su propia naturaleza, como es el caso de los Albergues y los Centros de Acogida, el gasto de mantenimiento se incrementa llegando a superar la tercera y la cuarta parte del total.

Según los datos recogidos en la memoria del Plan, el gasto medio por usuario de los servicios sociales es de 224,5 euros.

Si durante los primeros años de funcionamiento del Plan las aportaciones económicas de la Administración General del Estado (AGE) tendieron a aumentar, alcanzando una proporción sobre el total del 25 por 100, a partir de 2010 han ido reduciéndose hasta situarse en un modesto 5,6 por 100. Ello se explica en primer lugar por la derivación hacia el Sistema para la Autonomía y Atención a las situaciones de Dependencia (SAAD), pero también por la bajada del presupuesto destinado a la acción social.

Por su parte, las comunidades autónomas, que en los primeros años aportaron en torno a la tercera parte del total, en la actualidad participan en su conjunto con una proporción superior al 50 por 100. Las corporaciones locales, que en los años noventa asumían la mayor parte del gasto, en los últimos años han ido disminuyendo su aportación hasta situarse en el 44 por 100 de 2011. En lo que concierne al tipo servicio prestado, la mayor parte del gasto (el 82 por 100 del total) es absorbido por la ayuda a domicilio.

A lo largo de ese año un total de 50.974 personas trabajaron en el marco del Plan Concertado, siendo la mayor parte (75 por 100) trabajadores temporales, contratados con cargo a programas concretos de los centros y solo el 25 por 100 formaban parte de plantilla.

Los datos sobre la población asignada a cada trabajador del sistema muestran una amplísima variedad de situaciones y muy distintos niveles de presión en función del territorio, siendo la ciudad de Ceuta la que muestra la situación más difícil, con un ratio trabajador/población que supera las 20.000 personas. En el otro extremo, Andalucía, Asturias y Galicia son las comunidades con más trabajadores en servicios sociales mostrando ratios de 277, 500 y 690 respectivamente.

El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), herramienta principal para conocer la realidad social atendida a través de los servicios sociales, recoge los datos básicos de los usuarios de dichos servicios en atención primaria. Se configura a través de expedientes familiares por lo que constituye una base de datos de tipo censal, en lugar de depender de una muestra.

Los usuarios de la red de servicios sociales

Creado a mediados de los años noventa por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con las comunidades autónomas a través de Convenios de colaboración, el SIUSS ha sido objeto de diversas modificaciones técnicas para mejorar la calidad de los datos y la transparencia de la información.

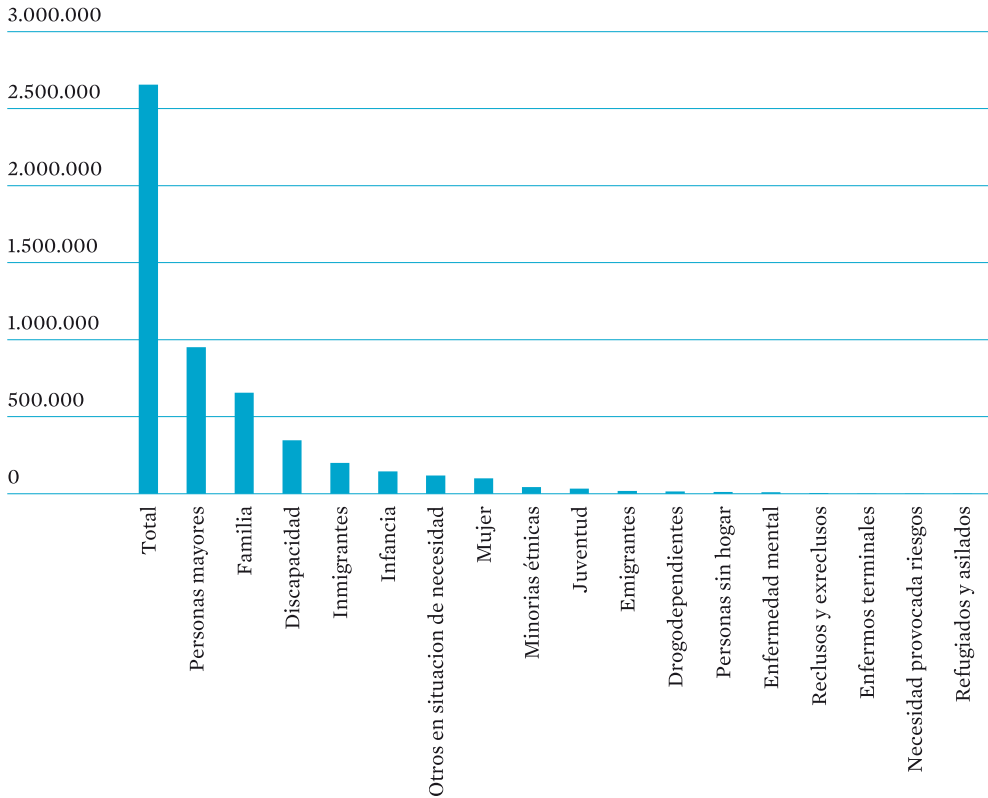
El SIUSS está estructurado en cuatro niveles: Unidad de Trabajo Social (el contenido y desarrollo de la Ficha Social), Centro de Servicios Sociales (define las UTS y sus zonas y puede realizar explotaciones de los datos), comunidad autónoma (define la estructura de los Centros y sectores de su territorio, así como el denominado 4º nivel de los recursos específicos. Puede realizar explotaciones de los Centros de Servicios Sociales) y el propio Ministerio (da acceso a las comunidades autónomas y realiza las explotaciones de todo el territorio).

Con 1.188.878 usuarios en 2011, los servicios sociales atendieron prácticamente al mismo número de personas que en el ejercicio anterior, lo que supuso un freno importante al incremento de la actividad que se había registrado durante los tres años anteriores. Ello da cuenta de la falta de capacidad para asumir la carga de atención que derivaría del aumento del número de hogares con necesidad de ayuda que viene produciéndose en el contexto de la crisis²⁵⁴ y que en gran parte son atendidas por organizaciones sin fines de lucro.

Tal como revela la memoria del SIUSS, a lo largo de los últimos años se han producido cambios importantes en las necesidades de la población, en la aparición de nuevas leyes y, por tanto en la respuesta por parte de los servicios sociales de atención primaria. Así pues, desde 2007 el sector que más demanda ha recibido ha sido el

254. Véase apartado 6, *Inclusión social*.

GRÁFICO III-43. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN SECTOR DE REFERENCIA, 2011

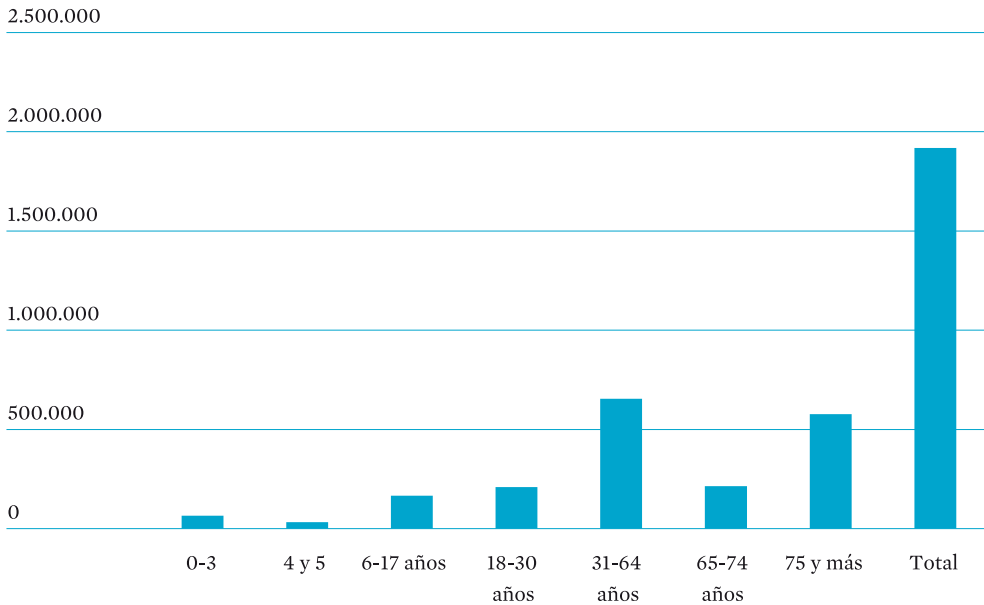


Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

de las familias, en general, así como los inmigrantes y personas en situación de necesidad no catalogadas en el resto de los colectivos registrados en el sistema. En cambio, las personas mayores y las personas con discapacidad han reducido la demanda de los servicios de atención, como consecuencia de la derivación de una parte importante de esos colectivos al SAAD, que entró en funcionamiento en el año 2008.

Desde el inicio de la crisis los datos registran un considerable aumento de la demanda de las ayudas que responden a necesidades primarias (emergente o de urgente necesidad, salario social, alimentos, etc. En el sector de familias, los recursos relacionados con la cobertura de necesidades primarias, que implicaban en 2007 el 33 por 100 del conjunto de las intervenciones, se han incrementado hasta suponer el 50 por 100 en 2011. Lo mismo ha ocurrido con el sector de la infancia; las ayudas relacionadas con aspectos muy básicos se han incrementado, desplazando en la estructura a otras de menor importancia vital (la ayuda de emergencia o urgente necesidad pasó del 4 al 11 por 100). Y lo mismo sucedió en el ámbito de la juventud, en el que

GRÁFICO III-44. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LA EDAD, 2011



Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

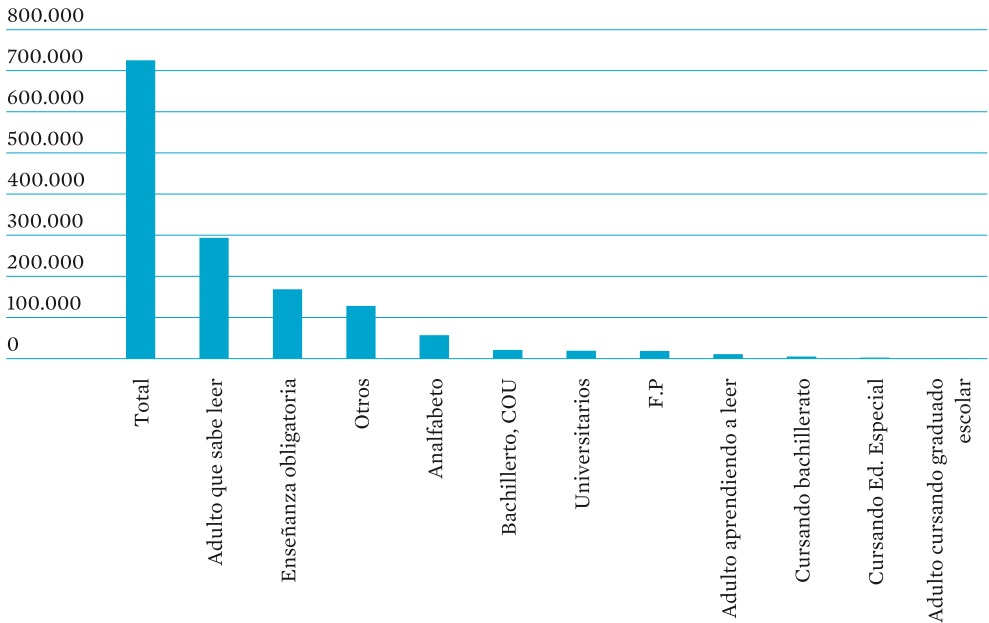
las intervenciones relacionadas con la cobertura de subsistencia, salario social y ayuda de emergencia se incrementaron el periodo de referencia.

En cambio, en el sector de personas mayores, experimentaron fuertes crecimientos las actuaciones relacionadas con la derivación al Sistema Nacional de Dependencia y con la solicitud de información sobre la dependencia, recién creado en 2007.

Si se atiende a la edad, el segmento que cuenta entre 31 y 64 años es el más representativo si hubiera que trazar un perfil del usuario de los servicios sociales en España, seguido del sector de 75 y más años. No obstante, es muy probable que otros grupos de menor edad hayan incrementado su presencia en el sistema en los últimos años como consecuencia de la crisis económica y el incremento del desempleo.

El nivel de estudios ofrece, por su parte, un perfil previsible, por cuanto que los niveles con mayor presencia entre los usuarios de servicios sociales son los más bajos, esto es, los que saben leer y escribir pero carecen de título, son los usuarios más frecuentes, seguidos por aquellos que únicamente tienen educación obligatoria. Por el contrario las personas que realizaron el bachillerato, que disponen de título universitario o formación profesional se encuentran representadas en una medida muy inferior. No obstante, es posible que los datos más recientes presenten un panorama en el que los estudios superiores no sean tan infrecuentes en la estructura de la población atendida por los servicios sociales (los datos del SIUSS se hacen públicos con cierto retraso), ya que algunas organizaciones de carácter no público advierten del incremento del número de personas con estudios superiores que solicitan ayuda.

GRÁFICO III-45. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, 2011



Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

El conjunto de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) constituido por los distintos programas autonómicos destinados a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, incluye también procesos de intervención social, dedicados a prevenir la exclusión y a favorecer la integración social. Formando parte del Sistema público de Servicios Sociales, y siendo competencia exclusiva de las comunidades autónomas, guarda un elevado nivel de complejidad que deriva precisamente de la variedad de criterios para su prestación, ya que cada administración cuenta con normas propias de acceso, cuantía, duración etc.

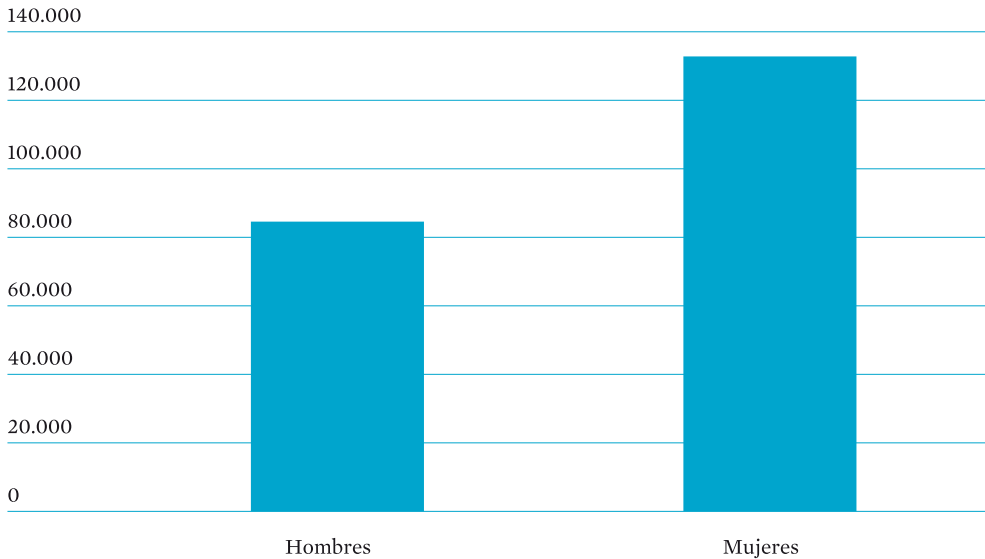
El Informe de Rentas Mínimas de Inserción que elabora el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recopila y pone en común los principales datos de la gestión de las prestaciones de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), con el objeto de conocer y divulgar los resultados anuales de esta prestación, presentando el panorama existente a nivel estatal²⁵⁵.

De acuerdo con la última edición del informe presentado por el ministerio, el promedio de la cuantía máxima de las RMI se eleva a 646 euros, en línea con el salario mínimo interprofesional de 2012 (641 euros), si bien detrás de ese valor existen grandes

La evolución de las Rentas Mínimas de Inserción en situación de crisis

255. MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2012*.

GRÁFICO III-46. TITULARES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN SEGÚN SEXO



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2012.

diferencias territoriales. En la Comunidad Foral de Navarra, que es la más generosa, la cantidad máxima concedida asciende a 962 euros mensuales prorrogables hasta los dos años, seguida por el País Vasco con 870 euros, mientras que Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid, que se sitúan en la última posición, asignan como máximo 540 euros mensuales a cada unidad convivencial.

Todas las administraciones autonómicas han establecido un umbral de acceso en la edad del beneficiario, situándose esta en los veinticinco años en la mayoría de ellas. También se exige que la unidad convivencial cuente con una cierta antigüedad, que por lo general es de seis meses o un año. Lo mismo ocurre con la antigüedad del empadronamiento, cuyo periodo mínimo para el acceso suele ser uno o dos años, si bien, muchas comunidades han establecido recientemente condiciones más duras en lo que concierne al tiempo de residencia exigible.

En los últimos años han ido ganando peso las medidas de inserción laboral vinculadas a las RMI, que en unos casos se destinan a los titulares de la prestación y en otros a todos los miembros de la unidad familiar mayores de dieciocho años.

En 2012 un total de 217.348 personas recibieron en España la prestación económica en calidad de titulares. De ellos, el 61 por 100 fueron mujeres y el 39 por 100. Esta mayor presencia femenina se da en todas los grupos de edad, si bien se observa que las diferencias más destacadas se encuentran en los extremos, es decir, entre la población más joven y la de más edad, reduciéndose entre la población de edad intermedia. Este hecho muy probablemente responda a la mayor incorporación y estabilidad laboral de las mujeres de estas edades respecto a las más jóvenes, más afectadas por el

desempleo y la temporalidad, y las más mayores, en las que las tasas de actividad son inferiores. Como la RMI se concede a núcleos convivenciales, una parte importante de los beneficiarios son dependientes de los titulares, alcanzando en 2012 un número total de 556.857 personas (titulares y dependientes), con una proporción de hombres y mujeres más equilibrada.

En cuanto a grupos de población, predomina la población inmigrante, familias monoparentales, así como la población con menor nivel de estudios. Entre los titulares de este tipo de ayudas predomina, asimismo, la población más joven (con edades comprendidas entre los 18 y los 44 años), lo que probablemente responda a que es en ese tramo de edad donde mayoritariamente se encuentra la población inmigrante, una de las beneficiarias más frecuentes de las RMI.

Si en los primeros años de la crisis económica el número de beneficiarios aumentó considerablemente, de acuerdo con los datos del Ministerio, a partir 2011 el ritmo disminuye drásticamente y entre 2011 y 2012 se recogió un crecimiento ciertamente exíguo en comparación con esos primeros años. En el último ejercicio el número de titulares incluso descendió (-2,94 por 100) como consecuencia probable del endurecimiento casi general de las condiciones de acceso al sistema.

Lo mismo ocurre con el gasto total ejecutado en esta prestación: los primeros años de crisis vieron aumentar de manera considerable los recursos destinados a esta partida de las comunidades autónomas, que aumentaron en un 41 por 100 entre 2008 y 2009 y un 24 por 100 en el ejercicio siguiente, descendiendo a partir de ese momento el ritmo de aumento, hasta el 1,4 de 2012.

La evolución del gasto medio por unidad de convivencia arroja valores similares; los primeros años de crisis se registró un incremento continuo de las cantidades dedicadas a cada familia, pero en el último ejercicio la cantidad decrece, a pesar del escaso

CUADRO III-54. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Años	Cuantía máxima	Núm. titulares	Núm. dependientes	Gasto ejecutado
2002	8.622	82.354	239.965	250.754.934
2003	8.712	95.553	282.121	296.275.013
2004	8.656	96.899	276.681	328.488.529
2005	9.162	100.835	265.708	364.395.918
2006	10.124	102.662	256.624	368.516.581
2007	10.690	103.071	196.685	417.543.607
2008	11.228	114.257	236.970	440.584.259
2009	11.806	156.858	265.436	619.254.159
2010	11.215	192.633	318.662	766.731.832
2011	12.266	223.940	323.723	843.113.610
2012	12.269	217.358	339.499	854.748.514

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2012*.

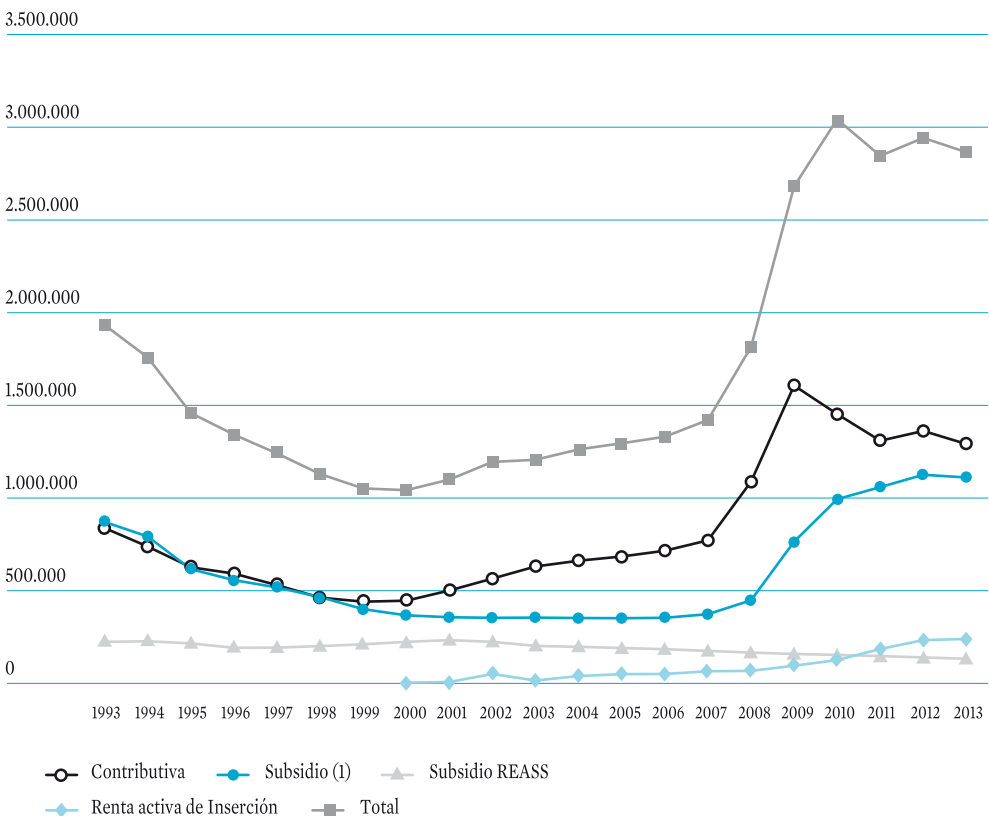
incremento del número total de perceptores, pero en consonancia con el decaimiento del gasto total en RMIs.

5.9. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En el ámbito del sistema de protección social por desempleo, el año 2013 ha estado marcado principalmente por la disminución del volumen total de beneficiarios del sistema, así como por un descenso de la tasa de cobertura hasta alcanzar cifras similares a las de hace una década. El agotamiento de las prestaciones de un volumen cada vez mayor de trabajadores por el avance del desempleo de larga duración y la dificultad de reincorporación al mercado laboral, pone de manifiesto la necesidad de activar todos los mecanismos para evitar que la desprotección siga aumentando y potenciar la coordinación con las políticas activas para mantener la conexión con el mercado laboral y aumentar las oportunidades de los desempleados, con una especial consideración hacia los colectivos más azotados por el desempleo, como los jóvenes y los mayores de 45 años.

GRÁFICO III-47. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1993-2013

(En medias anuales según el tipo de prestación)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

GRÁFICO III-48. TASA MEDIA DE COBERTURA, 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo osciló durante 2013 entre 3.062.396 de beneficiarios, alcanzado en enero y el mínimo de 2.721.296 que, de nuevo, correspondió al mes de septiembre (gráfico III-49).

Ello se ha traducido en una disminución del volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo de un 2,6 por 100 con respecto al año anterior, situándose la media anual del número de beneficiarios en 2013 en 2.865.153²⁵⁶ (gráfico III-47).

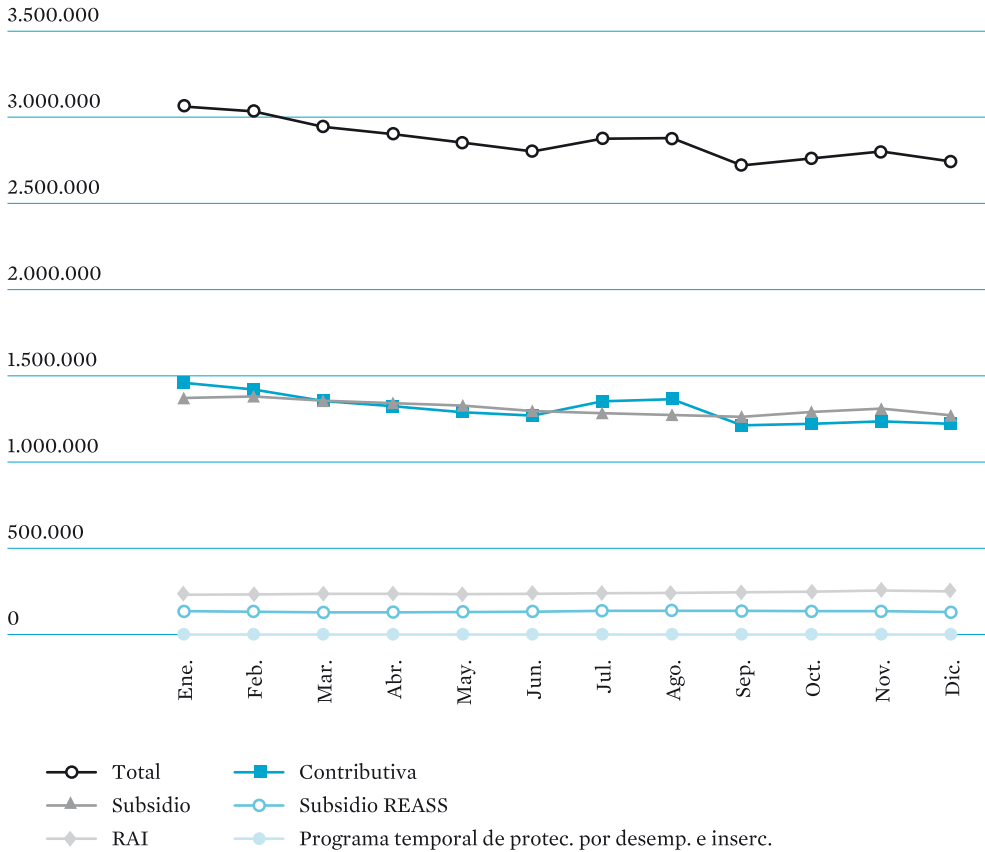
La tasa de cobertura media se situó en 2013 en 62,26 por 100, lo que comparado con el año anterior (con una tasa de 65,81 por 100) supone un descenso de un 5,4 por 100, situándose en el nivel más bajo desde 2004. El nivel más alto en dicha tasa se alcanzó en 2010, con un 78,44 por 100 de desempleados que recibían algún tipo de prestación. Los datos actuales indican una continuidad en la tendencia iniciada en 2011 hacia el aumento de la desprotección social de cada vez un mayor número de desempleados que implica el descenso progresivo de la tasa de cobertura (gráfico III-48).

Si comparamos los datos de cobertura en España con el resto de la Unión Europea, tomando como información los datos disponibles que corresponden al año 2010, se observa que los países con mayor cobertura en protección por desempleo, en torno a un 92 y 89 por 100, fueron Dinamarca y Finlandia respectivamente. Mientras que países como Letonia o Bulgaria apenas sobrepasaron un 21 por 100 de tasa de cobertura, lo que coincide además con las altas tasas de desempleo de estos países²⁵⁷.

256. Registrados como demandantes de empleo por el SEPE, sin incluir por tanto a los solicitantes del primer empleo ni a las personas que no reúnan los requisitos de cotización.

257. Comisión Europea. *Employment and Social Developments in Europe 2013*.

GRÁFICO III-49. EVOLUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2013
(Último día de cada mes)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Este progresivo descenso de la tasa de cobertura en nuestro país, unido al continuo avance del paro de larga duración, dibuja un escenario en términos de protección por desempleo nada alentador. Uno de los efectos de la crisis ha sido la elevada tasa de paro de muy larga duración (2 años o más) respecto del total de desempleados, proporción que ha aumentado de forma alarmante en los últimos años. Considerando que el periodo máximo de duración de la prestación contributiva de desempleo es de 24 meses, existe un elevado volumen de personas que ha perdido el derecho a cobrar este tipo de prestación sin que haya logrado su reincorporación al mercado laboral. En 2013, según datos de la EPA, el volumen de personas desempleadas de muy larga duración ha aumentado en 6 puntos porcentuales hasta alcanzar el 36 por 100 respecto del total de desempleados.

En media anual, el descenso del número de perceptores de prestaciones por desempleo en 2013 ha sido especialmente apreciable en el nivel contributivo que alcanzó a 1.310.915 beneficiarios, y a diferencia del año anterior, descendió un 5 por 100. En cambio, el volumen de perceptores del nivel asistencial apenas experimentó un descenso de un 1 por 100 con respecto a 2012.

Descenso en el volumen de perceptores

A todo ello hay que destacar un año más, el peso del nivel asistencial, superando ligeramente este año en media anual el volumen de beneficiarios del nivel asistencial, con un total de 1.313.986, a los perceptores del nivel contributivo que alcanzaron la cifra de 1.310.915.

Hay que tener en cuenta además que estos datos no incluyen el número de beneficiarios del Programa Prepara que se contabiliza entre las cifras correspondientes a los destinatarios de las políticas activas. En 2013, se registraron 136.868 altas en el citado Programa, correspondiendo el mayor número (36.595) al grupo de edad comprendido entre 35 y 39 años. Del número total de beneficiarios, en 2013 obtuvieron colocación con posterioridad a su solicitud 43.146 beneficiarios, de los cuales 24.046 fueron varones y 19.100 mujeres.

Considerando los datos correspondientes al mes de diciembre de 2013, los beneficiarios totales de las prestaciones por desempleo fueron 2.742.905, con un descenso respecto al mismo mes del año anterior del 17,4 por 100. El número de solicitudes de prestaciones a nivel nacional registradas ese mes ascendió a 740.690, lo que supone un 14,2 por 100 menos que el mismo mes del año anterior. Las altas tramitadas han sido 718.064, lo que supone una disminución del 13,6 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior.

Por comunidades autónomas, un año más el mayor número de beneficiarios correspondió a Andalucía, con 586.500 perceptores, casi un 4 por 100 menos que el año anterior, seguida de Cataluña con 411.500, un 5 por 100 menos que en 2012 y en tercer lugar, a diferencia del año anterior que correspondió a la Comunidad Valenciana, se situó este año Madrid con 312.900 perceptores, un 2 por 100 menos que el año anterior (cuadro III-55).

Beneficiarios por comunidad autónoma

Con respecto a las diferencias en la percepción de las prestaciones en función del sexo y edad de los beneficiarios, en 2013 se observa una disminución ligeramente mayor en el volumen de perceptores varones, un 2,7 por 100 menos, que en el caso de las mujeres, cuyo descenso fue del 2,3 por 100 respecto al año anterior.

Por edades, de nuevo el grupo más numeroso, en coherencia con su mayor peso dentro de la población activa, fue el de 25 a 54 años, 2.042.100 beneficiarios que representaron el 75 por 100 del total de los perceptores y experimentaron un descenso respecto del año anterior de 3,6 por 100.

El único grupo de edad que aumentó respecto de 2013 fue el de 55 y más años, un 6 por 100 más. El que más descendió fue el de los jóvenes entre 16 y 19 años, grupo menos

CUADRO III-55. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004-2013
(Miles de personas, en media anual)

Años (media anual)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1.065,1	1.103,9	1.145,6	1.246,3	1.648,4	2.522,3	2.889,0	2.698,5	2.801,9	2.731,8
Andalucía	199,1	213,9	236,2	272,6	367,9	537,6	627,1	586,0	610,0	586,5
Aragón	21,7	23,2	23,4	24,6	34,1	60,5	68,0	63,5	65,1	65,0
Asturias	27,3	27,8	28,2	29,5	34,8	49,0	54,9	53,7	58,8	58,5
Baleares	31,7	31,7	32,1	33,9	45,0	65,3	75,0	70,3	70,6	66,8
Canarias	69,3	70,5	73,0	80,6	110,3	162,6	188,0	167,0	169,4	159,4
Cantabria	11,9	12,3	11,9	12,1	16,2	25,2	28,4	27,4	29,7	30,9
Castilla-La Mancha	40,1	42,5	43,6	47,6	66,0	110,4	134,2	127,5	138,1	134,5
Castilla y León	49,8	51,6	51,3	53,8	68,5	101,8	119,4	115,7	126,1	127,2
Cataluña	175,4	181,3	184,8	199,8	267,6	417,0	463,6	431,8	432,7	411,5
C. Valenciana	103,4	108,2	116,6	127,3	177,8	299,2	346,6	313,9	318,3	311,2
Extremadura	34,3	37,2	37,7	40,4	48,9	68,4	80,2	80,3	85,0	84,9
Galicia	75,1	78,6	79,2	79,4	94,3	130,3	149,6	146,9	158,6	155,5
Madrid	139,7	134,2	133,7	145,9	189,8	290,3	321,6	294,5	307,2	312,9
Murcia	23,5	24,4	25,2	28,9	43,9	76,6	90,9	85,1	86,0	81,2
Navarra	11,1	12,2	12,8	13,5	17,5	27,9	30,5	28,5	32,2	31,4
País Vasco	43,0	44,5	44,9	45,1	51,9	78,4	85,4	81,8	88,1	89,5
La Rioja	5,2	5,6	6,2	6,4	8,3	14,1	15,8	14,7	15,9	15,9
Ceuta y Melilla	3,6	4,2	4,5	5,0	5,6	7,9	9,7	9,7	10,1	9,0

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

numeroso entre los perceptores, que representaron un 32 por 100 menos que el año anterior (gráfico III-50).

Análisis de las prestaciones contributivas

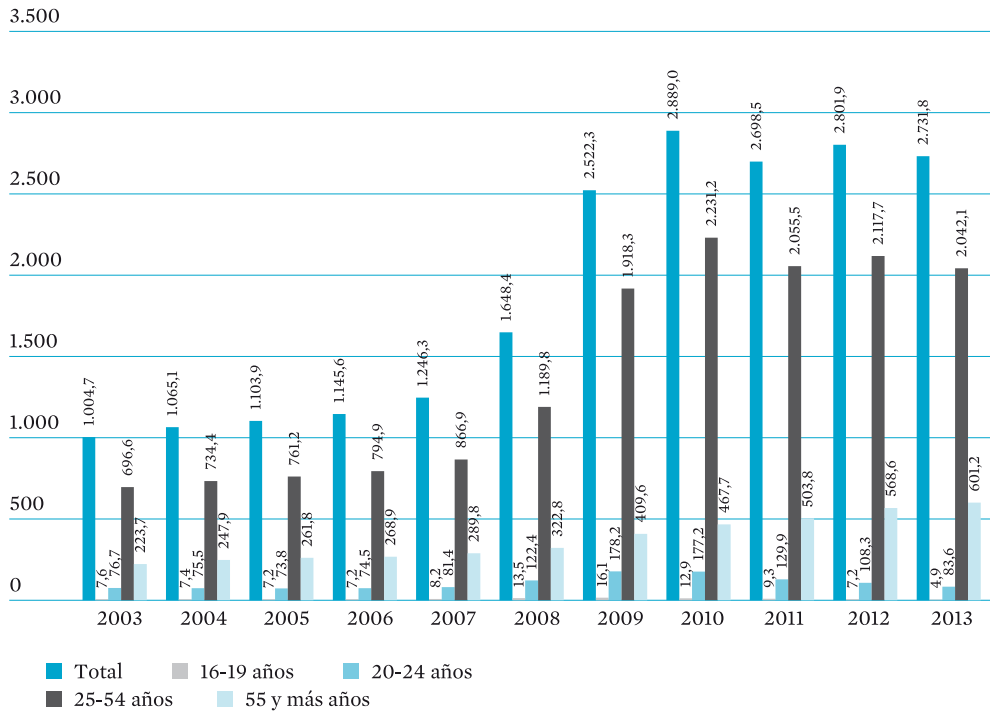
En diciembre de 2013, el número de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.221.534, lo que supone 181.749 beneficiarios menos que el mismo mes del año anterior. En términos de evolución anual el mes de septiembre registró el menor volumen de beneficiarios (1.213.887).

Por sexo, las perceptoras de la prestación contributiva que representan el 43,8 por 100 del total de los perceptores del nivel contributivo, disminuyeron menos que los varones, un 1,1 por 100, frente al descenso del 8 por 100 del volumen de perceptores varones.

Por edades, el único grupo de beneficiarios de prestaciones contributivas que aumentó ligeramente fue el de 55 y más años, un 0,8 por 100 más que el año anterior alcanzando los 196.700 beneficiarios. Los perceptores de 25 a 54 años, que disminuyeron un 5 por 100, llegaron a 1.069.600.

Pero el mayor descenso se produjo entre los más jóvenes, los beneficiarios entre 20 y 24 años que disminuyeron un 25 por 100, y los de 16 a 19 años, un 33 por 100 menos que el año anterior.

GRÁFICO III-50. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPELO POR EDADES, 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Al igual que en 2012, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo aumentó en 2013 a 17,93 meses, siendo de nuevo los beneficiarios mayores de 60 años los que acumularon los mayores periodos de prestación reconocidos (21,56 meses), seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años (20,89 meses) y de 50 a 54 años (19,46 meses), lo cual se relaciona con el hecho de que quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación suelen ser los trabajadores de más edad (cuadro III-56).

Con relación a la cuantía media bruta de la prestación, se situó en 28 euros diarios, un 2,3 por 100 menos que el año anterior. Al igual que otros años, la cuantía de las mujeres (25,35 euros diarios) se situó por debajo de la media y la de los varones (30,07 euros diarios) por encima.

La grave situación del mercado laboral ha influido este año para impulsar la vía del autoempleo como alternativa ante la ausencia o pérdida de trabajo, en lo que supone un cambio con relación a la tendencia descendente de la capitalización iniciada en 2009. El número de beneficiarios de la prestación contributiva que optaron en 2013

Aumenta la capitalización por desempleo

CUADRO III-56. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2007-2013

(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
De 16 a 19 años	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04	6,17	6,33
De 20 a 24	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62	13,44	13,55
De 25 a 29	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65	13,81	13,94
De 30 a 34	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87	16,49	16,81
De 35 a 39	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82	17,78	18,19
De 40 a 44	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87	18,00	18,58
De 45 a 49	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04	18,26	18,82
De 50 a 54	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01	18,94	19,46
De 55 a 59	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09	20,48	20,89
De 60 y más	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89	21,38	21,56
Total	15,12	14,74	13,78	13,23	13,09	17,36	17,93

Fuente: Servicio Público de Empleo.

por capitalizar la prestación experimentó un aumento del 3,8 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando a 151.465 beneficiarios.

La capitalización de prestaciones por desempleo fue especialmente destacable este año en relación a la constitución de sociedades cooperativas, por la que optaron 3.679 beneficiarios, lo que representa un aumento de un 6,5 por 100 respecto de 2012. En cambio, los beneficiarios que optaron por convertirse en socios de sociedades laborales, 4.009, disminuyeron un 7,3 por 100 con respecto al año anterior.

De nuevo el mayor número de beneficiarios correspondió a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, 143.482, lo que supone un 3,9 por 100 más que en 2012.

Desde la entrada en vigor de esta prestación, el número de beneficiarios se ha mantenido en niveles muy bajos como consecuencia de las estrictas condiciones de acceso y la dificultad de acreditar correctamente las causas del cese en determinados colectivos, que hacen que el porcentaje de reconocimientos respecto de las solicitudes presentadas sea muy reducido. En 2013, se presentaron 8.648 solicitudes, de las cuales, se resolvieron favorablemente en primera instancia el 27,8 por 100, siendo las principales causas del reconocimiento de la prestación los motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos (el 66,5 por 100 de las solicitudes favorables), y motivos de fuerza mayor (el 25,1 por 100). El colectivo donde se producen más solicitudes favorables con relación a las presentadas, es el de trabajadores del Régimen del Mar (56 por 100) y del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) (50 por 100), mientras que entre los del Sistema especial de trabajadores agrarios SETA y el resto del RETA los porcentajes se reducen al 17 por 100 y al 22 por 100, respectivamente (cuadro III-57).

Prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos

CUADRO III-57. PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS, EN 2013
(Acumulado a cuarto trimestre)

	Solicitudes		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Solicitudes presentadas	8.648	7.038	1.610
Solicitudes desistidas	468	441	27
Solicitudes resueltas favorablemente en primera instancia	2.406	1.578	828
Solicitudes resueltas desfavorablemente en primera instancia	5.322	4.591	731
Solicitudes pendientes de resolver	452	428	24
	Causa de las solicitudes desfavorables		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
No tener cubierto el periodo mínimo de cotización	621	568	53
No acreditar correctamente el cese	3.878	3.627	251
No estar al corriente del pago en las cuotas	116	86	30
Otras causas	707	310	397
	Reclamaciones		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Núm. total de reclamaciones ante solicitudes resueltas desfavorablemente	1.051	843	208
Reclamaciones estimadas	132	110	22
Reclamaciones desestimadas	868	693	175
Reclamaciones pendientes	51	40	11
	Causas del reconocimiento de la prestación		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos	1.599	1.348	251
Fuerza mayor	604	14	590
Pérdida de licencia	22	18	4
Violencia de género	3	3	0
Divorcio o separación matrimonial	13	13	0
Motivos específicos del colectivo	297	292	5

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

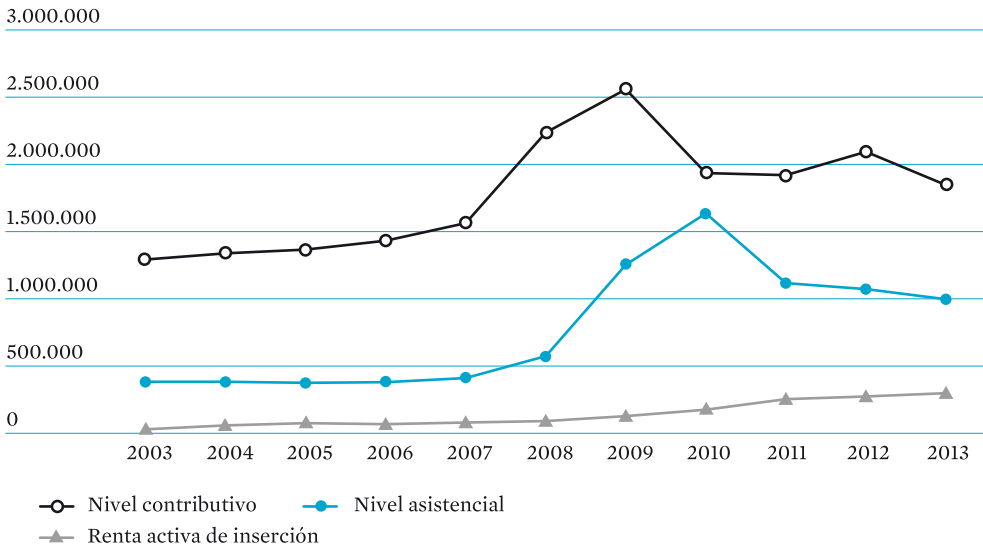
Entre las solicitudes desfavorables, el principal motivo de la denegación en 2013 fue no acreditar correctamente el cese de actividad, en el 73 por 100 de los casos. Finalmente, cabe señalar que del total de reclamaciones interpuestas por los trabajadores autónomos, la gran mayoría, el 82,6 por 100, fueron desestimadas.

Cabe señalar que la futura Ley por la que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, que fue objeto de dictamen del CES, modificará algunos aspectos relacionados con los trabajadores autónomos.

Considerando que el análisis de la evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo es un buen barómetro para medir la situación del mercado de trabajo, en 2013 se observa, a diferencia de lo ocurrido el año anterior, un descenso de la media anual de las nuevas altas en

Descienden las nuevas altas en prestaciones por desempleo

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR MODALIDAD 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

prestaciones por desempleo contributivas de un 11,8 por 100. Y continuando la tendencia de años anteriores, especialmente desde 2010, también descendió la media anual de nuevas altas de beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial.

Del mismo modo, continuando la tendencia de años anteriores, especialmente desde el comienzo de la crisis económica, las nuevas altas de beneficiarios de renta activa de inserción registraron un incremento del 8,7 por 100 respecto a 2012 (gráfico III-51).

Teniendo en cuenta que las causas de las nuevas altas de beneficiarios del nivel de protección contributivo se tratan con detalle en el capítulo II de esta Memoria, cabe centrarse en este apartado en las causas de las nuevas altas de beneficiarios de las prestaciones a nivel asistencial, que en 2013 disminuyeron algo más de un 7 por 100 con respecto a 2012.

De nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, 477.957 beneficiarios que accedieron por esta vía, lo que supone un 2 por 100 menos que el año anterior.

En segundo lugar, 294.388 perceptores accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que representa un 6,7 por 100 menos respecto a 2012. El tercer lugar correspondió este año al denominado “otros colectivos” que incluye a emigrantes retornados, liberados de prisión, trabajadores declarados plenamente capaces o con invalidez parcial y renta agraria, aumentaron un 10,5 por 100, desbancando en este puesto al colectivo de los mayores de

CUADRO III-58. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES A NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO

Años	Total	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo			Mayores de 55 años			Fijos discontinuos			Otros colectivos			Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo			Programa temporal de protección por desempleo		
		Valor absoluto	% sobre total	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	% 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%	—	—	—	—	—	
2013	996.699	294.388	30%	63.233	6%	31.423	3%	129.564	13%	477.957	48%	134	0%	—	—	—	—	—	

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

55 años (antes mayores de 52), cuya modificación en el límite en la edad ha supuesto una disminución de los nuevos beneficiarios por esta vía de un 47,1 por 100.

A finales de diciembre de 2013, el volumen total de beneficiarios del nivel asistencial alcanzó la cifra de 1.140.367, lo que significa un descenso del 3,7 por 100 respecto al mismo mes del año 2012, a diferencia del año anterior en el que esta cifra había aumentado ligeramente. En cómputo global, el volumen medio de beneficiarios del nivel asistencial, un año más, disminuyó un 0,5 por 100 respecto al año anterior.

En media anual²⁵⁸, el número de perceptores varones (647.900), aumentó ligeramente con respecto a 2012, un 0,1 por 100, mientras que las beneficiarias (532.700) disminuyeron un 1,3 por 100 respecto al año anterior, superando en todos los segmentos de edad los varones a las mujeres salvo en el grupo de 20 a 24 años, donde un año más, ellas superaron al número de varones (18.400 beneficiarias frente a 18.300 beneficiarios).

Con respecto a la edad, un año más, el único grupo que experimentó un aumento en el número de beneficiarios de ambos sexos fue el de mayores de 55 años, de 12,8 por 100, lo que evidencia de nuevo la gravedad de la situación de los desempleados de más edad, especialmente preocupante en el segmento entre 55 y 59 años por ser el más numeroso de todos, con 234.459 perceptores en 2013. Los beneficiarios de 25 a 54 años, con mayor peso en el conjunto de la población activa, que representaron el 66 por 100 del total de beneficiarios, disminuyeron un 4,5 por 100 respecto a 2012. Los perceptores de 20 a 24 años de nuevo descendieron, un 19,3 por 100.

En 2013, la causa principal de percepción de este nivel de protección fue el agotamiento de la prestación contributiva (503.517 beneficiarios), seguido por el subsidio para mayores de 55 años (375.299 beneficiarios) y en tercer lugar, por el periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que resalta, de nuevo, la excesiva temporalidad y la escasa permanencia en el mercado (cuadro III-59).

Continúa el aumento de los beneficiarios de la renta activa de inserción

Hecho el análisis del nivel contributivo y asistencial, cabe hacer referencia finalmente a los beneficiarios de la renta activa de inserción, renta vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales, para determinados colectivos desempleados especialmente vulnerables²⁵⁹.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes²⁶⁰, que representaron en 2013 el 8,4 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, aumentaron un 2,8 por 100 con respecto al año anterior, lo que supone un aumento moderado con respecto a los incrementos experimentados en años anteriores (de 2011 a 2012 aumentaron

258. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

259. 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.

260. Cifra actualizada anualmente.

CUADRO III-59. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPELO DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO

Años (media anual)	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo										Por agota- miento de la pres- tación de nivel contri- butivo (5)	Programa temporal de pro- tección por de- semplo (5)			
	Por despidos individuales														
	Por causa no especi- ficada al SEPE (2)	Por causas objetivas (art. 52 a, b, c, d)	Acta de concilia- ción y Sentencia Juzgado de lo Social	Por despidos colectivos (3)	Por suspension y desempeño parcial	Por finali- zación periodo de prueba	Por fin contrato temporal	Por otras causas	Mayores de 55 años	Fijos discon- tinuos (4)			Otros colec- tivos		
2007	400.485	71.332	3.625	266	93	19	7	1.918	60.722	4.682	173.907	7.605	34.623	113.017	—
2008	479.920	96.681	6.659	463	119	30	5	3.166	79.955	6.284	183.172	7.565	41.138	151.364	—
2009	801.979	147.106	11.214	966	182	87	15	5.019	119.745	9.880	213.847	8.868	50.573	343.298	—
2010	1.291.468	177.017	12.297	1.072	193	89	15	5.172	145.389	12.790	259.343	10.360	63.652	531.194	249.902
2011	1.184.119	194.159	8.389	913	120	34	17	4.178	125.750	54.758	307.906	11.608	72.882	526.745	70.818
2012	1.186.824	215.923	8.459	1.329	105	70	12	4.540	134.379	67.029	367.340	12.011	81.321	509.172	1.057
2013	1.180.643	199.222	6.504	1.525	96	59	8	4.309	120.205	66.515	375.299	11.717	90.781	503.517	108

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

un 25,5 por 100). Lo cual apunta a un freno en el aumento de perceptores de esta renta en el que, sin duda, han influido los nuevos requisitos para el acceso a la misma introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad.

Con todo, en diciembre de 2013 se alcanzó la cifra más alta desde su creación, 250.333 beneficiarios, lo que supone un aumento de un 7,7 por 100 de perceptores con respecto al mismo periodo del año anterior, lo que pone de manifiesto, de nuevo, el preocupante volumen de un número de perceptores de una renta limitada a determinados colectivos de especial vulnerabilidad en cuanto a necesidades económicas y dificultades para encontrar un empleo.

Un año más, el colectivo más numeroso fue en 2013 el de mayores de 45 años (187.874), seguido de las personas con discapacidad (32.760) y en tercer lugar, las víctimas de violencia de género (18.653).

Siguiendo la tendencia de años anteriores, continúa en 2013 el descenso de los bene-

*Beneficiarios extranjeros:
continúa el descenso*

ficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo que representaron este año el 10,36 por 100 sobre el total de los perceptores, lo que significa el porcentaje más bajo desde el comienzo de la crisis.

En cifras totales fueron 296.869 los beneficiarios extranjeros, un 13,4 por 100 menos que en 2012. De ellos, el 45,7 por 100 fueron perceptores del nivel contributivo (135.620), descendiendo un 11,4 por 100 respecto al año anterior. Los beneficiarios del nivel asistencial (134.436) disminuyeron un 14,5 por 100 respecto a 2012.

Del mismo modo, también se produjo un descenso respecto al año anterior entre los beneficiarios extranjeros de la renta activa de inserción, un 17,3 por 100.

Cambios normativos que afectan a la protección por desempleo

Entre las principales modificaciones normativas introducidas en 2013 en materia de protección por desempleo, cabe destacar la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, sobre Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Según lo dispuesto en estas normas, se permite la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia cuando lo establezcan los programas de fomento del empleo.

Asimismo, se permite compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia durante nueve meses, a los menores de treinta años en situación de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) sin asalariados.

Se amplían las posibilidades de capitalizar del desempleo para iniciar una actividad emprendedora, permitiendo a los beneficiarios menores de 30 años capitalizar

hasta el 100 por 100 de su prestación cuando realicen una aportación al capital social de una sociedad mercantil, siempre que se establezca una vinculación profesional o laboral de carácter indefinido.

Del mismo modo, para los menores de treinta años se amplía de dos a cinco años la duración del ejercicio de una actividad por cuenta propia que permita interrumpir, y posteriormente, reanudar el cobro de la prestación por desempleo a la que tenía derecho.

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.

Con el objetivo de reducir la carga impositiva a aquellos que inician el ejercicio de una actividad empresarial, se aprueba una serie de incentivos fiscales con efectos a partir del 1 de enero de 2013. Así, en el impuesto sobre sociedades se establece un tipo de gravamen del 15 por 100 para los primeros 300.000 euros de base imponible, y el 20 por 100 para el exceso sobre dicho importe, aplicable en el primer periodo impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el periodo impositivo siguiente a este.

En el impuesto sobre la renta de las personas físicas se establece, durante idéntico periodo, una reducción del 20 por 100 sobre el rendimiento neto positivo de la actividad económica, siempre que este no supere los 100.000 euros. También, en el ámbito del IRPF, se elimina el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Antes de exponer las modificaciones introducidas por este Real Decreto-ley, cabe recordar que el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ya introdujo novedades significativas en relación a la compatibilidad de prestaciones y subsidios por desempleo con el trabajo a tiempo parcial.

En 2013, bajo la rúbrica “Modificaciones en materia de empleo y protección por desempleo”, el capítulo III del Real Decreto-ley ha introducido nuevas modificaciones en la Ley general de la Seguridad Social, en la Ley de Empleo y en la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social (LISOS) que afectan, especialmente, al régimen jurídico de las prestaciones por desempleo a nivel contributivo y asistencial.

Así, se incluye como novedad tanto para el nacimiento del derecho a las prestaciones y a los subsidios por desempleo, como para la conservación del derecho a los mismos, la obligación de estar inscrito como demandante de empleo y mantener dicha inscripción durante todo el periodo de duración de la prestación, ya que su incumplimiento supondrá la suspensión de su abono durante los periodos en los que los beneficiarios no figuren inscritos como demandantes de empleo.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social

Se incorporan como supuestos de suspensión de la prestación por desempleo, por un lado, el traslado de residencia al extranjero por un periodo continuado inferior a 12 meses para la búsqueda, realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional y, por otro, la estancia en el extranjero por un periodo, continuado o no, de hasta 90 días como máximo durante cada año natural, siempre que, en ambos supuestos, la salida al extranjero esté previamente comunicada y autorizada por la entidad gestora. La salida ocasional al extranjero, por tiempo no superior a 15 días naturales una sola vez cada año, no será causa de suspensión de las prestaciones por desempleo.

Con el fin de adaptar el contenido de las novedades que introduce el Real Decreto-ley en la Ley general de la Seguridad Social, este capítulo incorpora, a su vez, modificaciones en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Así, se especifica que será competencia de los servicios públicos de empleo verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, comunicando la sanción impuesta, en su caso, al Servicio Público de Empleo Estatal para su ejecución. Igualmente, los servicios públicos de empleo verificarán el cumplimiento de la obligación de dichos beneficiarios de mantenerse inscritos como demandantes de empleo.

El capítulo III concluye introduciendo varias modificaciones en la LISOS para adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la novedad ya citada de la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma para percibir y conservar el derecho a la prestación. Al mismo tiempo, se refuerza la validez de las citaciones y comunicaciones efectuadas por medios electrónicos, siempre que los beneficiarios de las prestaciones por desempleo hayan expresado previamente su consentimiento.

Por último, se tipifica como infracción grave el incumplimiento del empresario de la obligación de comunicar a la entidad gestora de la prestación por desempleo, con carácter previo a su efectividad, las medidas de despido colectivo, suspensión de contratos o de reducción de jornada adoptadas, así como la no comunicación con carácter previo de las variaciones que se produzcan en el calendario inicialmente dispuesto.

Fuera de este capítulo, y en relación a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley en el régimen jurídico de las prestaciones por desempleo, cabe mencionar la disposición final tercera que modifica el artículo 28.2 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, estableciendo la obligación de los trabajadores de comunicar a la correspondiente Oficina de Empleo la realización de trabajos incompatibles con el derecho a la prestación o subsidio por desempleo con carácter previo al inicio de la prestación de servicios. Con ello se pretende evitar, tal y como se expone en el Preámbulo del Real Decreto-ley, “la compatibilización indebida de la solicitud o el percibo de la prestación y el subsidio de desempleo con el trabajo por cuenta propia o ajena, en los supuestos en los que el empresario o el propio trabajador solicitan el alta en la Seguridad Social fuera de plazo como consecuencia de la actuación inspectora”.

La Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, convalida lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2013 en cuanto a las medidas relacionadas con la prestación por desempleo, sin introducir a este respecto cambios sustanciales.

En esta norma se contiene una disposición que afecta a las prestaciones por desempleo, ya que se elimina el carácter personal del subsidio para mayores de 55 años al tener en cuenta, a efectos del cálculo de la prestación, las rentas de la unidad familiar. De esta manera, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, 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 proporcional de dos pagas extraordinarias. En caso de que se supere dicho límite no solo se perdería la prestación sino también la cotización para la posterior pensión de jubilación.

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

El gasto en protección por desempleo

Como ya se ha abordado en el capítulo II de la Memoria, el gasto en políticas de protección por desempleo absorbió la mayor parte del presupuesto del SEPE, dedicándose a esta partida en 2013 un volumen de recursos notablemente inferior al año precedente, registrando un descenso de casi un 16 por 100.

Según los datos del Avance de liquidación del presupuesto, el gasto comprometido en las partidas de desempleo se situó ligeramente por encima de los 30.000 millones de euros, cifra que finalmente se vio superada con un gasto real superior a los 31.000 millones de euros. Por consiguiente, se generaron insuficiencias concentradas en las partidas correspondientes al subsidio de desempleo y al subsidio del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena incluidos en la Seguridad Social (SEASS)²⁶¹.

6. Los retos de la inclusión social

Como se ha señalado en el capítulo I de esta Memoria, en 2013 la situación económica en España seguía siendo adversa, aunque con ciertos visos de mejora, habiendo logrado disminuir algunos de los desequilibrios económicos más importantes. Con todo, la recuperación distaba aún de mostrar signos claros de estabilidad y, sobre todo, no iba acompañada de una mejora de las condiciones de vida de la población. No en vano, tal y como alertaba la Comisión Europea²⁶², los costes sociales de la crisis era patentes: altas tasas de

261. Memoria CES 2013. capítulo II.1.3.2. *Gasto en políticas de empleo*.

262. COM (2013) 790 final. Informe sobre el mecanismo de alerta 2014, elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos.

paro de larga duración y de desempleo juvenil, aumento del número de hogares con muy baja intensidad de empleo, así como una progresiva caída de los ingresos de los hogares.

Todo ello ha dado lugar a un continuo y fuerte aumento de los niveles de pobreza y exclusión social desde que diera comienzo la crisis económica, constituyendo las consecuencias sociales más extremas de aquella. A lo largo del presente capítulo se han analizado las políticas sociales más destacadas emprendidas para amortiguar el impacto de la crisis, poniéndose de manifiesto que los sistemas de protección social sirvieron de estabilizadores automáticos, especialmente durante los primeros años de crisis, aunque la intensidad y persistencia de aquella, junto a las medidas de ajuste en políticas con alto valor redistributivo, han hecho que sean insuficientes para hacer frente al aumento de población en situación de pobreza y exclusión.

En lo que respecta a las políticas sociales específicamente dirigidas a la igualdad e inclusión social en España, el año 2013 destaca, fundamentalmente, por la puesta en marcha del Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 que, aunque con retraso, viene a cubrir el vacío de tres años sin un plan de inclusión, más que necesario para hacer frente al fuerte deterioro de la calidad de vida de la población. Desde las instancias europeas se puso en marcha 2013 el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento, encuadrado en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y en la Plataforma Europea contra la pobreza y exclusión, cuyo fin es fortalecer la dimensión social de Europa y combatir las situaciones de vulnerabilidad social extrema.

6.1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

De acuerdo con el último dato que ofrece Eurostat, el riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en 2012 en la UE-27 se situó en 24,8 por 100, afectando a un total de 123 millones de personas. Cabe destacar, sin embargo, que tras la media comunitaria existe una elevada dispersión entre los Estados miembros, que viene a poner de manifiesto las marcadas diferencias territoriales de la región que están agudizándose en el actual contexto de crisis. Así, algunos países cuentan con porcentajes de población en riesgo de exclusión y pobreza ciertamente elevados, tal es el caso de Bulgaria (49,3), Rumanía (41,7), o Letonia (36,2). En el extremo opuesto, se sitúan Países Bajos (15,0), República Checa (15,4) y Suecia (18,2). La tasa de riesgo de pobreza y exclusión en España en 2012 era del 28,2, casi cuatro puntos porcentuales por encima del promedio europeo (cuadro III-60).

123 millones de personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en Europa

Impacto diferencial de la crisis en los Estados miembros

Atendiendo al periodo de crisis económica, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de la UE-27 aumentó cuatro décimas, lo que en términos absolutos se tradujo en un aumento de casi de 3,5 millones de personas entre 2007 y 2012. La evolución en los Estados miembros ha

CUADRO III-60. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2012

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	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
UE-28	—	17,0	—	17,0	—	9,9	—	24,8
UE-27	16,7	16,9	9,7	16,9	9,1	9,9	24,4	24,8
Bélgica	15,2	14,9	13,8	14,9	5,7	6,5	21,6	21,6
Bulgaria	22,1	21,2	15,9	21,2	57,6	44,1	60,7	49,3
República Checa	9,6	9,6	8,7	9,6	7,4	6,6	15,8	15,4
Dinamarca	11,7	13,1	9,9	13,1	3,3	2,8	16,8	19,0
Alemania	15,2	16,1	11,5	16,1	4,8	4,9	20,6	19,6
Estonia	19,4	17,6	6,2	17,6	5,6	9,4	22,0	23,4
Irlanda	17,2	—	14,3	—	4,5	—	23,1	—
Grecia	20,3	23,1	8,0	23,1	11,5	19,5	28,3	34,6
España	19,7	22,2	6,8	22,2	3,5	5,8	23,3	28,2
Francia	13,1	14,1	9,6	14,1	4,7	5,3	19,0	19,1
Croacia	18,0	20,5	—	20,5	—	15,4	—	32,3
Italia	19,8	19,4	10,0	19,4	6,8	14,5	26,0	29,9
Chipre	15,5	14,7	3,7	14,7	13,3	15,0	25,2	27,1
Letonia	21,2	19,2	6,1	19,2	24,0	25,6	35,1	36,2
Lituania	19,2	18,6	6,4	18,6	16,6	19,8	28,7	32,5
Luxemburgo	13,5	15,1	5,0	15,1	0,8	1,3	15,9	18,4
Hungría	12,3	14,0	11,3	14,0	19,9	25,7	29,4	32,4
Malta	14,8	15,0	9,2	15,0	4,2	8,0	19,4	22,2
Países Bajos	10,2	10,1	9,5	10,1	1,7	2,3	15,7	15,0
Austria	12,0	14,4	8,1	14,4	3,3	4,0	16,7	18,5
Polonia	17,2	17,1	10,0	17,1	22,3	13,5	34,4	26,7
Portugal	18,1	17,9	7,3	17,9	9,6	8,6	25,0	25,3
Rumania	24,8	22,6	8,4	22,6	36,5	29,9	45,9	41,7
Eslovenia	11,5	13,5	7,3	13,5	5,1	6,6	17,1	19,6
Eslovaquia	10,5	13,2	6,5	13,2	13,7	10,5	21,3	20,5
Finlandia	13,0	13,2	8,6	13,2	3,6	2,9	17,4	17,2
Suecia	10,5	14,3	5,9	14,3	2,2	1,3	13,9	18,2
Reino Unido	18,7	16,2	10,4	16,2	4,2	7,8	22,6	24,1

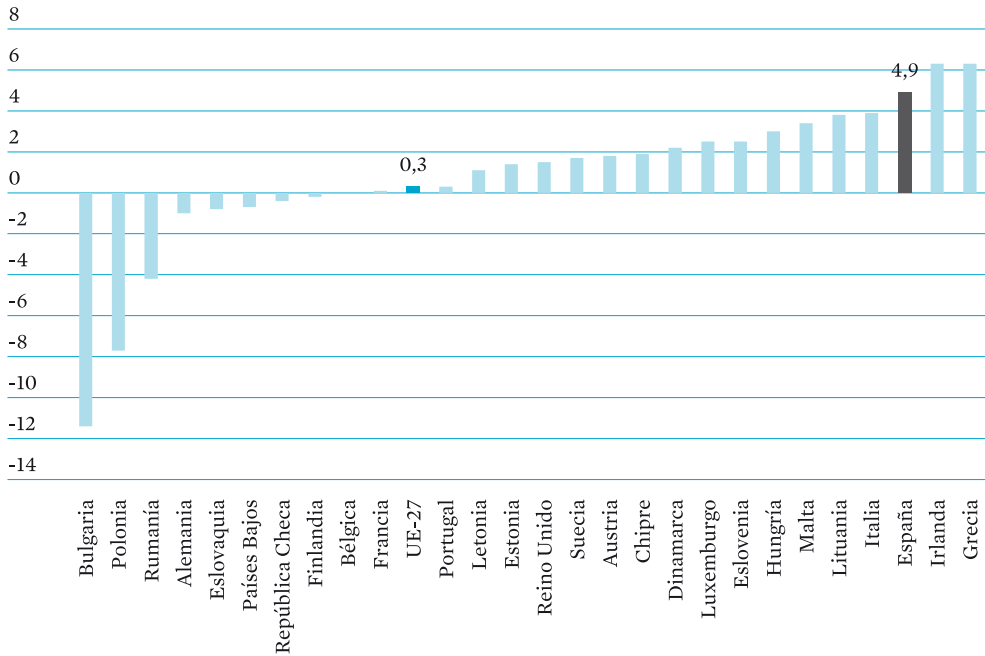
(a): Riesgo de pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). Dado que es una medida relativa, 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 anteriores situaciones: (·): Desconocido.

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 2012, que aquí se analizan, se refieren a las rentas de los entrevistados en 2006 y 2011.

GRÁFICO III-52. VARIACIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROEPE) EN UE-27
(Variación en 2012 respecto a 2007)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

sido variada, si bien la tendencia mayoritaria ha sido al alza. Los mayores aumentos porcentuales de los niveles de pobreza en este periodo se registraron en Grecia e Irlanda, seguidos de España, donde se produjo un aumento de 4,9 puntos porcentuales que, en términos absolutos, supuso que la población en riesgo de pobreza en estos años aumentase en 2,7 millones de personas, llegando a afectar en 2012 a algo más de 13 millones, de acuerdo con los datos aportados por Eurostat (*Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*).

En términos generales, el problema principal en la UE-27 provenía del riesgo de pobreza monetaria, si bien como consecuencia de la crisis económica y de su impacto en los mercados de trabajo europeos, ha aumentado notablemente el riesgo de pobreza de la población que vive en hogares con muy baja intensidad de trabajo, que ha llegado a igualar el porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. La privación material ha aumentado en el periodo de crisis económica, si bien se sitúa aún bastante por debajo del resto de indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social, aunque se trata de un problema importante en los países del este de Europa, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

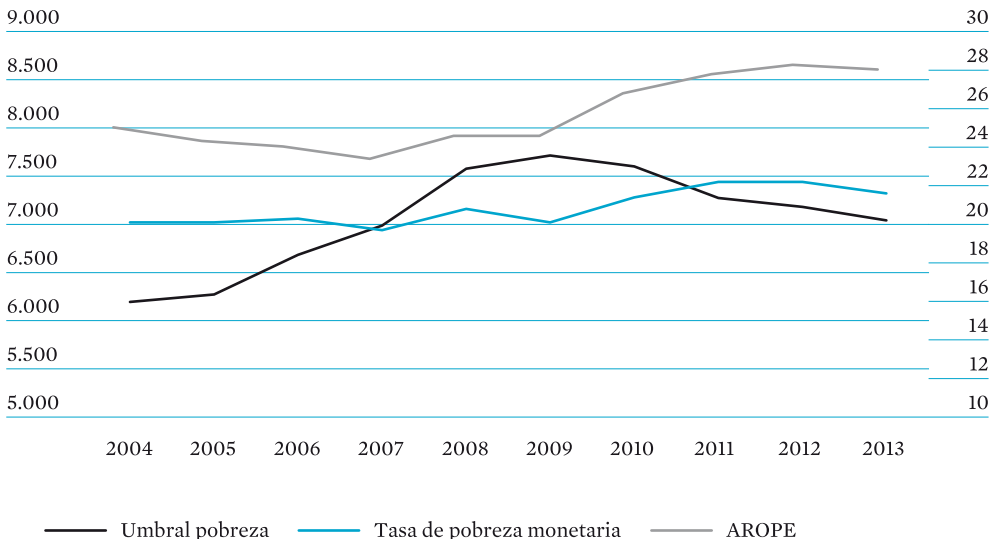
El problema del empleo marca el aumento de los niveles de pobreza y exclusión

En España el incremento del riesgo de caer en situación de riesgo de pobreza y exclusión se ha producido, fundamentalmente, por el incremento de las personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo, que en apenas cinco años ha pasado del 6,0 por 100 al 22,2 por 100, lo que respondería a la evolución del desempleo en el contexto de crisis que, como se ha visto en el capítulo II de la Memoria, viene siendo el más elevado de la Unión Europea en el último lustro, con una enorme distancia respecto al promedio europeo.

Las situaciones de pobreza relacionadas con la renta, esto es, la pobreza monetaria, que ya eran elevadas en el último ciclo económico expansivo, registraron también un notable aumento en el contexto de crisis económica, habiendo alcanzado al 22,2 por 100 de la población, 5,5 puntos porcentuales más que en 2007 (que en términos absolutos supone un incremento de 1,2 millones más de personas más), afectando a un total de 10,2 millones de personas. Se trata del incremento más intenso de la pobreza desde que se publican este tipo de datos. La situación es especialmente llamativa si tenemos en cuenta que este indicador se calcula en términos relativos, es decir, a partir de la mediana de ingresos de la población que, como consecuencia de un ciclo económico de crisis intensa, registró un descenso (que se tradujo, a su vez, en un descenso de los umbrales de pobreza) (gráfico III-53).

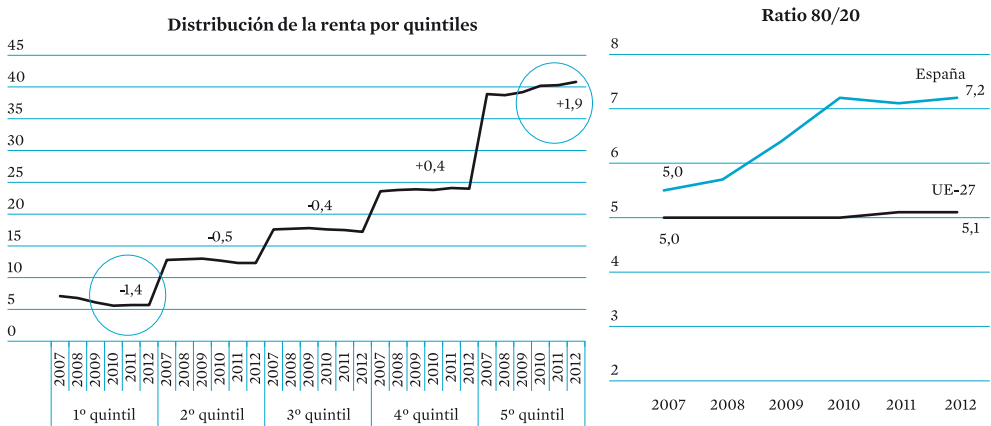
España cuenta con un 22,2 por 100 de su población en situación de pobreza monetaria

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y DEL UMBRAL DE POBREZA MONETARIA



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO III-54. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA Y UE-27, 2007-2012
(Según distribución de la renta por quintiles y la ratio 80/20)

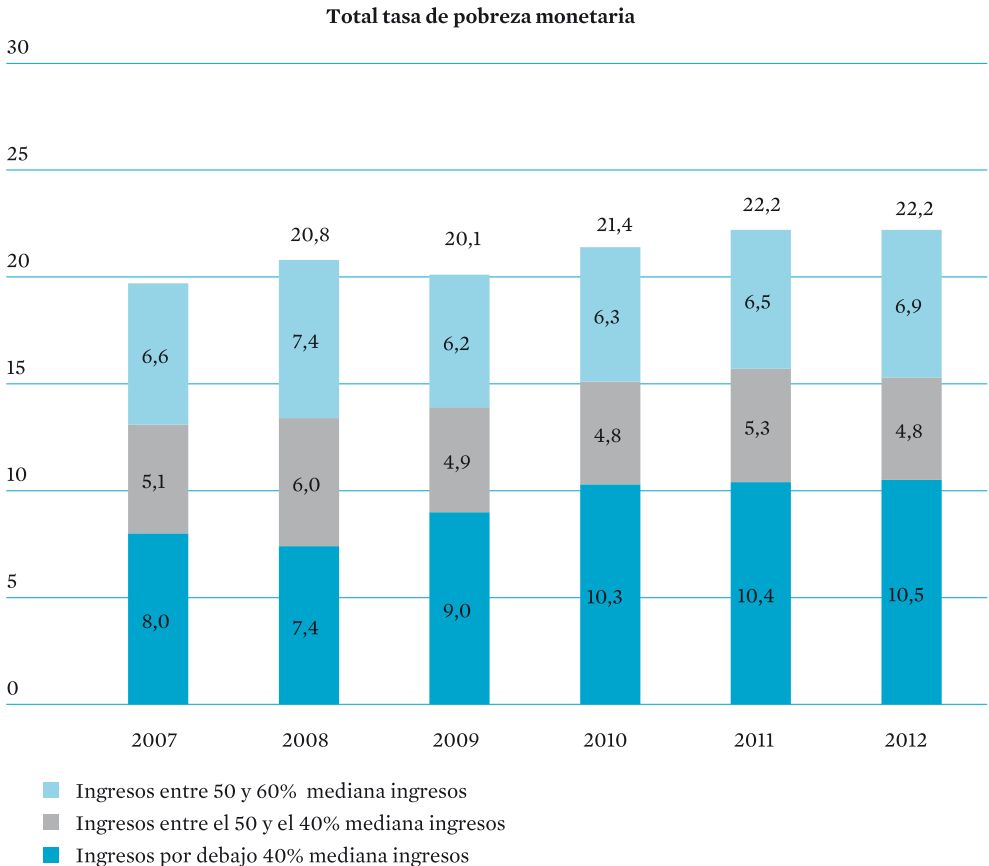


Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

De esta manera, la tasa de pobreza entre 2008 y 2012 pasó del 20,8 por 100 al 22,2 por 100, a pesar de que los umbrales de pobreza (de los hogares de una persona) descendiesen (la población en situación de pobreza monetaria poseía rentas inferiores a 7.577 euros anuales después de transferencias sociales en 2008, y descendió a 7.182 euros en 2012). Si nos centramos en los datos referidos al último año, es decir, entre 2011 y 2012, la tasa de pobreza se mantuvo, a pesar de que el umbral de pobreza experimentó un nuevo descenso (pasó de 7.272 euros a 7.182 euros). Los datos provisionales aportados por el INE para el año 2013, parece indicar que el efecto estadístico de la reducción de los ingresos se producirá ese año, en el que se prevé que la tasa de pobreza se reduzca unas décimas.

La evolución de la pobreza en estos años denota una caída de las rentas que, sin embargo, no se ha distribuido equitativamente, sino que se ha afectado más a los tramos de renta más bajos (gráfico III-54). Concretamente, si se analiza evolución de la distribución de la renta por quintiles, en el periodo de crisis se observa que los descensos de renta se concentraron en los tramos de renta medios pero especialmente en los más bajos, donde el descenso alcanzó el 1,4 por 100. Los tramos de renta más altos, por el contrario, han experimentado en este mismo periodo aumentos, sobre todo en el tramo más elevado, en el que las rentas aumentaron casi el 2 por 100.

La consecuencia más inmediata ha sido un aumento notable de la desigualdad, el más elevado de toda la UE-27. De acuerdo con uno de los indicadores de desigualdad más utilizado en el ámbito comunitario, conocido como la ratio 80/20 (que establece una relación entre el 20 por 100 de la población con ingresos más altos y el 20 por 100 con ingresos más bajos) la renta del 20 por 100 de la población con

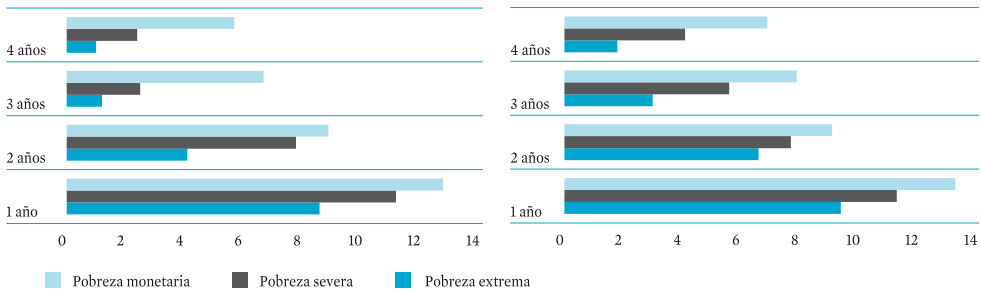
GRÁFICO III-55. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR NIVELES DE INGRESOS

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

mayores ingresos habría pasado de ser 5 veces superior a la renta del 20 por 100 de la población con ingresos más bajos en 2007, a 7,2 veces superior en 2012 (gráfico III-54). Se trata de un aumento de 2,5 puntos porcentuales en apenas un lustro, lo que sitúa a España a la cabeza de la UE-27. Este aumento de la desigualdad, junto al aumento de la pobreza, constituye una de las consecuencias sociales más extremas de la crisis.

Atendiendo a la distribución de la población en situación de pobreza por tramos de ingresos, se observa que se está produciendo una cronificación de la pobreza en los sectores con niveles de ingresos más bajos (gráfico III-55). Así, el porcentaje de población en situación de pobreza extrema (con ingresos inferiores al 40 por 100 de la mediada de ingresos) ha crecido de manera notable (2,5 puntos porcentuales) en el periodo de crisis. Este hecho parece estar indicando que en el

GRÁFICO III-56. PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR TIEMPO DE PERMANENCIA EN LA POBREZA
(Por grados de intensidad de la pobreza)



Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

actual contexto, la población que ha entrado en situación de pobreza queda atrapada en ella y cayendo en situaciones de renta cada vez más bajas. Esta situación parece confirmarse igualmente al analizar el tiempo que se permanece en situación de pobreza donde se observa que ha aumentado para todos los grados de pobreza monetaria (gráfico III-56).

En términos generales, la población más expuesta al riesgo en España y en Europa son los desempleados, que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. En España el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 16 puntos porcentuales) habiendo pasado del 45,8 por 100 en 2007, al 63,3 por 100 en 2012, y tan solo en el último año experimentó un ascenso de cinco puntos porcentuales (en 2011 se situaba en el 58,3 por 100) 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.

Al mismo tiempo, también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, llegando a afectar al 14,7 por 100 de los empleados, casi tres puntos porcentuales más que en 2007, mientras que la media de la UE-27 este porcentaje apenas aumentó un punto porcentual. 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

CUADRO III-61. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN (AROPE) POR DISTINTAS VARIABLES
(Porcentaje por grupo poblacional)

	UE-27		España	
	2007	2012	2007	2012
Total	16,7	16,9	23,3	28,2
Tipo de hogar				
2 adultos < de 65 años	18,7	19,6	15,7	23,9
Sin hijos a cargo	23,2	23,4	22,3	23,8
Con hijos a cargo	24,3	26,3	23,9	32,5
Unifamiliar con hijos a cargo	50,4	50,8	42,8	45,6
1 adulto > 65 años	33,2	27,4	49,5	14,5
Nacionalidad				
UE-27	24,4	27,6	30,2	33,8
No UE-27	40,9	44,5	32,1	52,6
Situación laboral más frecuente				
Empleo	12,6	13,6	11,8	14,7
Desempleo	64,5	66,9	45,8	62,3
Jubilación	24,4	20,2	25,5	13,5
Inactividad	41,1	43,8	37,6	37,4
Edad y Sexo				
< 18				
Mujeres	26,6	28,4	26,0	34,4
Hombres	26,4	27,8	26,9	33,3
18 a 24				
Mujeres	29,9	32,5	18,4	33,5
Hombres	26,8	30,6	24,1	37,5
25 a 54				
Mujeres	21,8	24,5	19,1	28,8
Hombres	20,2	23,3	20,0	29,8
55 y +				
Mujeres	27,4	24,4	24,8	22,0
Hombres	20,9	19,6	30,5	19,7

Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

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 y que como hemos visto anteriormente, ha aumentado de manera notable en los últimos años. A este respecto, uno de los datos 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 14,25 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2013, casi once puntos por encima respecto al cuarto trimestre de 2007, aunque en términos interanuales apenas aumentó (0,9 puntos porcentuales), lo que representa una mejora respecto a años previos, en los que los incrementos fueron mucho más elevados, llegando a superar los tres puntos porcentuales (gráfico III-57). Los hogares en

los que al menos la mitad de los activos está en paro también han venido experimentando crecimientos notables en los años de crisis económica hasta alcanzar el 31,73 por 100 en el cuarto trimestre de 2013, veintinueve puntos porcentuales más que en 2007, si bien, como en el caso anterior, en términos interanuales el porcentaje se ha mantenido prácticamente igual (apenas aumentó medio punto porcentual frente a incrementos bastante más altos en los años anteriores) (gráfico III-57).

Con todo, y aunque los datos referidos a 2013 parecen indicar un menor crecimiento de los hogares con alta intensidad de desempleo, los niveles alcanzados en el periodo de crisis son muy elevados, siendo motivo de preocupación el tiempo que puedan estar en esta situación si la coyuntura económica y laboral no mejora en el corto plazo o si las políticas sociales no son capaces de dar una respuesta clara para prevenir situaciones sociales graves que pueden derivar en cronicidad, como se ha visto anteriormente.

Un dato igualmente alarmante es el notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (gráfico III-58). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 338.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2013 a 686.000 (48.000 más que en 2012). Se trata de un indicador indirecto de pobreza extrema que apunta al aumento de las situaciones de pérdida de ingresos y rentas sustitutorias, augurando un pronóstico todavía más negativo de la evolución de la desigualdad de la renta, el riesgo de pobreza y exclusión social.

GRÁFICO III-57. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO

(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)

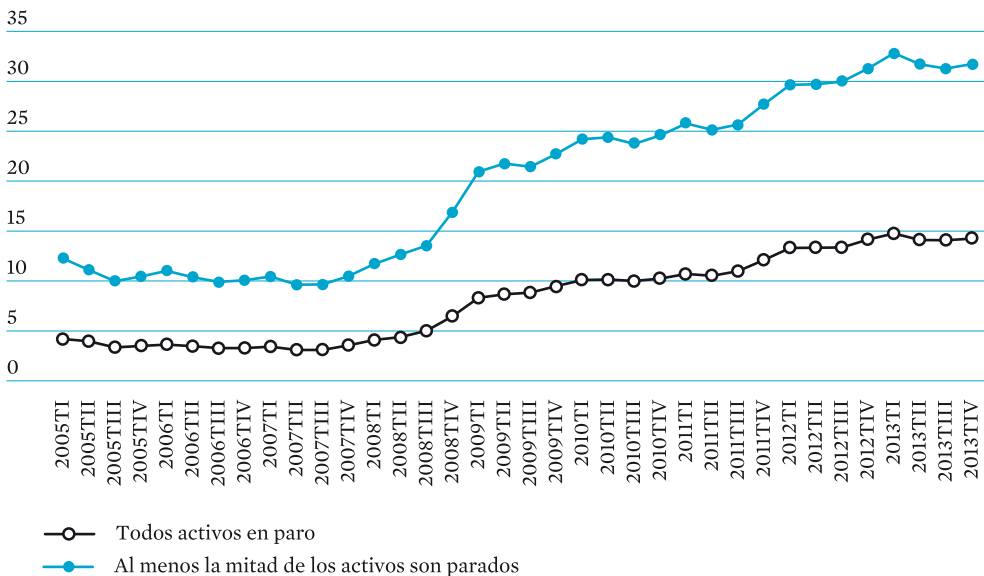
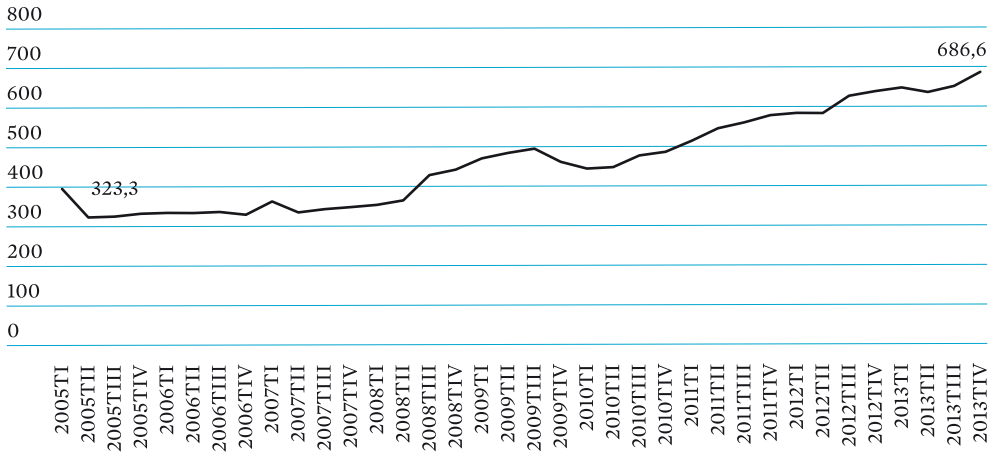


GRÁFICO III-58. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO^(a)

(Miles de hogares)



(a) 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.

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-61). En términos generales, tanto en España como en Europa, el riesgo de exclusión social y pobreza afecta principalmente a las familias monoparentales con hijos a cargo y a la población no comunitaria. Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil y los jóvenes.

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 55 años. El paulatino incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante si tenemos 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, como se ha visto en el apartado sobre educación de este capítulo.

El riesgo de pobreza ha aumentado tanto entre los hombres como entre las mujeres de todos los grupos de edad, a excepción de la población mayor de 55 años (cuadro III-61). Aun así, los incrementos han sido más elevados (en torno a dos puntos porcentuales) para las mujeres

Perfil de la población más afectada por la pobreza y la exclusión social

en los grupos poblaciones más jóvenes (menores de 24 años). Respecto a la población de mayor edad, la pobreza ha disminuido en ambos sexos, si bien el descenso ha sido especialmente pronunciado entre los hombres (10,8 puntos frente a 2,8 puntos entre las mujeres).

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 20,5 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 ha incrementado 3,6 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Por otro lado, destacan las elevadas tasas de pobreza en los hogares monoparentales, encabezados en su mayoría por mujeres, que ha llegado a afectar a casi la mitad de los mismos (45,6 por 100). Se trata de un tipo de hogar que cuenta con una mayor vulnerabilidad ante situaciones de pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo y que, además, ha aumentado notablemente en los últimos diez años (44,8 por 100), alcanzando el 7,5 por 100 del total de hogares, estando compuestos, principalmente, por mujeres separadas o divorciadas y, en menor medida, mujeres solteras con hijos a cargo. En el contexto de crisis la tasa de pobreza entre este tipo de hogar ha aumentado (en torno a tres puntos porcentuales), si bien de manera menos pronunciada que otros hogares, como los que tienen hijos a cargo, en los que la pobreza ha aumentado en casi nueve puntos porcentuales.

Estos datos vienen a poner en evidencia que la situación de las familias monoparentales constituía ya un problema estructural con anterioridad a la crisis y que con ella, se ha agravado aún más, lo que es indicativo de que el sistema de protección social no está respondiendo satisfactoriamente a los cambios de la estructura sociodemográfica. Asimismo, los datos constatan que las familias con hijos a cargo están siendo especialmente castigadas por la crisis económica, lo que está repercutiendo, a su vez, en la pobreza infantil. En última instancia, la situación de los hogares españoles con hijos a cargo en el contexto de crisis ha dejado patente la debilidad de las políticas de familia y bienestar social tanto en el periodo expansivo de la economía española pero, especialmente, en el periodo actual de crisis.

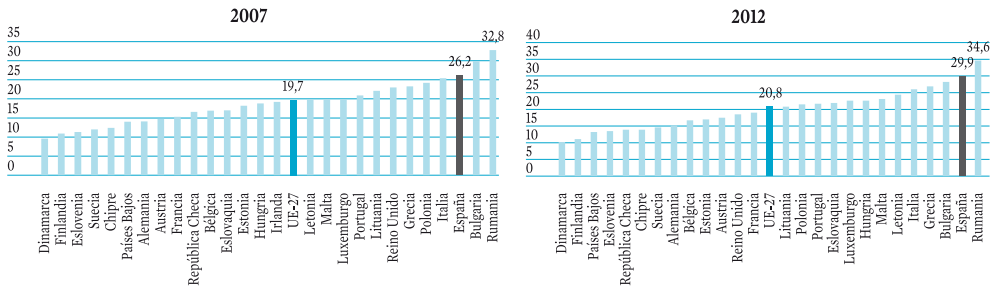
No en vano, las tasas de pobreza entre la población infantil en España han aumentado 3,7 puntos porcentuales en el último lustro, frente a apenas un incremento del 1,1

*La pobreza infantil
alcanza niveles
preocupantes*

puntos en el promedio europeo, lo que la sitúa en el segundo país de la UE-27 con la tasa de pobreza infantil más elevada, solo superada por la de Rumanía (gráfico III-59).

Este dato está directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica, elevadas tasas de desempleo y elevadas tasas de temporalidad. No en vano, tal y como reflejan los datos, las tasas de pobreza entre la población infantil

GRÁFICO III-59. TASA DE POBREZA INFANTIL EN LA UE-27, 2007 Y 2012



Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

umentan a medida que desciende la intensidad laboral de los hogares, y viceversa (cuadro III-62). Concretamente, más de la mitad de menores que viven en hogares cuya intensidad laboral es baja se encuentran en situación de pobreza, y hasta casi el 84 por 100 de los que viven en hogares en los que la intensidad laboral es muy baja. Estos datos plantean la necesidad de mejorar la adecuación y eficacia del sistema de protección social en las situaciones de desempleo en las que hay menores a cargo. Por otro lado, resulta especialmente llamativo, asimismo, las tasas de pobreza infantil existentes incluso en hogares en los que la intensidad laboral de los adultos es alta (donde la tasa asciende al 16,3 por 100) o muy alta (en los que la tasa de pobreza afecta al 9,9 por 100 de los menores).

Es decir, que los niveles de pobreza son relativamente elevados incluso en los hogares en los que la intensidad en el empleo de los adultos es alta, lo que está directamente

CUADRO III-62. TASA DE RIESGO INFANTIL POR INTENSIDAD DE TRABAJO EN LOS HOGARES CON HIJOS DEPENDIENTES

	Intensidad del trabajo en el hogar	2012
UE-27	Muy alta (85% - 100%)	7,3
	Alta (55% - 85%)	12,2
	Media (45% - 55%)	28,2
	Baja (20% - 45%)	52,3
	Muy baja (0% - 20%)	75,3
España	Muy alta (85% - 100%)	9,0
	Alta (55% - 85%)	16,3
	Media (45% - 55%)	32,4
	Baja (20% - 45%)	53,1
	Muy baja (0% - 20%)	83,7

La intensidad del trabajo en los hogares se calcula a partir del potencial laboral de las personas entre 18 y 59 años que viven en hogares con hijos dependientes. Ej.: los hogares con muy baja intensidad laboral son aquellos cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

Fuente: PNIS 2013-2016, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

CUADRO III-63. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE TIENEN PROBLEMAS DE PRIVACIÓN MATERIAL
(Sobre el total de la población)

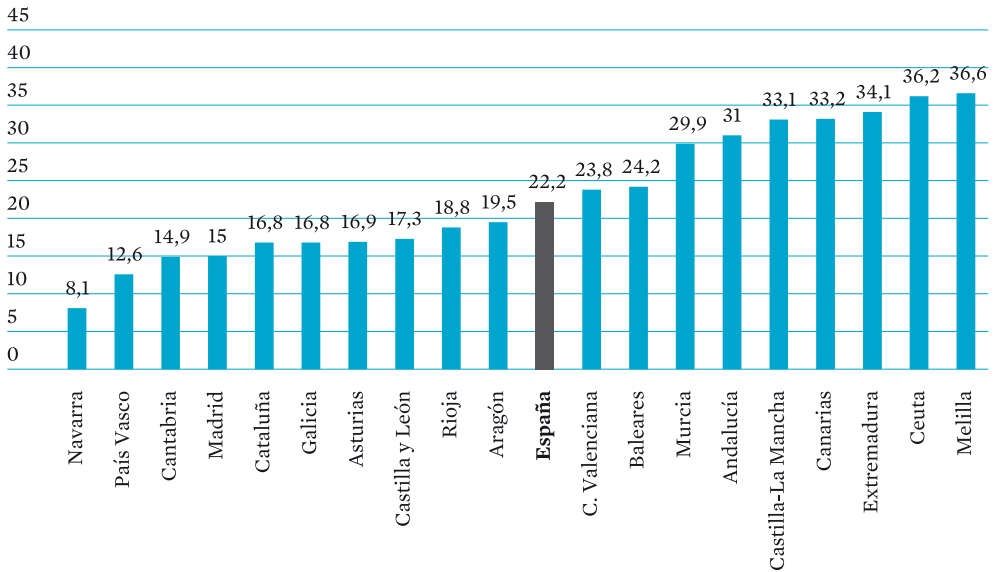
Situaciones de privación	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vacaciones al menos una semana al año	37,9	36,2	42	42,7	40,9	46,6
Capacidad para afrontar gastos imprevistos	30,8	29,9	36,5	38,7	37,6	42,1
Hogares con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal	6,6	7,1	9,6	10,4	7,9	9,9
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	8,0	5,9	7,2	7,5	6,5	9,1
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	9,6	8,9	8,1	7,6	5,6	6,6
No puede permitirse disponer de un automóvil	4,9	5,9	5,7	5,9	5,6	5,7
Comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	2,4	2,2	2,1	2,6	3,2	2,6

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

relacionado con la pobreza entre la población empleada y, en última instancia, con la calidad del empleo en España. Asimismo, la comparación con el promedio europeo, en los que las tasas de pobreza infantil son menores en todos los hogares considerados, indicaría nuevamente, la debilidad de las políticas sociales y, más concretamente, de las dirigidas a las familias en España. Se trata, sin duda, 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 módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, que fueron objeto de análisis en la pasada edición de la Memoria, mostraban precisamente que la situación económica de la población adulta española está condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia.

En definitiva, los datos aportados denotan un claro empeoramiento del bienestar social de la población española en los últimos años pero, en especial, entre la población con rentas más bajas, habiendo dando como resultado un aumento también notable de los niveles de desigualdad. Ahora bien, la vulnerabilidad de los hogares españoles en el actual contexto no solo se circunscribe a las situaciones más extremas de pobreza, sino que se hace patente en las dificultades que tienen para poder acceder a ciertos bienes (cuadro III-63). En este sentido, uno de los indicadores más clarificadores de los niveles de bienestar de los hogares son los que hacen referencia a la capacidad de afrontar gastos imprevistos y que afecta al 42 por 100 de la población (casi 9 puntos porcentuales más que en 2007). Asimismo, resulta indicativo el hecho de que casi la mitad de la población española (46,6 por 100) manifieste no poder ir de vacaciones al menos una semana al año. Aunque en menor medida, destaca el porcentaje de población que no puede hacer frente a los gastos relacionados con

GRÁFICO III-60. TASA DE POBREZA MONETARIA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2102

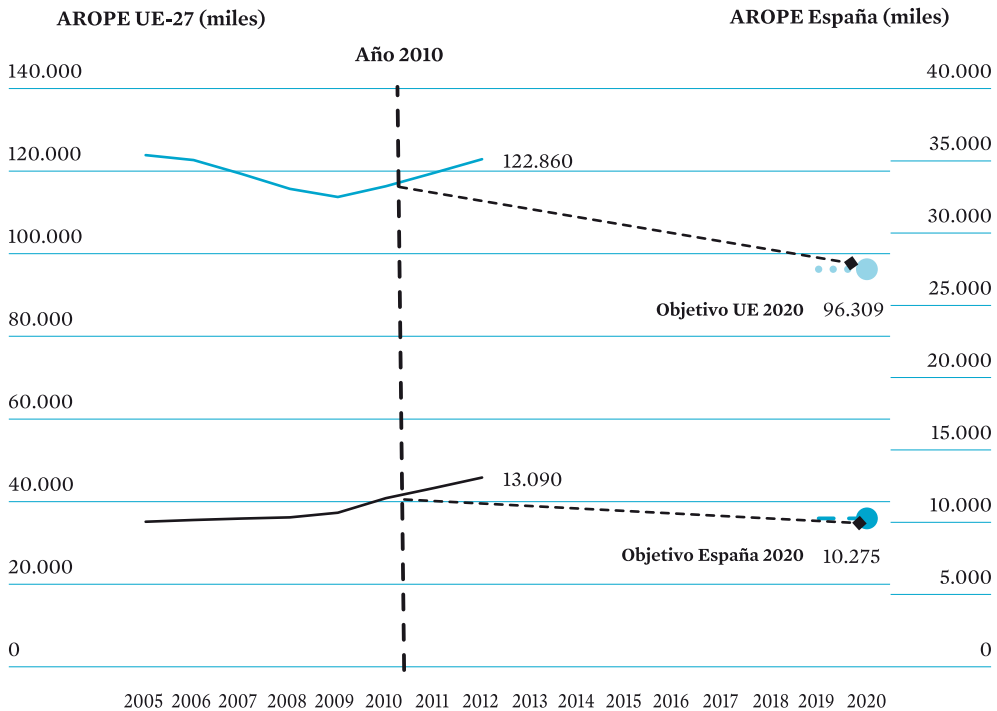


Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

la vivienda principal (9,9 por 100) y de los que no pueden mantener la vivienda a una temperatura adecuada (9,1 por 100), aspecto este último, que ha sido tratado en el apartado que aborda la situación de la vivienda en España y que denota signos claros de empeoramiento de la calidad de vida de la población.

Por otro lado, un aspecto a reseñar es que los costes sociales de la crisis también han sido desiguales desde el punto de vista territorial (gráfico III-60). No en vano, se constatan diferencias muy notables entre comunidades autónomas en lo que a tasas de pobreza monetaria se refiere. Así, las tasas oscilan entre el 8,1 por 100 en Navarra y el más del 33 por 100 en Castilla-La Mancha, Canarias o Extremadura, siendo las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla los casos más extremos, con tasas superiores al 36 por 100. Estas diferencias reflejan, en última instancia, la diversidad territorial en aspectos tan importantes como los niveles de riqueza (antes de la crisis), intensidad con la que se ha desarrollado la crisis económica y del empleo, o las propias políticas públicas y sociales desarrolladas en cada territorio para combatirlas. Se trata de unos datos que deberían invitar a la reflexión sobre lo que podría estar constituyendo un doble proceso de desigualdad de algunos sectores de la población a los que, junto a la desigualdad en la distribución de la renta, se estarían encontrando con dificultades añadidas para tener acceso a determinadas políticas sociales, por el hecho de ser residente en una comunidad autónoma y no en otra. Este aspecto que se manifiesta claramente en el acceso a las rentas mínimas de inserción, vinculadas con las políticas de inclusión social, cuya regulación autonómica, en ausencia de una normativa básica de

GRÁFICO III-61. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y OBJETIVOS PARA EL AÑO 2020



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey* y PNR España 2011.

Servicios Sociales, se caracteriza por su heterogeneidad, lo que la hace difícilmente sistematizable. Las diferencias comienzan en la propia denominación que reciben en cada comunidad (Ingreso mínimo de solidaridad, Renta garantizada de ciudadanía o Ingreso mínimo familiar, entre otros), pasando por las condiciones de acceso a las mismas, hasta incluso el importe de las cuantías básicas (las diferencias oscilan desde los 300 euros/mes de Murcia a los 641 euros/mes de Navarra²⁶³).

6.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

6.2.1. Perspectiva europea: objetivos y propuestas para reforzar la inversión social

Escasos resultados de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social

El actual escenario de crisis ha elevado el número de personas que vive en riesgo de pobreza en Europa (que ha pasado de 114 millones en 2010 a más de 122 millones en 2012) lo que ha puesto de manifiesto que el impulso dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión en la Estrategia Europa 2020 (con el fin de sacar de la situación de

263. Véase apartado 5.8, *Servicios Sociales* de esta edición de la Memoria.

pobreza y exclusión a 20 millones de personas en 2020) está resultando claramente insuficiente para hacer frente a los efectos de la inestabilidad económica y laboral de la Unión Europea en los últimos años (gráfico III-61). 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.

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.

Nuevos intentos por reforzar la inversión social

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 2013²⁶⁴, al que ya se ha hecho referencia. Las políticas emprendidas en el ámbito de la inversión social entran, a partir de entonces, a formar parte del semestre europeo y 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, a su vez, estaba compuesto por una recomendación de la Comisión *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas* destinada a combatir la pobreza infantil, así como de un documento de trabajo referido a las *Personas sin hogar en la Unión Europea* en el que se describía la situación de las personas que viven en esas circunstancias y se proponían estrategias integradas para favorecer su acceso a una vivienda y a su integración social, las cuales están 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 está previsto que se financie principalmente mediante el Fondo Social Europeo (FSE), el cual cuenta con un presupuesto de 80.000 millones de euros para el periodo 2014-2020 (frente a los 76.000 millones del periodo 2007-2013). Como mecanismo de financiación adicional, se contará con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que por primera vez incorpora entre sus prioridades la inclusión social y la lucha contra la discriminación, y el Fondo Europeo de Ayuda a los más necesitados (FEAD) que la Comisión se comprometió

264. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

a crear con el fin de garantizar los medios de subsistencia básicos a las personas con menores recursos.

Desde su puesta en marcha, a comienzos de 2013, el Paquete de Inversión Social ha creado el FEAD, cuyo presupuesto para el periodo 2014-2020 (inicialmente previsto en unos 2.500 millones de euros) ha sido de 3.800 millones, de los cuales, se destinarán a España unos 565 millones, que se repartirán anualmente para el periodo 2014-2020²⁶⁵. De acuerdo con la regulación de este fondo, 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 del FEAD²⁶⁶.

En el marco del Paquete de Inversión Social, la Comisión está trabajando, junto con los Estados miembros, en la creación de una metodología que permita calcular la eficacia y eficiencia de las políticas sociales así como en la posibilidad de diseñar una renta mínima garantizada que proporcione una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social, aspecto este último sobre el que se ha pronunciado favorablemente el Comité Económico y Social Europeo²⁶⁷. Además, y con ánimo de fortalecer la dimensión social en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión presentó la comunicación *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union*²⁶⁸ en la que se establece un conjunto de indicadores sociales (el indicador AROPE y los tres indicadores subyacentes que lo componen) que deberán tenerse en cuenta para equilibrar criterios macroeconómicos y evitar la ampliación de los desequilibrios sociales.

Con todo, y a pesar de los avances realizados mediante el Paquete de Inversión Social, los avances realizados para fortalecer la dimensión social y las políticas de inclusión están siendo insuficientes para hacer frente al deterioro social experimentado en Europa en los últimos años, en especial en algunos Estados miembros. La propia Comisión ha reconocido el fracaso de las políticas dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión en Europa y ha manifestado la necesidad de seguir trabajando en impulsar la eficacia de las políticas de protección social²⁶⁹.

6.2.2. España: políticas para combatir la pobreza y la exclusión social

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 economía que no da visos de mejora y un mercado de trabajo fuertemente debilitado. En el marco

265. *Decisión de ejecución de la comisión de 3 de abril de 2014*, (2014/190/UE).

266. Regulación (EU) No 223/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on the Fund for European Aid to the Most Deprived.

267. CESE, *Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza* (dictamen de iniciativa), SOC/482, diciembre de 2013.

268. Comisión Europea, COM (2013) 690 provisional, 2 de octubre de 2013.

269. Comisión Europea, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130 final, marzo 2014.

de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir en 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). 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 2,7 millones de personas, como se ha visto anteriormente) de los niveles de pobreza desde que diera comienzo la crisis.

A pesar del deterioro social y de los propósitos para frenar el crecimiento de la pobreza, España no contaba con un Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) desde que venciera el último, en 2010. La propuesta del Gobierno de realizar uno nuevo venía siendo anunciada en los sucesivos Programas Nacionales de Reforma, el último el de 2013, junto a dos planes adicionales: uno de apoyo a las familias en situación de exclusión y otro dirigido a la población con discapacidad, pendientes de aprobación (cuadro III-64).

El PNAIN 2013-2016, sin embargo, fue finalmente aprobado en diciembre de 2013, constituyéndose como el instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra

CUADRO III-64. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PNR 2013

Políticas Inclusión Social PNR 2013			
	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Grado de ejecución
Inclusión social	<p>Desarrollo de la inclusión activa, haciendo especial hincapié en la pobreza infantil, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fomento del empleo de las personas más vulnerables. • La garantía de un sistema de prestaciones a partir del cual se apoye económicamente a las personas con necesidades. <p>La prestación de servicios básicos a toda la población, enfocados de forma particular a los colectivos más desfavorecidos, sobre todo en el marco de servicios sociales, educación, sanidad y vivienda.</p>	Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016	Aprobado en diciembre 2013
Apoyo a las familias en situación de dificultad social o riesgo de pobreza	<p>Las medidas estarán dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. • Apoyar a las familias en situación de especial dificultad. • Mejorar el tratamiento fiscal de las familias con hijos. • Combatir la pobreza infantil. 	Plan Integral de Apoyo a la familia	Pendiente de aprobación
Lucha contra la exclusión de la población con discapacidad, en los ámbitos educativo, laboral y social	<p>Actuaciones dirigidas a que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en condiciones iguales a los demás ciudadanos y participar en todos los ámbitos de la vida social.</p>	Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020	Pendiente de aprobación

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas de España, 2013.

la pobreza y la exclusión. El Plan consta de 240 medidas que se articulan en torno a los tres objetivos estratégicos del enfoque de la inclusión activa que promueve la Comisión Europea: 1) las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo; 2) la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas y 3) el acceso a unos servicios públicos de calidad. El Plan incluye, además, un apartado específico de atención a todos los grupos que pueden encontrarse en riesgo de exclusión (personas sin hogar, inmigrantes, población gitana, entre otros).

La aprobación del Plan constituye un paso importante en el ámbito de las políticas sociales, tratando de incorporar los enfoques propugnados desde las instancias europeas (como el de la inclusión activa anteriormente citado, o las recomendaciones del Paquete de inversión social sobre simplificar y mejorar el funcionamiento de los servicios sociales). El Plan asimismo, y con su afán integrador de las políticas sociales, se nutre de buena parte de las medidas que se han ido adoptando en materia de inclusión laboral, en concreto de las políticas activas, así como de inclusión social, como el II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016²⁷⁰ o la estrategia de inclusión de la población gitana. Igualmente, es de destacar que trata de poner el enfoque en los problemas sociales que están cobrando mayor protagonismo, como el de la pobreza de la población infantil, que por primera vez en un Plan de Inclusión Social, se incorpora como un objetivo transversal.

Asimismo, el Plan incorpora novedades en otros de los aspectos en los que existían debilidades importantes, como es el de garantizar una renta mínima que pueda cubrir las necesidades básicas. En España las políticas dirigidas a garantizar unos ingresos mínimos se circunscriben en el marco de las RMI, que constituyen un conjunto de programas que, bajo distintas denominaciones, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha con el fin de dar protección asistencial a las situaciones de privación extremas que no tienen cabida en el entramado estatal de protección social. Puede decirse que este tipo de ayudas constituyen el último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude una vez finalizado el apoyo de otro tipo de ayudas sociales y no se cuenta con respaldo familiar.

Como instrumento de lucha contra la exclusión social, las RMI recobran interés en el actual contexto de crisis, si bien, como se ha venido señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, las RMI, se han ido topando con una demanda cada vez mayor y no logran cubrir las necesidades básicas de subsistencia de un porcentaje de población elevado. Como consecuencia de la incapacidad de las ayudas públicas para cubrir las necesidades de la población más vulnerable²⁷¹, se ha venido produciendo un trasvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, las cuales declaran estar desbordadas ante el aumento las mismas²⁷².

270. Sobre el II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016, véase Memoria CES 2012.

271. Véase apartado 5.8, *Servicios Sociales* de esta edición de la Memoria.

272. Véase Cáritas, VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, septiembre de 2012.

Estos resultados venían a poner en evidencia los problemas de los dispositivos de protección social de la población en riesgo de exclusión que, como se ha venido exponiendo en anteriores ediciones de la Memoria, no solo derivaban 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. Era patente 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 los objetivos que se plantean desde el PNAIN son, en primer lugar, avanzar en la configuración como derecho subjetivo del sistema de garantía de rentas (hasta ahora solo existente en el País Vasco). En segundo lugar, alcanzar un nivel adecuado de cobertura de las rentas mínimas, para lo cual, entre otras medidas, prevé una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; dicha ley tendría como objeto mejorar su cobertura, esclarecer el ámbito de estas prestaciones y colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; con esta Ley también se pretende avanzar en la unificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia. En tercer lugar, el PNAIN aboga por permitir compatibilizar el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. En definitiva, apuesta por vincular la política de garantía de rentas a las

RECUADRO III-23. PRINCIPALES MEDIDAS DEL PNAIN 2013-2016 DIRIGIDAS A GARANTIZAR UNAS ADECUADAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo. Mantener un sistema de prestaciones económicas de inserción social desarrollado por las comunidades autónomas que dé respuesta a las necesidades de las familias en función del número de hijos e hijas y avanzar en la mejora de su gestión.

Establecer herramientas de seguimiento y evaluación de los programas personalizados de inserción social ligados a la percepción de rentas mínimas.

Establecer sistemas de colaboración, entre comunidades autónomas para que las personas que perciben una renta mínima de inserción puedan cambiar de residencia sin perder la prestación.

Mejorar los programas de emergencia social destinados a paliar contingencias extraordinarias y necesidades básicas que deban ser atendidas con inmediatez.

Desarrollar estrategias específicas que aseguren el acceso de las personas más vulnerables y, en especial, a las personas sin hogar, al sistema de rentas mínimas.

Consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas que contribuyan a cubrir las necesidades básicas.

Aprobar una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral mediante la adopción de un conjunto amplio de acciones y medidas (recuadro III-23).

Otro de los aspectos en los que trata de incidir el Plan es en la conveniencia de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que desarrollan en el ámbito del tercer sector, al tiempo que mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas (recuadro III-24).

El PNAIN incorpora igualmente, un conjunto de medidas dirigidas a favorecer la inclusión social de la población con discapacidad (recuadro III-25) y la población inmigrante (recuadro III-26), dos de los colectivos socialmente más vulnerables. Asimismo, se incluye una batería de propuestas dirigidas a fomentar la igualdad de género

RECUADRO III-24. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS PARA FORTALECER EL TERCER SECTOR

Fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil y del Tercer Sector

Mejorar la interlocución entre la Administración General del Estado y los representantes de la sociedad civil a través de las entidades de acción social mediante la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social.

Articular los cauces precisos para impulsar el diálogo y la implicación del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Elaborar y aprobar una nueva Ley estatal de voluntariado.

Fortalecer el Tercer Sector de Acción Social mediante el apoyo institucional y financiero

Elaborar y aprobar una Ley del Tercer Sector de Acción Social.

Definir un marco regulatorio de las entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Administración pública.

Elaborar y aprobar una Ley de Mecenazgo que impulse la labor de las fundaciones de acción social mejorando el tratamiento fiscal contemplado actualmente.

Prestar apoyo económico y financiero al Tercer Sector de Acción Social mediante la convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF y a las subvenciones del Tercer Sector.

Completar el Plan de pago a proveedores de servicios sanitarios, educativos y sociales para hacer frente a las deudas de las comunidades autónomas y entes locales con el Tercer Sector de Acción Social, así como completar las transferencias de estas administraciones a las entidades sociales sin fines de lucro que desarrollan proyectos de ayuda a las familias, infancia, mayores y personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

(recuadro III-27), que posteriormente se completó con la aprobación del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 a comienzos de 2014, y del que se realizará un análisis detallado en la próxima edición de esta Memoria.

RECUADRO III-25. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Mantener ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo y trabajo autónomo.

Impulsar programas de coordinación entre los centros base y las oficinas de empleo para facilitar la inscripción, clasificación e intermediación de las personas con discapacidad.

Acometer la actualización de la normativa que regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

Sistema de prestaciones económicas

Mantener los subsidios económicos destinados a atenuar o solventar situaciones de especial necesidad en personas de discapacidad.

Prestación de/Aceso a servicios públicos básicos

Sanidad

Garantizar la gratuidad de los medicamentos a las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica y personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional incluyendo a las personas beneficiarias asociadas.

Promover programas sociosanitarios dirigidos a mejorar la calidad de vida, la autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad favoreciendo su permanencia en el entorno en que desarrollan su vida.

Vivienda

Promover ayudas a la rehabilitación destinadas a incrementar tanto la accesibilidad de las viviendas en propiedad de personas con discapacidad.

Apoyar a las familias que tienen dificultades en el pago de la deuda hipotecaria y se encuentran en situación de especial vulnerabilidad (entre otros colectivos vulnerables: familias en las que algún miembro tenga discapacidad superior al 33 por 100).

RECUADRO III-25. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD (*continuación*)

OTRAS MEDIDAS ESPECÍFICAS COMPLEMENTARIAS

Desarrollar la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social mediante, entre otros aspectos, modificaciones en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, con el fin de adaptar la normativa existente en España a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Diseñar y poner en marcha un Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2013-2020.

Desarrollar e impulsar actividades e iniciativas que contribuyan a la difusión de información relacionada con la discapacidad.

Ofrecer servicios de atención directa a las personas con discapacidad que deseen realizar consultas, quejas o reclamaciones relativas al ejercicio de sus derechos básicos.

Sensibilizar al personal de la Administración General del Estado sobre la problemática de las personas con discapacidad para que incorporen esta perspectiva en el diseño de sus políticas y desarrollen acciones positivas en este sentido. Entre las acciones a desarrollar se promoverá la impartición de cursos que capaciten a los empleados públicos con las habilidades necesarias para atender y relacionarse con las personas con discapacidad.

Incentivar la investigación sobre discapacidad y la accesibilidad de estas personas en las entidades locales mediante la convocatoria de premios.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

RECUADRO III-26. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Programas de desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados.

Promover la inserción de las víctimas de explotación sexual o laboral en el mercado de trabajo, mediante itinerarios de integración sociolaboral y formación para el empleo.

Preparar y acompañar las iniciativas de trabajo por cuenta propia de personas inmigrantes, con especial consideración por aquellos orientados a la economía social.

RECUADRO III-26. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE (*continuación*)

Prestación de/ Acceso a servicios públicos básicos

Educación

Apoyar el proceso educativo de la población inmigrante a través de la puesta en marcha de programas dirigidos a:

Promover la integración y la convivencia intercultural.

Aprender la lengua y la cultura del país de acogida, manteniendo la cultura del país de origen, además de otro tipo de acciones formativas e interculturales.

Fomentar la participación de las familias inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades desarrolladas por la comunidad educativa.

Formación de profesorado en el ámbito intercultural.

Sanidad

Asegurar el acceso sin coste económico a los servicios sanitarios de los menores inmigrantes de padres sin autorización de residencia y de las mujeres inmigrantes en periodo de gestación.

Promover que la puesta en marcha de programas centrados en la población inmigrante tenga como objetivos los siguientes: prevenir y promocionar la salud entre esta población.

Fomentar la mediación socio sanitaria y la formación de profesionales de la salud en el ámbito.

MEDIDAS ESPECÍFICAS COMPLEMENTARIAS

Definir un Protocolo Marco de actuación de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS).

Proseguir con los convenios con las Ciudades de Ceuta y Melilla para el desarrollo de actuaciones en los centros de Menores Extranjeros No Acompañados así como la subvención nominativa a la comunidad autónoma de Canarias destinada a cubrir los gastos de traslado y acogida de los menores no acompañados.

Mantener la prestación de servicios y ayudas desde los Centros de Atención de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), así como, a actuaciones concertadas con entidades sin ánimo de lucro mediante la concesión de subvenciones.

Llevar a cabo acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación de la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional en el ámbito laboral.

Promover la mejora del conocimiento de la situación laboral de la población inmigrante.

Promover y fomentar programas dirigidos a la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

RECUADRO III-27. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Empleabilidad

Implementar programas para mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el empleo o autoempleo de mujeres pertenecientes a grupos especialmente vulnerables y/o con bajos niveles de empleabilidad (víctimas de violencia de género, responsables de núcleos familiares, mayores de 45 años sin titulación, pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes, personas con discapacidad, reclusas y exreclusas o jóvenes sin cualificación), que incluyan itinerarios personalizados con perspectiva de género y medidas de acompañamiento.

Mejorar la participación social y laboral de las mujeres del ámbito rural, programando acciones formativas para promover una mayor y mejor incorporación de las mujeres a la actividad económica, a través del empleo y el autoempleo, y a la viabilidad social de sus municipios.

Capacitar al personal técnico responsable de los programas de empleo para diseñar itinerarios personales de inserción sociolaboral adaptados a mujeres con especiales dificultades de empleabilidad.

Conciliación

Elaborar un informe de diagnóstico sobre las necesidades y demandas relacionadas con la conciliación y la corresponsabilidad, en especial, de aquellas familias con mayores responsabilidades familiares.

Incrementar la vigilancia del cumplimiento en las empresas de los derechos de los progenitores a la conciliación de la vida personal.

Realizar y difundir campañas de sensibilización orientadas a fomentar la parentalidad positiva y la corresponsabilidad individual, entre mujeres y hombres, respecto al ámbito doméstico y de cuidados de los hijos e hijas y personas dependientes.

Incentivar la incorporación de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y profesional en las empresas, especialmente, las referidas al cuidado de menores de tres años, a través, entre otros mecanismos, de la implantación de planes de igualdad y del fomento de la Responsabilidad Social de las Empresas en su faceta de empleadoras.

En el contexto de la elaboración del futuro Plan de igualdad de la Administración General del Estado, favorecer la atención a los menores y las personas dependientes, en relación con las medidas previstas en materia de jornada y horario de trabajo y en el marco de las acciones para la mejora de la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de los empleados públicos.

Extender la oferta de servicios de atención socioeducativa de cero a tres años al objeto de posibilitar la inserción laboral y facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

RECUADRO III-27. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO *(continuación)*

Sistema de prestaciones económicas

Llevar a cabo un estudio que evalúe, desde la perspectiva de género, el actual sistema de pensiones al objeto de determinar su diferente impacto en mujeres y hombres y, en particular, los efectos de la interrupción de las carreras de cotización en las mujeres por cuidado de descendientes y personas dependientes así como las dificultades de conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

Un aspecto igualmente destacable del PNAIN es que ha sido elaborado en colaboración con ministerios, comunidades autónomas, entidades locales y, de manera especial, con el Tercer Sector de Acción Social, que lo ha valorado positivamente, si bien, desde la Plataforma del Tercer Sector se ha señalado la pertinencia de emprender en paralelo un plan de choque en el que se aborden los aspectos socialmente más urgentes y que cuente con un presupuesto acorde al reto que se plantea.

El PNAIN, por tanto, es una iniciativa positiva aunque no puede obviarse que muchas de las acciones o medidas propuestas están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente en dicho desarrollo, así como de que cuenten con una adecuada dotación presupuestaria para poder atender las necesidades de la población económicamente más vulnerable. Por otro lado, sería deseable que el PNAIN incorporara un sistema de supervisión y evaluación más detallado, con criterios y plazos concretos para su realización, dado que el contemplado en el Plan puede calificarse de escueto dada la magnitud de los objetivos que aborda.

