

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2011

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2011

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 630-2012

Colección Memorias
Número 19

La reproducción de esta Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2012

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2012

Derechos reservados conforme a la Ley:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

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

E-mail: publicaciones@ces.es

Información Internet: www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-333-6

Depósito legal: M. 22.896-2012

Preimpresión: Marasán

José Romero, 2 - 28039 Madrid

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

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2011

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 23 de mayo de 2012

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Marcos Peña Pinto	
<i>Presidente del Consejo Económico y Social</i>	XI
RESUMEN	1
CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO	79
1. CONTEXTO INTERNACIONAL	81
1.1. Economía internacional	81
1.2. Comercio mundial	89
1.3. Reformas y medidas ante la crisis	93
2. UNIÓN EUROPEA	97
2.1. Situación económica y perspectivas	97
2.2. Política económica	108
2.2.1. Necesidad de respuestas urgentes ante la crisis de la deuda soberana	110
2.2.2. Avanzar en la gobernanza económica a medio plazo	124
2.2.3. Retos a largo plazo	136
2.3. Marco institucional a debate	138
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA	149
3.1. Situación económica y perspectivas	150
3.2. Políticas y reformas ante la crisis	156
3.2.1. Punto de partida: el Programa Nacional de Reformas 2011	158
3.2.2. Del Programa Nacional de Reformas a las medidas reales	175
3.3. Sectores productivos	189
3.3.1. Sector primario	193
3.3.2. Industria y energía	202
3.3.3. Construcción	210
3.3.4. Servicios	214
3.4. Sector financiero	220
3.5. Agregados de la demanda	228
3.5.1. Demanda interna	229
3.5.2. Sector exterior	244

3.6.	Financiación de la economía	252
3.7.	Distribución funcional de la renta	264
3.8.	Inflación y precios	272
3.9.	Sector público	280
3.9.1.	Las cuentas de las Administraciones públicas en 2011	281
3.9.2.	Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2012	289
3.9.3.	La reforma del marco normativo de estabilidad presupuestaria	300
3.10.	Economía regional	302
CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES		317
1.	MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO	319
1.1.	Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates	319
1.1.1.	El empleo en Europa	319
1.1.2.	Política europea de empleo	327
1.2.	Mercado de trabajo	337
1.2.1.	Panorama del empleo en 2011	344
1.2.2.	Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo	384
1.3.	Políticas de empleo	405
1.3.1.	Las políticas de empleo: objetivos y estrategias	408
1.3.2.	Gasto en políticas de empleo	423
1.3.3.	Balance de las políticas activas de empleo	431
2.	DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	457
2.1.	Diálogo social	457
2.1.1.	Unión Europea	457
2.1.2.	España	461
2.2.	El marco normativo de las relaciones laborales	477
2.3.	Negociación colectiva	496
2.3.1.	Contexto y desarrollo de la negociación	496
2.3.2.	Contenidos negociales recientes	502
2.4.	Conflictos laborales: extensión y solución	535
2.4.1.	Huelgas: principales características	535
2.4.2.	Solución extrajudicial de conflictos laborales	538
2.5.	Tutela judicial y control administrativo	548
2.5.1.	La Jurisdicción social: principales parámetros	548
2.5.2.	La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	550
2.6.	Prevención de riesgos laborales	551
2.6.1.	Estrategias de actuación y otras iniciativas	551
2.6.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	559

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL	569
INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS	571
1. LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	581
1.1. El sistema educativo español ante las prioridades de las políticas europeas	581
1.2. La educación en España	585
1.2.1. Los niveles educativos anteriores a la universidad	585
1.2.2. La enseñanza universitaria	604
1.3. El aprendizaje permanente y el Sistema Nacional de Cualificaciones.	614
1.4. Sociedad del conocimiento	620
2. VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL	626
2.1. El acceso a la vivienda y su mantenimiento	627
2.1.1. Problemas para mantener la vivienda principal	629
2.1.2. Situación del mercado de la vivienda en propiedad, en alquiler y protegida	635
2.2. Sostenibilidad de la vivienda y calidad del entorno urbano	643
3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD	650
3.1. Balance de la situación medioambiental: principales iniciativas	650
3.2. Políticas relacionadas con el cambio climático	662
3.3. Innovación y protección ambiental	668
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	673
4.1. Evolución de las pautas de consumo	673
4.2. Protección de los consumidores	680
5. PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	682
5.1. Tendencias en el entorno europeo comparado	683
5.2. Reformas de seguridad social y desarrollo del Pacto de Toledo	694
5.2.1. La Ley 27/2011 y sus desarrollos	695
5.2.2. Otras iniciativas normativas en materia de Seguridad Social	709
5.3. Principales magnitudes de la Seguridad Social	713
5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios	726
5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2011	727
5.4.2. Otras prestaciones del sistema	740
5.5. La previsión social complementaria	744
5.6. Protección de la salud y sistema sanitario	751
5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios	752
5.6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud	758
5.7. Atención a la dependencia y servicios sociales	774

5.8. Protección por desempleo	784
5.8.1. Evolución de las prestaciones y perfiles de los perceptores	784
5.8.2. Iniciativas con repercusiones en la protección por desempleo	797
6. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	799
6.1. Pobreza, desigualdad y exclusión social	799
6.2. Políticas de inclusión social e igualdad	812
ÍNDICES	823
ÍNDICE DE CUADROS	825
ÍNDICE DE RECUADROS	833
ÍNDICE DE GRÁFICOS	835

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

Presidente del Consejo Económico y Social

Esta *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2011*, aprobada por el pleno del Consejo Económico y Social el día 23 de mayo de 2012, hace la número diecinueve desde la primera, que aprobó el pleno del CES el 31 de mayo de 1994, y que reflejaba la situación socioeconómica y laboral de España en 1993. La elaboración de la Memoria es un mandato para el CES, emanado del artículo 7.1.5 de la Ley 21/1991, y en el cumplimiento de este mandato podemos hablar de continuidad y de cambios. Continuidad, porque, año tras año el consenso de las organizaciones representadas en el Consejo ha permitido aprobar la Memoria con un amplio respaldo, y también porque el esquema general de la Memoria, sus tres capítulos dedicados al panorama económico, al mercado de trabajo, políticas de empleo y relaciones laborales y a calidad de vida y protección social, se ha mantenido inalterable. Y hablamos de cambio, empezando por el cambio cuantitativo, la Memoria ha pasado de sus 280 páginas de 1993, a las más de 700 de esta última. Y, naturalmente, el cambio no se puede medir solo en volumen, porque se observa una mayor diversificación, especialización y detalle en los contenidos de la Memoria.

Volviendo a la continuidad, esta aparece también en el procedimiento de la elaboración de la Memoria. Se ha mantenido la técnica de iniciar los trabajos a finales del año que va a ser analizado, con la aprobación del índice de contenidos, continúa con las reuniones de trabajo, que en este año se han dividido entre las 18 reuniones de los grupos de trabajo y las doce sesiones (que incluyen seis comparecencias) de la comisión de trabajo. Vaya desde aquí el agradecimiento del presidente del CES al departamento de estudios del Consejo y a los consejeros que han participado en la elaboración de la Memoria, personalizados en el presidente de la comisión, Fernando Valdés y en los ponentes de los distintos capítulos: Esteban Rodríguez Vera, para el I; José de la Cavada, para el II; y José Manuel Morán, para el III.

Es habitual que los capítulos I y II, dedicados a la situación de la economía y del empleo, comiencen con un panorama de la situación internacional y, más en particular, europea. El paso de los años ha ido mostrando que esta introducción va mucho más allá de la erudición, porque cada vez es más difícil interpretar lo que ocurre en España sin conocer lo que está ocurriendo con la economía y el empleo en el mundo y en Europa. Y en este último caso, no hablamos solo de un reflejo en España de la situación en la Unión Europea, sino de la influencia de las decisiones en el ámbito europeo en el caso español.

Las expectativas de una leve recuperación económica en 2011 se vieron frustradas, y aunque las economías emergentes tuvieron un comportamiento sensiblemente mejor al de los tradicionales países desarrollados, también a ellas les llegó la crisis, precisamente por la caída de la demanda que esta ha provocado en las economías desarrolladas. Si analizásemos los términos más utilizados en estos capítulos, “contagio” y “expansión” de la crisis aparecerían de forma destacada, y también aparecerían expresiones como “círculos viciosos”, porque la consolidación fiscal requerida para sanear las economías, también frena las posibilidades de recuperación. Para el CES, las políticas de ajuste fiscal por sí solas, en ausencia de estímulos al crecimiento, llevan a una nueva recesión, en la que, en un clima general de perjuicios, estos se concentran más en los Estados más endeudados, con mayores dificultades para afrontar el pago de su deuda.

Y estas ideas de contagio y circularidad también se aprecian cuando se pasa de la crisis financiera a la económica y de esta a la crisis del euro. En este caso, hablar solo de los efectos económicos directos de esta crisis ya es de por sí preocupante, y lo es aún más en la medida en que muestra las debilidades del proceso de integración monetaria, los desequilibrios macroeconómicos de la Unión y de sus Estados y las carencias de la deseable política económica europea. Carencias de un Presupuesto suficiente y de un Tesoro a nivel comunitario, carencias de mecanismos financieros a largo plazo, como los eurobonos, y también, y en definitiva, carencias institucionales, porque los procesos de toma de decisión se van concentrando en unos pocos países líderes, en perjuicio de las instituciones europeas. Y el daño económico y el daño político se hacen aún más graves cuando con ellos viene el daño en la afeción de los ciudadanos europeos al proyecto político europeo.

Con este panorama, no es difícil imaginar de qué manera la crisis financiera e institucional de la zona euro afecta gravemente a la financiación de la economía española, con unas Administraciones públicas que se ven obligadas a aplicar una política fiscal contractiva del consumo y la demanda y procíclica respecto de una situación de estancamiento económico y muy elevado desempleo.

La intensificación de la austeridad presupuestaria se reflejó en la evolución negativa de la demanda interna. El escaso crecimiento de la economía española se debió en exclusiva a la aportación de la demanda externa, y lo que esto tiene de negativo respecto de la valoración de la situación de la economía española, no puede hacer olvidar la discreta esperanza que supone el buen comportamiento del sector empresarial exportador. Conviene resaltar este dato y también observar con cuidado las características de este sector: empresas de mayor tamaño, empresas con altos niveles de productividad, empresas que utilizan estrategias de diferenciación, especialización y calidad, mostrando así la viabilidad de una competitividad internacional no basada exclusivamente en los menores costes de producción.

Hablamos de crisis de la demanda interna, relacionada con una caída del consumo que, a su vez, se relaciona con la caída del empleo. Pero también hay que anotar los

datos preocupantes de la caída de la formación bruta de capital y de la inversión en bienes de equipo, porque pueden ser indicadores de una infradotación del aparato productivo, que haga más difícil la recuperación, y la haga más frágil.

Dentro de este análisis económico, el CES dedica una atención especial a la situación del sistema financiero y a las dificultades para financiar la recuperación. El CES entiende que, junto a la caída de la demanda interna, la contracción crediticia constituye el segundo gran obstáculo para la recuperación de la actividad empresarial. Nuevamente tenemos que hablar de círculos viciosos, porque los iniciales problemas de liquidez de muchas empresas, sobre todo de pymes, han acabado siendo problemas de solvencia, y esta menor solvencia ha retroalimentado la restricción crediticia. El CES habla de cómo el menor peso de los activos afectados por las hipotecas *subprime* en los balances de las entidades financieras españolas produjo una estimación errónea de la profundidad de la crisis. La principal rémora del sector financiero español sigue siendo su exposición a los activos relacionados con la construcción, y por eso la Memoria del CES reclama una estimación realista de la cantidad de fondos necesarios para alcanzar una capitalización adecuada. Y, en todo caso, se observa que las inyecciones de liquidez a las entidades financieras no han trascendido a la economía real en forma de mayor disponibilidad de financiación.

Además de esta valoración económica global, la expansión sectorial de la crisis, más allá del original foco de la construcción, nos habla de la afectación más profunda por la crisis del conjunto de nuestro aparato productivo. Y esto es negativo por sí y para el momento presente, pero también pensando en la capacidad de regeneración futura de este tejido productivo. Esto es compatible con que, al igual que vimos para el sector exportador, también hay sectores, como el turismo, que muestran un comportamiento más dinámico. El dato es bueno, por lo que muestra de aspectos positivos en el tejido productivo, pero también alerta sobre la necesidad de pensar en un medio y largo plazo en el que una brecha o segmentación en la competitividad de los distintos sectores es una mala señal para el conjunto de la economía.

Desafortunadamente, segmentación es un término que también cabe aplicar en otras dimensiones del análisis económico. Este sería el caso de la dimensión territorial de la economía, en la que la crisis ha traído un retroceso en el proceso de convergencia en crecimiento y en empleo de las comunidades autónomas. Y también sería el caso de la distribución de la renta, en la que la remuneración de los asalariados y la recaudación por impuestos indirectos vuelven a ver reducida su participación en el PIB.

El análisis económico de la Memoria del CES se cierra con el análisis de los ingresos y los gastos públicos, aunque, como hemos visto, esta cuestión aparece frecuentemente a lo largo de este análisis económico. La debilidad de los ingresos públicos, por la caída de las bases fiscales, relacionada a su vez con la caída de la demanda y el empleo, y también con carencias estructurales del sistema tributario español, ha llevado

a que la reducción del déficit se haya logrado fundamentalmente por la reducción del gasto, con una caída de la recaudación por IVA. El CES insiste que se están aplicando unos presupuestos procíclicos, con reducción del gasto y aumento de impuestos, profundizando con ello en la contracción de la demanda, la actividad y el empleo. Y el CES subraya con preocupación los recortes en gastos de capital, por su vinculación con la inversión pública y el impulso del crecimiento, en políticas activas, a pesar de las elevadas cotas de paro, o en I+D+i, por su relación con la competitividad estructural de la economía española.

Al igual que ocurre en el plano económico, el impacto de la crisis en el empleo en Europa es evidente, como igual lo es el diferente comportamiento por países, algo que debe hacer reflexionar sobre el alcance real, en términos de convergencia, de las políticas económicas y de empleo europeas. En todo caso, existen problemas comunes, y el del desempleo juvenil es, sin duda, el más evidente, en lo que tiene de indicador de serios problemas de ajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo y, especialmente, en lo que tiene de preocupante señal en el ámbito de la inserción social, con sus consiguientes efectos en otros terrenos, incluido el político.

En el caso español, el desempleo juvenil se manifiesta de forma aún más pronunciada, y en este sentido se puede ver también como expresión de lo que podríamos llamar una nueva segmentación en el mercado de trabajo. Estábamos ya acostumbrados a hablar de la segmentación entre personas con y sin empleo y entre personas con empleo estable y con empleo precario, pero aquí podemos hablar de segmentación dentro del propio desempleo, por el paro juvenil, y también por el paro de larga duración. Y también en este caso se puede hablar de problemas profundos, casi estructurales, en el mercado de trabajo, y también de problemas sociales, más amplios, de exclusión. El volumen, la persistencia y la concentración del paro provocan pérdidas de cualificación efectiva, elevan los riesgos de pobreza y generan desafección de la vida ciudadana.

Y sin embargo, el análisis del conjunto de datos referidos al empleo permite alguna reflexión, no optimista, pero que da mayor profundidad a la caracterización del empleo en nuestro mercado de trabajo. Con una tasa de paro similar a la de los años críticos de comienzos de los noventa, la proporción de personas trabajando sobre el total de las de en edad de trabajar, la llamada tasa de empleo, era, en 2011, diez puntos más alta que en la de aquellos años de crisis. El CES considera que este dato habla de la pervivencia, pese a la dureza y duración de la crisis actual y de su expansión por el conjunto de la economía, de un tejido productivo sano, capaz de crecer y generar empleo. Y esta nota positiva lleva a insistir en la crucial importancia de mantener la adecuación de las cualificaciones de los desempleados a las que en el futuro vaya a demandar este tejido productivo.

Conviene insistir en que en las ramas de producción con mejor comportamiento del empleo se observa una creciente componente tecnológica y de innovación, en productos y en procesos productivos, así como una creciente apertura al exterior de su

actividad. Otra vez, la insistencia en las buenas prácticas debe ir acompañada de la alerta sobre segmentación en el tejido productivo. Y otro tanto se podría decir si hablamos del comportamiento del empleo por colectivos: la mejor situación del empleo en colectivos como las mujeres mayores de 50 años o el de categorías con niveles de profesionalidad más especializados, son signos positivos de la capacidad de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y de los efectos de la mejora de la cualificación. Pero también hay que volver a hablar de segmentación cuando quienes no se encuentran entre estos colectivos van teniendo cada vez mayores dificultades de inserción laboral.

En el terreno de la política de empleo, el CES observa, y con preocupación, el bajo peso de las políticas activas dentro del conjunto de estas políticas, y plantea sus dudas sobre la efectividad real para crear empleo de las bonificaciones a la contratación, al mismo tiempo que observa algunos discretos avances en la capacidad de inserción laboral de los programas de formación y recualificación.

Cuando el CES analiza la evolución del sistema de relaciones laborales en el que se interrelacionan la actividad económica empresarial y el empleo, destaca la continuidad del diálogo social en España, incluso durante la crisis. A comienzos de 2011 se obtuvo acuerdo social sobre un tema de la importancia de los sistemas de jubilación, que como es bien sabido incluía el incremento progresivo de la edad de retiro. A comienzos de 2012 el acuerdo social se produjo en el ámbito de la negociación colectiva, con criterios de ordenación de su estructura, en un marco legal que en 2011 evolucionó hacia mayores facilidades para la adaptabilidad y descentralización de la negociación colectiva, y también con criterios de referencia para los crecimientos salariales, en línea de moderación y también de introducción de referentes para la revisión salarial distintos del comportamiento de la inflación. En este sentido, el CES analiza la evolución por debajo de la inflación de los salarios pactados y el incremento menos pronunciado que el de estos salarios que caracterizó a los salarios efectivos. Es este un dato sin duda relevante para el análisis económico global y que habrá que poner en relación con el comportamiento de los agentes sociales en su negociación interconfederal, y también con la dinámica de las relaciones laborales, caracterizada por una baja conflictividad.

Al analizar en la Memoria correspondiente a 2010 los datos e indicadores relativos a calidad de vida y protección social, ya comentamos que a la evidente relación causal entre economía, mercado de trabajo y situación social, se podían añadir interrelaciones en todas las direcciones. Hablábamos entonces de cómo el crecimiento económico influye en el empleo y de cómo también la situación del empleo influye en la actividad empresarial, porque influye en el consumo y en la demanda, como hablamos también de la influencia del ajuste fiscal, necesario para la estabilidad económica, en la ralentización de la reactivación económica. Desafortunadamente, estas tendencias se han confirmado en 2011, y el CES señala cómo el impacto social de la crisis se traduce en

aumento de la desigualdad y en debilitamiento del Estado de Bienestar. Este impacto social dificulta la recuperación, por la caída de la demanda y también porque daña el tejido social necesario para el tránsito a una economía más competitiva y sostenible. Y en este punto no conviene olvidar lo que se comentó al principio de esta presentación acerca de los efectos de las políticas de ajuste fiscal no acompañadas de medidas de estímulo al crecimiento.

El CES se detiene especialmente en los preocupantes datos de incremento de la pobreza y la desigualdad, y subraya especialmente los alarmantes efectos de esta situación para el medio y largo plazo, particularmente en un tiempo en el que las políticas sociales se van a desarrollar previsiblemente en un contexto de ajustes presupuestarios. Y otra vez hay que hablar del efecto multiplicador negativo de fenómenos como la desigualdad: negativo socialmente, como es obvio, negativo económicamente, porque la desigualdad es incompatible con la existencia de un tejido productivo que permita un crecimiento sostenible, y negativo también en el plano político, por la desafección institucional que puede generar.

Y en este punto, quisiera acabar haciendo referencia a cómo el CES compatibiliza esta visión crítica de la realidad social con el subrayado de fortalezas importantes de la sociedad española, desde su nivel sanitario a la solidaridad intrafamiliar. El CES señala cómo la sociedad española está resistiendo unas condiciones económicas y de empleo muy desfavorables, y lo está haciendo a través de una dinámica de adaptación más que de conflicto (recuerden lo que comentamos respecto de la evolución de las relaciones laborales). Esto demuestra la existencia de potentes resortes de cohesión social, pero el CES también señala que estos elementos de protección y cohesión social no pueden darse por sobreentendidos, ya que son extremadamente sensibles a la dirección de las políticas públicas y a su capacidad de combinar eficiencia y equidad.

Hasta aquí, estas palabras de presentación de la *Memoria sobre la situación socio-económica y laboral de España en 2011*. A partir de aquí, la confianza en que la lectura de esta Memoria sirva, como nos ha servido en el CES durante su elaboración, para conocer mejor nuestra realidad y para favorecer la reflexión y el debate sobre cómo superar sus problemas.

MARCOS PEÑA PINTO

Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

La economía mundial experimentó en 2011, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) un crecimiento medio del 3,9 por 100, cifra inferior en seis décimas de punto a lo proyectado por este organismo un año antes y 1,4 puntos porcentuales menos que el crecimiento registrado en 2010.

Economía internacional

Dicha desaceleración de la actividad fue especialmente intensa a partir de la segunda mitad del año, momento en el que se intensificaron en la Unión Económica y Monetaria (UEM) las tensiones derivadas de la crisis financiera y de confianza que ahondaron en la debilidad de la demanda interna y provocaron más desempleo, lo que agravó las fragilidades financieras en otras zonas del mundo e hizo que la situación de la economía mundial empeorase.

Un año más, las economías emergentes en general fueron las que más crecieron, aunque menos de lo previsto debido a la incidencia de los problemas de las principales economías avanzadas, en especial las europeas, y fueron el motor del crecimiento mundial. China, la mayor y principal de estas economías, volvió a crecer con fuerza, aunque con tendencia a desacelerarse a lo largo del transcurrir del año, debido a la moderación de la demanda externa proveniente de las economías avanzadas, y mostrando aún cierta pujanza de la inversión y, en menor medida, de un consumo privado que todavía se halla lejos de alcanzar el peso que sobre el Producto Interior Bruto (PIB) tiene en las economías avanzadas.

El crecimiento de la economía estadounidense en 2011 fue inferior al esperado, un punto porcentual menor, pero sus resultados desde el segundo semestre tendieron a mejorar y se siguen manteniendo en el primer trimestre de 2012 al hilo de una mejora del mercado inmobiliario y, sobre todo, de una mayor demanda interna apoyada en una aceleración en la creación de empleo y una reducción de la tasa de paro.

En la Unión Europea, con una sustancial divergencia entre los resultados de unos u otros Estados miembros y epicentro en 2011 del resurgir de la crisis, el crecimiento medio en 2011 fue solo ligeramente menor de lo esperado, y su evolución a lo largo del año fue la contraria de la manifestada para el caso de Estados Unidos: la Unión Europea

empezó con un fuerte crecimiento que se fue debilitando a medida que transcurría el año por el agravamiento de la crisis de la deuda soberana que provocó dificultades de financiamiento y una nueva contracción del crédito bancario. Así, en un contexto de debilidad institucional y de crisis económica, las economías domésticas redujeron su gasto y las empresas, afectadas por la atonía de la demanda y la dificultad para la obtención de créditos, invirtieron y produjeron a un ritmo menor, lo que se tradujo en un aumento de la tasa de paro por tercer año consecutivo.

Las perspectivas mundiales para 2012 son ahora menos optimistas de lo que lo eran hace un año y apuntan a una nueva desaceleración de la economía mundial y a la persistencia de altos niveles de desempleo. No obstante, estas han mejorado si se comparan con las que se establecieron a finales de año y a comienzos de 2012, que recogían el empeoramiento de la crisis en la zona euro. Así, a comienzos de mayo, los resultados que se van conociendo apuntan hacia una leve mejoría, aunque prevalece la desaceleración general del crecimiento. En efecto, el recrudescimiento de la crisis en la Unión Europea en 2011, que según las últimas previsiones se tornará en ligera recesión en 2012, reducirá, vía disminución de las importaciones en la Unión Europea, el crecimiento de otras áreas más pujantes, lo que a su vez supondrá un menor crecimiento de la economía mundial.

Dicha interrelación, resultado del proceso creciente de globalización de la actividad económica mundial, hace cada vez más necesario que se adopten medidas supranacionales y se establezcan respuestas de acción conjunta para propiciar un reequilibrio de la demanda mundial y alcanzar un mayor crecimiento de la economía mundial. Sin embargo, y en detrimento de las tradicionales instituciones económicas multilaterales, el G-20 se ha constituido en los últimos años en el principal foro internacional de cooperación en materia económica, cuando no tiene capacidad ejecutiva, dado que sus decisiones constituyen un mero ejercicio de voluntarismo, y adolece de legitimidad por el carácter de su representatividad.

En sintonía con el menor crecimiento de la economía mundial, el comercio mundial también experimentó una sustancial desaceleración respecto al fuerte aumento registrado el año anterior. Así, según el FMI se produjo un incremento del comercio mundial de bienes y servicios del 5,8 por 100, lo que supone una fuerte reducción con respecto al aumento del 12,9 por 100 registrado el año anterior.

Comercio mundial

Para 2012, la continuación de la desaceleración de la actividad mundial tendrá una fuerte repercusión en el comercio mundial que pasará a registrar previsiblemente un crecimiento del 4,0 por 100, por debajo del crecimiento medio anual del 6,0 por 100 registrado en los últimos veinte años y que incluye el derrumbe del comercio mundial del año 2009.

Y ello en un contexto en el que la no conclusión de la Ronda de Doha impide contar con los beneficios que una mayor y mejor apertura del comercio mundial puede suponer para la necesaria recuperación de la economía mundial.

Para hacer frente a la mencionada recaída en la crisis, las políticas económicas implementadas en las economías avanzadas en 2011 optaron o por el estímulo del crecimiento y de la confianza o por el establecimiento de un ritmo de consolidación fiscal y el desapalancamiento de los bancos y del sector privado. Así, las políticas han debido determinar la dosis justa de ambas opciones, sopesar las ventajas e inconvenientes de una u otra decisión y conjugar los efectos a corto plazo con los de a largo plazo.

Así, a grandes rasgos, Estados Unidos decidió continuar con las políticas de estímulo a la actividad para no poner en peligro su incipiente recuperación, mientras que la Unión Europea decidió sanear lo más rápidamente posible sus finanzas públicas, emprendiendo drásticas políticas de austeridad.

De hecho, según el FMI, las economías avanzadas, en algunos casos, disponen de margen para reducir sus déficit de manera más gradual con un ritmo de reducción menor, dejando actuar a los estabilizadores automáticos, permitiendo que se reduzcan sus ingresos tributarios y que aumente el gasto si su economía se debilita. No todos los países deberían realizar el ajuste de la misma manera, en la misma medida o al mismo tiempo. El ajuste en los países con posiciones fiscales y externas relativamente sólidas no debería ser de la misma magnitud que en los países que carecen de esas ventajas y que soportan presiones de los mercados.

En concreto, manifiesta que algunos países de la zona euro deberían reconsiderar el ritmo de la consolidación a corto plazo, dado que la aplicación de un ajuste fiscal excesivo a corto plazo para compensar las pérdidas cíclicas de ingresos socavaría aún más la actividad, hará más difícil una próxima recuperación, reducirá el respaldo con que cuenta el ajuste entre la población y minará la confianza de los mercados.

En definitiva, reconociendo los riesgos de la situación económica mundial y la dificultad actual para los gobiernos a la hora de enfrentarse a la crisis, las medidas deberían ir orientadas a lograr un crecimiento mundial más resistente mediante el desplazamiento de la demanda de los países con déficit externos a aquellos con superávit, siendo igualmente necesario que las economías con sólidos balances de los hogares y fuertes posiciones externas eliminen las distorsiones que inciden en la demanda interna.

2. Unión Europea

El panorama europeo durante el año 2011 estuvo marcado por la crisis de la deuda, el rebrote continuo de la crisis griega y el contagio a otros países, los problemas de liquidez y solvencia del sistema bancario europeo, las debilidades institucionales tanto de la Unión Europea como de la propia UEM y como elemento coyuntural, el deterioro, a partir del segundo semestre del año, de la situación económica recesiva en un contexto de fuerte austeridad.

Casi cinco años después del inicio de la crisis financiera en el verano de 2007 en Estados Unidos que derivó después

Respuestas a la crisis

*Situación económica
y perspectivas*

en una profunda crisis económica, durante 2011 se constató una nueva dimensión de la misma, en forma de crisis de deuda soberana, con una fuerte repercusión en Europa y de mayor virulencia si cabe que las anteriores.

Anteriormente, la crisis financiera y la rapidez con que sus efectos se trasladaron a la economía real llevaron a la Unión Europea a articular una respuesta conjunta y coordinada con los Estados miembros, centrada en el saneamiento del sector financiero y en el impulso de una política coordinada de expansión de la demanda. Las medidas directas de impulso fiscal desde la Unión fueron limitadas, dadas las reducidas dimensiones del presupuesto comunitario, recayendo el grueso de la expansión fiscal en los presupuestos de los Estados miembros (ayudas a la banca, activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto y medidas discrecionales de impulso de la actividad), lo que junto a la caída de los ingresos vía recaudación, tuvo un gran impacto sobre las finanzas públicas con un aumento rápido y sustancial del déficit y la deuda pública de todos los Estados miembros. A su vez, ello provocó una elevada incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo de algunos Estados miembros, que se tradujo en tensiones e inestabilidad en los mercados de deuda pública, que rápidamente se contagiaron al resto de mercados financieros y, finalmente, al conjunto del sistema financiero del área.

Esta situación desembocó en mayo de 2010 en una nueva fase de la crisis, esta vez de deuda soberana, que inicialmente afectó a dos Estados miembros de la zona euro, Grecia e Irlanda, pero que a lo largo de 2011 ha terminado evidenciando el contagio sobre otros Estados miembros a través de un continuo aumento de las primas de riesgo de sus bonos soberanos.

La respuesta comunitaria a la crisis se ha centrado en gran parte en la revisión del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Así, desde el año 2010, las instituciones y Gobiernos europeos han llevado a cabo una profunda revisión de la arquitectura institucional de la zona euro con la intención de eliminar las debilidades puestas en evidencia durante la crisis de deuda soberana, adoptando numerosas medidas, muchas de las cuales todavía no han entrado en vigor, y orientadas, en su mayor parte, hacia el ajuste y la austeridad con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de los Estados miembros en detrimento del crecimiento y del empleo.

Así, los problemas de la deuda soberana en algunos Estados miembros de la zona euro y su posible contagio a otras economías vulnerables, junto con las numerosas debilidades de carácter institucional de la Unión Europea y la propia UEM, que derivaba en la complejidad y dificultad para tomar decisiones comunes, hizo que durante 2011 la denominada “crisis del euro” se convirtiese en un tercer eslabón de la crisis, después de la financiera y la económica. El epicentro de la crisis se había desplazado desde Estados Unidos a Europa y, al igual que la crisis financiera iniciada en 2007 se había trasladado rápidamente a otros países poniendo en peligro la economía mundial, en este momento era la crisis del euro la que amenazaba la recuperación mundial.

De hecho, se constató cómo el inicio de recuperación que parecía vislumbrarse durante los primeros meses de 2011 se vio interrumpido conforme avanzaba el año, motivado, una vez más, por el deterioro de la confianza sobre la capacidad de la Unión Europea para abordar una salida definitiva a la crisis.

Los indicios de cierta recuperación en el conjunto de la Unión a principios de año se basaban principalmente en la fortaleza de las exportaciones y la inversión en bienes de equipo y, en menor medida, en el consumo, con una caída significativa del consumo público derivado de los programas de saneamiento fiscal. En los meses centrales del año, los datos reflejaron una desaceleración en el ritmo de crecimiento del PIB que provocó un empeoramiento de las perspectivas para el resto del año, constatándose así un parón en el ritmo de recuperación económica. Entre las razones que explicaban este parón a lo largo de 2011 estaban una renovada desconfianza en la Unión Europea para hacer frente a la crisis de la deuda soberana, los problemas de gobernanza, el freno que habían supuesto los exigentes programas de ajuste adoptados por los Estados miembros en aras del saneamiento presupuestario y la vulnerabilidad a la que seguía sometido el sector financiero.

La Comisión Europea en sus últimas previsiones de primavera, en mayo de 2012, señalaba cómo después de un crecimiento del 2,0 por 100 durante 2010, se produjo un cierto retroceso del crecimiento en 2011, tanto en la Unión Europea como en la UEM, con un crecimiento del PIB del 1,5 por 100 en ambos casos. Para 2012 se preveía una suave recesión con un crecimiento nulo para el conjunto de la Unión y una contracción del 0,3 por 100 para la UEM, con los consiguientes riesgos de recesión en muchos Estados miembros; sin embargo, estas previsiones resultaban ligeramente optimistas al prever una lenta recuperación que se podría asentar durante el segundo semestre del año, conforme se redujese el grado de incertidumbre sobre la economía europea.

La incapacidad para dar una respuesta adecuada conjunta, a la crisis financiera primero, a la crisis económica después y a la crisis de la deuda ahora, puso de manifiesto la debilidad de la Unión Europea para actuar con entidad propia, con numerosas deficiencias en su arquitectura institucional y política y, por tanto, en su gobernanza, carente de los instrumentos adecuados para gestionar de forma rápida, suficiente y resolutiva sus respuestas a la crisis. El funcionamiento de una Unión formada por 27 Estados miembros, con sus similitudes y diferencias, ha resultado difícil en la práctica. De hecho, se constata una falta de liderazgo político, económico y social de la Unión —deseuropeización—, sustituido por políticas nacionales lideradas por algunos Estados miembros —renacionalización.

Por un lado, se han hecho evidentes algunas de las principales debilidades que estaban en el origen del proceso de construcción europea, que en poco más de una década abordó dos procesos de gran dimensión y proyección, la ampliación a diez nuevos Estados miembros y la integración monetaria, que no económica.

Estos problemas, percibidos en el seno de la Unión Europea, se han acentuado aún más en el marco de la UEM. Si bien esta supuso un paso significativo en el proceso de construcción europea, ya desde su puesta en marcha se constató que se había apoyado en unas bases muy poco sólidas, orientadas más al lado monetario, con un mandato claro al Banco Central Europeo (BCE) para garantizar la estabilidad de precios y en el que se reflejaban importantes limitaciones en la propia concepción de la UEM, que quedaba configurada como un área monetaria “no óptima”, que podría verse abocada a dificultades en el caso de perturbaciones inesperadas que afectasen diferencialmente a los distintos Estados miembros en forma de “*shocks* asimétricos”.

Y ello, por no contar con instrumentos adecuados y suficientes, habiendo dejado, además, de lado el avance hacia la unión económica ante las reticencias de los Estados miembros para ceder soberanía y avanzar en la mayor integración fiscal. Además, no se contemplaban mecanismos de transferencia y solidaridad intracomunitaria que permitiesen la mutualización del riesgo, como la carencia de un presupuesto suficiente y un Tesoro a nivel comunitario. Todo ello, unido a la falta de una gestión unitaria de los aspectos macroeconómicos que pueda hacer frente al impacto asimétrico entre los distintos Estados miembros.

Con estos planteamientos, hipótesis como la ruptura de la UEM o la salida de la misma por parte de algún Estado miembro, han cobrado fuerza ante las grandes dificultades para afrontar la crisis de la deuda y plantear medidas de respuesta adecuadas y suficientes.

Por otro lado, se han puesto de manifiesto con más énfasis que nunca los desequilibrios macroeconómicos de la Unión en su conjunto y de cada uno de los Estados miembros en particular, así como la necesidad de afrontarlos para intentar hacer de la Unión Europea una potencia de referencia económica a nivel mundial. Estos desequilibrios responden a problemas macroeconómicos de los distintos Estados miembros, que los han hecho más vulnerables a la crisis y al riesgo de contagio, pero que también han condicionando sobremanera la efectividad de las respuestas adoptadas desde su inicio.

Entre los desequilibrios considerados se encuentran los existentes en la esfera comercial, elevados déficit pero también altos superávit, con impacto sobre la balanza por cuenta corriente y de capital, es decir la necesidad o capacidad de financiación exterior de la economía, que son reflejo de estructuras comerciales y productivas diversas y que llevan a intereses dispares entre los Estados miembros excedentarios prestamistas y los deficitarios que necesitan liquidez internacional.

Así, junto a las debilidades en el diseño y configuración institucional, también están las derivadas de las políticas económicas adoptadas por los Estados miembros, de forma muchas veces independiente y aislada y no coordinadas con el resto de Estados miembros, que han acentuado estos desequilibrios.

También hay que considerar los efectos que han podido tener las decisiones de política económica a lo largo de estos años. En el ámbito de la política monetaria, adoptada

por el BCE, surgen también dudas sobre la adecuación de muchas de las decisiones ya que para unos países han podido ser beneficiosas mientras que para otros han resultado enormemente contraproducentes con relación a ciertos momentos del ciclo económico. Respecto a la política fiscal propia de cada país, en general, han resultado más o menos expansivas, en función de las preferencias nacionales.

Si bien, la Unión Europea estableció distintos mecanismos para impulsar las reformas estructurales de alcance y una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros, estos no alcanzaron resultados destacados. En este contexto, la Estrategia Europa 2020 desempeñaba un papel fundamental, al haber sido diseñada para hacer una Europa más fuerte a largo plazo pero también para contribuir a la salida de la crisis, si bien los resultados desde su puesta en marcha no resultan satisfactorios.

Con más intensidad que nunca antes, durante 2011 se hicieron evidentes las dificultades de la Unión Europea, y aún más de la UEM, para articular políticas macroeconómicas comunes tendentes a la estabilización económica y financiera. De hecho, a pesar de la gran profusión de medidas desplegadas a lo largo del año, el tiempo transcurrido desde el inicio de la crisis en 2007 y la falta de visión, en particular en las instancias comunitarias, sobre la gravedad y consecuencias de la misma ha hecho que las decisiones adoptadas en estos años no sean una respuesta suficiente y adecuada. Así, la mayoría de las medidas adoptadas se han orientado a asegurar la sostenibilidad fiscal con una apuesta decidida por la austeridad en detrimento del crecimiento. Además, en muchos casos los acuerdos se han limitado a grandes declaraciones de principios sin desarrollos paralelos y abocados, en cualquier caso, a una lenta dinámica comunitaria en la toma de decisiones, fijación de acuerdos, establecimiento de compromisos y aplicación.

Política económica

De hecho, muchas de las medidas han sido tomadas con retraso, no habiendo sido correctamente enfocadas desde el principio por las instituciones comunitarias, lo que ha acentuado las tensiones en los mercados. Pero también hay que considerar en este retardo la propia reacción de los Estados miembros afectados, como se ha hecho evidente en el caso de los dos rescates griegos. Además, en el marco de algunas medidas, las dotaciones financieras asignadas inicialmente no resultaron suficientes como para ser efectivas, dando lugar a continuas revisiones de las mismas. Todo ello ha agravado los problemas y la necesidad de soluciones.

En cualquier caso, a efectos de mayor claridad, la política económica en 2011 se puede analizar distinguiendo las medidas adoptadas en función del horizonte temporal hacia el que se enfocaban. Así, inicialmente, se distinguen las medidas adoptadas de forma urgente en el corto plazo, principalmente las dirigidas a contrarrestar la crisis de la deuda y el contagio a otros países vulnerables.

Necesidad de respuestas urgentes ante la crisis de la deuda soberana

En este contexto, se sitúan principalmente la adopción de los mecanismos financieros de rescate, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y la adopción del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como mecanismo permanente de resolución de crisis y cuyo funcionamiento estaba previsto para 2013 y que tuvo que adelantarse a mediados de 2012 ante el agravamiento de la crisis y la necesidad de buscar soluciones más urgentes.

Asimismo, la actuación del BCE continuó estando dirigida a proveer de liquidez al sistema, si bien como había venido haciendo desde el inicio de la crisis, en el marco de su política monetaria, con la utilización de medidas menos convencionales alejadas de la ortodoxia monetaria y dirigidas a asegurar un volumen de liquidez adecuado y suficiente para garantizar un funcionamiento normal de los mercados. En este contexto, llamó la atención el aumento de los tipos de interés de referencia en abril y julio de 2011, después de dos años de mantenerlos inalterados, en respuesta a las tensiones inflacionistas derivadas del aumento de los precios del petróleo. Este aumento suponía un endurecimiento de las condiciones monetarias en la zona euro y chocaba con la política monetaria adoptada por la Reserva Federal de Estados Unidos que había optado por mantener los tipos de interés inalterados. Finalmente debido al agravamiento de la crisis, el BCE decidió reducir los tipos a final de año, devolviéndolos a sus niveles anteriores.

Sin embargo, la decisión más destacada del BCE, coincidiendo con el inicio del mandato de un nuevo presidente en la institución y el agravamiento de la situación, a pesar de los acuerdos en el marco de la mejora de la gobernanza económica y de la búsqueda de solución a la crisis de la deuda griega, fue el anuncio de una inyección masiva de liquidez en dos operaciones de financiación a plazo más largo, con un vencimiento de tres años y con la opción de reembolso anticipado después de un año, en lo que suponía inundar de liquidez al mercado.

En segundo lugar, están las medidas orientadas al medio plazo, centradas en superar las debilidades institucionales con decisiones vinculadas a la gobernanza institucional y el fortalecimiento de la política económica comunitaria, si bien el diseño de un nuevo marco de gobernanza económica y arquitectura institucional parece haberse construido sobre la marcha y en respuesta a la virulencia de los acontecimientos, con la idea de lograr una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas, especialmente de la política fiscal, habiéndose orientado la mayoría de las medidas adoptadas hacia la austeridad fiscal.

En este ámbito, se situaba el Semestre Europeo como procedimiento anual por el que durante los primeros seis meses del año, se realizaría un análisis y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, y del grado de compromiso con las políticas de reforma estructural en relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, lo cual permitiría a las instituciones de la Unión proponer orientaciones o recomendaciones de actuación.

Avanzar en la gobernanza económica a medio plazo

Además, se reiteró el objetivo de saneamiento y mayor estabilidad fiscal a través del Pacto por el euro plus y la aprobación del paquete legislativo. El objetivo, era mejorar los mecanismos macroeconómicos de la política comunitaria, tanto en el ámbito del refuerzo de la disciplina presupuestaria, como de la supervisión de las políticas económicas. Para ello, se puso en marcha un nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y corrección de los mismos, aunque con una consideración distinta en función del sentido y dirección del desequilibrio como se había constatado en el caso concreto de los desequilibrios comerciales, valorando más negativamente una situación de déficit que de superávit. Este mecanismo suponía plasmar, por primera vez, la cesión de soberanía al establecer instrumentos de control de la política económica de los Estados miembros.

Sin embargo, el elemento más destacado en este ámbito fue la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y convergencia. El elemento central del nuevo pacto era el compromiso de establecer una nueva regla fiscal, por la cual los Estados miembros se comprometían a que los saldos de las Administraciones públicas permanezcan en equilibrio o con superávit a lo largo del ciclo, si bien se admitía cierto margen de maniobra para establecer políticas fiscales discrecionales en circunstancias excepcionales o crisis severas. La falta de unanimidad entre los países de la Unión Europea en el momento de acordar el pacto, obligó a que se adoptara al margen de los tratados constitutivos, obviando los mecanismos institucionales existentes, bajo la forma de un acuerdo intergubernamental con carácter de Tratado internacional, exigiendo por tanto la ratificación por parte de los Estados miembros.

Finalmente, en un horizonte de largo plazo, se hizo evidente que la Unión Europea debía tener un referente de crecimiento hacia el futuro. En este contexto, la Estrategia Europa 2020 desempeñaba un papel fundamental, al haber sido diseñada para hacer una Europa más fuerte a largo plazo pero también para contribuir a la salida de la crisis, si bien los resultados desde su puesta en marcha no resultan satisfactorios.

Retos a largo plazo

En cualquier caso, las políticas de ajuste fiscal adoptadas por sí solas, en ausencia de medidas de estímulo al crecimiento, únicamente pueden derivar en una nueva recesión, con el consiguiente perjuicio para los Estados más endeudados, en términos de mayores dificultades para afrontar el pago de su deuda, pero también para los países prestamistas que ven más complicado recuperar el dinero prestado. En este sentido, a comienzos de 2012 se intensificó el debate sobre la necesidad de conjugar la austeridad fiscal con políticas de crecimiento que permitan reconducir la deuda a niveles sostenibles. Por tanto, considerando necesaria la sostenibilidad fiscal para garantizar un crecimiento sostenible en el futuro, sería aconsejable acompañar los plazos exigidos en el cumplimiento de los ajustes presupuestarios, de manera que pudiera implementarse en paralelo una estrategia de crecimiento económico en el conjunto de la Unión Europea, que a su vez facilitaría el cumplimiento de los objetivos de déficit. Del

mismo modo, dadas las diferencias entre las economías de los Estados miembros y el impacto asimétrico de las medidas adoptadas, la puesta en marcha en los países menos afectados por la crisis de políticas expansivas supondría un estímulo para el crecimiento de los Estados más deprimidos e inmersos en planes de ajuste fiscal más estrictos, alcanzándose así un equilibrio en el conjunto de la Unión Europea.

Todo ello, supone plantear la necesidad de desarrollar en paralelo una estrategia de recuperación del crecimiento y del empleo compatible con un ajuste más gradual.

De cara al futuro, el debate se ha situado en el papel que deben desempeñar las políticas económicas, monetaria y fiscal, en el marco de la UEM, y en particular en cómo avanzar hacia el objetivo de una unión económica, con mayor integración fiscal, dotándose de instrumentos de política económica a nivel federal de la suficiente entidad como para desempeñar un papel destacado en el terreno de la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico.

Para la Unión Europea, a la vista de lo anterior, el año 2011 fue aún más difícil de lo que había resultado el 2010. El panorama institucional estuvo marcado, como ha-

bía ocurrido en años anteriores, por la difícil situación económica y financiera por la que atravesaba la Unión en su conjunto, especialmente la zona euro, como consecuencia de su profunda crisis de deuda soberana. Dicha

*Marco institucional
a debate*

crisis, provocó, en gran medida, una grave crisis institucional en la Unión Europea, sobre todo en la zona euro. Uno de los factores que más contribuyeron a la escalada de esta última durante 2011 pudo ser la falta de construcción política de la Unión.

Las múltiples cumbres europeas celebradas en 2011 no pudieron devolver la confianza en la cuestionada arquitectura política e institucional comunitaria erigida sobre el Tratado de Lisboa, el cual adolece de instrumentos suficientes y necesarios para afrontar los múltiples desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Además, durante 2011 se puso nuevamente de manifiesto la poca efectividad de las instituciones comunitarias en la tarea de la salida de la crisis como consecuencia, entre otros aspectos, de su política económica uniforme o lineal y poco flexible que no se adapta convenientemente a los problemas específicos que presentan los diferentes Estados miembros que se encuentran en dificultades.

En cuanto a la gestión de la salida de la crisis por parte de la Unión, a lo largo de 2011 esta estuvo caracterizada por la primacía del eje París-Berlín. Este sustituyó a los mecanismos institucionales de la Unión Europea, en lo que a la toma de decisiones se refiere lo que provocó, en gran medida, la grave crisis política de la Unión como consecuencia del deterioro en la calidad, el funcionamiento y la legitimidad de la democracia europea.

Además, los insatisfactorios resultados obtenidos por la Unión Europea en la cumbre del G-20 celebrada en Cannes a finales de 2011 evidenciaron, en gran medida, la escasa visibilidad de esta fuera de sus fronteras. De hecho, se constata cómo en numerosas

ocasiones la Unión Europea no tiene voz propia en los foros internacionales, siendo los Estados miembros los que defienden sus propias posiciones y alcanzan acuerdos a título individual. De ahí que el escaso peso específico que ostenta la Unión como región en la escena internacional condicionara, en cierto modo, su respuesta a la crisis.

Con todo ello, la Unión Europea en 2012, además de dar respuesta a los retos más inmediatos, debería comenzar a sentar las bases para convertirse en “más Europa”, es decir, en un actor fuerte, cohesionado, integrado, interrelacionado, influyente globalmente y capaz de emplear de forma independiente una amplia gama de instrumentos políticos y económicos en apoyo de sus intereses e ideales.

3. Economía española

Tras cinco años de crisis, la economía española entró a finales de 2011 en una segunda fase recesiva, motivada tanto por sus propias debilidades y desequilibrios internos, como por factores externos asociados a las dificultades de acceso a la financiación. En media anual, sin embargo, el PIB creció por encima del año anterior, al registrar un avance del 0,7 por 100, el cual, no obstante, respondió exclusivamente a la aportación positiva de las exportaciones, puesto que todos los componentes de la demanda interna mostraron tasas de variación negativas.

*Situación económica
y perspectivas*

La debilidad de los fundamentos en los que se sostiene la economía española, debido a la necesidad de corrección de los desequilibrios acumulados en la última etapa expansiva —relacionados fundamentalmente con el sobredimensionamiento del sector inmobiliario y con el elevado aumento del endeudamiento privado— y aquellos otros surgidos de la propia crisis —como son la elevada tasa de paro alcanzada y el aumento de los niveles de déficit y deuda pública—, la hizo especialmente vulnerable a la intensificación de la crisis de la deuda soberana en agosto de 2011 y su extensión a un mayor número de países de la zona euro.

Los diferentes episodios producidos desde entonces han dado lugar a importantes movimientos al alza en la prima de riesgo de la deuda pública española, con pérdidas generalizadas de los índices bursátiles, un deterioro significativo de las expectativas de los agentes económicos y un endurecimiento aun mayor de la restricción crediticia por parte de los mercados financieros internacionales. Además, la erosión en la confianza de los mercados financieros internacionales acerca de la capacidad de España para hacer frente a sus necesidades de financiación, se ha visto retroalimentada por las dificultades que atraviesa el sistema financiero español, con problemas de confianza, solvencia y financiación, que están dificultando notablemente la canalización del crédito interno, y con ello la actividad productiva, afectando por tanto a la recuperación económica y al acceso a la financiación exterior.

Por otra parte, la intensificación de los planes de ajuste fiscal desarrollados por las Administraciones públicas con el fin de dar cumplimiento al objetivo de déficit público

asumido por España en el Programa de Estabilidad, está teniendo un claro impacto contractivo sobre la inversión y sobre el gasto en consumo público y privado.

En este contexto, las previsiones para 2012 apuntan a una caída de la actividad del entorno del 1,7 por 100 y a una aceleración en el ritmo de destrucción de empleo, hasta el 3,7 por 100; estimaciones que, no obstante, están sujetas a un elevado nivel de incertidumbre y a numerosos factores de riesgo, que podrían hacer que se retrasara aún más la recuperación de la economía española.

La política fiscal expansiva desarrollada durante 2008 y 2009 como estrategia para intentar amortiguar la crisis llevó el déficit hasta el 11,2 por 100 a finales de ese periodo, incurriendo en un notable incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En este contexto, a principios de 2010 el Gobierno se comprometió a situar el déficit conjunto de las Administraciones públicas en el 4,4 por 100 del PIB al cerrar 2012 y en el 3,0 por 100 al concluir 2013. Con estos antecedentes, la política económica de España en el transcurso de 2011 quedó articulada en torno a dos principios esenciales: austeridad y reformas, concebidos como elementos para retomar el camino de la consolidación presupuestaria, generar confianza en los mercados de deuda internacionales y sentar los pilares de un crecimiento equilibrado y sostenible.

Así pues, 2011 se perfiló como un año, más que de nuevas reformas, de continuación y profundización en aquellas que habían sido emprendidas en el ejercicio precedente en ámbitos como el mercado de trabajo, el sector financiero o el sistema público de seguridad social. Todas ellas quedaron incorporadas en el Programa Nacional de Reformas (PNR) que España remitió a la Comisión Europea el 29 de abril de 2011, cumpliendo con el calendario fijado en el denominado “Semestre Europeo”. Asimismo, el nuevo ejecutivo salido de las elecciones de noviembre de 2011 comenzó desde entonces a aprobar medidas cuyo objetivo declarado era el de corregir el déficit público y dinamizar la economía.

Desde el punto de vista sectorial, todas las ramas productivas, salvo la construcción, cerraron el ejercicio 2011 con tasas de variación positivas, aunque con un deterioro gradual a medida que avanzaba el año. En general, los sectores o las subramas más orientadas a los mercados exteriores mostraron una mayor resistencia.

Por primera vez en los últimos tres años, el sector primario experimentó un aumento de su producción aunque volvió a destruir empleo. A pesar de ello, la renta agraria se desplomó a causa del aumento de los costes intermedios que compensaron el aumento en el valor de la producción conjunta, agrícola y ganadera. La pesca, por su parte, mejoró su tasa de cobertura comercial gracias al dinamismo de sus exportaciones. Desde el punto de vista normativo, durante 2011, se presentaron, acompañadas de gran polémica, la propuesta de reforma de la Política Agrícola Común, la de

reforma de la Política Pesquera Común y las líneas directrices de la propuesta de Marco Financiero de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, donde se plantean importantes recortes presupuestarios que, en un entorno de crisis económica y de recorte del gasto público, puede suponer un grave perjuicio para el sector agrario español.

Empujada por las ramas manufactureras, la industria lideró el crecimiento en 2011, no obstante, compartió con el resto de las ramas el deterioro gradual de su actividad a lo largo del año. La evolución de la producción industrial responde al retroceso de la demanda interna que se intensificó a finales de año como consecuencia del continuado empeoramiento del mercado laboral, del recrudecimiento de la crisis financiera y del impacto de las medidas de austeridad. Estas últimas supusieron una menor inversión en obras públicas, lo que incidiría, además de en el propio sector de la construcción, en sus industrias auxiliares y en el medio plazo, podría afectar negativamente a la productividad y a la capacidad competitiva futura de la economía española. Asimismo, la restricción crediticia que se agudizó a finales del año, dificultaría el acceso al crédito de las empresas industriales y de los hogares para la compra de bienes de consumo, sobre todo duraderos, lo que tuvo especial incidencia en la industria del automóvil.

El sector de la construcción continuó con el ajuste iniciado tras la crisis, aunque durante el año el descenso en la producción se fue atemperando. No obstante, todavía el sector presenta graves problemas que exigen un redimensionamiento, principalmente de la actividad relacionada con la edificación residencial. De hecho, las perspectivas sobre la evolución del sector en el corto y medio plazo son poco halagüeñas, lo que resulta especialmente grave teniendo en cuenta su efecto de arrastre sobre otras ramas económicas. Además, en 2011 continuó la caída de las obras promovidas por el sector público, tanto de las obras de edificación como las obras de ingeniería civil.

Aunque en términos de contabilidad nacional trimestral se podría concluir que el impacto de la crisis sobre el sector servicios está siendo moderado, ya que para el conjunto de 2011 registró un crecimiento superior al del año anterior, un acercamiento más detallado a sus resultados pondrían de manifiesto la gravedad de la situación en determinadas ramas del sector terciario, siendo la más afectada la de distribución comercial.

La caída de ventas del comercio en 2011, respondería a la desaparición de las medidas públicas de apoyo a la venta de automóviles y al efecto de base del adelanto de las compras en 2010 por la anunciada subida del IVA. Los mayores descensos se dieron en las ventas de productos de consumo duradero, lo que responde a la menor renta disponible de los hogares y a las mayores dificultades para gestionar estas compras a través de operaciones de crédito al consumo.

Frente al resto de los servicios, el turismo experimentó en 2011 una considerable recuperación con un aumento tanto del número de turistas como del gasto turístico, gracias al escaso atractivo de los países mediterráneos del norte de África como destino

turístico dada su inestabilidad política. El mayor dinamismo comparado del sector turístico español se sostiene principalmente por la demanda exterior de este tipo de servicios. Esta nueva tendencia de recuperación del sector turístico, propiciada por la demanda internacional, se debería consolidar con la revisión y promoción de aquellos factores que inciden estructuralmente de manera positiva en la competitividad del sector.

Respecto al sector financiero español, las tensiones sobre los mercados y las entidades financieras españolas persistieron a lo largo del año, dificultando el cumplimiento de su principal labor: canalizar el ahorro hacia las necesidades de gasto de los agentes económicos. Esta dificultad indicaría que las medidas de reforma del sector financiero español puestas en marcha hasta ahora han tenido una escasa incidencia y han resultado lentas e insuficientes. Acelerar este proceso es vital para garantizar que vuelva a fluir el crédito, financiar la actividad económica, y poder recuperar una senda de crecimiento sostenible.

Sector financiero

Las entidades de crédito españolas se enfrentaron, a lo largo de 2011 y principios de 2012, a graves problemas de financiación en los mercados mayoristas, poniendo de manifiesto que el problema que planeaba sobre los mercados financieros era de falta de confianza.

La principal rémora del sector financiero español continuaba siendo su exposición a los activos relacionados con la construcción y la promoción inmobiliaria. La incertidumbre asociada a la valoración de esos activos y el aumento en la calificación como dudosos de gran parte de dichos créditos afecta gravemente a la calidad de los balances de las entidades y, por ende, a su acceso a la financiación mayorista. Eliminar las dudas sobre la calidad de los balances de las entidades habría sido el objetivo principal del Decreto-ley de saneamiento del sector financiero aprobado en febrero de 2012, pero pronto resultó insuficiente.

No obstante, al cierre de esta Memoria, todo apuntaba a que el sector financiero continuará siendo objeto de nuevas medidas de reforma dada la existencia de cuestiones pendientes como el difícil acceso a la liquidez, el grave deterioro de sus balances y el impacto que sobre ellos pueda tener la débil situación económica española y los consiguientes aumentos en la tasa de morosidad. El considerable recurso de las entidades españolas a las dos operaciones extraordinarias de refinanciación del BCE, el afloramiento de mayores pérdidas de las esperadas en los procesos de fusión o integración y el aumento de las emisiones de las entidades con avales del Estado revelan que todavía queda mucho recorrido en el proceso de reforma y ajuste del sector financiero.

Además, en cuanto a la necesidad de recapitalización de las entidades, surgen dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es necesario contar con una estimación realista y fiable de la cantidad de fondos necesarios para alcanzar una capitalización adecuada y suficiente y, con ello, despejar las dudas sobre el impacto de los activos inmobiliarios en el balance de las entidades y, por tanto, sobre su solvencia. Por otro lado,

es necesario dilucidar si esa recapitalización podrá llevarse a cabo por el propio sistema financiero sin necesidad de ayuda o, en caso contrario, cuáles puedan ser las fuentes de financiación alternativas dado el estrecho margen financiero con que cuenta el Estado español.

No obstante, la resolución de estos problemas no puede desviar la atención de que el sistema financiero necesita revisar el modelo de negocio seguido hasta ahora. Deberá conjugar la necesidad de reestructuración y ajuste de la capacidad instalada con un cambio en la orientación de su actividad, diluyendo la concentración de riesgos relacionados con la actividad inmobiliaria y canalizando el crédito hacia el resto de las ramas de actividad.

Por el lado de la demanda, el escaso crecimiento de la economía española en 2011 se debió en exclusiva a la aportación de la demanda externa, que contribuyó con 2,5 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, dado que la interna se contrajo, tal y como viene ocurriendo desde 2008, y restó 1,8 puntos al crecimiento agregado.

Agregados de la demanda

A lo largo del año, la economía española se fue debilitando y todos los componentes de la demanda interna acabaron mostrando una evolución contractiva en el último trimestre, siendo especialmente llamativa la caída en el consumo privado, por su peso sobre el total del PIB, y la registrada en la inversión en construcción.

La demanda interna continuó en 2011 la senda de retrocesos iniciada en 2008, fecha en la cual la finalización del ciclo expansivo de la economía española y los efectos de la crisis económica y financiera internacional marcaron el inicio de una nueva etapa en su aportación al crecimiento del PIB, caracterizada por su mencionada contribución negativa.

En lo que respecta al gasto en consumo final, su comportamiento en 2011 fue negativo, al pasar de una variación anual del 0,6 por 100 en 2010 a caer un 0,7 por 100 el año siguiente. Ahondando en el mismo, las políticas de austeridad emprendidas por el Gobierno prolongaron sus efectos, tal y como evidencia la evolución del gasto en consumo final de las Administraciones públicas. Dicha partida continuó con su recorrido de desaceleración, hasta cerrar 2011 con un descenso del 2,2 por 100 respecto al año anterior. En lo que obedece al consumo del sector privado, este cerró 2011 con una contracción interanual del 0,1 por 100, dato que contrasta con la mejoría registrada durante el año previo, cuando obtuvo un incremento del 0,8 por 100. Esta evolución decreciente ha tenido lugar en un contexto caracterizado por el agravamiento en la destrucción de empleo, la prolongación de las restricciones de acceso al crédito, la disminución tanto de la renta real bruta disponible de las familias como de su riqueza financiera neta, y en gran medida, fruto de lo anterior, por el deterioro de la confianza de los consumidores.

Paralelamente, la inversión, medida por la formación bruta de capital fijo prolongó en 2011 la tendencia negativa emprendida en 2008. No obstante, en el último ejercicio

se produjo una cierta ralentización en su ritmo de caída, al experimentar un retroceso interanual del 5,1 por 100 frente al -6,2 por 100 al que se llegó en 2010. Al igual que en años anteriores, la inversión en construcción se ha posicionado como el principal causante de esta minoración, con una caída anual del 8,1 por 100, continuando con su trayectoria de reajuste. Asimismo, dentro de dicho agregado, el apartado de construcción de viviendas se retrajo un 4,9 por 100, en un contexto de redimensionamiento del sector, el cual sigue enfrentándose a dos condicionantes destacados: el endurecimiento de las condiciones de financiación y el elevado *stock* de viviendas nuevas sin vender. En lo que respecta al capítulo de otros edificios y construcciones, su ritmo de retroceso anual se ha visto acelerado, pasando de una minoración del 10,4 por 100 en 2010, a un descenso del 11,2 por 100 en 2011

Finalmente, con cifras muy distintas cabe referirse a la inversión en bienes de equipo, único de los componentes de la demanda interna que al finalizar el ejercicio tuvo una variación interanual positiva, concretamente del 1,6 por 100. Sin embargo, su comportamiento empeoró de modo manifiesto con respecto a 2010, cuando su incremento llegó al 5,4 por 100.

En este marco, las previsiones para 2012 con relación a la demanda interna anuncian, no solo una continuación de la negativa dinámica, sino un sustancial agravamiento en su evolución. En consecuencia, se espera el retroceso de todos los elementos que la configuran, sin excepción alguna, hasta situar su detracción al crecimiento del PIB en 4,4 puntos porcentuales. Este dato, solo superado desde el inicio de la recesión por los 6,5 puntos sustraídos en 2009, ha sido pronosticado en un contexto de continuidad de la inestabilidad financiera, de empeoramiento de las expectativas, de pérdida de pulso de los principales socios comerciales de España, y en un escenario de persistencia de la crisis de la zona euro.

En cuanto a la demanda externa, tal y como viene ocurriendo también desde 2008, esta se constituyó en el motor del crecimiento de la economía española, debido a la pujanza de las exportaciones de bienes y servicios y a la atonía de las importaciones.

En términos de balanza de pagos, el déficit de la balanza por cuenta corriente disminuyó en un 17,8 por 100 en comparación con 2010, debido al positivo comportamiento de la balanza comercial y la de servicios y, en menor medida, de las de transferencias corrientes, que compensaron ampliamente el incremento del déficit de la balanza de rentas. Finalmente, la cuenta de capital registró un superávit, aunque inferior en un 15,3 por 100 al del año anterior, por lo que la necesidad de financiación exterior de la economía española¹ fue un 18,2 por 100 menor que en 2010 y en términos de PIB pasó de representar el 4,0 por 100 en 2010 al 3,2 por 100 en 2011, muy lejos ya del máximo del 10,0 por 100 alcanzado en 2007.

1. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron en términos reales un 9,0 por 100, mientras que las importaciones cayeron una décima. Este crecimiento en volumen de las exportaciones españolas de bienes y servicios, fue en todo caso superior al registrado por el comercio mundial, lo que parece indicar que en 2011 se produjo una ganancia de cuota de mercado mundial. En el ámbito de las mercancías la ganancia de cuota parece haber sido incluso mayor, dado que estas exportaciones crecieron un 9,5 por 100, mientras que el comercio mundial de mercancías creció un 5,0 por 100. Y ello a pesar de que la capacidad competitiva de la economía española frente al exterior en términos de precios se deterioró en 2011, tal y como reflejaron los índices de tendencia de la competitividad (ITC).

Como se ha adelantado, tal y como ha venido sucediendo desde el inicio de la crisis, durante 2011 se profundizó en la corrección de la necesidad de financiación de la economía española, uno de los principales desequilibrios acumulados durante la fase de crecimiento. Así, la necesidad de financiación exterior de la economía española en términos de balanza de pagos se redujo nuevamente y se situó en el mencionado 3,2 por 100 del PIB, siete puntos porcentuales menos que la registrada en 2007, año de inicio de la crisis económica mundial.

Financiación de la economía

No obstante, dicho saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital debe financiarse por un superávit de la balanza financiera. Y en 2011 la cuenta financiera, excluido el Banco de España, originó salidas netas por valor de 68.299,1 millones de euros, frente a unas entradas de 28.865,9 millones de euros en 2010 que ya fueron insuficientes para cubrir la necesidad de financiación generada por las operaciones no financieras.

Así, a la necesidad de financiación del país generada por las cuentas corriente y de capital hubo que añadir en 2011 la salida de capitales con que se saldaron las operaciones financieras. En consecuencia, este descubierto debió ser satisfecho por los activos netos del Banco de España frente al exterior, que descendieron por valor de 109.153,1 millones de euros. Dicho descenso se concentró en los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema (préstamos netos del BCE a la banca española), mientras que los otros activos netos aumentaron. En efecto, la principal fuente de financiación fue el recurso al BCE, dado que el aumento de las tensiones en los mercados de deuda soberana europea había provocado nuevamente el endurecimiento de las condiciones de financiación a través de otros canales.

En 2011 el nivel de ahorro descendió, principalmente, por el deterioro del ahorro público al que se sumó la caída en la tasa de ahorro de los hogares, en un entorno de profundización y persistencia de la crisis. Las pérdidas de empleo, el aumento del paro, la reducción de la tasa de cobertura del desempleo y la subida de impuestos han hecho mella en la renta disponible de los hogares y en definitiva en su capacidad de ahorro. Las menores tasas de ahorro se han acompañado de menores niveles de inversión,

principalmente en vivienda, de modo que en términos netos, los hogares aumentaron su capacidad de financiación, avanzando en su proceso de desapalancamiento. Este desendeudamiento fue compartido por el conjunto de empresas no financieras, la menor inversión junto al aumento en la tasa de ahorro, convirtió a las empresas no financieras españolas en ahorradoras netas en 2011. La dinámica descrita para el sector privado contrasta con la mayor necesidad de financiación del sector público que, en un contexto de crisis, respondió principalmente al descenso del ahorro de las Administraciones públicas.

A pesar de la disminución de la necesidad de financiación del conjunto de la economía, la deuda total acumulada todavía es alta, revelando la lentitud del proceso de desapalancamiento. A finales de 2011, el endeudamiento total de la economía española ascendía a un 267 por 100 del PIB, de los que 199 puntos correspondían a la deuda del sector privado, es decir empresas y hogares y el 68 por 100 era deuda de las Administraciones públicas. El elevado nivel de apalancamiento del sector privado es uno de los principales desequilibrios en los que se ha basado el periodo de expansión y constituye un problema esencial a la hora de lograr la reactivación económica pero, paradójicamente, de difícil solución en un contexto de crisis.

La necesidad de realizar un ajuste en los niveles de endeudamiento parece haber influido en la restricción crediticia ejercida tanto sobre empresas no financieras como sobre los hogares que, además, se agudizó a lo largo de 2011. Las dificultades para acceder a financiación ajena bancaria, junto a la persistencia de la crisis, han contribuido a que de los iniciales problemas de liquidez para muchas empresas, sobre todo las de menor dimensión, hayan terminado convirtiéndose en problemas de solvencia y constituyen los principales obstáculos para el sector empresarial no financiero a la hora de contribuir a la recuperación.

En 2011 se produjo, por tercer año consecutivo, una caída de la remuneración de asalariados, así como un descenso de la recaudación por impuestos indirectos, frente

Distribución funcional de la renta

a un aumento del 6,3 por 100 del excedente bruto/rentas mixtas. En términos de distribución de la renta, esas dinámicas se traducen, en una reducción muy significativa de la participación de la retribución del factor trabajo en el PIB que, junto con la ligera disminución del peso de los impuestos indirectos revierte en un importante aumento del agregado excedente bruto/rentas mixtas.

Tomando la estructura de rentas del PIB a coste de los factores, se pueden distinguir dos etapas en los últimos 10 años. Una primera, que dura hasta el comienzo de la crisis, caracterizada por el mantenimiento de la participación del excedente en torno al 28 por 100 y el aumento sostenido del peso de las rentas mixtas a costa de la remuneración de asalariados. Y una segunda etapa, desde 2008 hasta 2011, en la que se produce un aumento sostenido del excedente a costa, los dos primeros años, de las rentas mixtas, y, desde 2010, también de la remuneración de asalariados. La discrepancia

creciente entre la trayectoria de la remuneración media real, que se reduce, y la productividad aparente, que aumenta considerablemente, explica el aumento del peso de las rentas del capital sobre el PIB en los dos últimos años.

Durante el año 2011, la inflación, medida a través del índice de precios al consumo, mantuvo una evolución dispar. Si bien durante los primeros meses del año mantuvo una evolución al alza en línea con los últimos meses de 2010, desde primavera se inició una senda descendente que se mantendría a lo largo de todo el año registrando al cierre del año, en diciembre, un 2,4 por 100 de variación en tasa interanual. En media anual, sin embargo, el crecimiento fue más elevado, del 3,2 por 100, cerca de medio punto más que el año anterior, en un contexto en el que la contracción del consumo privado no estaba ejerciendo presión al alza sobre los precios. Por su parte, la inflación subyacente, que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, se situó de media en el 1,7 por 100, registrando en diciembre una variación del 1,5 por 100.

Inflación y precios

La evolución alcista a principios de año respondía al fuerte crecimiento de los precios energéticos, ante el repunte del precio del petróleo, así como por la subida de algunos precios regulados como el del gas o la actualización de la tarifa eléctrica para usos domésticos. Por su parte, desde mayo la evolución de los precios constataba además de la moderación en los precios de la energía, la menor influencia de los efectos transitorios de subidas de algunos precios, una vez descontado el efecto escalón derivado de la subida del IVA y del encarecimiento del tabaco en 2010.

En este contexto, el diferencial de precios con la zona euro reflejó durante gran parte del año un mayor incremento de los precios en España, si bien, en septiembre y octubre el diferencial se anuló para pasar a ser favorable a la economía española, en tres décimas, en los últimos meses del año.

En 2011 se produjo una reducción del gasto público, pero también de los ingresos tributarios por el empeoramiento de la coyuntura económica, con lo que la reducción del déficit público fue sensiblemente inferior a lo pretendido inicialmente, situándose en el 8,5 por 100 del PIB². El ajuste del déficit recayó prácticamente en su totalidad en la Administración central y la necesidad de financiar los saldos deficitarios de las distintas Administraciones elevó el peso de la deuda pública hasta el 68,5 por 100 del PIB.

Sector público

El ajuste del gasto alcanzó a todas las partidas, salvo los intereses de la deuda y las prestaciones sociales, pero, con mucha diferencia, el mayor recorte se produjo en los gastos de capital, un dato preocupante teniendo en cuenta la vinculación de la inversión pública con la competitividad estructural de la economía y el impulso del crecimiento económico.

2. Cifra revisada al alza a mediados de mayo de 2012 hasta el 8,9 por 100.

Por su parte, la reducción de los ingresos se debió principalmente a la contracción de las principales bases fiscales, fundamentalmente consumo y salarios en un contexto de destrucción de empleo, que afectó a la recaudación por impuestos y cotizaciones sociales. Además, la intensificación del ajuste de la actividad inmobiliaria, tanto en precios como en volumen de operaciones, sigue afectando de manera singular a la capacidad recaudatoria de buena parte de los impuestos. La contracción de los ingresos se produjo a pesar de los cambios normativos introducidos para elevar la recaudación, entre los que destacan, en el IRPF, la eliminación de la deducción por nacimiento y la subida de los tipos para las rentas superiores a 120.000 euros; el aumento de los tipos de los pagos fraccionados y la limitación de la deducción del fondo de comercio y de la compensación de bases imponibles negativas en el Impuesto sobre sociedades y, en el IVA, la subida de tipos aprobada en 2010.

En cualquier caso, una de las razones de la importante caída de ingresos registrada desde 2008, que explica una parte fundamental del pronunciado aumento del déficit público, tiene que ver con la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España en un componente básico de la financiación de las Administraciones públicas. Este hecho plantea, una vez producido el ajuste en el sector inmobiliario y el desplome consiguiente de la recaudación, la necesidad de revisar con visión de largo plazo el sistema tributario español para acomodar su estructura al nuevo escenario, con el objetivo último de garantizar, una vez sentadas las bases sobre las que pivotará la recuperación económica, un equilibrio sostenible entre los principios tributarios de suficiencia, eficiencia y equidad.

Para 2012, por segundo año consecutivo, se han aprobado con carácter generalizado presupuestos procíclicos, con reducción del gasto y aumento de impuestos, profundizando con ello en la contracción de la demanda agregada, la actividad y el empleo. Se confía en que el ajuste fiscal, en paralelo a la reforma laboral, permita atraer, a un coste razonable, los flujos de inversión financiera extranjera que sigue necesitando la economía española a corto plazo, y de que esto suceda a pesar de las perspectivas de recesión económica que esta estrategia económica y fiscal no hace sino reforzar.

En concreto, el objetivo de déficit para 2012 del conjunto de las Administraciones públicas es del 5,3 por 100 del PIB, lo que supone un ajuste de unos 34.000 millones de euros respecto a 2010 que corresponde hacer en un 50 por 100 a la Administración del Estado y en un 44 por 100 en las comunidades autónomas. Se prevé asimismo un incremento de la deuda pública total de más de 11 puntos de PIB que responde a la necesidad de financiar el déficit público y a la articulación de programas de apoyo financiero a las Administraciones territoriales, fundamentalmente para cancelar deuda con proveedores.

En la Administración central se prevé un estancamiento de los gastos de personal, una reducción del gasto en bienes y servicios y un ligero aumento de las transferencias corrientes por el aumento del gasto en pensiones y de las transferencias ligadas a los sistemas de financiación territorial, que contrarrestan el descenso generalizado

del resto de transferencias corrientes del Estado (desempleo, dependencia, becas, transferencias a comunidades y ayuntamientos no incluidas en los sistemas de financiación y aportación a la Unión Europea). Pero con mucho, la partida que sufre el mayor recorte es, un año más, la de gastos de capital, lo que la sitúa en un nivel preocupante, dada su vinculación con la productividad de la economía.

Por funciones, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2012 prevén una notable reducción del gasto en todas las partidas, salvo en pensiones. Dentro del gasto social, llama la atención la previsión de una nueva rebaja del gasto en prestaciones por desempleo, a pesar de que se estima que el número de parados aumentará en 600.000 personas. Igualmente preocupante es, en este escenario de elevadas cotas de paro, la importante reducción de la dotación para políticas activas o de la inversión en infraestructuras y en investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

Por el lado de los ingresos, los PGE para 2012 prevén un significativo aumento, una estimación que depende crucialmente de que el aumento recaudatorio derivado de las reformas aprobadas en la imposición directa, cifrado en 12.500 millones de euros, exceda con mucho a la merma derivada de la contracción de las bases fiscales que afectará sobre todo a los impuestos indirectos. Las principales novedades tributarias para 2012 son el aumento del tramo estatal de las tarifas general y del ahorro en el IRPF y, en Sociedades, el aumento del tipo de los pagos fraccionados, el diferimiento en el tiempo de la deducción del fondo de comercio, la limitación de la compensación de bases imponibles negativas, la eliminación de la libertad de amortización de activos nuevos sin mantenimiento de empleo y la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros. Con ello se pretende atajar la tendencia observada en los últimos años al vaciamiento de bases imponibles y al aplazamiento *sine die* del pago del tributo por parte de las grandes empresas por el juego de estas deducciones y ajustes.

Junto con estas medidas, se establece un gravamen extraordinario sobre las rentas que se declaren derivadas de la participación en empresas localizadas en paraísos fiscales, y una polémica regularización fiscal, consistente en el gravamen del 10 por 100 de las rentas, individuales o societarias, no afloradas en ejercicios anteriores. En paralelo se ha anunciado la aprobación de una importante batería de medidas de lucha contra el fraude fiscal.

En cuanto a las comunidades autónomas, el cumplimiento del objetivo de déficit del 1,5 por 100 del PIB en 2012 les obliga a realizar un importante ajuste fiscal, sobre todo a Castilla-La Mancha, Baleares, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana y Cataluña. Todo parece indicar que por efecto del ciclo las comunidades también van a sufrir una merma considerable de ingresos ordinarios que tratarán de compensar por medio de la implantación de nuevos tributos medioambientales, de aumentos impositivos adicionales en los tributos cedidos, de privatizaciones de activos reales, del aumento de las tasas y precios públicos (copagos) y, fundamentalmente, del ajuste de la inversión y el gasto social. Dada la importancia de los servicios que prestan las

comunidades para la ciudadanía, el ajuste del gasto en estas políticas debería ser limitado y centrado en mejoras de eficiencia en la provisión de los servicios ampliamente demandadas y compartidas.

En este contexto se ha producido un intenso proceso de reforma del marco de reglas fiscales con el fin dar carácter vinculante y permanente al compromiso de España con la disciplina presupuestaria y recuperar con ello la confianza de los inversores financieros. Así, la reforma del artículo 135 de la Constitución introdujo la estabilidad presupuestaria como principio de actuación de todas las Administraciones públicas, dio prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda y otorgó el máximo rango normativo a la prohibición de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública establecidos por la Unión Europea, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, circunstancias todas ellas que deberán ser apreciadas por mayoría absoluta del Congreso. Por su parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha establecido los límites cuantitativos de déficit estructural, de deuda y de gasto para cada Administración, ha concretado los supuestos excepcionales en que los mismos pueden superarse y ha regulado el procedimiento de corrección de las desviaciones que se produzcan, así como las sanciones en caso de incumplimiento, siguiendo un esquema muy parecido al del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, pero adaptado a la estructura política descentralizada y asimétrica del Estado español.

En cualquier caso, las proyecciones presupuestarias hasta 2015 contemplan una reducción intensa y sostenida del déficit por medio en parte del aumento de los ingresos públicos, pero centrada sobre todo en la reducción del gasto público a través de una estrategia de racionalización del mismo basada en la reestructuración del sector público empresarial y fundacional, en la revisión del reparto de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, en la optimización del uso de recursos humanos en el sector público, y en la drástica limitación de la inversión pública.

El ligero avance mostrado por la economía española en 2011 se hizo extensivo a la práctica totalidad de las comunidades autónomas, aunque con diferencias notables entre las mismas. Frente a un crecimiento medio del 0,7 por 100, ocho regiones mostraron una tasa de variación superior, destacando los avances registrados por las economías de Canarias y Baleares —fundamentalmente por el buen comportamiento de las actividades turísticas— y, en menor medida, Navarra, en cuyo crecimiento fue determinante la evolución de la industria y los servicios de información y comunicaciones. Por su parte, Extremadura fue la única región en la que cayó el PIB, mientras que Murcia y Castilla-La Mancha registraron tasas de variación cero.

Economía regional

Desde que comenzara la crisis, las regiones más afectadas en términos de actividad y de empleo están siendo la Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía, Aragón, La Rioja, Extremadura y Cantabria, las cuales se caracterizan mayoritariamente por haber registrado una notable expansión de la actividad inmobiliaria durante la última fase expansiva y, en consecuencia, por estar sufriendo en mayor medida el redimensionamiento de la construcción, con el consiguiente impacto en términos de ocupación y desempleo. Asimismo, su nivel de endeudamiento privado es, en general, elevado, lo que implica que su reducción, o desapalancamiento, esté derivando en un importante ajuste del consumo y de la inversión empresarial.

En este contexto, las diferencias regionales en términos de PIB per cápita se han acentuado en los últimos años, quebrándose con ello el avance en términos de convergencia que se había logrado durante la etapa expansiva.

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

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

La inestabilidad monetaria y financiera de la zona euro, agravada a mitad del año, dio al traste con cualquier perspectiva de mejora del aún débil pulso del mercado de trabajo europeo. El resultado fue un incremento del empleo en la Unión Europea muy escaso, solo 1,4 millones de personas (0,6 por 100 respecto al año anterior), insuficiente aún para compensar los más de 6 millones de empleos destruidos desde que diera comienzo la crisis. Aun así, consiguió un incremento de dos décimas en la tasa de empleo, logrando romper con el ritmo de descenso que venía registrándose en los dos años precedentes. Atendiendo al objetivo específico de empleo fijado por la Estrategia UE-2020, esa tasa, calculada para la población entre los 20 y 64 años fue 68,6 por 100.

Los efectos más notorios de la crisis en los mercados de trabajo europeos se reflejaron en el desempleo: en el cuarto trimestre de 2011 había aumentado en 1,14 millones de desempleados más, lo que suponía una cifra total de 23,8 millones de personas en situación de desempleo y una tasa de paro de 9,9 por 100 (frente al 9,5 en 2010), un máximo histórico en la Unión Europea. Especialmente graves han sido los efectos de la crisis en el desempleo juvenil, que en 2011 alcanzó el 22,1 por 100, 1,2 puntos más que en 2010 y 6,9 puntos más que al inicio de la crisis.

Pero hay grandes diferencias por países en esta evolución, lo que ha provocado una amplia distancia, mucho mayor que en 2007, en la unión en lo relativo a las tasas de paro. La situación de España sigue siendo una de las más preocupantes, al haber registrado los mayores aumentos de la tasa de desempleo desde que la crisis diera comienzo (14,3

puntos porcentuales), situándose a la cabeza de la Unión Europea, lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo. En el lado opuesto se encuentra Alemania, que ha reducido su tasa de desempleo (2,6 puntos porcentuales), al tiempo que Austria, Bélgica y Luxemburgo, cuya evolución ha sido también positiva.

La política comunitaria de empleo en 2011 estuvo estrechamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la disciplina de las políticas presupuestarias y de la estabilidad de los mercados de la deuda soberana. Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas incidieron de manera más directa en el terreno regulatorio de los mercados laborales. Todo este conjunto de medidas y recomendaciones se desarrolló en el marco de aplicación del primer Semestre Europeo que dio origen a una nueva coordinación de la política económica.

La política de empleo también estuvo centrada en el desempleo juvenil, habiéndose convertido en una de las principales preocupaciones. En este terreno, se aprobó la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, emprendida por la Comisión y dirigida a combatir el desempleo juvenil, en especial de los que a la circunstancia de estar en desempleo, se une que no siguen planes de estudio ni de formación. Los Estados miembros, por su parte, también emprendieron iniciativas al respecto, incidiendo en ámbitos comunes, como: 1) reducir el abandono escolar y garantizar un nivel básico de formación que favorezca la empleabilidad; 2) facilitar la transición al empleo mediante sistemas duales de formación y empleo, bonificaciones y subvenciones a la contratación así como mecanismos de orientación y mediación laboral específicos para este colectivo; 3) fomento de la movilidad y el autoempleo y 4) puesta en marcha de programas que tratan de “garantizar” un empleo o formación adicional una vez terminada la escuela.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el volumen medio de empleo en 2011 se situó en 18,1 millones de personas, un 1,9 por 100 menos que el año anterior. Este descenso es solo algo menos pronunciado que el de 2010 (2,3 por 100), pero hubo un preocupante repunte en la caída del empleo en la segunda mitad de 2011, con un 3,3 por 100 de descenso en el cuarto trimestre, esto es, 600.000 empleos menos. Pese al notable estancamiento de la población activa, que ha consolidado el cambio de tendencia del que ya se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria, esa destrucción de empleo impulsó que el paro volviera a crecer con fuerza en 2011: un 7,9 por 100 en media anual, lo que supone 367.000 nuevos desempleados, y un 12,3 por 100 en el cuarto trimestre, con 577.000 personas más en paro que en el mismo periodo de 2010. La tasa de paro se situó al final de 2011 en un 22,8 por 100.

La evolución de la que hablan estos datos de la EPA es plenamente coincidente con la que muestran las estadísticas de afiliación y de paro registrado. El descenso de la afiliación a 31 de diciembre de 2011 fue un 2,1 por 100, frente a un 0,9 por 100 en 2010. A

su vez, el paro registrado en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a 31 de diciembre recogió un crecimiento del 7,9 por 100 en 2011, frente a un 4,5 por 100 en el año anterior. Los datos de estos registros para los primeros meses de 2012 muestran un empeoramiento más pronunciado, con descensos interanuales de la afiliación por encima del 2,5 por 100 y con aumentos del paro registrado superiores al 9,5 por 100 en febrero y en marzo. Perdida la cota de los 17 millones, la afiliación en marzo de 2012 se situó en 16,89 millones de personas: como en marzo de 2004. Y el paro registrado en 4,75 millones: como nunca antes. El primer trimestre de la EPA ha venido, a su vez, a confirmar estos signos de deterioro acelerado en el mercado de trabajo.

Además de ello, otros indicadores sobre variables laborales muestran que, en el cuarto año ya de destrucción de empleo, no se trata solo de cuántos empleos más se pierden, ni de cuántas personas más están en desempleo. A los problemas económicos y sociales del volumen de paro se añaden los que produce su persistencia y su concentración, que provocan pérdidas de cualificación efectiva, elevan los riesgos de pobreza y exclusión social y generan desmotivación y desafección de la vida ciudadana de los que se perciben ya como excluidos laborales, en primer lugar los jóvenes.

La persistencia del paro, habitualmente aproximada por el peso del desempleo de larga duración (dos años o más) sobre el total de desempleados, ha crecido con fuerza desde 2009, y se situó en 2011 en un 27,1 por 100. Lógicamente, si se produce un repunte en la destrucción de empleo, este indicador, por su propia forma de cálculo, bajará. Pero es muy alto ahora mismo, y es el tipo de paro que más viene creciendo en los tres últimos años, lo cual indica no tanto que se haya atemperado la destrucción de empleo (aunque obviamente sí lo refleja) como que las personas que han ido quedando en paro en estos años no han encontrado empleo. En el cuarto trimestre de 2011 había 1,4 millones de parados de larga duración, un 52 por 100 más que en el mismo trimestre de 2010.

En lo que hace a la concentración, basta señalar que el paro por hogares, aunque dado su tamaño afecta a una proporción muy alta de ellos, está también concentrado: si se atiende a la distribución de esos porcentajes según el tamaño de los hogares, se obtiene que en el 31,6 por 100 de los hogares con un activo éste era desempleado, pero ese dato era un 59 por 100 en los hogares con dos activos y un 62,4 por 100 en los de tres. Se trata, además, de un problema que crece mucho, porque en el global de hogares con activos el porcentaje de los que tenían a todos ellos en desempleo era ya un 12,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2011: 1,9 puntos más que en 2010, y 8,6 puntos más que en 2007. Son 1.576.000 hogares donde todos los activos están desempleados.

La mala evolución en las cifras de empleo y paro en España es reflejo del nuevo empeoramiento de la economía en toda la zona euro. Como se explica en el capítulo I, quedan aún pendientes puntos clave para vislumbrar una salida de esta situación. Mientras tanto, el panorama ha vuelto a ensombrecerse, sobre todo en un grupo de países entre los que se encuentra España. Para 2012, las perspectivas de los principales organismos económicos internacionales señalan ahora una caída del *output* y, en

consecuencia, nuevos retrocesos del empleo y un mayor volumen de paro. El escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 contempló en marzo de este año un descenso del PIB del 1,7 por 100, con un descenso del empleo del 3,7 por 100 (lo que supone una pérdida de 631.000 empleos equivalentes a tiempo completo), y con una estimación para la tasa de paro EPA del 24,3 por 100, que supondría elevar el volumen de paro hasta 5,6 millones de personas. En abril la cifra de paro en la EPA del primer trimestre rebasaba esa referencia.

Al margen de las previsiones, transcurrido ya 2011 el efecto acumulado de la crisis económica en el volumen de empleo perdido no tiene parangón con ninguno de los observados en la etapa contemporánea. El periodo 1977-1985 arrojó un promedio de 200.000 empleos perdidos en cada uno de esos nueve años y un aumento del paro en torno a 250.000 personas por año. La destrucción de empleo fue más rápida, del orden de 300.000 empleos cada año, en el trienio 1992-1994, donde se generaron 400.000 parados más en cada uno de esos tres años. Ahora, en el trienio 2009-2011, la destrucción de empleo se sitúa en un promedio anual por encima de los 700.000 efectivos. No obstante, al enjuiciar la gravedad de la situación actual tampoco se pueden olvidar dos datos: primero, que las tasas de paro en la crisis actual no son muy distintas (incluso en términos de serie homogénea) a las de esas otras etapas de crisis; y segundo, que pese a lo prolongado y duro de la crisis actual, la economía española todavía mantenía en 2011 una tasa de empleo notablemente más alta, en torno a 10 puntos más que en esos otros años de crisis. Es importante no olvidar este dato, que habla de la pervivencia, pese a la dureza y duración de la mala situación actual, de un tejido productivo sano, capaz de crecer y generar empleo. E insistir en la necesidad de promover, de mejorar y mantener por distintos medios, la adecuación de las cualificaciones, capacidades y aptitudes de las personas desempleadas a las que en el futuro vaya a demandar ese tejido productivo.

1.2.1. Panorama del empleo en 2011

Lo más característico del panorama de 2011 es la extensión de la destrucción de empleo a actividades económicas que hasta ahora habían venido preservando este con bastante solvencia a lo largo de todo el periodo de crisis. Y desde luego su precipitación desde el verano. Pese al ajuste fiscal de 2010, la buena marcha exportadora (que favorecía la recuperación industrial) y el buen panorama turístico (derivado de la recuperación de las principales economías europeas y de la situación en el Norte de África) parecían apuntar a que las perspectivas irían aclarándose. Pero en el verano, con el recrudecimiento de las turbulencias monetarias y las mayores exigencias de ajuste fiscal en la zona euro, terminó ese ligerísimo atisbo. Y así, en los datos EPA de variación interanual, en el cuarto trimestre de 2011 ya irrumpe la destrucción de empleo público, con 63.000 ocupados menos en la rama de administración pública, y vuelve a empeorar el sector privado: 97.000 ocupados menos en industrias manufactureras,

296.000 menos en construcción (donde se pierden otros 23.000 empleos en la obra civil), 63.000 menos en transporte, 40.000 menos en comercio, 41.000 menos en artísticas, recreativas y entretenimiento, 66.000 menos en hogares.

No obstante, en 2011 el empleo todavía creció, siempre según la EPA, en 9 de las 22 ramas a un dígito de la CNAE. En algunas, como la hostelería, el crecimiento fue débil, apenas un 0,6 por 100, aportando menos de 10.000 ocupados al lado positivo del año; pero en otras ramas el crecimiento fue más robusto, destacando el caso de “otros servicios”, con cerca de 50.000 ocupados más (un 13,7 por 100) y las actividades sanitarias, con casi 30.000 más (un 2,1 por 100). Son resultados modestos, pero conviene no olvidar que se producen en una coyuntura y con unas perspectivas muy negativas, lo que refuerza su valor como indicadores de la solidez de una parte de nuestra economía.

La generalización de la crisis no se hizo tan evidente en las pérdidas de empleo, al final del año, en las comunidades autónomas. Dos de ellas (Cantabria y Aragón) mantuvieron su volumen de empleo respecto del año anterior, y en el País Vasco, Canarias y Galicia las pérdidas fueron mucho más moderadas que en el promedio; en el otro extremo, tres comunidades perdieron empleo a un ritmo significativamente mayor que el promedio: Extremadura, con un descenso interanual del 6,7 por 100 en el cuarto trimestre, Madrid, con un 5,3 por 100, y Cataluña, con un 4 por 100. En lo que respecta a la evolución del paro en 2011, es visible la fuerza con que han crecido las tasas de paro casi en todas partes, con pocos casos (Aragón, Cantabria) de incremento más moderado, significativamente inferior a la media. En otras, en cambio (como el País Vasco), la evolución ha sido peor que en el trienio anterior.

Estas diferencias en el año no merman lo más destacado de la perspectiva territorial a lo largo de la crisis: ninguna comunidad autónoma llega ahora al 70 por 100 en tasas de empleo (cuando en 2007 había cinco comunidades por encima de ese valor y otras dos se situaban a poca distancia), hay ya ocho bastante por debajo del 60 por 100, cuatro por debajo del 55 por 100 y, peor aún, dos por debajo del 50 por 100. El comportamiento de las tasas de paro ha sido todavía más divergente: en 2007 había dos regiones con tasas más elevadas, del orden del 15 por 100, y el resto se situaba en una horquilla aproximada de entre el 10 y el 5 por 100; ahora hay dos regiones por encima del 30 por 100, nada menos que otras cinco por encima o rozando el 25 por 100 y un rango amplio de tasas en el resto de los casos, pero solo dos de ellas por debajo del 15 por 100.

Entrando ya en el estudio del mercado de trabajo en 2011 por grupos de personas, es visible que el descenso del empleo fue más fuerte, como en todos los años anteriores, entre los extranjeros y en los varones. Y siguió concentrándose en los jóvenes. El 27 por 100 de los empleos perdidos (en términos interanuales) en el cuarto trimestre de 2011 corresponde a personas de menos de 25 años de edad; si se recoge a los que tenían de 25 a 29 años en este cálculo, el impacto de las pérdidas de empleo en el conjunto se eleva al 52 por 100. En el otro extremo, los tres grupos quinquenales de edad

comprendidos en el tramo de 50 a 64 años lograron aumentar su volumen de ocupación, con porcentajes de crecimiento del 1,1, el 2,3 y el 3,1 por 100, respectivamente.

Los datos también muestran (de nuevo en consonancia con lo observado a lo largo de todo el periodo de crisis) un mayor impacto de la caída del empleo entre los varones; esta circunstancia se da en casi todas las edades, aunque las caídas relativas son bastante aproximadas en algunos grupos, en especial en el de 25 a 29 años, donde el porcentaje es prácticamente el mismo en ambos sexos. En contraposición a ello, un año más resulta visible el crecimiento de las ocupadas mayores, con 78.000 empleos más en los tres grupos femeninos comprendidos entre 50 y 64 años.

También es visible en los datos del año 2011, e igualmente en consonancia con todo el periodo de crisis, un retroceso del empleo más acusado en la población extranjera. Del total de 600.000 empleos perdidos en el último año, un 34 por 100 habrían correspondido a personas con nacionalidad extranjera. Un peso bastante más alto que el que estas suponen en el total de empleo, que había sido un 13,6 por 100 en 2010. La caída del empleo en 2011 alcanza por igual entre los extranjeros a los varones y a las mujeres, mientras que en la nacionalidad española el empleo masculino arrojó un descenso más pronunciado.

La pérdida de ocupación extranjera se tradujo, en parte, en la de población activa, con 80.000 personas menos. También se redujo el número de extranjeros mayores de 16 años, en casi 90.000 personas, resultado que condicionó el primer descenso en la población en edad de trabajar en España desde los años setenta del siglo xx. En 12 de los 20 países de origen de los extranjeros con mayor número de activos en España ese número descendió entre 2010 y 2011. Y en casi todos ellos también se redujo el número de personas de 16 y más años. Esto no implica que la peor posición de los extranjeros en el mercado de trabajo español vaya a producir una fuerte salida de estos, aunque puede ser capaz (como muestra el dato de 2011) de determinar un crecimiento más bajo y, con ello, una paulatina reducción de la población activa total.

La mayor gravedad de la situación de los jóvenes también se evidencia en que junto a una menor participación laboral hay también, con cierta frecuencia, ausencia de participación en el sistema educativo. Gracias a un mayor recurso a la formación, la cifra de los ajenos al empleo y a los estudios ha bajado de manera muy apreciable en los dos últimos años. Pero sigue habiendo más de 200.000 menores de 25 años en esa situación, y la cifra se eleva a 425.000 cuando se recoge también el tramo de 25 a 29 años. Los análisis europeos sobre jóvenes en esta situación apuntan a un claro mayor riesgo de exclusión, no solo de la vida laboral, sino también de la participación plena en la vida social, ciudadana, política.

Es positivo que los jóvenes en España recurran más a la formación como estrategia para mejorar su empleabilidad, porque el mayor nivel de estudios marca, en general, un menor impacto de la crisis. En el cuarto año de esta, el abanico de tasas de paro va del 23 por 100 en los estudios básicos al 12 por 100 en los superiores. En los jóvenes

esa “protección” es inferior, porque todas las tasas de paro son mayores que en el total de edades. Pero sigue siendo considerable.

El descenso del empleo en 2011 alcanzó tanto a los ocupados por cuenta propia como a los asalariados, y ello tanto en el sector privado de la economía como en el sector público: el total de los asalariados fue de 14,8 millones de personas, un 3,2 por 100 menos que en el año anterior; en el sector privado la pérdida fue del 3,7 por 100 y en el público del 1 por 100. Es importante recordar que tras la cifra global del sector público hay un comportamiento diferenciado del empleo en las distintas administraciones, con un aumento del 1,1 por 100 en el nivel autonómico y pérdidas del 5 por 100 tanto en la administración central como en las locales.

En el estudio de los asalariados por tipo de contrato se encuentra uno de los peores datos de 2011, que es la caída del empleo indefinido. En el cuarto trimestre del año se cifró en 389.000 personas menos que en el mismo trimestre del año anterior: la mayor bajada de todo el periodo de crisis. No hubo alivio, además, en un descenso más moderado del empleo temporal, que recogió una caída incluso algo más pronunciada que la de 2010. Y aunque ciertamente las caídas de empleo indefinido en el sector privado ya venían siendo altas, pero se compensaban en buena parte por su aumento en el público, el dato de 2011 muestra un empeoramiento indudable en todos los casos. El sector privado redujo el empleo indefinido en un 4 por 100 y el empleo temporal en un 3 por 100; hubo caídas en ambos casos de en torno a un 1 por 100 en el sector público. Todos estos movimientos resultaron en un aumento (aunque pequeño, de apenas dos décimas) en la tasa de temporalidad, que terminó el año 2011 en el 25 por 100; en el caso del sector privado, donde pasó del 25,1 al 25,3 por 100, se trata del primer aumento anual (tomando cuartos trimestres) desde 2005. La pérdida acumulada de empleo asalariado indefinido en este sector entre 2007 y 2011 asciende ya a 746.000 personas, con lo que el nivel se sitúa algo por debajo del que había en 2006.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

El análisis de los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo volvió a mostrar en 2011 una magnitud elevada. La EPA arrojó 17,3 millones de movimientos (entradas y salidas) de las personas entre las tres grandes categorías laborales contempladas: empleo, paro e inactividad. La comparación con una población total de 20 a 64 años en torno a 29 millones de personas y una población activa de 23 millones apunta a una peculiaridad bien conocida del mercado de trabajo español, que es su fuerte carácter procíclico, con rasgos diferentes en cada momento del ciclo: en las recesiones las salidas del empleo son altas; en las etapas expansivas, las entradas al empleo también lo son, pero también son llamativamente altos los flujos de entrada al desempleo.

En cuanto a su relación con la temporalidad, un reciente estudio del Banco de España basado en la Estadística de flujos de la EPA indica que ha aumentado la probabilidad de entrar al paro desde un empleo de carácter asalariado temporal. Esta era

entre 2005 y 2007 cuatro veces mayor que para un asalariado indefinido, y ahora es diez veces mayor. Asimismo, los resultados indican que en la mayor parte de los casos las salidas del empleo se producen a través de un contrato temporal, tanto en 2005-2007 como a lo largo de los cuatro años de crisis del empleo, lo que refuerza el significado de la rotación. También muestra resultados que apuntan a pocos cambios en el patrón de salidas del paro hacia el empleo derivados de la reforma laboral de 2010, aunque el menor nivel de salidas del paro hacia el empleo que se detecta en los dos últimos trimestres de 2011 (indicativo del repunte en la crisis) afecta sobre todo a las entradas en el empleo temporal, mientras que los flujos hacia el indefinido siguen mostrando un descenso menos pronunciado que en los dos últimos años. En cambio, sí se habría producido en 2011 cierto incremento del peso de las salidas del paro hacia el empleo en los casos de jornada parcial, especialmente entre los menores de 30 años, lo cual indicaría el impacto positivo de las medidas de impulso al contrato a tiempo parcial para jóvenes y parados de larga duración que se acordaron en el ASE y se recogieron posteriormente en el Real Decreto-ley 1/2011.

Los datos anteriores se refieren a flujos observados de un trimestre a otro, pero no recogen los que se producen en periodos más cortos donde, a tenor de las cifras de contratación registrada el número de movimientos es aún más elevado. Así, en 2011 se registraron 13.972.000 contratos nuevos y se convirtieron en indefinidos 461.000 contratos temporales firmados con anterioridad. Estas cifras son, pese al repunte en la destrucción de empleo y a ser ya el cuarto año de esta crisis, algo mayores que en 2010.

Fue un aumento muy ligero, exclusivamente originado en la contratación temporal, con un crecimiento del 1 por 100, mientras que la contratación indefinida descendió un 9,6 por 100. Aquí puede verse además que el mayor descenso relativo corresponde a los contratos de fomento, con una reducción del 8,5 por 100 en las conversiones y del 34,3 por 100 en los nuevos. En el indefinido ordinario, el descenso de conversiones y contratos iniciales fue muy parejo (5 y 6,2 por 100, respectivamente).

Esta distinta evolución de la contratación temporal y de la indefinida provocó un nuevo descenso del peso de los indefinidos sobre el total registrado. Del 11,9 por 100 en 2007 se ha pasado al 7,7 por 100 en 2011. Es cierto que entonces probablemente se había generado un alza extraordinaria en ese peso, por el efecto del programa de incentivos de la conversión de contratos temporales en indefinidos de la reforma de 2006. Pero en 2011 el dato ya está significativamente por debajo del correspondiente al periodo 2002-2005, en los que el citado porcentaje se situó en torno al 9 por 100.

Respecto al flujo generado por la actividad de las empresas de trabajo temporal (ETT), cabe mencionar que estas generaron 2,4 millones de contratos de puesta a disposición en 2011, algo más de 1 millón en la figura del eventual, 900.000 en obra o servicio y cerca de 100.000 de interinidad (en sus dos supuestos), que son las tres modalidades en que operan estos contratos. La cifra es muy similar a la del año anterior (1,96 millones de contratos), pero no lo es el número de cesiones de trabajadores, que

ha crecido en cerca de 100.000; un aumento que se viene produciendo a lo largo de todos los años de la crisis, donde la actividad de las ETT sigue ganando importancia.

La crisis ha reducido sensiblemente la duración media de los contratos temporales en las figuras susceptibles de celebrarse con vigencias más cortas y con ello, la duración media en el total de la contratación temporal inicial. Esta es ahora de 63 días, cerca de 16 menos que en 2007. Por otro lado, ese promedio resulta de una distribución por duraciones tal que, gracias a algunos contratos muy largos, se atenúa el efecto de los numerosos casos en que se trata de otros muy cortos. Un 37 por 100 de los contratos temporales firmados en 2011 tenía un plazo de un mes o menos (y casi un 22 por 100 de una semana o menos), porcentaje que se eleva hasta más del 60 por 100 en la modalidad eventual, donde cerca de un 35 por 100 se celebraron por una semana o menos.

Con estos datos parece claro que habría una apreciable rotación, y que esta podría haber aumentado con la crisis. Para aquilatar el fenómeno es preciso recordar el volumen de empleo temporal que arroja la EPA. Con ello se obtiene una ratio entre el volumen de contratos temporales y el número personas con contrato temporal de 3,6 contratos por persona al final de 2011. Una proporción algo mayor que antes (3,1 en 2007), lo que parece lógico al haber disminuido la vigencia media de los contratos temporales.

El fin del contrato temporal es, como se recuerda en sucesivas Memorias del CES, la vía de salida del empleo más frecuente en el total. Pero lo que caracteriza las salidas del empleo en los últimos años es la progresiva mayor importancia que ha cobrado el cese por despido. Acudiendo a los datos de 2011 sobre las causas de acceso a las prestaciones por desempleo, es notable el nuevo descenso de los despidos de la Ley 45/2002, y el aumento de los despidos objetivos, en concreto por causas económicas conforme al artículo 52.c) del ET. De los primeros se produjo un total de 560.870 en el año (siempre de acuerdo a las causas de acceso o reanudación de la prestación), un 10,7 por 100 menos que en 2010 (reduciendo su peso hasta un 11,8 por 100 del total de salidas), y de los segundos se produjo un total de 191.930, un 33,1 por 100 más que en ese año (incrementando su peso hasta el 4 por 100 de las salidas).

Prosigue, pues, la tendencia que se explicó en la anterior edición de esta Memoria, de descenso acentuado en el peso de los despidos “exprés”. Es posible además (aunque sin duda la crisis es el principal factor tanto del volumen de las salidas como de las vías por las que se producen) que se haya dado cierto trasvase entre estos y los despidos objetivos de carácter económico, trasvase que habría venido propiciado por la reforma de 2010.

El repunte en las altas de prestaciones por expediente de regulación de empleo (ERE) en 2011 se confirma en los datos específicos sobre esta vía de salida. Se solicitaron 22.445 expedientes, con un total de 372.167 trabajadores afectados, lo que supone un 21,8 por 100 más de expedientes y un 15,5 por 100 más de trabajadores que en

el año anterior. De esos totales, se autorizaron 21.107 expedientes para 342.381 trabajadores; otros 554 (referidos a 10.991 trabajadores) resultaron no autorizados y 784 (para 18.345 trabajadores) desistidos. De los autorizados, el 91,5 por 100 fueron pactados, con un número de trabajadores equivalente al 90 por 100 del total.

En esta evolución destaca, por otra parte, el aumento en las extinciones, que habrían crecido en algo más de 15.000 trabajadores afectados, un ligerísimo incremento de las suspensiones, y un importante crecimiento (en 22.300 afectados) de las reducciones de jornada por ERE. En esta evolución es visible también el empeoramiento al final del año, tanto en las extinciones como en las reducciones de jornada. Incluso las suspensiones, que en el total agregado del año tuvieron un perfil muy moderado en comparación con 2010, se dio un aumento muy fuerte desde julio de 2011, y más pronunciado todavía en el último trimestre del año, en correspondencia con el deterioro de la situación económica. De todas formas, el dato de enero de 2012 fue nuevamente más suave, lo que hace aconsejable esperar la información de los próximos meses para aclarar la tendencia.

La tendencia al aumento en todos los tipos de ERE está directamente relacionada con la crisis. El aumento en el total de trabajadores despedidos por ERE es continuo desde 2008; las suspensiones también, con un incremento espectacular en 2009, hasta situarse por encima de las 450.000 personas, más que en ninguno de los picos anteriores (en la crisis de los primeros años noventa y en la reconversión industrial de los ochenta); a su vez, las reducciones de jornada vienen creciendo de manera sostenida desde 2009. Y por esa relación con la crisis también tiene importancia recordar que estos dos últimos tipos de ERE tienen un importante significado como medidas defensivas, de preservación del empleo en las empresas en momentos difíciles. Por eso cabe reiterar que tanto las suspensiones como las reducciones de jornada podrían haberse impulsado desde 2009 por las diferentes medidas adoptadas al efecto, como son la bonificación de cuotas para las empresas, la reposición (o “contador a cero”) para los trabajadores en el derecho a prestación, la mayor flexibilidad en la reducción de jornada diaria para las empresas en los ERE de reducción y una mejor regulación del desempleo parcial para los trabajadores en estos supuestos.

1.2.3. Políticas de empleo

Las políticas de empleo adquieren especial relevancia en esta edición de la Memoria, por cuanto que la situación del mercado de trabajo en España se había deteriorado rápida e intensamente en un contexto de crisis. Gran parte de estas medidas tiene su origen en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE)¹, firmado el 2 de febrero de 2011 por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales CCOO y UGT, y que suponía

1. Para un mayor detalle sobre el acuerdo, véase en esta Memoria, capítulo II.2.1.2.

alcanzar un marco consensuado de reformas estructurales y en algunos casos coyunturales en distintos ámbitos, incluidas las políticas de empleo.

El repaso del año 2011 refleja así una profusión de medidas en el ámbito de las políticas de empleo muy amplia y diversa, pero carentes de sistemática, dando lugar a medidas contradictorias o solapadas, en algunos casos, y a medidas de corta vida, en otros. El resultado conjunto, con muchas medidas de corto alcance y reducido plazo de vigencia, parece que en principio habría tenido poco impacto en el mercado de trabajo.

De forma previa a las medidas adoptadas, hay que recordar que la política de empleo en España se enmarca necesariamente en la comunitaria. Encuadrado en el Semestre Europeo, el PNR de España de 2011 reconocía que el objetivo central de la política económica debía ser la creación de empleo, para lo cual se fijaba un objetivo de tasa de empleo del 74 por 100 para la población de entre 20 y 64 años a alcanzar en el horizonte 2020 y un subobjetivo del 68,5 por 100 para la tasa de empleo femenina.

A comienzos de año, y fruto del ASE, el Gobierno aprobó un Plan de choque, con efectividad a corto plazo, en el que se incluían medidas dirigidas a los colectivos más afectados por la negativa situación del mercado de trabajo, jóvenes menores de 30 años y parados de larga duración.

Pero quizás el elemento más novedoso durante 2011 fue la reforma de las políticas activas de empleo a través del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, también recogido en el ASE, y que suponía una reforma en profundidad del principal marco regulador de las políticas activas de empleo y una transformación de la concepción y objetivos de estas.

Continuando con este nuevo desarrollo del marco de las políticas activas de empleo, se aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, mediante el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, como marco normativo de coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado. La Estrategia pretendía ser el marco de referencia compartido a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo debían diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo, buscando un mayor encaje entre la competencia normativa de las políticas activas, que corresponde al Estado, con la de su ejecución, que corresponde a las comunidades autónomas. Todo ello con el fin de garantizar la unidad en la atención a las personas en todo el Estado, especialmente a las personas en situación de desempleo.

Aunque la Estrategia se sometió formalmente a las comunidades autónomas en la Conferencia Sectorial de septiembre y se aprobó en Consejo de Ministros, su desarrollo e incluso su plena asunción quedó condicionada al resultado de las elecciones generales.

En el mismo compás de espera quedó, pese a su aprobación en noviembre de 2011 en Consejo de Ministros, la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y

trabajadoras de más edad 2012-2014². Se trata de una pieza complementaria de la Estrategia Española de Empleo y de la reforma del sistema público de pensiones, incluyendo medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo dirigidas a favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de este colectivo y promover la reincorporación al mismo de aquellas personas que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

Por otro lado, además de otras medidas aprobadas a lo largo del año, el Gobierno aprobó distintas medidas dirigidas a los jóvenes. Así, en el marco del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, estableció ciertos cambios en el contrato de formación y aprendizaje orientándolo más al refuerzo de la cualificación profesional y a través del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, reguló las prácticas no laborales en empresas, que constituía una nueva herramienta de lucha contra el paro juvenil al facilitar la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas que hubiesen celebrado previamente convenios de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo.

Finalmente, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, ha incluido recientemente distintas disposiciones en relación con las políticas activas de empleo, principalmente en el ámbito de la intermediación laboral, la formación para el empleo y distintas medidas de estímulo a la creación y mantenimiento del empleo.

Por lo que se refiere al gasto en políticas de empleo, durante 2011 se destinó, como venía ocurriendo en los últimos años, un volumen importante de recursos públicos a la financiación de las políticas de empleo, cercano a 40.000 millones de euros. El grueso de la dotación presupuestaria (en torno a un 90 por 100) estaba destinado a las políticas de protección. De hecho, esta es una de las principales diferencias con la Unión Europea, donde el gasto en políticas activas se situó en 2009, último año de referencia, en el 35,9 por 100, mientras que en España supuso un 21 por 100.

El presupuesto de gastos para 2011, después de las correspondientes modificaciones presupuestarias ascendió a 39.272 millones de euros, casi 2.000 millones de euros más —un 4 por 100 más— que el previsto inicialmente. Uno de los principales cambios respecto al presupuesto del año anterior se centra en el menor volumen de gasto —13,4 por 100— destinado al programa de fomento de empleo, como consecuencia de los cambios introducidos en el sistema de bonificaciones, que iban en la línea de reducir el peso, en términos de gasto, de las bonificaciones sobre el total de las políticas activas. El otro cambio destacable es el aumento en un 6,8 por 100 del gasto presupuestado en formación profesional estatal, sin incluir la realizada en el marco de las

2. Resolución de 14 de noviembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014 (Estrategia 55 y Más).

escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. No obstante, es necesario matizar este dato, ya que considerando la formación para el empleo en su conjunto, incluidas las partidas anteriores y la formación realizada en el marco de las comunidades autónomas, este incremento sería tan solo de un 1,6 por 100. E incluso, considerando tan solo la formación dirigida a ocupados, se constata una fuerte reducción de los recursos.

La dotación presupuestaria inicial destinada en 2011 al desempleo fue de 30.140 millones de euros, casi un 81 por 100 del volumen total de recursos de las políticas de empleo. La necesidad de atender a un volumen creciente de perceptores de prestaciones por desempleo obligó a modificar la dotación presupuestaria alcanzando finalmente los 32.221,8 millones de euros. El gasto real en algunas partidas, sin embargo, habría superado el gasto presupuestado dando lugar a insuficiencias presupuestarias por valor de 409,1 millones de euros, concentradas en los subsidios por desempleo.

En marzo de 2012 se aprobó el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para este año, en un contexto de fuerte austeridad, lo cual se tradujo en el ámbito de las políticas activas de empleo en una importante reducción de su dotación presupuestaria respecto al año anterior, acentuándose aún más si cabe el actual desequilibrio existente respecto a las políticas pasivas de empleo. Así, las políticas activas de empleo se han dotado con 5.764,7 millones de euros, lo que supone un 21,3 por 100 menos respecto a 2011. El grueso de la reducción en el presupuesto de las políticas activas de empleo se ha concentrado en las transferencias a las comunidades autónomas para la gestión de estas políticas.

El balance del año respecto a la aplicación de las políticas activas de empleo permite constatar inicialmente que, como consecuencia de los cambios que supuso en este ámbito la Ley 35/2010, por la que se permitía a las agencias de colocación realizar tareas de intermediación con ánimo de lucro, durante 2011 se avanzó en la autorización de estas. Al cierre de esta Memoria, el número de agencias autorizadas ascendía a 327, de las cuales 65 estaban autorizadas por medios electrónicos pudiendo actuar en todo el territorio nacional.

Respecto al programa de Fomento de Empleo, y de forma adicional a las modificaciones de las que había sido objeto en los últimos años, también en 2011 se produjeron ciertos cambios que afectaron al sistema. El primero de ellos con relación a las medidas derivadas del Plan de Choque que incluía reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en el caso de contratación a tiempo parcial de desempleados jóvenes de hasta 30 años o parados de larga duración. El segundo, derivado del Real Decreto-ley 10/2011, en el que también se establecieron reducciones de las cotizaciones empresariales en los contratos de formación y aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20 años. Finalmente, la reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 3/2012, por su parte, también incluía nuevas bonificaciones.

Sobre la base de los datos disponibles a diciembre de 2011 referidos a este programa, se confirma el efecto que tuvo la reforma laboral de 2010 sobre el sistema de bonificaciones a la contratación, aunque en mayor medida durante la segunda mitad de 2010 que en el conjunto de 2011. Así, en 2011 un total de 213.932 contratos fueron objeto de bonificación, lo que supone un 30 por 100 menos que en 2010; de ellos casi un 79 por 100 fueron contratos temporales. Del conjunto de contratos indefinidos, el mayor porcentaje se concentró en las conversiones con un 53,2 por 100. En relación con el Plan de choque, y en concreto con el programa Prepara, desde febrero de 2011 en que se puso en marcha y hasta final de año se registraron 270.409 altas.

En el ámbito de la formación profesional, al cierre de esta edición de la Memoria, se habían aprobado 112 nuevas cualificaciones, con las que se alcanza un total de 664 cualificaciones sobre las 667 que estaban previstas para completar la primera fase. En paralelo a la aprobación de nuevas cualificaciones se está abordando la segunda fase de revisión y actualización de las cualificaciones aprobadas hace más de cuatro años, con el fin de detectar la idoneidad de las mismas y la adecuación de las competencias profesionales que describen en relación con las demandas del tejido productivo, así como el impacto sobre el conjunto de la actividad productiva.

Según datos provisionales del SEPE, el número de demandantes de empleo formados ascendió en el año 2011 a 180.712 personas, lo que supuso una reducción de cerca de un 25 por 100 respecto al año anterior. El perfil sociodemográfico del alumnado refleja la concentración mayoritaria de los participantes (64,4 por 100) en el grupo entre 25 y 45 años y en el que tenía un nivel de estudios bajo o muy bajo (44 por 100).

En términos de inserción de los trabajadores, los indicadores arrojan unos resultados similares al año anterior: el 60 por 100 del total de alumnos que iniciaron y concluyeron la formación encontró empleo durante el año 2011 (una décima menos que en 2010). Por tramos de edad, los mayores de 45 años encuentran más dificultades de inserción, seguidos de los jóvenes. En función del sector de actividad, el 71,6 por 100 de los alumnos formados correspondió al de servicios, el 22,4 por 100 al industrial.

Por su parte, con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, la formación de demanda alcanzó en 2011 a un total de 2.986.493 personas, un 7,8 por 100 más que el año anterior, siendo el tipo de formación predominante genérica, presencial y de nivel medio o superior. En cuanto al perfil sociodemográfico, de los 2.986.493 beneficiarios de 2011, este no se vio significativamente alterado respecto a años previos, siendo en su mayoría varones, dos terceras partes entre 26 y 45 años de edad y casi el 50 por 100 trabajadores cualificados. En función del tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes (36,5 por 100) provienen de empresas de más de 1000 trabajadores, aunque su peso va disminuyendo en favor de una participación cada vez mayor de las pymes.

Como se viene señalando en Memorias anteriores, una evaluación completa y rigurosa de las políticas activas de empleo es imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la eficacia de las medidas llevadas a cabo,

así como para detectar los fallos y debilidades de las mismas y poder introducir los cambios necesarios para revertir la situación. En cualquier caso, a pesar de reconocer la importancia de los ejercicios de evaluación, existen algunas dificultades para acceder de forma ágil y transparente a los resultados de las distintas actuaciones.

Si bien parece que en los últimos años el SEPE está realizando continuos esfuerzos para difundir esta información de forma clara con el objetivo de facilitar la evaluación de las políticas activas de empleo, el hecho de que las fuentes de origen de esta información sean los propios servicios públicos de las comunidades autónomas hace que la información en ocasiones esté incompleta y no tenga suficiente homogeneidad. En cualquier caso, resultan insuficientes como para valorar más allá de la utilización de los recursos asignados en determinadas acciones (indicadores de medios) y los resultados conseguidos a muy corto plazo sobre los beneficiarios potenciales de las mismas (indicadores de realización), sin que en general permitan detectar el impacto a medio plazo. De ello se deriva la necesidad de un mayor esfuerzo para desarrollar evaluaciones rigurosas de las medidas adoptadas, buscando efectos más allá del corto plazo.

Con los datos proporcionados de forma agregada por los Presupuestos Generales del Estado para 2012 en relación con las políticas activas y, en concreto, con el objetivo del fomento de la inserción y estabilidad laboral, se puede señalar que por ámbitos de actuación, los programas de formación y recualificación son los que han tenido un mayor número de beneficiarios, principalmente en la formación de ocupados. A continuación, en función del número de beneficiarios, están los programas de orientación profesional con un total de 482.135 personas durante 2011.

En relación con el ámbito de empleo y fomento de la contratación, se constata que las mujeres canalizan más del 50 por 100 del total de la contratación bonificada. Asimismo, la contratación bonificada indefinida representa aproximadamente una tercera parte del total. Finalmente, cabe destacar los resultados alcanzados en términos de inserción por los programas de formación y empleo (75 por 100), si bien absorben una cantidad importante de recursos en relación con el número de beneficiarios en comparación con otras actuaciones.

Por último, señalar que durante 2011, las comunidades autónomas continuaron reforzando las actuaciones en el ámbito de las políticas activas, tanto las financiadas con recursos estatales y cuyas competencias de gestión están transferidas, como aquellas desarrolladas en el marco de sus programas propios.

Los recursos estatales destinados en 2011 a la gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas con competencias asumidas fueron, tras las modificaciones en el presupuesto inicial, 3.101,5 millones de euros, lo que supuso un 1,4 por 100 más que en 2010. La mayoría de regiones destina el grueso de las transferencias estatales recibidas a programas de empleo, un 53,3 por 100, frente a programas de formación, 43,7 por 100. Dentro de los primeros, los planes de empleo suponen más del 50 por 100, seguidos de la inserción laboral de personas con discapacidad,

que concentran el 20 por 100 de los recursos, mientras que en los programas formativos, la formación a desempleados concentra el 55,5 por 100 de los recursos en relación, sobre todo, con la formación a ocupados, que absorbe un 25 por 100.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Desde que diera comienzo la crisis económica y financiera, el diálogo social en la Unión Europea ha sido intenso, habiéndose centrado, fundamentalmente, en afrontar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal en el empleo y el crecimiento. En 2011 se ha desarrollado en un contexto de intensificación de los problemas que se han puesto de manifiesto a raíz de la crisis y que pueden haber dificultado el propio desarrollo del diálogo social, que no ha dado como resultado acuerdos destacables a diferencia de años anteriores.

En el marco de las cumbres sociales tripartitas los interlocutores sociales debatieron sobre cómo lograr incrementar el empleo al tiempo que reducir el riesgo de pobreza y exclusión social. En el primer Foro Social Tripartito la Comisión y los interlocutores sociales europeos tuvieron ocasión de debatir sobre las políticas de flexi-seguridad, con el fin de servir para la preparación de una nueva Comunicación de la Comisión en esta materia. En el ámbito de las consultas, y en relación con la revisión de la Directiva de tiempo de trabajo, los interlocutores sociales acordaron abrir un proceso de negociación.

Por otro lado, y con el fin de cumplir sus compromisos en su tercer Programa de trabajo conjunto, los interlocutores sociales llevaron a cabo diversos estudios y análisis dedicados a aspectos diversos como el impacto en el empleo de las políticas de cambio climático en la Unión Europea, el grado de aplicación de los principios sobre flexi-seguridad y la implicación de los interlocutores sociales en este terreno, o la promoción del diálogo social en la Unión Europea y en los países candidatos.

2.1.2. España

La coyuntura extremadamente difícil en los ámbitos económico y del empleo que ha dominado 2011 ha llevado a los interlocutores sociales a intensificar el diálogo y la negociación para facilitar reformas consensuadas. El diálogo social ha arrojado en el año un balance con resultados muy relevantes en ámbitos clave, al tiempo que la falta de acuerdo en otros ámbitos no menos importantes, y, en todo caso, ha sido un factor de dinamización de los debates sobre las reformas que sería necesario abordar para contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo. Un relato de lo acontecido entre enero y diciembre de 2011, sin embargo, no agota un balance más completo

del diálogo social. En las primeras semanas de 2012 se han producido hechos tan significativos como la firma del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (II AENC), la firma del V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC) y también la aprobación, sin acuerdo previo ni consenso, de la reforma laboral articulada en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero.

El 2 de febrero de 2011, el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales CCOO y UGT, firmaron el ASE, que permitió, entre otros desarrollos, una reforma desde el consenso para garantizar la consolidación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Además de sus contenidos centrales en materia de pensiones, políticas activas de empleo y otras, y de compromisos de negociación en otros ámbitos, entre ellos uno de alcance bipartito para alcanzar una reforma consensuada de la negociación colectiva, el ASE supuso un mensaje en términos de capacidad para abordar reformas estructurales de calado desde el consenso.

Cabe mencionar, asimismo, los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo de inmigración e integración de regímenes de la Seguridad Social, entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. En la primera se alcanzó un consenso acerca de los aspectos sociolaborales del borrador del Reglamento de extranjería, en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. En materia de Seguridad Social, por su parte, se consensuó el borrador del Anteproyecto de Ley para la integración del Régimen Especial Agrario (REASS) en el Régimen General.

El intenso proceso de negociación llevado a cabo entre febrero y mayo por las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las empresariales CEOE y CEPYME para alcanzar una reforma consensuada de la negociación colectiva, para la que el ASE incorporaba una serie de criterios básicos, y pese a partir de un diagnóstico general acerca de los problemas del sistema de negociación colectiva, se dio por finalizado sin que se alcanzase un acuerdo. A ello le siguió la aprobación por el gobierno del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, que modificó numerosos aspectos del título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas volvieron a emprender negociaciones en los meses finales del año, dentro de un contexto de deterioro creciente de la actividad económica y del empleo, y caracterizado en el terreno político por las elecciones generales del 20 de noviembre y la posterior formación de un nuevo Gobierno. El diálogo bipartito desarrollado por aquellas entre el 9 de noviembre y el 9 de enero, dio como resultado acuerdos en varios ámbitos: la firma el 7 de febrero de 2012 del V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (ASAC), entre las organizaciones CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT; en materia de formación profesional para el empleo, donde acordaron mantener la prórroga de la vigencia del IV Acuerdo nacional de formación para 2012 y formalizar el nuevo Acuerdo en un

plazo máximo de seis meses, reafirmando la vigencia de los principios generales del sistema; en materia de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) y absentismo, donde alcanzaron un acuerdo sobre los principios generales esenciales para una nueva regulación, que trasladaron al Gobierno; y en otras materias, como el acceso a la jubilación anticipada y a medidas de prejubilación, prórroga de las medidas sobre bonificaciones y reposición de prestaciones por desempleo en el marco de los ERE; y una declaración sobre racionalización de los días festivos.

Especialmente destacable es la firma, el 25 de enero de 2012, del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC), que ha sustituido al primer AENC para 2012. El II AENC incorpora capítulos completos nuevos en materia de flexibilidad salarial, flexibilidad interna y sobre estructura de la negociación colectiva.

El II AENC incorpora, así, un capítulo completo nuevo en materia de estructura de la negociación colectiva y de flexibilidad interna, además de criterios sobre flexibilidad en materia salarial. Incluye también un capítulo nuevo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales. Por otra parte, contiene una serie de criterios en materia salarial que suponen cambios sustanciales con respecto al anterior, a partir de una llamada a adoptar medidas para orientar una evolución de los precios, de los salarios y de los beneficios empresariales distribuidos, más acorde con la evolución que estos vienen teniendo en las economías de la zona euro. Los firmantes han considerado que todas las rentas deben realizar un esfuerzo conjunto, de manera que tanto los salarios como los beneficios distribuidos evolucionen de forma moderada, a fin de que permitan dirigir una mayor parte del excedente empresarial a inversiones. Esta evolución posibilitará fortalecer la capacidad competitiva del tejido productivo español, incrementar cuota de mercado nacional e internacional, mejorando las exportaciones, y, como consecuencia, impulsar la actividad económica y la creación de empleo.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

Tras el mencionado proceso de negociación entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que se dio por finalizado sin que se alcanzase acuerdo, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. Dicha reforma afectó, entre otras materias, a la determinación de la estructura de la negociación colectiva y las reglas sobre concurrencia de convenios, al procedimiento negociador y a los mecanismos para solventar las controversias derivadas de la falta de acuerdo, al contenido mínimo de los convenios colectivos y a los sujetos legitimados para negociar. Las organizaciones sindicales y empresariales valoraron de forma globalmente negativa esta reforma de la negociación colectiva, si bien por razones en buena medida diferentes.

Pocas semanas después de la firma del II AENC, y ocho meses después de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2011, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. La nueva reforma laboral que, al igual que las reformas inmediatamente anteriores, no ha contado con consenso³, ha llevado a cabo una modificación extensa de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en aspectos clave de las relaciones de trabajo como, entre otras, las modalidades de contratación, la regulación de las medidas y procedimientos de la flexibilidad interna y de salida, la solución de discrepancias en los periodos de consultas en relación con medidas de flexibilidad interna, la intermediación laboral, los incentivos a la contratación o la formación profesional para el empleo.

Asimismo, ha incidido de nuevo en la negociación colectiva introduciendo algunas medidas que han afectado, entre otras y fundamentalmente, a las reglas de determinación de la estructura negocial y de concurrencia entre convenios, y a la vigencia del convenio denunciado hasta la firma de uno nuevo (ultractividad). Además, la reforma laboral de 2012 ha suprimido diversas medidas de las introducidas por el Real Decreto-ley 7/2011.

La reforma laboral ha concitado el rechazo frontal de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, quienes han considerado que socava los cimientos del ordenamiento laboral y contribuirá a la destrucción de más empleo, por lo que convocaron una jornada de huelga general el 29 de marzo, además de diversas manifestaciones, contra la misma; por el contrario, ha merecido una valoración general favorable por parte de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, quienes han considerado que supone un paso imprescindible y sustancial en la modernización de la legislación laboral que facilitará la creación de empleo.

Además de las reformas del mercado de trabajo y de la negociación colectiva hay que destacar, entre las normas de mayor relevancia en el ámbito de las relaciones laborales, la reforma del marco procesal laboral que tuvo lugar mediante la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS). Dicha Ley, que entró en vigor el 11 de diciembre de 2011, y que ha supuesto sin duda uno de los principales acontecimientos legislativos de los últimos años, ha contado entre sus objetivos principales el de establecer, ampliar, racionalizar y definir con mayor claridad el ámbito de competencia del Orden jurisdiccional social.

En el año ha habido otras normas asimismo muy relevantes, entre las que cabe citar los aspectos laborales contenidos en la reforma de la legislación concursal llevada a cabo por la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de

3. El Real Decreto-ley 3/2012, que no ha estado precedido de una negociación tripartita del Gobierno con los interlocutores sociales, no ha sido consultado ni informado previamente a estos. Tampoco lo fue el Real Decreto-ley 7/2011, de reforma de la negociación colectiva, aunque en este caso sí hubo un intenso proceso de negociación previa de naturaleza bipartita que finalizó sin acuerdo, como se ha señalado. También con anterioridad al Real Decreto-ley 3/2012 tuvo lugar, aunque con menor intensidad, una negociación bipartita en temas de interés, de cara a una eventual reforma laboral.

9 de julio, Concursal, o, en el ámbito de la participación y la consulta, la modificación de la norma de los comités de empresa europeos, materializada en la Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria. También hay que citar la reforma de la relación laboral especial de los empleados de hogar, aprobada mediante el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El cuarto año de duración de la crisis financiera y económica ha supuesto, de nuevo, un contexto de acentuada dificultad para el desarrollo de la negociación colectiva. En unas condiciones de debilidad de la actividad económica, se pasó de una desaceleración progresiva del ritmo de destrucción de empleo y de aumento del paro, en la primera mitad de 2011, a una acentuación en el segundo semestre.

En 2011 estuvieron vigentes, por último año, los criterios y recomendaciones contenidos en el primer AENC. Este acuerdo apuntaba a la estabilidad de precios como elemento clave y a un compromiso de evolución contenida de salarios y de excedentes, buscando un reparto equilibrado de los esfuerzos entre los agentes económicos, con el fin último de contribuir a impulsar la actividad y el empleo. El AENC establecía criterios y recomendaciones en dos capítulos: el primero, relativo al empleo y la contratación, la formación y la clasificación profesional, y otra serie de materias; el segundo, relativo a los criterios en materia salarial. Para 2011 establecía como referencia unos incrementos salariales entre el 1 y el 2 por 100, señalando que, dentro de estas referencias, los criterios para los incrementos salariales debían ser objetivos y tener en consideración las realidades específicas de cada sector o empresa.

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han mantenido en los últimos años un diálogo bipartito dirigido a propiciar soluciones a los conflictos planteados en unidades de negociación en las que estaban pendientes de firmar los correspondientes convenios colectivos por diversas causas. En la Comisión de Seguimiento del AENC 2010-2012 se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes de las cuatro organizaciones firmantes con el fin de analizar la situación de la negociación colectiva en general y, en particular, identificar los convenios colectivos de 2008, 2009 y 2010 cuya negociación estaba pendiente. A partir de un diagnóstico común acerca de la situación y los principales problemas de los procesos de negociación, las organizaciones empresariales y sindicales firmaron el documento conjunto “Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente”, mediante el que hacían una llamada para realizar el máximo esfuerzo con el fin de concluir la negociación colectiva pendiente, e instaban a las partes, sin menoscabo de su autonomía, a llegar a acuerdos, comprometiéndose a utilizar los medios más adecuados a tal fin con sus respectivas organizaciones.

La cifra de convenios colectivos de 2011 registrados hasta marzo de 2012 fue de 2.831, que afectan a 789.200 empresas y a algo más de 7 millones de trabajadores. Con respecto a 2009, último año del que ya se dispone de datos completos de registro, dichas cifras suponen el 50 por 100 de los convenios registrados, el 52 por 100 de las empresas y el 61 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva también en ese año, sensiblemente menores que las que se dieron en 2010.

Las cifras de 2011, con datos de registro a marzo de 2012, suponen asimismo 388.800 empresas y algo por encima de 1,4 millones de trabajadores menos con la negociación colectiva cerrada que los que había en 2010 con datos de registro a marzo de 2011, todo lo cual indica que el volumen de la negociación colectiva de 2011 que está pendiente de registrar, por diferentes causas, resulta sensiblemente superior al de otros años, sobre todo por las revisiones de convenios de ámbito superior a la empresa con vigencia plurianual. En 2011 han seguido produciéndose discrepancias en un buen número de unidades de negociación, fundamentalmente en torno a la determinación de los incrementos salariales, centradas sobre todo en las revisiones salariales de los convenios con vigencia plurianual de ámbito superior a la empresa, discrepancias que han venido dándose, en el contexto de la crisis, ya en 2009 y 2010.

En el “Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente”, además de actuar en relación con las situaciones diagnosticadas en relación con los convenios de años anteriores, las organizaciones firmantes se obligaban asimismo a desarrollar las actuaciones que les soliciten las partes para contribuir a la resolución de los conflictos existentes en la negociación colectiva de 2011.

Con la cautela aconsejada por la provisionalidad de los datos, los incrementos salariales pactados en 2011 se situaron en media en el 2,7 por 100. La activación de las cláusulas de garantía salarial se tradujo, de nuevo, en que el incremento salarial final fuese mayor que el inicialmente pactado (2,35 por 100), aunque la diferencia entre estos fue menor que en 2010. Por otra parte, la evolución de los precios al consumo se mantuvo alta en media anual, al situarse en el 3,2 por 100 (frente al 1,8 por 100 registrado en 2010), con la consecuencia de una pérdida de poder adquisitivo del 0,5 por 100.

Por segundo año consecutivo, el aumento salarial pactado en convenio se separó notablemente de la evolución efectiva del salario promedio de la economía que, en cambio, apenas creció debido fundamentalmente al efecto de la rebaja de los salarios del sector público y de la extensión de la destrucción de empleo a colectivos más cualificados y mejor remunerados. Esta diferente evolución de los incrementos salariales pactados y de los salarios efectivos determinó, al igual que en 2010, una deriva salarial de signo negativo.

En los 2.831 convenios con efectos económicos en 2011 que había registrados hasta el mes de marzo de 2012 se había pactado de media una jornada anual de 1.756,1

horas (equivalentes a 38,4 horas a la semana), 3,7 horas menos que en 2010. En los convenios de empresa la media de la jornada pactada había sido 1.705 horas, 1,9 menos que en los convenios de 2010, mientras que en los de ámbito superior se habían pactado 1.760,6 horas, 4,8 menos que en los convenios de 2010. Estas cifras, sin embargo, probablemente experimentarán variaciones (más pronunciadas en lo que respecta a 2011) a medida que se vaya completando el volumen de convenios registrados para esos años, ya que persiste una provisionalidad muy acusada en los datos.

Por su parte, la jornada media efectiva (JME) que recoge la Encuesta de Coyuntura Laboral del MEYSS fue en 2011 de 1.572,4 horas por trabajador y año, resultado de una JME a tiempo completo de 1.715,1 horas, 2,4 horas menos que en 2010, y una a tiempo parcial de 1.038,4 horas, 10,2 más que en el año anterior.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: EXTENSIÓN Y SOLUCIÓN

En 2011 se llevaron a cabo 777 huelgas, un 21 y un 22,4 por 100 menos que en 2010 y 2009, respectivamente. El número de conflictos se situó de nuevo por debajo de los 800, tras el repunte registrado en los años de crisis económica, que marcó un valor máximo en 2009. En las huelgas desarrolladas participaron 221.974 trabajadores⁴, lo que supone una reducción del 35 por 100 con relación a 2010 y del 66 por 100 con respecto a 2009. También fue menor la conflictividad de 2011 en términos de repercusión económica. Se perdieron 485.054 jornadas de trabajo, el 28 por 100 menos que 2010 y el 62 por 100 menos que en 2009. La media de jornadas no trabajadas por conflicto (624) fue también la más baja de los últimos años (682 en 2010 y 1.290 en 2009).

El impago de salarios ha seguido siendo, por tercer año, el principal motivo para convocar una huelga, frente a las motivadas por decisiones de regulación de empleo, que han descendido en 2011 con respecto a los dos años anteriores. Han aumentado las motivadas por despidos, sanciones y otras medidas de tipo disciplinario y han descendido las basadas en motivos no estrictamente laborales, principalmente por la caída de las realizadas contra medidas de política económica y social.

Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal firmaron, el 7 de febrero de 2012, el V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (V ASAC), con el principal objetivo de renovar la solución autónoma de los conflictos en ese ámbito, gestionada por la Fundación SIMA. Entre otras novedades, el Acuerdo prevé la aplicación general y directa de los instrumentos que regula sobre los sectores y las empresas incluidos en su ámbito de aplicación, la ampliación del elenco de conflictos colectivos susceptibles de ser gestionados mediante los

4. Dado que no existe obligación, por parte de las empresas, de comunicar a la autoridad laboral el número de trabajadores participantes en las huelgas, los datos de participantes que ofrece la Estadística de Huelgas y Cierres patronales del MEYSS se obtienen por las autoridades laborales provinciales a través de alguna de las siguientes fuentes: consulta directa a las empresas, consulta a las organizaciones empresariales y sindicales, o seguimiento de la huelga mediante encuestas.

procedimientos tramitados en el SIMA, dotar de mayor celeridad a los procedimientos, o introducir un mayor consenso en la configuración de las listas de mediadores y de árbitros, así como reforzar la dedicación y la formación continua de los mismos.

En 2011, último año de vigencia del ASEC IV, se tramitaron a través del SIMA 243 procedimientos, que afectaron a casi 6 millones de trabajadores, habiendo aumentado los conflictos con huelga y destacando las controversias en materia salarial, como la determinación del incremento o revisión de los salarios, así como las motivadas por medidas de reestructuración o reorganización de las empresas.

Por su parte, los conflictos colectivos presentados ante los órganos de resolución extrajudicial de ámbito de comunidad autónoma aumentaron de nuevo en 2011, hasta 5.360 expedientes, 165 más que en 2010. Dichos conflictos afectaron a 2,7 millones de trabajadores y a 168.985 empresas, un 15,5 por 100 menos y un 21,6 por 100 más, respectivamente, que en 2010. Los conflictos en materia de salarios, en bastantes casos reclamaciones por impago de las retribuciones, fueron los más abundantes en casi todas las comunidades. Por otra parte, los nueve órganos de ámbito autonómico que tienen competencias para la solución de conflictos individuales tramitaron 27.518 solicitudes de conciliación/mediación de este tipo, una cifra prácticamente idéntica a la que se dio en 2010 (27.703).

En cuanto a la conflictividad presentada ante los órganos administrativos de solución, las conciliaciones individuales (447.321) disminuyeron de nuevo en 2011 al igual que sucedió en 2010, si bien mucho más ligeramente, un 2,4 por 100 frente al 14,5 por 100 de este último, tras alcanzarse en 2009 la cifra máxima al menos de los últimos diez años. Dicha reducción se debió, en parte, al leve descenso de las de reclamación de cantidad, las más numerosas (233.040) en el conjunto de los motivos de intento de conciliación. Las conciliaciones individuales motivadas por despidos se mantuvieron prácticamente en la misma cifra, en torno a las 147.000. Por el contrario, las conciliaciones colectivas (1.448) volvieron a aumentar, esta vez un 13,5 por 100, que se suma al 16,2 por 100 de 2010, siguiendo una senda al alza desde que en 2009 se duplicaran y se truncara el continuado descenso que venían registrando.

2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 333.201 asuntos, 9.160 menos que el año anterior (casi un 3 por 100 menos). Los conflictos individuales, al igual que en 2010, experimentaron un descenso de un 4 por 100 con respecto al año anterior. Los conflictos colectivos, por su parte, aumentaron en 446 (un 17 por 100 más), incremento que probablemente se debe, en parte, a las controversias en relación con las revisiones salariales en los convenios colectivos de vigencia plurianual.

El volumen de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hasta finales de septiembre de 2011 fue de 879.923, casi 5.000 menos que en el mismo periodo del año anterior, de las cuales 90.301 fueron en materia de relaciones

laborales, 281.315 en materia de seguridad y salud laboral, 13.378 en empleo, 44.978 en extranjería, 429.516 en seguridad social y 20.435 en otras actuaciones (3.563 obstrucciones y 16.872 informes).

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Cuando comienza el último año de vigencia de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012), se plantea la necesidad de analizar los resultados conseguidos por un instrumento que, si bien no ha cumplido aún todas las expectativas iniciales, ha servido de impulso a las políticas sobre seguridad y salud en el trabajo. A finales de 2011, el Parlamento Europeo aprobó un informe sobre la revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria en el que se recuerda que el marco europeo de referencia en materia de salud y seguridad en el trabajo no permite por sí solo mejorar automáticamente las condiciones de trabajo, y que es fundamental una correcta aplicación de la legislación, en particular, a través de la participación de los trabajadores, los mecanismos de diálogo tripartito, la recopilación y difusión de datos, las campañas de sensibilización y la puesta en red de los servicios de formación e información, así como el control de la aplicación de la legislación en los Estados miembros.

La Estrategia Española ha entrado también en su último año de vigencia. El III Plan de acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012), que abarca el periodo de junio de 2010 a junio de 2012, persigue concluir aquellas medidas que quedaron pendientes, con la finalidad de alcanzar los objetivos marcados al comienzo de la misma. Del balance de las medidas adoptadas cabe destacar el informe publicado en 2011 sobre el “Análisis de situación de la investigación en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud laboral en España”, liderado por el INSHT, con el objetivo de perfeccionar el análisis, detección y eliminación de las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como el conocimiento de los riesgos nuevos y emergentes.

Entre las novedades normativas de 2011 cabe señalar la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de salud pública, sometida a dictamen del CES, que contempla medidas de actuación sanitaria en el ámbito de la salud laboral, estableciendo que los empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, participarán en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la salud laboral en los distintos niveles territoriales.

En 2011 disminuyó, por cuarto año consecutivo, el número de accidentes de trabajo con baja, registrándose 77.594 accidentes menos que en 2010, lo que supone un descenso del 12 por 100 respecto al año anterior. A diferencia de lo ocurrido en 2010, disminuyó ligeramente (un 0,3 por 100) el número de accidentes sin baja. En atención a la gravedad, en 2011 se registraron 520 accidentes mortales en jornada de trabajo, un 8,6 por 100 menos que el año anterior. Por su parte, los accidentes graves en jornada de trabajo disminuyeron un 13,5 por 100 con respecto a 2010.

Atendiendo al índice de incidencia, del conjunto de los 501.579 accidentes con baja en jornada laboral registrados en 2011, se produjo un total de 3.440 accidentes por 100 mil trabajadores, lo que supone un descenso del 8,6 por 100 con respecto al año anterior. Por encima de este índice de incidencia medio se situó la construcción, con 7.360 accidentes por cada cien mil trabajadores y la industria con 5.725. Por debajo de la media se sitúan el sector agrario, con un índice de incidencia de 2.706 y el sector servicios, con 2.692 accidentes por 100 mil trabajadores.

En 2011 las enfermedades profesionales aumentaron un 7 por 100, incremento superior al registrado en 2010 (de un 0,5 por 100), y a diferencia del año anterior, no solo aumentaron las enfermedades sin baja, un 14,3 por 100, sino que también lo hicieron las enfermedades con baja un 0,5 por 100. Siguiendo la tendencia de años anteriores, en 2011 no se registraron muertes por enfermedad profesional.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción: el elevado impacto social de la crisis

En el año 2011, las negativas consecuencias sociales de la crisis se reflejaban ya de lleno en los principales indicadores de bienestar, condiciones de vida y cohesión social, así como en la capacidad de las políticas sociales para hacer frente a una situación de unas características muy diferentes a aquella en la que fueron concebidas. En este capítulo se hace patente la enorme y creciente distancia que media entre los objetivos de las políticas y la realidad social que, en España, se aleja cada vez más de la idea del crecimiento inclusivo y sostenible preconizada por la Estrategia 2020.

El impacto social de la crisis en España se está traduciendo en el claro empeoramiento de las condiciones de vida de la población, el aumento de la desigualdad y el debilitamiento del Estado de Bienestar. A su vez, las consecuencias sociales de la crisis dificultan la recuperación, no solo por la drástica caída de la demanda interna que suponen, sino porque están dañando en gran medida el tejido social necesario para el tránsito a una economía más competitiva y sostenible.

Por su parte, la reacción de la sociedad española ante la crisis merecerá sin duda numerosos estudios a lo largo de los próximos años, pues está resistiendo unas condiciones económicas y de empleo muy desfavorables predominantemente a través de una dinámica de adaptación más que de conflicto, lo que demuestra que todavía cuenta con potentes resortes de cohesión social. A lo largo de 2011, la continuación de la crisis ha puesto a prueba su madurez democrática, la solidez de las estructuras del sistema de protección social así como de otros ingredientes de la cohesión y el bienestar social, como la solidaridad intergeneracional o la capacidad de sortear las circunstancias adversas, cuya importancia suele subestimarse en las comparaciones internacionales.

La mala situación económica se está traduciendo en un estancamiento del ritmo de formación de hogares y un nuevo descenso de la natalidad, mientras continúa avanzando el proceso de envejecimiento de la población. El magro crecimiento vegetativo de la población apenas se ve ya compensado por unos flujos migratorios que están cambiando de signo, pues 2011 registró por primera vez en mucho tiempo un saldo migratorio negativo: fueron más las personas que salieron de España que las que se establecieron en nuestro país. Por su parte, en contraste con el extraordinario crecimiento de la población que acompañó al anterior periodo de expansión económica, las proyecciones demográficas del INE para 2021 arrojan ya un declive que sería especialmente acusado en el caso de la población joven. Sin embargo, la incertidumbre al respecto es elevada, pues será la evolución de la oferta de empleo el principal factor determinante de la situación social en los próximos años, dependiendo de él la dirección que adquieran algunos componentes claves del crecimiento demográfico y económico, como el sentido de los flujos migratorios o el aumento de la participación laboral de todos los grupos de población adulta —con un amplio margen todavía para mujeres y personas mayores—, que a su vez revisten de enorme relevancia para contrarrestar los efectos del envejecimiento demográfico y para el propio sostenimiento de la protección social.

El diferente impacto de la crisis económica ha agudizado las diferencias entre países en lo que a la calidad de vida de sus ciudadanos se refiere. Las nuevas herramientas estadísticas que incorpora el proyecto de la OCDE de medición del bienestar (*Better life index*), que está sirviendo de modelo para abordar cambios en los organismos estadísticos europeos y nacionales, apuntan claramente a las principales debilidades que afronta todavía la sociedad española: la peor posición en lo que respecta a dimensiones tan importantes para el bienestar —y no menos para la economía y la competitividad— como los ingresos medios y el empleo; la calidad de la educación, la calidad del medio ambiente o las posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar. Otros indicadores, sin embargo, traslucen algunas fortalezas importantes de la sociedad española: un buen nivel de salud; un elevado sentido de la comunidad expresado sobre todo a través de la intensa solidaridad intrafamiliar; una calidad adecuada de la vivienda así como una buena posición relativa en el ámbito de la participación cívica.

Los principales indicadores sobre la situación económica de las familias confirmaron su deterioro en 2011: mermaron los ingresos medios, la capacidad adquisitiva, la riqueza y la capacidad de ahorro de las familias. También disminuyó la contribución de las Administraciones públicas al mantenimiento de la renta disponible de las familias pues, por lo que se refiere a las prestaciones económicas y a pesar del creciente esfuerzo en cumplir con las obligaciones en materia de pensiones de jubilación y supervivencia, la intensidad protectora del sistema sufrió un descenso considerable en 2011 por la no revalorización de las pensiones, a salvo de las mínimas y los complementos a mínimos y la decreciente cobertura de la protección por desempleo.

En cuanto a la aportación de las Administraciones públicas a la renta disponible de las familias en forma de bienes o servicios públicos no monetarios, de elevado valor redistributivo especialmente en el caso de la sanidad o la educación, esta se vio también afectada por la reducción generalizada de los presupuestos destinados a financiar el gasto social, que continúa durante 2012 proyectándose sobre prácticamente todos los ámbitos de las políticas sociales a que se dedica este capítulo y que, en algunos casos, puede estar afectando negativamente a las características del servicio. Todo ello puede estar cambiando las pautas de utilización de algunos servicios, como los educativos, los sanitarios o los de atención a la dependencia, aumentando el trasvase de usuarios del mercado privado al circuito público y también en el sentido inverso, lo que tiene repercusiones de distinta índole y encierra, en cualquier caso un riesgo importante de aumento de la desigualdad y de pérdida de cohesión social.

En esta deriva, la perentoriedad de los compromisos de estabilidad presupuestaria aceleró durante 2011 una serie de reformas en diversas áreas con hondas repercusiones en la calidad de vida y en la protección social de la población en España, si bien su impacto conjunto a medio y largo plazo aún resulta difícil de visualizar, en un momento en el que se siguen sucediendo las reformas. Sin embargo, parece claro que, en el corto plazo, la resiliencia de la sociedad española está siendo sometida a una difícil prueba, pues a los costes sociales directos de la crisis —cuyo máximo exponente es un nivel de desempleo sin precedentes— se le está añadiendo el impacto de las propias medidas adoptadas para superar dicha crisis.

De ahí que se haga necesario más que nunca un esfuerzo de consenso, transparencia y evaluación de las políticas que justifique la razonabilidad y el sentido de las medidas adoptadas, de cara a una población a cuyo bienestar actual y futuro afectan de lleno y cuya implicación en el proyecto es condición fundamental para superar una situación socioeconómica muy grave.

Al mismo tiempo, la expectativa de un periodo largo de ajuste reaviva la necesidad de innovación social, salvaguardando el equilibrio entre eficiencia y equidad, adoptando un enfoque global del efecto redistributivo del conjunto de las políticas sociales y mejorando la interacción entre las prestaciones monetarias, en especie y la red de bienes y servicios públicos.

1. La educación en la sociedad del conocimiento

España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020. En este contexto de importancia creciente de la educación, y más específicamente de la educación secundaria, España presenta todavía un retraso considerable con respecto a algunos problemas que deberían ser objeto de atención prioritaria. Especialmente preocupante es la alta incidencia del abandono escolar temprano en España (28,4 por 100), muy alejada tanto de la media de la UE-27 (14,1 por 100) como del objetivo europeo para el año

2020 (10 por 100). Esta situación, alarmante por sí sola, aún lo es más en el momento actual de crisis económica, pues el deterioro del mercado de trabajo ha agudizado los mayores problemas de inserción laboral de los jóvenes con menor nivel de formación. Para mejorar esta situación son necesarios mayores esfuerzos en promover la equidad, la extensión y la calidad de la educación en todos sus niveles, habiéndose demostrado la importancia a este respecto de la educación primaria, dónde comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO que conducen al abandono escolar temprano. De ahí que, incluso en el contexto actual de recesión económica y austeridad presupuestaria, sería necesario que no disminuyera el esfuerzo presupuestario destinado a educación, que se hiciera un uso más eficiente de los recursos y que se priorizaran las medidas y las acciones dirigidas a reforzar las políticas de prevención y lucha contra el fracaso escolar.

En los dos últimos cursos se asiste a una cierta inversión de la negativa tendencia de los años anteriores, pues se produjo una ligera disminución del fracaso escolar y

El sistema educativo español ante las prioridades de las políticas europeas

del abandono escolar temprano, aumentando los jóvenes que completan su educación post-obligatoria. Sin embargo, la mayor permanencia en la escuela posiblemente esté más relacionada con el empeoramiento de la empleabilidad de estos jóvenes poco cualificados durante la crisis, que con una mejoría en los factores de expulsión del sistema educativo. Además, el aumento del alumnado de las enseñanzas obligatorias y postobligatorias, está confluyendo en el tiempo con fuertes restricciones presupuestarias, cuyo efecto sobre el éxito escolar está por ver.

En anteriores Memorias ya se analizaron los peores resultados que, en términos de rendimiento, arroja el sistema educativo español en el contexto europeo comparado medido a través de los informes PISA de la OCDE. Además, los últimos datos siguen corroborando la notable diferencia en la incidencia de los diferentes indicadores de carencias educativas por comunidades autónomas que, aunque respondan a complejas y diversas realidades educativas, económicas y culturales, también son indicativas de que hay medidas más eficaces que otras para abordar un problema que debe ser afrontado en común por todos los responsables de la educación. Con todo, parece que son las propias expectativas educativas del alumno, lo que ocurre dentro de la escuela y del aula y el estar rodeado de personas con niveles educativos más altos los factores que mayor influencia ejercen en los rendimientos educativos del alumnado, por encima de la titularidad del centro, la comunidad autónoma en la que se viva o condiciones personales del alumno como su sexo, nacionalidad u origen o el nivel socioeconómico de los padres. Ello conduce a la necesidad de profundizar en la autonomía de los centros y apostar por la atención individualizada de los alumnos.

La alta prevalencia en España del abandono escolar temprano tiene su reflejo en el reducido número de graduados en enseñanzas postobligatorias respecto a los países de

nuestro entorno. Sin embargo, la evolución de la distribución de la matrícula en bachillerato y formación profesional se va equilibrando con el paso del tiempo, sobre todo a partir de la llegada de la crisis. Desde entonces, las mayores dificultades de inserción laboral de los que carecen de formación postobligatoria, junto con algunas medidas para el impulso de la formación profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria. Además, la menor proporción de titulados medios en España es debida fundamentalmente a la insuficiente proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional, a lo que se añade el tradicional desajuste entre la oferta y demanda de cualificación, con el conocido efecto de sustitución de los titulados superiores sobre el empleo de los titulados medios. Este desencaje explicaría, en parte, la peor empleabilidad de la formación profesional, el mayor impacto en este tipo de titulados de los ciclos económicos recesivos, y la devaluación social de esta opción que incide, a su vez, en las decisiones de los jóvenes.

Ante la importante incidencia del fracaso y abandono escolar temprano en España, en los últimos dos años se han llevado a cabo modificaciones en la ordenación del sistema educativo, como las abordadas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible o el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. El objeto de esta reforma es permitir la continuidad de los jóvenes en el sistema educativo y aumentar el éxito escolar, aunque tanto la ampliación y reforma de la oferta educativa dirigida a los alumnos de 15 años, como las modificaciones en las enseñanzas de formación profesional, han sido aplazadas ya entrado el año 2012 por las medidas adoptadas en la Conferencia sectorial de educación del mes de abril.

En lo que se refiere a la educación universitaria, en los últimos años se vienen produciendo profundos cambios, inducidos tanto por las reformas emprendidas, como por la voluntad de convergencia con otros sistemas de enseñanza europeos. En este sentido, en 2011 se ha establecido el Marco español de cualificaciones para la educación superior (MECES), se ha aprobado una nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, y se ha establecido un marco jurídico general que permita el reconocimiento de las diferentes enseñanzas de la educación superior (las universitarias, las de formación profesional y las de régimen especial) y promover con ello, una mayor movilidad entre ellas.

En muy poco tiempo, las universidades han realizado un extraordinario esfuerzo para adaptarse a las nuevas previsiones legales y del EEES. Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma se puede dar por completada. Sin embargo, la distribución de los nuevos títulos de grado y máster por ramas de conocimiento es sensiblemente parecida a la de los antiguos títulos de primero y segundo ciclo, salvo en Ciencias de la Salud; y parece que la reforma universitaria tampoco ha sido capaz de corregir el excedente de oferta de

enseñanza universitaria existente. En este sentido, las últimas medidas de contención del gasto que afectan a las enseñanzas universitarias, prevén racionalizar el número de titulaciones de grado mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos.

España cuenta con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (40,6 por 100), alcanzando ya en 2010 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020. Con carácter general, los estudios superiores mejoran la relación de los titulados con el empleo, su estabilidad y sus condiciones salariales, si bien los titulados españoles tienen mayor riesgo de desempleo, es menor su diferencial salarial respecto a otros niveles educativos y, entre los que trabajan, es superior la proporción de universitarios españoles sobrecualificados a la de la UE-27.

Por otro lado, el sistema universitario ha pasado a ser en España un elemento fundamental del Sistema de Ciencia y Tecnología. En 2010, las universidades ejecutaban el 28,3 por 100 del gasto total en I+D, acogían al 37,5 por 100 del personal que trabaja en I+D y al 48 por 100 de los investigadores, y producían el 63,4 por 100 de los artículos científicos. En cambio, solo representan el 13,1 por 100 de las patentes. Las cifras de gasto en I+D en España no habían variado en 2010 sustancialmente respecto al año anterior. Sin embargo, los sensibles recortes presupuestarios de 2011 y 2012 se dejarán sentir inevitablemente en los próximos años y, en este contexto, España se alejará más de la inversión en ciencia y tecnología realizada por la media de la UE-27. Como avances reseñables en el marco legislativo, hay que destacar la nueva regulación de las enseñanzas de Doctorado y la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación.

En suma, por lo que al sistema educativo reglado se refiere, los esfuerzos han de ir dirigidos, de forma prioritaria a reducir la alta tasa de abandono escolar temprano, y mejorar el rendimiento en la escuela, particularmente en las áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura así como a incrementar el número de jóvenes que completan estudios postobligatorios. Asimismo, es importante ampliar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas.

Algunos de los desafíos a los que se enfrenta el aprendizaje permanente en España son la rapidez con que las cualificaciones se quedan obsoletas en contraste con la mayor frecuencia de trabajos que requieren un nivel alto de cualificación y el elevado vo-

El reto del aprendizaje permanente

lumen de trabajadores con baja cualificación o que han abandonado sus estudios. Además, el reto que supone el envejecimiento de la población, la alta incidencia de la exclusión social, y la escasa participación de la población adulta de mayor edad y de los jóvenes con escaso nivel educativo aconsejarían fomentar el aumento la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente, que en España no alcanza el 15 por 100 establecido como referencia por la Estrategia 2020.

Los Marcos de cualificación para el aprendizaje a lo largo de toda la vida son un instrumento para promover y mejorar el acceso de todos al aprendizaje permanente

y la participación en el mismo, así como el reconocimiento y el uso de las cualificaciones a nivel nacional y comunitario. Estos Marcos están basados en “resultados de aprendizaje” y se encuentran íntimamente relacionados con dispositivos tendentes a la flexibilización y comunicabilidad entre subsistemas de cualificación diferentes, respecto de los cuales los marcos tratan de desempeñar una función de integración, como por ejemplo la evaluación y acreditación de los aprendizajes informales y competencias adquiridas en la vida laboral, o las referentes a la progresión mediante sistemas de acumulación/transferencia de créditos. En este sentido, en España se ha puesto en marcha el Programa Acredita, que está dirigido a evaluar y acreditar a los ciudadanos las competencias profesionales que no tengan reconocidas oficialmente por haberlas adquirido a través de la propia experiencia laboral o de sistemas no formales de aprendizaje. Finalmente, aunque la Unión Europea introduce un calendario para que los países relacionen sus sistemas nacionales de cualificación con el Marco europeo de cualificaciones antes de 2010, España aún no lo ha desarrollado íntegramente. Sin embargo, sí se ha desarrollado el MECES, se ha establecido un marco general de reconocimiento de estudios en la educación superior, y se han realizado numerosas reformas para aumentar la flexibilidad del sistema de educación español.

El sistema educativo es uno de los cauces que la sociedad de la información ha de tomar para dar lugar a una verdadera sociedad del conocimiento, pero también le plantea importantes desafíos, pues la escuela debería enseñar a interpretar y usar críticamente los contenidos y recursos digitales, y debe enfrentarse con riesgos vinculados a la llamada economía de la atención, especialmente en las etapas educativas más tempranas. Sin embargo, los últimos datos disponibles con relación a la digitalización de las aulas en España, muestran la mejora de la dotación tecnológica de los centros educativos, en casi todos los niveles de enseñanza.

La alfabetización digital es también importante para los adultos, como factor de inclusión social. En este sentido, las competencias digitales de los españoles se sitúan cercanas, en términos generales, a la media europea aunque aún distantes de los países más avanzados como los Países Bajos o los nórdicos. Además, parece detectarse en España una gradual madurez de la implantación de la sociedad de la información que se refleja en el uso más práctico que empresas e individuos hacen de Internet. Finalmente, también parece que están cambiando algunas formas de consumo de los contenidos culturales. Así, por ejemplo, más de la mitad de la población española es lectora digital, si bien se trata sobre todo de lectura de contenidos específicamente digitales como webs o foros y en mucha menor medida de libros.

Por último, hay que recordar el debate suscitado a lo largo de 2011 a raíz de los cambios introducidos por la Ley de Economía sostenible y desarrollados por el Real Decreto 1889/2011, de 30 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento de la Comisión de Propiedad Intelectual, en los elementos que conciernen a la propiedad intelectual en el ámbito de la descarga de contenidos culturales a través de medios telemáticos.

2. Vivienda y cohesión social

Como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, en 2011 empeoró considerablemente la capacidad de las familias de adquirir una vivienda, así como de hacerse cargo de los gastos de mantenimiento de la misma, siendo hasta ahora escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de revertir esta situación. Así, el exceso de vivienda pendiente de venta parece coexistir con una necesidad de alojamiento insatisfecha, a la que tampoco responde de forma suficiente el mercado en alquiler, ni el de la vivienda protegida, dada la escasez del primero y la falta de adecuación del segundo a las necesidades residenciales de parte de la población.

La calidad de las viviendas también se resiente con la crisis, pues para un sector de la población es cada vez más difícil mantener sus viviendas en condiciones dignas y adecuadas desde un punto de vista habitacional.

El acceso a la vivienda y su mantenimiento

Además, tanto la crisis económica, como la evolución del mercado de la vivienda continúan teniendo un efecto sobre el aumento de la carga que representan los gastos de la vivienda sobre los ingresos. Así, mientras que la proporción de población que tiene problemas de sobrecarga (los gastos de vivienda superan el 40 por 100 de sus ingresos) ha aumentado desde 2006 casi 5 puntos porcentuales, alcanzando al 11,2 por 100 de la población en 2010, en la mayoría de los países de la Unión Europea el efecto de la crisis en esta sobrecarga ha sido muy ligero. Este problema se concentra de forma preocupante entre la población por debajo del umbral de la pobreza (41,2 por 100), por lo que aumentan los problemas de muchas familias para mantener la vivienda en la que residen, pero especialmente en el caso de las que tienen menos ingresos, incrementándose con ello el riesgo de verse obligadas a abandonarla.

Para dar respuesta a la situación especialmente difícil de estas personas, este año se han aprobado nuevas medidas, que intentan atenuar este importante problema. Así, en relación con los deudores hipotecarios, se ha elevado el umbral de inembargabilidad, se ha aumentado del 50 al 60 por 100 del valor de tasación el límite mínimo para la adjudicación del bien, y se han establecido algunas medidas para paliar el problema de los desahucios para las personas en riesgo de exclusión social. Por otro lado, aumenta el tratamiento diferencial ante los impagos según el régimen de tenencia de la vivienda en la que se reside, pues la nueva normativa que introduce mayor agilidad en los procedimientos de desalojo de los inquilinos, con el propósito de fomentar una oferta más segura de viviendas en alquiler en el mercado, podría aumentar más el riesgo de exclusión en la actual coyuntura económica, teniendo en cuenta que en España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica.

La crisis económica en 2011 ha seguido limitando las posibilidades de acceso a la vivienda en sus diferentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en

propiedad, el mercado inmobiliario español continuó enfrentándose a una situación difícil, marcada por las dificultades que atraviesa el mercado de trabajo y la evolución del crédito. Este año, a pesar del descenso acumulado del precio de la vivienda en propiedad, el crecimiento del desempleo, sobre todo juvenil, junto al aumento del grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer para acceder a una vivienda en propiedad, agudizado por la restricción en el acceso al crédito y el encarecimiento de las nuevas hipotecas, está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares y un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes.

Por otro lado, un año más el alquiler como forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritario en España, aunque el exceso de vivienda nueva pendiente de venta y las dificultades crecientes para acceder y mantener una vivienda en propiedad, podían haber ayudado a dinamizar este mercado, dadas las mayores posibilidades que ofrece esta opción de disminuir el endeudamiento de los hogares y permitir una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos o necesidades residenciales de la unidad familiar. Es decir, ni la crisis económica, ni la debilidad del mercado de la vivienda en propiedad, ni el descenso en los precios del alquiler, o las diferentes medidas de fomento del alquiler adoptadas por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años, han cambiado significativamente esta tendencia. Además, se detecta una falta de adecuación de los requisitos de acceso al mercado de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales de parte de la población, pues sus elevados precios siguen siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. En el actual contexto de crisis, esta situación, unida a la exigua oferta existente de la vivienda protegida en alquiler puede estar aumentando la insuficiencia de la vivienda social.

La calidad de vida de la población depende también en gran medida del entorno en el que se habita. La contaminación urbana, la exposición frecuente a ruidos o los malos olores ambientales, pueden provocar malestar, molestias respiratorias, alteraciones psicológicas, etc. Aunque la calidad de la vivienda y del entorno, en líneas generales, mejoró considerablemente en España en las últimas décadas, estos y otros problemas, como la suciedad o el vandalismo, siguen presentando notables diferencias geográficas, marcadas principalmente por el tamaño del municipio. Si bien las ciudades concentran buena parte de los problemas socioambientales, en la medida que los fenómenos de segregación y exclusión social o los impactos por contaminación son esencialmente urbanos, en una nueva concepción de la ciudad conocida como “smart city”, las ciudades encierran también una parte importante de las soluciones, al concentrar más población con elevado nivel educativo, recursos económicos y posibilidades de creatividad e innovación, que pueden estimular un crecimiento urbano más sostenible e integrador.

Sostenibilidad de la vivienda y calidad del entorno urbano

Por otro lado, la rehabilitación de las viviendas existentes tiene un gran potencial para mejorar la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. Sin embargo, el ligero crecimiento de los visados de reforma o ampliación desde 2009 se frenó en 2011, a pesar de que la apuesta por la rehabilitación se intensificó durante este año a través de la aprobación de nuevas medidas.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

La coyuntura de crisis que ha seguido caracterizando aún el año 2011 hace si cabe más necesario adoptar un enfoque de sostenibilidad en todos los ámbitos, y, en el caso concreto del medio ambiente, también a cualquier escala geográfica, puesto que toda acción sobre los recursos naturales tiene repercusiones o impactos globales.

Dada la complejidad que alcanza la gestión política de las cuestiones ambientales en España, la Memoria incide esta vez en el enfoque autonómico, teniendo en cuenta el análisis realizado específicamente este año por el CES sobre esta cuestión a través de su Informe 1/2012. Así, la distribución competencial en materia de medio ambiente configura una amalgama de objetivos, instrumentos y niveles de protección ambiental dispares que invitan a impulsar la coherencia de las políticas interterritoriales y mejorar el desacoplamiento entre consumo y daños ambientales. Esta heterogeneidad se hace especialmente patente en algunos ámbitos, como la gestión de los residuos, la depuración de aguas residuales urbanas o la contaminación atmosférica. En el caso de los espacios naturales protegidos, tanto la distribución como la gestión siguen patrones muy diversos en el territorio nacional, que obedecen no solo a las diferentes realidades naturales sino a factores como el distinto grado de desarrollo o aplicación de las correspondientes políticas.

Este ha sido un año especialmente significativo con relación a las iniciativas orientadas a combatir o buscar una adaptación al cambio climático, puesto que en 2012 finaliza el primer periodo del Protocolo de Kioto y, pese a la mejora de resultados europeos

Políticas relacionadas con el cambio climático

respecto a las emisiones de gases con efecto invernadero, sobre todo como consecuencia de la desaceleración económica provocada por la crisis, hay aún un largo recorrido hacia su reducción global y la implicación definitiva de los países con mayores cuotas de responsabilidad en este asunto. Sin embargo, la Cumbre de Durban no ha conseguido afianzar resultados alentadores en esa línea, postergándose hasta 2015 la adopción de un acuerdo vinculante y a 2020 su aplicación.

Respecto a la oportunidad que brinda la necesaria adaptación del sector productivo al desarrollo sostenible, hay que señalar la creciente importancia que van alcan-

Innovación y protección ambiental

zando las nuevas tecnologías aplicadas a optimizar los resultados productivos en términos de sostenibilidad. Pese a la dificultad del momento actual, las empresas van asumiendo cada vez en mayor medida este cambio, más allá

del obligado cumplimiento de la normativa, tanto desde el punto de vista del ahorro vía reducción del consumo de recursos, como por la necesidad de mejorar la relación con unos clientes y consumidores cada vez más sensibles hacia esta perspectiva. Estas tecnologías han tenido también su efecto en el buen comportamiento de otros sectores, como el doméstico con relación a la reducción del consumo de recursos (agua y energía), el agrícola, por la disminución del uso de fertilizantes y productos fitosanitarios, o el pesquero, por el aumento del valor añadido de las capturas frente a una infraestructura en retroceso. El sector transporte, sin embargo, continúa incrementando su contribución a la contaminación atmosférica, mientras los avances en intermodalidad apenas son apreciables.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

El año 2010, último sobre el que el INE ha publicado datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), supuso una nueva profundización en la tendencia decreciente del gasto de las familias en España. Así, la tasa de variación de ese gasto alcanzó un valor del 3,6 por 100 negativo sobre el año anterior, que había dejado a su vez una tasa del 5 por 100, también de signo negativo. La comparación de este dato con los arrojados los años anteriores al surgimiento de la crisis económica proporciona una imagen clara del cambio que aquella ha supuesto en las economías familiares y en las pautas de consumo. Además, los últimos datos del Indicador de Confianza del Consumidor (ICC), publicados en marzo de 2012 no permiten hacer previsiones de mejora de esta situación; en febrero de 2012, con 58 puntos, había caído, tras una trayectoria anual de bajada, a niveles similares a los del primer trimestre de 2009, momento de fuerte pesimismo de los ciudadanos. Por ello, es muy probable que los resultados de la EPF de 2011 no solo no muestren una situación mejor, sino que avalen las previsiones más negativas.

De acuerdo con los datos del último barómetro de 2011 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), los españoles afirman que la crisis económica les está afectando de manera importante (6,6 en una escala de 0 a 10). Por ello, reconocen que han modificado sus costumbres en casi todos los terrenos de la vida diaria donde intervienen pagos. Así, exceptuando el capítulo de la educación, que en 2010 incrementó su gasto medio en los hogares, el resto de las partidas se han ido acomodando a la nueva situación financiera de estos —y al pesimismo sobre las perspectivas económicas— reduciéndose año tras año la cantidad de dinero que las familias les dedican. Desde el comienzo de la crisis, los transportes, el equipamiento de las viviendas, la hostelería y los artículos de vestir se han convertido en los principales elementos de ajuste, lo que significa que las familias han optado por aplazar los grandes gastos, como los que suponen la compra de vehículos, muebles y grandes electrodomésticos, así como por reducir algunos de los más superfluos.

Evolución de las pautas de consumo

En 2010 la mayoría de los hogares gastó menos dinero o mantuvo la misma pauta que en 2009, con la excepción de los que tienen las rentas más altas. De acuerdo con los datos de la EPF, solo las familias que cuentan con unos ingresos mensuales superiores a cinco mil euros incrementaron su gasto en consumo (7 por 100 de variación) mientras que las demás lo redujeron, sobre todo aquellas con menos recursos. Esta circunstancia se da además en un contexto de descenso general de las rentas familiares, que ha supuesto un notable incremento del número de hogares con rentas bajas y un descenso no menos importante de la cantidad de familias con rentas altas, lo que se traduce en un empeoramiento del nivel de vida de la mayoría. A lo largo de los años de crisis económica las diferencias entre los modelos de consumo asociados a los ingresos parecen haberse incrementado siquiera levemente, lo que, unido a la mayor contención del consumo en los hogares con menos rentas, permite hablar de un avance de la desigualdad desde el punto de vista de esta dimensión de la calidad de vida.

Desde la perspectiva de la protección de los consumidores y usuarios, el año 2011 ha dejado pendientes varias líneas de avance. La reforma de la ley concursal, que había creado expectativas en torno a la inclusión de mecanismos específicos para el tratamiento

*Protección de los
consumidores*

de los casos de sobreendeudamiento familiar, finalmente no recogió novedades en ese sentido, limitándose a posponer la redacción de una ley específica de sobreendeudamiento de los consumidores. Por otra parte, no se llegó a aprobar la ley de servicios de atención al cliente, que fue objeto de Dictamen 8/2011 por parte del CES y que debe suponer una mejora de las condiciones en las que los consumidores y usuarios realizan consultas y operaciones no presenciales.

5. Protección social e inclusión social

El debate sobre la situación y el futuro de la protección social en la Unión Europea no ha dejado de estar presente en un año como 2011, marcado por el claro protagonismo de los indicadores macroeconómicos y su evolución en el contexto de la crisis. Los mecanismos institucionales europeos de coordinación en protección social e inclusión social seguían discurriendo cada vez más en paralelo a la Estrategia 2020, al tiempo que en diversos países —entre los que se cuenta España— se llevaban a cabo ambiciosas reformas en este ámbito. La relación entre la crisis económica y la protección social se estrecha, teniendo en cuenta la intensidad de la crisis financiera internacional, su distinta incidencia por países dentro de la Unión Europea y el hecho de que algunos instrumentos de la protección social figuren entre los objetos preferentes de las reformas estructurales que se señalan como necesarias para remontar la situación económica actual, especialmente en los países con más dificultades, para los que, a su vez, la necesidad de superar su situación económica y de empleo en un plazo no muy lejano es imprescindible para seguir manteniendo los fundamentos de las estructuras del bienestar.

5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

El panorama de la protección social en la Unión Europea sigue distando mucho de ser homogéneo, en coherencia con la diversidad de sistemas que arroja el amplio concepto del “modelo social europeo”. Los datos comparados más recientes de Eurostat se remontan a 2009, un año que permite ya observar claramente los efectos de la crisis en el gasto en protección social: en términos de PIB en el año 2009 se habría producido el mayor salto interanual de aumento del esfuerzo en protección social desde que se dispone de esta serie de datos de Eurostat.

El gasto social en la UE-27 habría pasado del 26,7 por 100 al 29,5 por 100, mientras que en España, habría pasado de representar el 22,1 por 100 del PIB en 2008 al 25 por 100 del PIB en 2009, en paralelo al abrupto descenso registrado por este último indicador en ese año. El salto también fue importante considerado tanto en términos reales como en unidades de poder adquisitivo.

En el caso de España, el 50,3 por 100 del aumento del gasto en prestaciones sociales en 2009, según la metodología de Eurostat, obedeció al incremento del gasto en la función desempleo, reflejando el enorme impacto de la crisis en el mercado de trabajo ya en aquel año. Ello agudizó la habitual preponderancia de la protección por desempleo en el total del gasto en protección social español, contemplado según sus distintas funciones, de modo que todas las demás pesaban menos en el conjunto del gasto que en la media de la Unión Europea, a excepción de la de supervivencia (viudedad y orfandad) y la sanitaria (que se encontraba prácticamente a la par). Mientras en España, en términos comparados, el gasto en la función vejez (jubilación y atención a la dependencia) y supervivencia arrojaba incrementos muy contenidos, en línea e incluso menores que los registrados en la media de la Unión Europea, las prestaciones por desempleo mostraron en 2009 un gran incremento en términos de gasto, en consonancia con el aumento del número de personas desempleadas en España.

Las prestaciones familiares aceleraron sensiblemente su ritmo de crecimiento, aunque mantienen todavía una notable distancia con la media europea. También aumentó el comparativamente bajo gasto en políticas de inclusión social (partida dominada por las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que en 2009 también aumentaron en beneficiarios como consecuencia de la crisis). Especialmente llamativa es la distancia que se mantenía en 2009 en el gasto por persona en la función vivienda social, cuyo ligero crecimiento en los dos años anteriores prácticamente se estancó.

Respecto a la financiación del conjunto de la protección social, en la mayoría de los países de la Unión Europea, continúan siendo las cotizaciones sociales la principal fuente de ingresos, seguidas de las aportaciones del Estado. En España, en comparación con la media de la UE-27 y de la de los países de la Unión Monetaria, el acusado descenso del volumen de ocupados en 2009 se tradujo en una notoria pérdida de peso de las cotizaciones sociales en el conjunto de los ingresos con los que se financia la protección social, mientras aumentaba el significado de las aportaciones del

Estado y disminuía ligeramente el ya exiguo porcentaje que representan las otras fuentes de financiación.

Como se ha visto, las pensiones de jubilación constituyen la principal partida de gasto y la que refleja un ritmo de aumento más constante, manteniéndose España todavía a una notable distancia de la media de gasto de la Unión Europea. El debate sobre el futuro de las pensiones, su modernización, adaptación y sostenibilidad era preexistente y, por tanto, tiene vida propia al margen de la desfavorable coyuntura económica. Sin embargo, especialmente en los países con mayores problemas financieros, el sistema de pensiones se está viendo sometido a presiones adicionales que han coincidido con reformas estructurales de gran calado, a las que han sucedido algunas modificaciones normativas de no poca entidad para contribuir a los objetivos del Plan de Estabilidad.

En 2011, se prosiguió avanzando en la dirección marcada por el Libro Verde que la Comisión aprobó en 2010, dando lugar al denominado Libro Blanco sobre pensiones de la Comisión¹, que vio la luz ya entrado el año 2012. El informe advierte de las consecuencias económicas y presupuestarias del aumento de la longevidad, del incremento del número de jubilados así como del agravamiento que sobre estas perspectivas supone la actual crisis financiera y económica. Los objetivos señalados son garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones; mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación; aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad y revisar el papel de los Estados miembros y la Unión Europea en materia de pensiones. El Libro Blanco establece una agenda destinada a lograr dichos objetivos y propone orientaciones e iniciativas políticas a largo plazo a nivel europeo, a través de las que la Unión Europea pueda ayudar a los responsables nacionales de la formulación de políticas en sus esfuerzos por abordar las necesidades en materia de reformas. Entre sus principales orientaciones figuran la adopción de medidas dirigidas a reforzar el equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el de jubilación, así como a fomentar la constitución de planes de ahorro complementarios de jubilación.

En cuanto a las recomendaciones específicas por países, a diferencia de las dirigidas a otros Estados miembros que todavía no han emprendido reformas tan intensas como la española de 2011 y que son destinatarios de recomendaciones más incisivas, el Informe se limita a subrayar la necesidad de la implementación de la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2011, haciendo especial hincapié en la importancia de reforzar la participación laboral de los trabajadores de más edad, concediendo especial importancia, a este respecto, a la Estrategia global de empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad, 2012-2014, como complemento esencial de la reforma del

1. Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

sistema de pensiones aprobada en 2011. Durante 2012, declarado Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional, la Comisión impulsará la difusión de buenas prácticas para la gestión del factor edad en los lugares de trabajo y los mercados laborales.

5.2. REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO

Las modificaciones en la normativa de seguridad social vienen siendo una constante en España, formando parte de un proceso de continua adaptación y anticipación de las principales instituciones de la protección social a los sucesivos cambios sociales y económicos. Aun así, 2011 fue un año clave en la evolución de la Seguridad Social española, consumándose a lo largo del mismo algunos hitos ya previstos en el calendario —como el cierre de la primera fase del Pacto de Toledo, pasos importantes en el proceso de integración de regímenes especiales en el general o el comienzo de la desaparición del Régimen Especial de Clases Pasivas, en el que ya no se producirán nuevas incorporaciones, al haber sido declarado a extinguir; el avance en la inclusión de nuevos colectivos en el ámbito de su acción protectora (becarios, trabajadores desplazados) o la efectiva aplicación de otras mejoras, como el comienzo del funcionamiento de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos que hubieran optado por su cobertura. Pero sobre todo, el año se caracterizó como pocos antes por la cantidad y magnitud de las reformas que vieron la luz a lo largo del mismo, resultado en buena medida del intenso trabajo llevado a cabo para perfilarlas en el año anterior, tanto en el ámbito de la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria, que aprobó sus nuevas recomendaciones a finales de 2010, como en el marco del diálogo social, que fructificó a primeros de 2011 con la firma del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones.

La principal plasmación normativa de dicho Acuerdo se trasladó al Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. El Anteproyecto fue objeto del Dictamen del CES 3/2011, cuyas observaciones particulares tuvieron un elevado grado de acogida en el Proyecto de Ley que se presentó en las Cortes, así como en el texto final de la Ley.

La Ley 27/2011, una sustancial reforma de la Seguridad Social

La norma resultante, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social incorpora también parte de las recomendaciones adoptadas en la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, introduciendo cambios sustanciales orientados a reforzar la capacidad de respuesta del sistema a los cambios socioeconómicos, en un marco financiero estable, que garantice la acción protectora y su suficiencia a las generaciones futuras en el largo plazo. Así, si el grueso del contenido de la Ley entra en vigor en 2013, su aplicación se extiende mucho más allá teniendo en cuenta que, por la gradualidad de las medidas que

se establecen, la plenitud de efectos de buena parte de las mismas no comenzará a producirse hasta 2027.

Si bien no agota ahí el alcance de sus modificaciones, como se verá más adelante, los principales cambios de la reforma operada por la Ley 27/2011 afectan a la confi-

Nuevas reglas de la jubilación

guración de la pensión de jubilación, sus requisitos y modalidades de acceso, así como a la determinación de su cuantía. Respecto a la edad de acceso, se establece que el derecho legal a la jubilación se sitúa con carácter general en un intervalo entre 63 y 67 años, articulado de distinta forma según se trate de la jubilación ordinaria o de la jubilación anticipada. Aumenta asimismo la toma en consideración del esfuerzo contributivo realizado por los beneficiarios a lo largo de su vida laboral, de modo que la edad ordinaria de acceso a la jubilación se mantiene en los 65 años para quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses, y se eleva hasta los 67 años en el resto de los casos.

Se mantiene en 15 años el periodo mínimo de cotización para tener derecho a pensión, al igual que el requisito de que al menos 2 estén comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho. Además, se amplía gradualmente desde los últimos 15 actuales hasta los últimos 25 años el periodo considerado para determinar la base reguladora de la pensión de jubilación que entra en el cálculo de la cuantía. El periodo transitorio contempla que a partir de 1 de enero de 2013, el tiempo de cotización considerado para determinar la base reguladora se incrementa anualmente a razón de un año hasta llegar a los 25 años en el año 2022.

El resultado es un esquema de requisitos de acceso a la jubilación tendente a fomentar el alargamiento de la vida laboral y el refuerzo de la proporcionalidad entre las aportaciones y las prestaciones, sin dejar de contemplar vías flexibles de acceso a la jubilación anticipada en algunos supuestos tasados, reconociendo situaciones o colectivos con circunstancias específicas que aconsejan una reducción de la edad de jubilación y modificando alguno de los requisitos vigentes desde la entrada en vigor de la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, para el establecimiento convencional de este tipo de cláusulas.

En cuanto a las modalidades de jubilación anticipada, se establecen nuevos requisitos en función de los distintos supuestos:

- Jubilación anticipada voluntaria: solo será posible a partir de los 63 años con un mínimo de 33 años de cotización y aplicación de un coeficiente reductor anual del 7,5 por 100 por año de anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados y del 6,5 por 100 anual para los que tengan más de ese tiempo cotizado. Para poder acogerse, el importe debe ser superior a la cuantía de la pensión mínima que le correspondería por su situación familiar al cumplir los 65 años de edad.

- Jubilación anticipada derivada del cese en el trabajo por situación de crisis o cierre de la empresa: en supuestos de extinción laboral por causas económicas *ex* artículo 51 y 52.c) del ET, para trabajadores a partir de los 61 años, inscritos como demandantes de empleo al menos 6 meses antes de la solicitud, con 33 años cotizados. Se aplicará un coeficiente reductor del 7,5 por 100 por año de anticipo (1,875 por 100 por trimestre) sobre la edad ordinaria de jubilación para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados y del 6,5 por 100 anual (1,625 por 100 por trimestre) para los que tengan más de ese tiempo cotizado.
- Jubilación parcial: se mantiene la posibilidad de optar a los 61 años, precisando de la celebración simultánea de contrato de relevo, debiendo ser la correspondencia entre bases de relevista y jubilado parcial igual o superior al 65 por 100 de la base del trabajador que se jubila. La cotización será íntegra (la que hubiera correspondido a tiempo completo) para ambos. La elevación de la cotización respecto a la situación actual, se realizará progresivamente (al 5 por 100 de elevación anual de la base) en un periodo de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma.
- Desaparece la modalidad de jubilación especial a los 64 años.

Además, se establece la vigencia de la anterior regulación en determinados casos y se contempla la posibilidad de optar por la aplicación de la norma más favorable respecto al periodo de cálculo de la pensión en algunos supuestos, considerando especialmente la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral.

En materia de fomento de la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad, mejoran también los 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 al 4 por 100 anual en el caso de haber completado la carrera laboral correspondiente. También se introducen algunas novedades en los incentivos dirigidos a las empresas, en lo tocante a los requisitos para la aplicación de la exoneración de las cuotas por contingencias comunes, salvo por IT derivada de las mismas, adecuándolos a las nuevas franjas de edad y carrera laboral. En el campo de las medidas disuasorias del recurso a la salida de estos trabajadores en el contexto de las crisis de empresa, destaca como novedad la penalización de la inclusión de trabajadores mayores de 50 años en los procedimientos de despido colectivo en las grandes empresas, aun cuando los términos exactos de su aplicación fueron modificados ya en 2012 por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, mientras el Plan de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, de 27 de abril de 2012, prevé la introducción de nuevos cambios en este ámbito, en el contexto de un Anteproyecto de ley integral.

También mandataba la Ley 27/2011 al Gobierno para la regulación del procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los distintos sectores y ámbitos de trabajo, lo que se llevó a cabo a través del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre. Con ello se facilita que los trabajadores que realicen trabajos considerados de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre accedan, en primer lugar, a una adaptación de sus condiciones de trabajo y, en último término, si ello no es posible, a una rebaja de su edad de jubilación, con el beneficio añadido de la consideración como cotizado del tiempo que corresponda de reducción de la edad.

Asimismo, la Ley amplió los supuestos de compatibilidad entre percibo de la pensión de jubilación y trabajo por cuenta propia, siempre que los ingresos derivados del mismo no superen el SMI en cómputo anual, sin que genere obligación de cotizar por las prestaciones de seguridad social ni se generen nuevos derechos a ellas.

La Ley avanza asimismo, en el proceso de aproximación del régimen jurídico de la incapacidad permanente a la jubilación, de modo que se adecúa a tal fin la fórmula de cálculo para determinar la base reguladora de la pensión, así como las reglas referidas a la integración de lagunas por los periodos en que el trabajador no tuvo obligación de cotizar y el régimen de compatibilidad del percibo de la pensión con el trabajo.

La Ley 27/2011 abordó también mejoras reseñables en la acción protectora del sistema, especialmente en el ámbito de las pensiones de supervivencia. En el caso de la pensión de viudedad, destaca la previsión de una mejora de su cuantía a las personas

Otras mejoras en la acción protectora

mayores de 65 años para las que esta pensión sea su principal fuente de ingresos, estando previsto el incremento gradual del porcentaje de la base reguladora que se toma para el cálculo de la pensión de viudedad, desde el actual 52 por 100 al 60 por 100. También se autorizaba al Gobierno para regular un mecanismo corrector que permitiera una mayor progresividad en la tributación en el IRPF hasta un importe equivalente a la pensión mínima de viudedad, en el caso de pensiones de viudedad que se acumulen exclusivamente con rentas procedentes del trabajo u otras pensiones. Sin embargo, la aplicación de estas medidas fue aplazada *sine die* por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

También se extendió el derecho a la pensión de viudedad en algunos supuestos de separación judicial o divorcio que no estaban contemplados y, en el caso de la orfandad, se amplía gradualmente de los actuales 18 años a los 21 años la edad límite para que los hijos del causante no incapacitados para el trabajo puedan optar a esta prestación, con carácter general, y a 25 años cuando el huérfano no trabaje u obtenga ingresos inferiores al SMI en cómputo anual.

Otra novedad reseñable de la Ley 27/2011 consiste en la inclusión de nuevos beneficios de Seguridad Social por el cuidado de hijos, al computar como periodo de cotización

el periodo de interrupción de la cotización por extinción de la relación laboral o fin de la prestación por desempleo producida entre nueve meses antes del nacimiento (o los tres previos en caso de adopción o acogimiento) y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. Además, se amplía a tres años (desde los dos actuales) la consideración como de cotización efectiva del tiempo de excedencia que los trabajadores disfruten por cuidado de hijo en los supuestos de nacimiento, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo. Unido a lo anterior, la Ley encomienda al Gobierno la presentación de un estudio en el plazo de un año sobre las medidas a adoptar para impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de hijos, personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres.

La Ley también posibilita el reconocimiento, en los casos de separación, divorcio o nulidad del matrimonio, del trabajo realizado por uno de los cónyuges a favor del negocio familiar, cuando no se hubiese producido el alta correspondiente en la Seguridad Social.

Otra mejora de la acción protectora del sistema viene dada por la disposición adicional tercera de la Ley, que habilita al Gobierno a regular la inclusión en el sistema de Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación, financiados por organismos o entidades públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, lleven consigo contraprestación económica para los afectados y siempre que, en razón de la realización de dichos programas, no viniesen obligados a estar de alta en la Seguridad Social. La firma de un convenio especial posibilitaría el cómputo de hasta dos años de cotizaciones por los periodos de formación realizados con anterioridad. Esta previsión ha tenido desarrollo a través del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación.

Reseñable es, asimismo, la ampliación de la acción protectora que supone la extensión de la obligatoriedad de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a todos los regímenes de Seguridad Social, respecto a los trabajadores que cursen alta en los mismos a partir de enero de 2013.

Se faculta asimismo al gobierno para abordar otras mejoras de la acción protectora, desde la vertiente no contributiva, como el reforzamiento de las pensiones de los mayores que viven en unidades económicas unipersonales.

Se avanza en la integración de regímenes especiales, destacando la revisión en profundidad del Régimen Especial de Hogar y su integración en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 2012, mediante un sistema especial para estos trabajadores, basado en un esquema escalonado de bases de cotización por contingencias comunes y profesionales, en función de la retribución mensual. Esta previsión fue desarrollada reglamentariamente durante 2011 tanto desde la perspectiva de

Seguridad Social, mediante el Real Decreto 1596/2011, de 14 de noviembre, como de la regulación de la relación de trabajo de carácter especial en que se sustentan las peculiaridades de este régimen, a través del Real Decreto 1620/2011. Conforme a la norma, bases y tipos de cotización se irán incrementando hasta el año 2019 mientras que, entre los cambios más destacables en el ámbito de la acción protectora destacan la cobertura de los riesgos profesionales y la mejora del tratamiento de la incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, que se abonará a partir del noveno día de baja, estando a cargo del empresario el abono de la prestación desde los días 4 a 8 de baja, ambos inclusive.

La nueva norma se adentra también en aspectos de financiación, gestión e información de la Seguridad Social. Respecto al primer aspecto, destaca el mandato al Gobierno para que proceda a “buscar fórmulas que hagan compatibles los objetivos de

*Financiación, gestión
e información de la
Seguridad Social*

consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de

los complementos a mínimos de pensiones”. Entre tanto, la Ley modifica algunos aspectos del régimen jurídico de los complementos por mínimos estableciendo que, como regla general, para las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2013, la cuantía de dichos complementos no podrá exceder en ningún caso a la de las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas vigentes en cada momento. Además, la Ley emplaza al Gobierno para que culmine también el proceso de separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales, encomendándole que, en el plazo de seis meses, adopte las medidas para cancelar, en un plazo de diez años, en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del antiguo INSALUD.

La Ley contempla asimismo la revisión futura de los parámetros fundamentales del sistema, con vistas a procurar su adecuación en términos de sostenibilidad, introduciendo una nueva disposición bajo la rúbrica “factor de sostenibilidad” por la que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, se prevé 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. Ya entrado el año 2012, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera adelanta dicha revisión al supuesto de que el Gobierno proyecte un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones. La Ley 27/2011 contempla también el compromiso de que los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y los agentes

económicos y sociales examinen, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo.

En el ámbito de la gestión, destaca la previsión de creación de una Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, cuyo objeto es llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomienden. En ella se integrarán el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

En cuanto a la gestión llevada a cabo por las Mutuas, se emplaza al Gobierno a abordar una reforma del marco normativo aplicable a estas entidades con arreglo a una serie de criterios en atención a su naturaleza de entidades de carácter privado colaboradoras de la gestión de la Seguridad Social.

Por último, cabe destacar que la Ley contempla numerosas previsiones específicas para distintos colectivos (empleados públicos, socios trabajadores de sociedades anónimas laborales, sacerdotes y religiosos secularizados, profesionales sanitarios y becarios, entre otros), una larga serie de compromisos de estudio y elaboración de informes sobre diversas cuestiones, así como de aprobación de diversos desarrollos reglamentarios y nuevos proyectos normativos (cotización de trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos, entre otros). Incide también en el marco normativo de la previsión social complementaria a través de una serie de disposiciones introducidas en el trámite parlamentario, como se verá más adelante. Ello augura continuidad en los próximos años al proceso permanente de adaptación normativa en materia de Seguridad Social, siendo uno de los compromisos más esperados el de la elaboración de un nuevo Texto Refundido de la Ley general de la Seguridad Social en el plazo de dos años, una necesidad que ha sido puesta de manifiesto por el CES en diversas ocasiones.

Junto a las previsiones de la Ley 27/2011, un avance importante en el proceso de aproximación de regímenes especiales vino dado por la aprobación de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, que eleva a rango legal parte de los compromisos alcanzados en el Acuerdo social y económico de 2 de febrero de 2011, que contemplaba un llamamiento específico hacia la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el RGSS y que, una vez consolidado el proceso de diálogo social, dio lugar al Preacuerdo sobre integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el RGSS, firmado el 8 de marzo de 2011 por el Gobierno, por los agentes sociales y las organizaciones sectoriales. Los dos objetivos que cumple la ley son, por una parte la integración de los trabajadores por cuenta ajena agrarios así como de los

*Otras iniciativas
normativas en materia
de seguridad social*

empresarios a los que prestan sus servicios en el Régimen General de la Seguridad Social y, por otra, la creación del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios dentro del Régimen General de la Seguridad Social, en el que dichos trabajadores podrán quedar incluidos tanto durante los periodos en que efectúen labores agrarias como durante los periodos de inactividad en las mismas. Para ello se exigirá, con carácter general, la realización de un mínimo de 30 jornadas reales en un periodo continuado de 365 días. La Ley regula asimismo, entre otras particularidades del sistema, el alcance de la protección por desempleo de los trabajadores incluidos en el mismo, así como las condiciones de la cotización a la Seguridad Social por las que se registrarán.

En cuanto a los trabajadores agrarios por cuenta propia, cabe destacar la aprobación de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre la Titularidad compartida de las explotaciones agrarias, sobre cuyo Anteproyecto el CES tuvo oportunidad de pronunciarse en su Dictamen CES 4/2011, de 27 de abril.

En 2011, vieron la luz asimismo algunas modificaciones normativas relevantes en el ámbito de actuación de las mutuas, en espera de la reforma de mayor alcance prevista por la Ley 27/2011, concretamente el Real Decreto 1622/2011, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, que articula la simplificación de las reservas a constituir por las mutuas, así como el Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, que regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

Completan el panorama de la intensa producción normativa del año en este ámbito el nuevo Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1621/2011, de 14 de noviembre; la modificación de la normativa reguladora del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social por el Real Decreto 772/2011 y algunas medidas de carácter coyuntural dirigidas a colectivos específicos, como las abordadas en el Real Decreto-ley 18/2011, de 18 de noviembre (bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la ONCE y medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria "E.coli").

El año concluyó con el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en el que, además de las medidas ya mencionadas por referirse a algunos aspectos de la aplicación de la Ley 27/2011, se introdujeron otras de carácter coyuntural con repercusiones en la Seguridad Social, como el incremento del 1 por 100 de la cuantía de las pensiones (contributivas y no contributivas), las cuantías de los límites de percepción de las pensiones públicas, los importes de las pensiones mínimas del sistema de Seguridad Social y clases pasivas, del SOVI así como las bases máximas de

cotización. También se estableció la congelación de la base de cotización mínima, al igual que el SMI (641,4 euros mensuales u 8.979,6 euros anuales), así como la compensación de la pérdida de poder adquisitivo por la congelación vigente en 2011 a los perceptores de complementos por mínimos, pensiones no contributivas, SOVI y prestaciones por hijo a cargo con 18 o más años y discapacidad igual o mayor del 65 por 100, así como del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte. Cabe señalar por último, que esta norma pospuso una vez más —hasta el 1 de enero de 2013— la entrada en vigor de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de Ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida.

5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La intensificación de la crisis económica y, con ella, la prolongación y acentuación a mediados de 2011 del deterioro del mercado de trabajo, llevó a que las cuentas de las Administraciones de la Seguridad Social registraran déficit por segundo año consecutivo. Este déficit, cifrado en el 0,09 por 100 del PIB, fue sin embargo inferior al del año anterior, aunque lejos de deberse a una mejora del empleo, respondió a la evolución más moderada de los gastos en prestaciones por desempleo, por la reducción, por primera vez desde que comenzara la crisis, de la tasa de cobertura por desempleo.

El Sistema de Seguridad Social, que a pesar de la fuerte destrucción de empleo acumulada desde finales de 2007 había conseguido mantener sus cuentas en superávit, cerró 2011 con un déficit del 0,24 por 100 en términos de Contabilidad Nacional, lo que supone el primer saldo negativo desde 1999. Sin embargo, atendiendo a la ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social, el déficit fue de solo el 0,05 por 100 del PIB.

La evolución de los recursos del sistema volvió a estar marcada por la caída de los ingresos por cotizaciones sociales, fundamentalmente de las procedentes del desempleo, en un contexto de descenso de la afiliación en alta por cuarto año consecutivo. Al deterioro de los ingresos contribuyó también, por primera vez desde que comenzara la crisis, el descenso de las transferencias corrientes procedentes del Estado, lo que supuso ampliar aún más el saldo deficitario que mantiene este con el sistema de la Seguridad Social, en partidas como la financiación de los complementos a mínimo o las cuotas sociales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

Los gastos no financieros del sistema siguieron mostrando una desaceleración progresiva, centrada fundamentalmente en la contención del gasto en prestaciones de incapacidad temporal y, en menor medida, en las partidas de gastos corrientes y de personal. El gasto en pensiones, principal partida del sistema, mostró una evolución algo más moderada que en años anteriores como consecuencia de la suspensión de la revalorización generalizada de las pensiones contributivas. No obstante, la partida de jubilación siguió registrando el mayor avance anual del gasto, como consecuencia del

aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución y el incremento del gasto en pensiones mínimas por la desviación del IPC.

En este contexto de déficit del sistema, en 2011 no se aprobó ninguna dotación al Fondo de Reserva con cargo a los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, ni tampoco se prevé para 2012, de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio. En cualquier caso, el Fondo siguió nutriéndose de los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como de los rendimientos netos producidos en el año, alcanzando a final de 2011 un valor equivalente al 6,22 por 100 del PIB.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

El número de pensiones contributivas en vigor aumentó un 1,5 por 100 en 2011, situándose en 8,8 millones. Las pensiones de jubilación, que representan el 60 por 100 del total, fueron las que más crecieron y además lo hicieron por encima del promedio de los años anteriores, en línea con el proceso de envejecimiento de la población española y por el efecto sustitución de las bajas por las nuevas altas, con cuantías medias superiores.

La pensión media del sistema alcanzó los 804,96 euros mensuales, tras incrementarse un 3,3 por 100 respecto al año anterior, correspondiendo la cuantía más alta a jubilación, con 915,24 euros al mes, y la más baja a orfandad, con 359,11 euros. La pensión de viudedad se situó en 586,42 euros mensuales y en 869,48 euros la de incapacidad permanente.

Las pensiones de titularidad femenina representan algo más de la mitad del total, si bien el número de pensionistas varones es superior, dado que hay un mayor porcentaje de mujeres perceptoras de más de una pensión, lo que se asocia fundamentalmente a la viudedad. Se aprecia, además, una menor representación de las mujeres entre los perceptores de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, como son las pensiones de jubilación o de incapacidad, siendo, sin embargo, mayoritarias entre quienes reciben cuantías mínimas y complementos por mínimos. En consecuencia, la pensión media de las mujeres, de 632,9 euros mensuales, equivale al 61,5 por 100 de la pensión del varón, lo que se explica tanto por su amplia preponderancia (93 por 100) entre los perceptores de la pensión de viudedad, como por las diferencias por sexo en las cuantías de jubilación y de incapacidad permanente, debido, a su vez, a las peculiaridades de las trayectorias laborales de las mujeres, caracterizadas por una incorporación más tardía al mercado laboral, un mayor número de interrupciones y menores salarios, en parte por su concentración en determinados regímenes especiales de la Seguridad Social, como son el de Hogar, el Agrario por cuenta ajena, el de Autónomos y el SOVI.

En lo que respecta a la pensión de jubilación, la mayor parte deriva del Régimen General y, en menor medida, del de Autónomos, con pensiones medias que ascienden a 1.106,34 euros y 641,61 euros mensuales, respectivamente. El 60,5 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 asciende hasta el 66,7 por 100, si se consideran las altas de jubilación.

A finales de 2011 la edad media de las altas de jubilación era de 63,87 años, edad que a pesar de situarse por debajo de la edad ordinaria de jubilación, muestra en los últimos años un perfil ascendente. De hecho, las altas de jubilación con 65 o más años han venido registrando un crecimiento medio anual muy superior al de las altas de jubilación anticipada, como resultado de las diversas modificaciones introducidas para limitar el acceso a esta última. Y si bien es cierto que durante los primeros años de la crisis aumentó el recurso a esta modalidad de jubilación, ante las dificultades que atraviesa el mercado laboral, en 2010 caen, registrando en 2011 un avance muy moderado.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el ámbito de la Unión Europea asegurar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones privadas, así como promover su asequibilidad y seguridad, continuó formando parte de los objetivos comunes fijados por el Método Abierto de Coordinación en el ámbito social (MAC social) en su última actualización técnica operada en 2011 por el Comité de Protección Social. Como ya se ha mencionado, el Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea, sugería diversas medidas u orientaciones en relación con los sistemas de previsión social complementaria, tales como la constitución de planes privados de jubilación complementarios, animando a los interlocutores sociales a crearlos y a los Estados miembros a optimizar los incentivos fiscales y de otro tipo sobre estos, así como a fomentar la mejora de la seguridad de los planes de pensiones complementarios, por ejemplo mediante la revisión de la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo.

Sin embargo, durante 2011 el desarrollo de la previsión social complementaria en nuestro país permaneció prácticamente estancado, estando marcado el comportamiento de los diferentes instrumentos, por lo general, por la alta volatilidad de los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales y habiendo sufrido la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones una ligera caída respecto del ejercicio anterior. La modalidad de planes de pensiones que en 2011 experimentó un mayor crecimiento porcentual fue, al igual que sucedió en 2010, la del sistema individual, con un incremento del 4,2 por 100. Del total de planes de pensiones registrados durante 2011, un 48 por 100 pertenecen al sistema de empleo, un 45,2 por 100 pertenecen al sistema individual y un 7,4 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el año 2011 los planes de pensiones agruparon 10.692.179 cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por primera vez, un descenso del 1,2 por 100 del número de partícipes, motivado principalmente por las movilizaciones hacia planes de previsión asegurados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones durante 2011, se ha de destacar la persistencia de una gran concentración

de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 88,3 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 72,6 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 3,5 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales. En dicho ejercicio, un 58,2 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 58,4 por 100 en 2010), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 8,9 por 100).

Como consecuencia de la prolongación de la crisis económica y de las situaciones de desempleo, desde 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, se viene observando el importante incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones, lo que responde al ejercicio de esta posibilidad por un número cada vez mayor de parados de larga duración. Este extremo, se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas (un 95,3 por 100 superior al del año anterior) como en el número de beneficiarios de estas (146.589 personas, más del doble que el año anterior).

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social también introdujo medidas con especial incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destacando el establecimiento de la obligación de que las comisiones de control de los fondos de pensiones de empleo informen acerca de si en su política de inversión se aplican criterios extrafinancieros a la hora de seleccionar las inversiones y la fijación de un plazo de 6 meses para que el Gobierno remita al Congreso de los diputados un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España.

5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

En 2011 y los primeros meses de 2012 se han registrado algunas importantes novedades que marcarán el futuro inmediato del funcionamiento del sistema sanitario. Por una parte se aprobó la ley general de salud pública, que en teoría debe contribuir a la sostenibilidad del SNS, mejorando al mismo tiempo el estado de salud y los niveles de bienestar social, si bien su efectividad queda en buena medida pendiente del desarrollo de la norma. Por otra, y ya entrado 2012, se aprobó un nuevo Real Decreto-ley para garantizar la sostenibilidad del SNS² que, entre otras medidas, limita el derecho a la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado, establece el nuevo sistema de copago farmacéutico y de otras prestaciones, como el transporte no urgente o los productos ortoprotésicos, prevé cambios en la cartera de servicios o la creación de la central única de compras.

2. El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Ha sido, pues, un año de intensificación del debate en torno a la sostenibilidad, que se saldó con la aprobación de algunas medidas encaminadas al logro de ese objetivo en un contexto de reducción presupuestaria. En 2009, último año del que se dispone de datos de liquidación, el gasto sanitario se cifró en 70.340.683 miles de euros, con un incremento del 5,6 por 100 sobre 2008. La tendencia a una mayor austeridad en estos años de crisis económica se materializó en el incremento más bajo del gasto sanitario de los últimos años; el gasto público alcanzó una cantidad equivalente al 7 por 100 del PIB en España, que se sitúa aún dos puntos por debajo del esfuerzo medio realizado por los estados miembros de la Unión Europea. Por su parte, el gasto en farmacia, uno de los más abultados del sistema, en su tendencia a la reducción de los últimos años, registró en 2011 una caída superior a la de 2010, cuando ya se habían notado los efectos de las medidas adoptadas en estos años, básicamente con la rebaja de los precios a través de la aplicación del sistema de precios de referencia, el impulso de los medicamentos genéricos y la fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores.

Por otro lado, la deuda de las administraciones autonómicas con el sector privado y concertado alcanzó, según las estimaciones, un volumen importante, cobrando mayor relevancia en el contexto de la crisis. Así, la deuda por suministro de medicamentos a hospitales del SNS y con el sector de tecnología sanitaria habría llegado a 11.600 millones de euros en diciembre de 2011³, lo que ha motivado la movilización de los agentes implicados para alcanzar acuerdos que faciliten la solución del problema.

Se dieron además algunos pasos para avanzar hacia la eficiencia del sistema. Se aprobó la mencionada Ley de salud pública, y el Libro Blanco de la coordinación socio-sanitaria, entre otros. Pero al mismo tiempo el Atlas de variaciones en la práctica médica en el SNS, que muestra variaciones injustificadas, dejó constancia de que aún queda mucho por hacer si se quieren optimizar los recursos de acuerdo con los criterios de la evidencia científica.

5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En la Unión Europea los servicios sociales han experimentado un importante desarrollo en las últimas décadas. Pero la crisis económica puede estar frenando su ritmo de expansión como consecuencia de las fuertes limitaciones presupuestarias a que están siendo sometidos, en un momento en el que precisamente la demanda de atención a través de este mecanismo de protección social no deja de incrementarse, merced a las negativas consecuencias sociales de la crisis.

En España, los últimos datos del Ministerio de Sanidad y Política Social, de 2010, muestran un aumento de la demanda de estos servicios en el contexto de la crisis. Otras fuentes apuntan a un incremento nada despreciable de la demanda que, desbordando

3. Instituto para el Desarrollo y la Integración de la Sanidad, *Deuda pública con el sector sanitario privado*, 2012

los servicios públicos, se estaría desviando hacia el tercer sector: según Cáritas, las solicitudes atendidas por esta organización se habrían multiplicado por más de dos en solo tres años, alcanzando una cantidad de 950.000 en 2010.

En lo que concierne a la atención a la dependencia, a lo largo del año 2011, se fue incorporando, de acuerdo con el calendario previsto por la Ley, el colectivo de personas dependientes con grado I de dependencia moderada, nivel 2. Las administraciones continuaron recibiendo solicitudes de valoración para optar a las prestaciones del sistema, alcanzando la cifra total de 1.614.748, lo que supone un incremento en un año del 5 por 100, una tasa muy inferior a la registrada el año anterior.

De acuerdo con los datos del sistema de información del SAAD, poco menos de la mitad de las prestaciones reconocidas son prestaciones económicas para cuidados familiares, teniendo el resto un peso muy inferior. Como se ha recordado desde distintos ámbitos y desde esta misma Memoria en sus ediciones anteriores, las prestaciones económicas para recibir cuidados familiares se previeron en la ley con carácter excepcional, priorizándose por el contrario los servicios de atención dentro y fuera del entorno doméstico. El hecho de que sigan siendo predominantes contraviene uno de los objetivos de la ley, que era facilitar la dedicación de las mujeres (cuidadoras principales de los familiares en situación de dependencia) a tareas distintas del cuidado en el entorno familiar. El resto de las prestaciones y servicios mantienen también pesos muy parecidos sobre el conjunto, si bien cabe destacar la creciente importancia del servicio de teleasistencia, que en cuatro años ha pasado de representar el 2,5 al 13,5 por 100 del conjunto. En el primer Informe sobre la evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, hecho público en 2012 por el Gobierno, se reconoce la excesiva presencia de las prestaciones económicas y se proponen varias líneas de actuación para lograr su efectiva excepcionalidad. Entre ellas, se alude a la necesidad de avanzar en una mayor capacidad de elección de la persona usuaria de un servicio, avanzar en la configuración de los servicios de ayuda a domicilio, o en el carácter subsidiario frente a las plazas propias o concertadas por la administración competente de la prestación vinculada al servicio.

5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Durante 2011 el sistema español de protección por desempleo ha desplegado un importante esfuerzo en afrontar una de las principales y más graves consecuencias sociales de la crisis económica, como es la pérdida de rentas del trabajo ligada a la situación de desempleo de un volumen de personas históricamente alto. Sin embargo, su alcance protector va perdiendo intensidad a medida que se prolonga la atonía del mercado de trabajo, pues hay que resaltar que en 2011 la tasa de cobertura de la protección por desempleo descendió hasta el 70,7 por 100, lo que apunta al aumento de la desprotección social de un volumen cada vez mayor de personas y a la necesidad de alcanzar una mayor coordinación entre las políticas activas de empleo y las de sustitución de rentas. Por otro lado,

al superar ligeramente en 2011 el conjunto de perceptores del nivel asistencial al de los perceptores del nivel contributivo, se sigue agudizando el proceso de asistencialización de la protección por desempleo que venía observándose desde el comienzo de la crisis.

En media anual, en 2011 la protección por desempleo, en sus distintas modalidades, alcanzó a 2.845.652 personas (197.082 menos que el año anterior) registradas como demandantes de empleo por el SPEE y que cumplieran los requisitos que dan acceso a la prestación o el subsidio lo que no incluye, por tanto, a los desempleados solicitantes de primer empleo ni a las personas que no reúnan los requisitos de cotización para optar a cualquiera de las modalidades de la protección. Los perceptores de la prestación de nivel contributivo representaron una media anual de 1.328.020 personas y los del nivel asistencial 1.331.316. Si en 2010 se produjo un descenso en media anual del volumen de beneficiarios del nivel contributivo, en 2011 dicho nivel volvió a experimentar un descenso, al que se sumó el también registrado por el volumen medio de perceptores del nivel asistencial.

En cambio, el volumen de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción aumentó de forma considerable, un 48,2 por 100 con respecto al año anterior, la cifra más alta desde su implantación, un preocupante incremento en los perceptores de una renta con un ámbito subjetivo de aplicación limitado a determinados colectivos con especiales dificultades económicas y de inserción laboral. También aumentan los destinatarios de otro tipo de dispositivos de apoyo temporal a los desempleados, como la ayuda económica vinculada al programa de recualificación profesional (PREPARA), introducida por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, a la que se ha hecho alusión en el capítulo II de esta Memoria, en el contexto de las políticas activas de empleo.

6. Inclusión social e igualdad de oportunidades

La pobreza constituía ya un problema serio en el periodo anterior a que diese comienzo la crisis económica, tanto en la Unión Europea, como en España. El actual escenario de crisis está aumentando los niveles de pobreza más aún, lo que resulta muy preocupante, sobre todo en un contexto de restricciones presupuestarias, que afectan especialmente a algunas de las políticas sociales con mayor impacto redistributivo.

España ha sido uno de los países que ha registrado mayores aumentos de la población en riesgo de pobreza y exclusión social, habiendo pasado del 23,4 por 100 en 2009 al 25,5 por 100 en 2010 (último dato publicado). En términos absolutos ha supuesto un incremento de algo más de un millón de personas en tan solo un año, hasta alcanzar un total de 11,675 millones. Se trata del mayor aumento registrado en las últimas décadas y que ha respondido, sobre todo, a un incremento de la población que vive en hogares con baja intensidad de trabajo, siendo reflejo del fuerte aumento del paro registrado en España desde que diera comienzo la crisis. Asimismo, se ha producido

un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, indicador indirecto de la pobreza más extrema.

El aumento de la pobreza en España, además, se está produciendo en paralelo a un aumento de la desigualdad bastante pronunciado desde 2007, que ha supuesto un mayor distanciamiento de la media comunitaria en lo que respecta a este indicador. No en vano, la renta de la población con mayores ingresos en España fue 6,9 veces superior a la de la población con menores ingresos en 2010 (frente a 5,3 en 2007), mientras que en la UE-27 esa diferencia se reduce al 5,0, no habiéndose incrementado en los últimos años. Este aumento de la desigualdad en España es coherente con el descenso generalizado de los ingresos medios de los hogares, que ha afectado en mayor medida a los niveles de rentas más bajos.

Las políticas sociales que en mayor medida están amortiguando el impacto social de la crisis son las dirigidas a garantizar las prestaciones para las personas en situación de desempleo, con las limitaciones que supone el avance de su proceso de asistencialización, así como las de mantenimiento de las pensiones. En lo que respecta a las políticas sociales específicamente dirigidas a promover la igualdad y la inclusión social, en cambio, se han producido pocos avances. A este respecto, se está pendiente de la aprobación de un nuevo Plan nacional de inclusión social para el periodo 2011-2013, si bien algunos de sus objetivos se avanzaron en el PNR 2011, como el compromiso del Gobierno de reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza.

En el ámbito de la igualdad de oportunidades, cabe destacar la aprobación de diferentes normas, como las dirigidas a dar cumplimiento a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que entró en vigor en 2008, así como la Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020, que profundiza en el proceso aplicativo de la citada Convención. En el ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes, se aprobó el segundo Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) para el periodo 2011-2014. No hubo avances reseñables en el ámbito de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, que parecen estar perdiendo fuste entre las prioridades sociales en el contexto de la crisis.

Aun así, las consecuencias de algunas medidas abordadas para hacer frente a situación de crisis económica pueden estar dando lugar a retrocesos de difícil subsanación en materia de igualdad de oportunidades e inclusión social. El crecimiento económico y del empleo, si bien constituyen requisitos imprescindibles para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, no garantizan de forma automática la reducción de la pobreza ni una distribución equitativa de la riqueza generada. De modo que, aun en el contexto actual de austeridad presupuestaria y en espera de que se produzca la necesaria recuperación del empleo, siguen siendo indispensables los esfuerzos por mantener la sostenibilidad, la equidad y la calidad de las políticas sociales, de protección social e inclusión social, dado su marcado carácter redistributivo y preventivo de rupturas nada deseables de la cohesión social.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Durante 2011, el crecimiento de la economía mundial experimentó una desaceleración, especialmente marcada a partir de la segunda mitad del año por un entorno financiero difícil, que ha hecho que las previsiones para 2012 se ensombrezcan sobre todo para los países avanzados. Un año más, las economías emergentes en general fueron las que registraron una mayor actividad, aunque atenuada por la incidencia de los problemas de las principales economías avanzadas, en especial las europeas, que se vieron nuevamente inmersas en una crisis financiera y de confianza que ahondó en la debilidad de la demanda interna y provocó más desempleo.

Para hacer frente a esta recaída en la crisis, las políticas económicas en las economías avanzadas intentaron reducir el riesgo sistémico y conjugar el estímulo del crecimiento mediante políticas expansivas con la necesidad de establecer un ritmo de consolidación fiscal adecuado.

En sintonía con el menor crecimiento de la economía mundial, el comercio mundial también experimentó una sustancial desaceleración respecto al fuerte aumento registrado el año anterior. Asimismo, volvió a producirse un incremento del peso de las exportaciones de las economías emergentes y en desarrollo en el total del comercio mundial. Todo ello en un marco de lentos avances o incluso estancamiento en el proceso multilateral de negociaciones que representa la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

Aunque con divergencias entre las distintas regiones, la recuperación de la economía mundial iniciada a comienzos de 2010 se fue consolidando hasta mediados de 2011, momento en el que se intensificaron las tensiones derivadas de la crisis de la deuda soberana en la Unión Económica y Monetaria (UEM) que agravó las fragilidades financieras en otras zonas del mundo e hizo que la situación de la economía mundial empeorase.

Como resultado, la economía mundial experimentó en 2011, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹, un crecimiento medio del 3,9 por 100, cifra inferior en

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

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL *, 2004-2013
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1994-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(p)	2013(p)
Producción mundial	3,4	4,9	4,5	5,2	5,4	2,8	-0,6	5,3	3,9	3,5	4,1
Países avanzados	2,8	3,1	2,6	3,0	2,8	0,0	-3,6	3,2	1,6	1,4	2,0
Países en desarrollo y emergentes	4,4	7,5	7,3	8,2	8,7	6,0	2,8	7,5	6,2	5,7	6,0
Comercio mundial	6,9	10,6	7,8	9,3	7,9	2,9	-10,5	12,9	5,8	4,0	5,6
Importación											
Países avanzados	6,9	9,3	6,3	7,8	5,2	0,5	-12,2	11,5	4,3	1,8	4,1
Países en desarrollo y emergentes	7,0	15,8	12,1	11,9	14,9	9,0	-8,1	15,3	8,8	8,4	8,1
Exportación											
Países avanzados	6,2	9,3	6,2	8,9	6,8	1,9	-11,5	12,2	5,3	2,3	4,7
Países en desarrollo y emergentes	8,7	13,3	11,9	11,5	10,5	4,7	-7,7	14,7	6,7	6,6	7,2

(p) Previsión.

* De bienes y servicios.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril 2012.

seis décimas de punto a lo proyectado por este organismo un año antes y 1,4 puntos porcentuales menos que el crecimiento registrado en 2010.

La favorable perspectiva de crecimiento se apoyaba en unas condiciones financieras que estaban mejorando, en una política monetaria expansiva en los países avanzados y en una mejoría en los mercados de trabajo, que se esperaba se tradujese en una recuperación de la confianza de las economías domésticas y de las empresas lo que permitiría aumentar la demanda de consumo y de bienes de equipo.

Sin embargo, los riesgos que ya se avanzaban para el mantenimiento de la recuperación económica mundial se acabaron imponiendo. Así, la continuación del aumento de los precios de las materias primas y del petróleo, las tensiones inflacionistas en las economías emergentes, la lenta recuperación de Japón tras su terremoto y su impacto en las cadenas de aprovisionamiento mundiales, la ligera desaceleración de la economía china, la debilidad de la demanda interna y elevado desempleo en las economías avanzadas y, sobre todo, la continuación de los problemas financieros, escasez de crédito y agravamiento de la crisis de la deuda en la zona euro, llevaron a que la economía mundial viera interrumpida su recuperación y corra el riesgo de recaer en una crisis que sería más difícil de afrontar.

En efecto, los problemas de sobreendeudamiento y de necesidad de sanear los balances del sector financiero en algunas economías avanzadas de Europa hicieron que sus gobiernos se viesen confrontados al hecho de que se reducían las posibilidades de implementar políticas presupuestarias expansivas dirigidas al crecimiento económico y la recuperación del empleo, lo que ha influido a su vez negativamente en la confianza de las economías domésticas y las empresas que han reducido su consumo e inversión.

Las economías emergentes volvieron a ser el motor del crecimiento mundial, al crecer un 6,2 por 100, frente al incremento del 7,5 por 100 registrado el año anterior. La mayoría de estas economías tuvieron suficiente margen de maniobra para seguir aplicando políticas expansivas que les proporcionaron un crecimiento sólido; explicándose no obstante el menor crecimiento registrado en 2011 por la menor actividad de las economías avanzadas, que se tradujo en una desaceleración de las exportaciones hacia ellas. De esta forma, China creció un 9,2 por 100 de media, con una tendencia a desacelerarse a lo largo del transcurrir del año, por la mencionada moderación de la demanda externa proveniente de las economías avanzadas, y aún con cierta pujanza de la inversión y en menor medida de un consumo privado que todavía se halla lejos de alcanzar el peso que sobre el Producto Interior Bruto (PIB) tiene en las economías avanzadas.

Economías emergentes

Teniendo en cuenta que las condiciones y resultados de todas las economías emergentes no son homogéneos, el principal riesgo para esta área es el de la posibilidad de un sobrecalentamiento por el mantenimiento del rápido ritmo de incremento del

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2004-2013

Indicadores	1994-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(p)	2013(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	3,4	4,9	4,5	5,2	5,4	2,8	-0,6	5,3	3,9	3,5	4,1
Países avanzados	2,8	3,1	2,6	3,0	2,8	0,0	-3,6	3,2	1,6	1,4	2,0
Estados Unidos	3,3	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,5	3,0	1,7	2,1	2,4
Japón	0,9	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,4	-0,7	2,0	1,7
Canadá	3,5	3,1	3,0	2,8	2,2	0,7	-2,8	3,2	2,5	2,1	2,2
Unión Europea	2,6	2,6	2,2	3,6	3,4	0,5	-4,2	2,0	1,6	0,0	1,3
Alemania	1,5	0,7	0,8	3,9	3,4	0,8	-5,1	3,6	3,1	0,6	1,5
Francia	2,2	2,3	1,9	2,7	2,2	-0,2	-2,6	1,4	1,7	0,5	1,0
Italia	1,7	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-1,9	-0,3
Reino Unido	3,5	3,0	2,1	2,6	3,5	-1,1	-4,4	2,1	0,7	0,8	2,0
España	3,6	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,1	0,7	-1,8	0,1
Zona euro	2,2	2,2	1,7	3,3	3,0	0,4	-4,3	1,9	1,4	-0,3	0,9
Países en desarrollo y emergentes	4,4	7,5	7,3	8,2	8,7	6,0	2,8	7,5	6,2	5,7	6,0
África del Norte y Oriente Medio	3,9	6,2	5,6	6,1	5,6	4,7	2,7	4,9	3,5	4,2	3,7
África subsahariana	4,0	7,1	6,2	6,4	7,1	5,6	2,8	5,3	5,1	5,4	5,3
Asia	7,0	8,5	9,5	10,3	11,4	7,8	7,1	9,7	7,8	7,3	7,9
China	9,4	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,2	8,2	8,8
Iberoamérica	2,5	6,0	4,7	5,7	5,8	4,2	-1,6	6,2	4,5	3,7	4,1
Europa central y oriental	3,4	7,3	5,9	6,4	5,4	3,2	-3,6	4,5	5,3	1,9	2,9
Rusia	0,7	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,3	4,3	4,0	3,9
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,1	2,0	2,3	2,4	2,2	3,4	0,1	1,5	2,7	1,9	1,7
Estados Unidos	2,4	2,7	3,4	3,2	2,9	3,8	-0,3	1,6	3,1	2,1	1,9
Japón	0,0	0,0	-0,3	0,2	0,1	1,4	-1,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0
Canadá	1,8	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,9	2,2	2,0
Unión Europea	4,2	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	0,9	2,0	3,1	2,3	1,8
Alemania	1,4	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	2,5	1,9	1,8
Francia	1,6	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,0	1,6

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2004-2013 (Continuación)

Indicadores	1994-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(p)	2013(p)
Italia	2,9	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9	2,5	1,8
Reino Unido	1,7	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	2,1	3,3	4,5	2,4	2,0
España	3,2	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,1	1,9	1,6
Zona euro	2,0	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,0	1,6
Países en desarrollo y emergentes	19,8	5,9	5,7	5,6	6,5	9,2	5,2	6,1	7,1	6,2	5,6
África del Norte y Oriente Medio	8,2	6,6	5,6	7,6	10,1	13,6	6,6	6,9	9,6	9,5	8,7
África subsahariana	20,2	7,6	8,9	6,9	6,9	11,7	10,6	7,4	8,2	9,6	7,5
Asia	6,1	4,1	3,7	4,2	5,4	7,4	3,0	5,7	6,5	5,0	4,6
China	4,9	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	-0,7	3,3	5,4	3,3	3,0
Iberoamérica	25,7	6,6	6,3	5,3	5,4	7,9	6,0	6,0	6,6	6,4	5,9
Europa central y oriental	37,7	6,6	5,9	5,9	6,0	8,1	4,7	5,3	5,3	6,2	4,5
Rusia	57,5	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	8,4	4,8	6,4
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	-	6,5	6,2	5,8	5,4	5,8	8,0	8,3	7,9	7,9	7,8
Estados Unidos	-	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	9,0	8,2	7,9
Japón	-	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,5	4,5	4,4
Canadá	-	7,2	6,8	6,3	6,1	6,2	8,3	8,0	7,5	7,4	7,3
Unión Europea (I)	-	9,1	8,9	8,2	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,3	10,3
Alemania	-	9,8	10,6	9,8	8,4	7,3	7,5	6,9	6,0	5,6	5,5
Francia	-	9,2	9,3	9,2	8,3	7,8	9,5	9,7	9,7	9,9	10,1
Italia	-	8,0	7,7	6,8	6,2	6,8	7,8	8,5	8,4	9,5	9,7
Reino Unido	-	4,8	4,8	5,4	5,4	5,6	7,5	7,8	8,0	8,3	8,2
España	-	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6	24,2	23,9
Zona euro	-	9,0	9,0	8,4	7,5	7,6	9,5	10,0	10,1	10,9	10,8

(p) Previsión.

(I) Datos de Eurostat.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril 2012. Las cifras del FMI no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

crédito que han experimentado en los últimos años, y, en algunos casos, por la persistencia de un modelo de crecimiento excesivamente centrado en el sector exportador, con escaso desarrollo de sus mercados internos, y una excesiva tasa de ahorro de las economías domésticas y de las empresas, lo que, en caso de una caída de las exportaciones produciría un exceso de oferta y una ralentización del ritmo de crecimiento de unos países que están siendo en los últimos años el motor de crecimiento de la economía mundial.

El crecimiento de la economía estadounidense en 2011 fue inferior al esperado, un punto porcentual menor, pero sus resultados desde el segundo semestre tendieron a mejorar y se siguen manteniendo en el primer trimestre de

Estados Unidos

2012. En este caso también las políticas de estímulo fiscales y monetarias implementadas contribuyeron al repunte de la actividad a lo largo del año. En efecto, el crecimiento de la economía estadounidense se apoyó en factores internos, como la recuperación del consumo privado, en especial en el apartado de automóviles, y en una aceleración de la inversión en bienes de equipo. La demanda externa, por su parte, también contribuyó, con una décima, al crecimiento agregado, por el mantenimiento del ritmo de avance de las exportaciones a pesar de la debilidad de sus clientes europeos y con un repunte de las importaciones por el mencionado avance del consumo privado.

En la economía estadounidense persistió la debilidad del mercado de la vivienda y se mantuvo la necesidad de desapalancamiento, aún con los importantes progresos hechos por particulares y empresas, pero el ritmo de crecimiento de la economía estadounidense se pudo traducir ya en 2011 en un aumento de la población activa ocupada del 0,6 por 100 de media, tras tres años de caídas, cifra que acabó el año en el 1,1 por 100 y que se ha incrementado nuevamente en el primer trimestre de 2012 hasta el 1,8 por 100.

En la Unión Europea², sin embargo, aunque el crecimiento medio en 2011 fue solo ligeramente menor de lo esperado, un 1,6 por 100 frente a un 1,8 por 100 previsto, su

Unión Europea

evolución a lo largo del año fue la contraria de la manifestada para el caso de Estados Unidos: la Unión Europea empezó con un fuerte crecimiento que se fue debilitando a medida que transcurría el año. El agravamiento de la crisis de la deuda en la zona euro por las dudas sobre la solvencia de los países con programas de apoyo como Grecia, Irlanda y Portugal que acabaron afectando a economías de mayor peso como Italia y España, llevó a un nuevo deterioro de la confianza de las economías domésticas y de las empresas. Al mismo tiempo, dicho aumento de los riesgos soberanos aparentes de la deuda provocó presiones de financiamiento y una nueva contracción del crédito bancario.

2. Véase el capítulo I.2, *Unión Europea*, de esta Memoria.

En efecto, en un contexto de debilidad institucional y de crisis económica, las economías domésticas redujeron su gasto y las empresas, afectadas por la atonía de la demanda y la dificultad para la obtención de créditos, invirtieron y produjeron a un ritmo menor, lo que se tradujo en un aumento de la tasa de paro por tercer año consecutivo.

Los resultados en la zona euro mostraron aún una mayor debilidad, al registrarse un crecimiento medio en el conjunto del año del 1,4 por 100, que en términos intertrimestrales sin anualizar fue incluso negativo en el último trimestre de 2011 en la mayoría de los Estados miembros y en el conjunto de la zona euro, y una tasa de paro mayor que en el conjunto de la Unión Europea. El proceso de consolidación fiscal y el desalancamiento del sector financiero y del sector privado en los Estados miembros impidieron un mayor dinamismo de la actividad económica que se vio especialmente impulsada por el sector exterior que contribuyó con un punto porcentual al crecimiento agregado.

En las dos mayores economías europeas, la alemana y la francesa, los resultados fueron sustancialmente mejores en la primera de ellas. Ello es una muestra de una de las características de la actual situación económica de la Unión Europea, la de la existencia de una sustancial divergencia entre los resultados de unas u otras economías europeas. Así, Alemania experimentó un crecimiento del PIB del 3,1 por 100 y Francia creció un 1,7 por 100.

En Japón se preveía, una vez producido el terremoto y posterior *tsunami*, un crecimiento del producto del 1,4 por 100 y acabó registrando una caída del 0,7 por 100. Los esfuerzos de reconstrucción posteriores vía crecimiento de la inversión pública y privada no tuvieron en 2011 el impacto positivo sobre el crecimiento del PIB que se esperaba. Las pujantes empresas exportadoras japonesas se vieron confrontadas a un fuerte incremento de sus costes energéticos que dificultó sus exportaciones y que hizo que la demanda externa neta detragese siete décimas a la variación del PIB. Ahora, para 2012, se vuelve a confiar en que el estímulo del gasto en reconstrucción se traduzca en un crecimiento de su economía del 2,0 por 100.

Iberoamérica volvió a crecer con fuerza en 2011, un 4,5 por 100, al no verse especialmente afectada por el menor dinamismo en general de la actividad económica mundial. De las mayores economías de esta área, Argentina fue la que más creció, un 8,9 por 100, mientras que la brasileña y la mexicana crecieron respectivamente un 2,7 por 100 y un 4,0 por 100. Destacaron por su parte los incrementos del PIB en otros países, como el 7,8 por 100 de Ecuador o el 6,9 por 100 de Perú. Los países de Iberoamérica en conjunto se vieron favorecidos por el alto nivel de los precios de las materias primas que exportan sobre todo a Asia y por las fuertes relaciones que algunos de ellos mantienen con una economía como la estadounidense que en 2011 registró un repunte de sus importaciones.

Japón

Iberoamérica

Al igual que para el caso de las economías emergentes de Asia, el elevado crecimiento del crédito y una inflación situada por encima de lo previsto constituyen los principales riesgos para el mantenimiento de estos favorables resultados.

Los países del Norte de África y de Oriente Medio crecieron de media un 3,5 por 100, con importantes diferencias como es habitual entre los países exportadores e importadores de petróleo. Así, en los primeros, el alto nivel de los precios del petróleo llevó a un crecimiento medio del 4,0 por 100, destacando el incremento del 18,8 por 100 registrado en Qatar. En los países importadores de petróleo el crecimiento fue del 2,0 por 100, destacando por el lado negativo la caída del PIB del 0,8 por 100 registrada en Túnez. En efecto, la persistencia de las tensiones sociales en muchos de estos últimos países junto con las fuertes relaciones que mantienen en materia comercial, de flujos de capitales, de turismo y de remesas con una Europa deprimida, impidieron unos mejores resultados en términos de crecimiento en el área.

En África subsahariana, el crecimiento global del 5,1 por 100, similar al registrado el año anterior, se apoyó en gran medida en la todavía solidez de los precios de las materias primas. No obstante, este fuerte crecimiento esconde como siempre importantes divergencias entre unos países y otros en función de que sean exportadores de petróleo, economías de ingreso mediano o países menos adelantados. Estos últimos, en términos de PIB, consiguieron crecer de media un 5,8 por 100, pero se contemplaron nuevamente pocos avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pactados en 2000 y a alcanzar en 2015. De hecho, cabe recordar que estos países se vieron afectados en 2011 por la mayor sequía en sesenta años y por una disminución en la ayuda al desarrollo de algunas economías avanzadas inmersas en procesos de consolidación fiscal.

Las perspectivas de los principales organismos internacionales son ahora menos optimistas de lo que lo eran hace un año y apuntan a una nueva desaceleración de la economía mundial y a la persistencia de altos niveles de desempleo. No obstante, estas han mejorado si se comparan con las que se hicieron a finales de enero de 2012, que recogían el empeoramiento de la crisis en la zona euro y las fragilidades financieras en otras áreas del mundo en donde las condiciones crediticias de los bancos se habían deteriorado en varias economías avanzadas. En efecto, a finales de abril de 2012, los resultados que se van conociendo apuntan hacia una leve mejoría, aunque prevalece la desaceleración general del crecimiento. De hecho, se prevé que la economía de la zona euro sufra una ligera recesión en dicho año (como se ha adelantado, el PIB de la zona euro retrocedió en el último trimestre de 2011 en términos intertrimestrales no anualizados por primera vez desde el segundo trimestre de 2009) por los efectos en la economía real de la mayor necesidad de lo que cabía

esperar de reducción de la ratio de endeudamiento de los bancos y por el impacto negativo de una nueva consolidación fiscal en los Estados miembros.

Las economías emergentes, por su parte, afectadas en cierta medida por el lento crecimiento de las economías avanzadas, debido a las repercusiones negativas originadas en la zona euro y que se transmiten por los canales financieros y comerciales, se espera no obstante que mantengan un crecimiento sostenido.

Finalmente, en Estados Unidos, unas condiciones financieras más favorables, una política monetaria con bajo nivel de los tipos de interés, que la Reserva Federal ha anunciado que mantendrá muy bajos por lo menos hasta finales de 2014, una política fiscal menos contractiva que en Europa, aunque con tendencia a endurecerse a medio plazo en el marco del actual debate sobre política presupuestaria en Estados Unidos, una progresiva desaparición del aumento de los precios de los productos básicos, una mejora del mercado inmobiliario y, sobre todo, una mayor demanda interna apoyada en una aceleración en la creación de empleo y una reducción de la tasa de paro, permite albergar un cierto grado de optimismo sobre la evolución de esta economía que se podría transmitir al resto de la actividad económica mundial.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

La evolución del comercio mundial mantiene siempre una elevada correlación con la actividad productiva mundial. Así, el mencionado menor crecimiento de la economía mundial en 2011 se tradujo según el FMI en un incremento del comercio mundial de bienes y servicios del 5,8 por 100, lo que supone una fuerte reducción con respecto al aumento del 12,9 por 100 registrado el año anterior. Este resultado fue también sustancialmente peor que el que se pronosticó un año antes, cuando la por entonces recuperación de la economía mundial, apoyada en políticas de estímulo fiscal y monetario y una mejora de las condiciones de financiación y de los niveles de confianza, hacía presagiar un aumento de las exportaciones mundiales del 7,4 por 100. Para 2012, la continuación de la desaceleración de la actividad mundial tendrá una fuerte repercusión en el comercio mundial que pasará a registrar previsiblemente un crecimiento del 4,0 por 100, por debajo del crecimiento medio anual del 6,0 por 100 registrado en los últimos veinte años y que incluye el derrumbe del comercio mundial del año 2009.

Según la OMC, que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, el volumen del comercio de mercancías en 2011 experimentó un crecimiento del 5,0 por 100, y para 2012 prevé que la tasa de crecimiento del volumen del comercio de mercancías se reducirá al 3,7 por 100, al prevalecer los riesgos de empeoramiento de la situación antes que una posible mejoría de la situación de la economía mundial.

Mientras, en 2011, por regiones, las exportaciones de mercancías de las economías desarrolladas superaron las expectativas y aumentaron en términos reales un 4,7 por 100, con un fuerte incremento de las exportaciones estadounidenses, del 7,2 por 100, y en

menor medida de las de la Unión Europea, del 5,0 por 100. Por su parte, las exportaciones de las economías en desarrollo crecieron más, un 5,4 por 100, pero por debajo de lo esperado, debido a acontecimientos como la interrupción de los suministros de petróleo procedentes de Libia, los conflictos en los países árabes, las fuertes inundaciones que asolaron Tailandia, o el terremoto y posterior *tsunami* de Japón que dificultaron las cadenas mundiales de suministros y afectaron a las exportaciones de países en desarrollo al verse frenada su producción. A pesar de la caída del 0,5 por 100 de las exportaciones japonesas, Asia volvió a ser, con un aumento del 6,6 por 100, la región que registró el mayor crecimiento de las exportaciones, con aumentos del 16,1 por 100 en India, que llega ya a igualar a España en el 1,6 por 100 de cuota de mercado mundial de las exportaciones, y del 9,3 por 100 en China.

Como resultado, la participación de las economías en desarrollo en el total del comercio mundial volvió a incrementarse, alcanzando ya el 47,0 por 100 en el caso de las exportaciones y el 42,0 por 100 en el de las importaciones. Cabe señalar que en 1990 el peso de las exportaciones de los países desarrollados era del 75,0 por 100.

En términos nominales, el valor en dólares de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó un 19,0 por 100, tan solo ligeramente por debajo de lo que lo hizo el año anterior, lo que se explica por la depreciación del dólar y por el aumento del 26,0 por 100 del precio medio de los productos básicos y del 32,0 por 100 en concreto de los precios de la energía.

Por su parte, el valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentó en un 11,0 por 100, con sustanciales diferencias en las tasas de crecimiento anual de los distintos países o regiones. Así, los mayores aumentos se produjeron en Rusia, Brasil e India, mientras que cabe destacar la fuerte caída de las exportaciones de servicios comerciales de algunos países del norte del continente africano, en especial las de Egipto que vieron como las exportaciones de servicios relacionados con los viajes disminuyeron en un tercio. Estos últimos servicios registraron en general un menor crecimiento y la tasa de crecimiento de los servicios de transporte fue la más baja de todas las subcategorías de servicios comerciales.

La Unión Europea, excluido el comercio intra-UE, aumentó sus exportaciones valoradas en dólares en un 19,0 por 100, lo que le permitió seguir siendo el mayor exportador mundial de mercancías, seguido de China y Estados Unidos. De hecho, la participación de la Unión Europea en las exportaciones mundiales no ha variado sustancialmente en una última década en la que el comercio internacional de las economías emergentes se ha hecho protagonista.

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea al resto del mundo aumentaron un 13,5 por 100 y las importaciones un 11,7 por 100, resultando un déficit menor que el registrado en 2010, mientras que el mucho menor déficit de la zona euro también se redujo.

CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2010-2011
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2010	2011(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-17	1.537,3	1.732,6	12,7
Importaciones extra UE-17	1.552,0	1.742,4	12,3
Saldo	-14,7	-9,8	-
Expediciones intraeurozona	1.484,8	1.613,7	8,7
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	1.349,6	1.531,6	13,5
Importaciones extra UE-27	1.509,1	1.685,7	11,7
Saldo	-159,5	-154,1	-
Expediciones intra UE-27	2.540,0	2.796,9	10,1

(p) Provisional.

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2012.

De hecho, tanto el déficit de la UE-27 como el de la zona euro se explicaron en su totalidad por el incremento del déficit en el ámbito de las materias primas (+25,0 por 100) y en especial de los productos energéticos (+26,3 por 100), dado que en el comercio de productos manufacturados el superávit se incrementó en gran medida, un 52,4 por 100.

El excedente comercial que mantiene la Unión Europea con sus principales clientes, Estados Unidos, Suiza y Turquía, aumentó y se volvió a reducir el que registra con India, mientras que el déficit comercial con Rusia y Noruega aumentó y el déficit con China, Japón y Corea del Sur se redujo.

Por Estados miembros, y considerando el comercio total tanto intra como extra Unión Europea, Alemania volvió a incrementar su elevado superávit, mientras que Reino Unido fue el Estado miembro que con diferencia registró el mayor déficit. También cabe destacar que Francia, el Estado miembro que registró el segundo mayor déficit comercial, tenía hasta hace tres años un déficit menor que el de España y en 2011 fue casi el doble que el que se registró en España.

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, tras sucesivos aplazamientos de la fecha límite para concluir la Ronda de Doha, que inicialmente se había fijado en el 1 de enero de 2005, la siguiente fecha de 2011 tampoco se pudo cumplir. En efecto, a finales de abril de 2011 se volvieron a constatar las posiciones divergentes de los negociadores cuando se puso sobre la mesa por primera vez desde 2001 la totalidad de los documentos de negociación.

*Nuevo estancamiento
de la Ronda de Doha*

Los textos recogían todos los avances y acuerdos en todos estos años pero, recordando que en las rondas de negociación “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, se pusieron también en evidencia las cuestiones pendientes. Así, se constató que persistían importantes divergencias, sobre todo en el ámbito del acceso a los mercados

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2010-2011

(Miles de millones de euros)

Países	Importaciones desde			Exportaciones a			Saldo comercial	
	2010	2011	% variación	2010	2011	% variación	2010	2011
Estados Unidos	170,4	184,2	8,1	242,3	260,6	7,6	71,9	76,4
China	282,5	292,1	3,4	113,3	136,2	20,2	-169,2	-155,9
Suiza	83,2	91,2	9,6	105,2	121,7	15,7	22,0	30,5
Rusia	160,1	198,4	23,9	86,1	108,4	25,9	-74,0	-90,0
Turquía	42,3	47,6	12,5	61,3	72,7	18,6	19,0	25,1
Japón	65,8	67,5	2,6	43,9	49,0	11,6	-21,9	-18,5
Noruega	79,4	93,5	17,8	41,9	46,6	11,2	-37,5	-46,9
India	33,2	39,3	18,4	34,8	40,4	16,1	1,6	1,1
Brasil	32,5	37,8	16,3	31,4	35,7	13,7	-1,1	-2,1
Corea del Sur	39,2	36,1	-7,9	27,9	32,5	16,5	-11,3	-3,6

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2012.

para los productos industriales, con evidentes diferencias de opinión sobre la intensidad necesaria en los recortes de los aranceles industriales.

En la última conferencia ministerial de la OMC celebrada a mediados de diciembre de 2011, se constató la imposibilidad de cerrar la ronda, aunque se lograron algunos aspectos positivos como el compromiso de avanzar en las negociaciones de los temas sin renunciar al principio de respetar el “todo único”, no abandonar la discusión de los temas más conflictivos, el mantenimiento de una visión multilateral del comercio, el nuevo acuerdo sobre contratación pública alcanzado entre los 27 Estados miembros de la Unión Europea y otros 14 países entre los que se encuentran Estados Unidos y Japón y que supondrá para la Unión Europea un incremento en el acceso a estos mercados de 100.000 millones de euros anuales, y la adhesión de Rusia a la OMC.

En dicha conferencia se reconoció la dificultad de alcanzar objetivos más ambiciosos dada la actual situación de crisis económica mundial y el consiguiente aumento de las presiones proteccionistas, por lo que es poco probable que en un futuro próximo se puedan concluir simultáneamente todos los elementos de la Ronda de Doha. No obstante, se expresó la determinación de hacer avanzar las negociaciones para llegar a acuerdos provisionales o definitivos sobre la base del consenso antes de la plena conclusión del “todo único”.

Mientras no se concluya con éxito la Ronda de Doha continuará la actual tendencia a la proliferación de acuerdos comerciales regionales, que suponen en parte una desviación de comercio en contra de las exportaciones mundiales más eficientes, y al incremento del proteccionismo por la adopción de medidas comerciales restrictivas, lo que compromete la adopción por todos de las normas reguladoras del comercio mundial y, en definitiva, contar con los beneficios que una mayor y mejor apertura del comercio puede suponer para la necesaria recuperación de la economía mundial.

1.3. REFORMAS Y MEDIDAS ANTE LA CRISIS

Las políticas económicas implementadas por los distintos países en 2011 debieron conjugar la necesidad de estimular el crecimiento de la demanda y de la confianza con la necesidad de establecer una consolidación fiscal y el desapalancamiento de los bancos y del sector privado. Las políticas han debido determinar la dosis justa de ambas opciones, sopesar las ventajas e inconvenientes de una u otra decisión y conjugar los efectos a corto plazo con los de a largo plazo.

Así, a grandes rasgos, Estados Unidos decidió continuar con las políticas de estímulo a la actividad para no poner en peligro su incipiente recuperación, mientras que la Unión Europea decidió sanear lo más rápidamente posible sus finanzas públicas, emprendiendo drásticas políticas de austeridad.

Desde la tercera cumbre, celebrada en Pittsburg a finales de septiembre de 2009, el G-20 se autodesignó como el principal foro internacional de cooperación en materia económica en detrimento de las tradicionales instituciones económicas multilaterales, cuando el G-20 no tiene capacidad ejecutiva, por lo que la implementación de sus decisiones constituye un mero ejercicio de voluntarismo. A esta carencia estructural del G-20 como actor principal de concertación, cabría añadir otras críticas como su legitimidad por el carácter de su representatividad³, la, desde una perspectiva europea, preeminencia de los Estados miembros frente a la Unión Europea, o el paulatino abandono de la estrategia adoptada por el G-20 en su primera cumbre en Washington en noviembre de 2008 y dirigida a estimular el crecimiento de la economía mundial y a reforzar la vigilancia y regulación de unos mercados financieros que estaban en el origen de la crisis.

Cumbre del G-20 en 2011

La cumbre del G-20 celebrada en Cannes a comienzos de noviembre de 2011 tuvo lugar en pleno recrudecimiento de la crisis de la deuda en la zona euro y durante una clara desaceleración del crecimiento mundial. En dicho contexto, el G-20 volvió a abogar por la necesidad de remediar determinadas fragilidades a corto plazo y reforzar los fundamentos del crecimiento a medio plazo. Para ello manifestó que solo mediante acciones colectivas se podrá alcanzar el objetivo de un crecimiento más fuerte, duradero y equilibrado.

Así, el G-20 propuso un plan de acción para el crecimiento y el empleo con medidas para resolver los factores de vulnerabilidad a corto plazo y restablecer la estabilidad y para consolidar los fundamentos del crecimiento a medio plazo.

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

Entre las primeras, cabe destacar:

- 1. Los miembros del G-20 se comprometen a tomar todas las medidas necesarias para conseguir la estabilidad de los sistemas bancarios y de los mercados financieros. Y velarán por que los bancos dispongan de niveles de fondos propios adecuados y tengan acceso suficiente a la financiación para hacer frente a los riesgos actuales. Los bancos centrales seguirán manteniéndose dispuestos a facilitar a los bancos la liquidez necesaria.
- 2.a) Las políticas monetarias mantendrán la estabilidad de los precios a medio plazo y continuarán facilitando la recuperación económica.
- e) Estados Unidos se compromete a poner en marcha, en un plazo oportuno, un conjunto de medidas a corto plazo destinadas a continuar la recuperación mediante inversiones públicas, reformas fiscales y medidas dirigidas a la creación de empleo, compatibles con un programa creíble de consolidación presupuestaria a medio plazo.
- g) Alemania, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur e Indonesia, con unas finanzas públicas relativamente saneadas, acuerdan, en función de su situación, dejar actuar a los estabilizadores automáticos presupuestarios y, en caso de notable agravamiento de la situación económica mundial, adoptar medidas discrecionales complementarias para apoyar a la demanda privada, siempre que se mantengan los objetivos presupuestarios a medio plazo.
- h) Los países emergentes se comprometen a adoptar políticas macroeconómicas que permitan incrementar la resistencia de sus economías, y los países excedentarios adoptarán políticas macroeconómicas que faciliten la orientación hacia un crecimiento basado en mayor medida en el tirón de la demanda interna, lo que favorecería la recuperación mundial y la estabilidad financiera.
- 5. En todos los ámbitos, los miembros del G-20 se comprometen a reducir al máximo las influencias negativas sobre otros países que podría tener la adopción de políticas dirigidas al ámbito nacional. Se reafirman en el interés común de disponer de un sistema financiero internacional fuerte y estable, así como en el apoyo a tipos de cambio determinados por el mercado. La volatilidad excesiva y los movimientos desordenados de los tipos de cambio tienen repercusiones negativas sobre la estabilidad económica y financiera.

Y para consolidar los fundamentos del crecimiento a medio plazo:

- 1.a) Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido confirman su compromiso de mantener programas de consolidación presupuestaria claros y creíbles encaminados a reducir a la mitad los déficit de aquí a 2013 respecto a los existentes en 2010 y a estabilizar o reducir los porcentajes de la deuda pública sobre el PIB de aquí a 2016, teniendo en cuenta el ciclo económico.

- 2. Los países con excedentes importantes en su balanza por cuenta corriente y aquellos cuya demanda privada sea relativamente débil desempeñarán un papel destacado en el reequilibrio y el mantenimiento de la demanda mundial.
- a) Alemania pondrá en marcha medidas destinadas a promover el consumo y la inversión privada, con el objetivo de incrementar a lo largo del tiempo el peso porcentual de estos dos componentes en el PIB. Alemania se compromete a tomar medidas dirigidas a reforzar la demanda interna, en especial mediante la reducción de las ineficiencias que puedan estar en el origen del escaso volumen de la inversión y del elevado nivel del ahorro privado.

El FMI también considera como punto de partida que para que las políticas económicas de los distintos países puedan ayudar a anclar las expectativas y a restablecer la confianza es necesario que las medidas adoptadas sean coordinadas y mutuamente coherentes. Las medidas colectivas pueden ayudar a establecer una trayectoria de crecimiento más vigoroso para la economía mundial al propiciar un reequilibrio de la demanda mundial.

Propuestas del FMI

Este organismo reconoce que, desde una perspectiva amplia, la prioridad más importante debe ser lograr un crecimiento mayor en las economías avanzadas y en especial en Europa, y que, de momento, la atención debería centrarse en medidas que aumenten la demanda. Pero también señala que, en términos más realistas, la búsqueda tiene que enfocarse en reformas que produzcan efectos positivos a largo plazo pero que a corto plazo no depriman la demanda.

Respecto a la política monetaria, dado que la inflación parece controlada, existe consenso en que se necesita que continúen los tipos de interés excepcionalmente bajos, una abundante liquidez y la aplicación de medidas de respaldo no convencionales.

De hecho, el FMI plantea que podría ser necesario un estímulo monetario adicional, inclusive a través de una expansión cuantitativa. En concreto, considera que sería importante que el Banco Central Europeo (BCE) aplique una distensión monetaria adicional y oportuna, consecuente con su mandato de garantizar la estabilidad de precios. Además, considera que el BCE debe seguir proporcionando liquidez y participando plenamente en la compra de valores para ayudar a mantener la confianza en el euro. Y a los países europeos que enfrentan fuertes restricciones de financiación se les debe proporcionar un nivel suficiente de recursos a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE).

Asimismo, el FMI advierte que el desapalancamiento de los bancos en la Unión Europea, que no implica necesariamente una disminución del crédito al sector privado, está contribuyendo realmente a una contracción de la oferta de crédito. Finalmente, el FMI aboga por la introducción de ciertas formas de eurobonos, como por ejemplo la creación de un mercado común de letras denominadas en euros.

Respecto a la política fiscal, también se considera ampliamente que el ajuste fiscal es esencial, habiendo menos consenso a la hora de determinar el ritmo de ajuste que debe ser acorde a las circunstancias de cada país.

Según el FMI, las economías avanzadas, en algunos casos, disponen de margen para reducir sus déficit de manera más gradual con un ritmo de reducción menor, dejando actuar a los estabilizadores automáticos, permitiendo que se reduzcan sus ingresos tributarios y que aumente el gasto si su economía se debilita. No todos los países deben realizar el ajuste de la misma manera, en la misma medida o al mismo tiempo. El ajuste en los países con posiciones fiscales y externas relativamente sólidas no debería ser de la misma magnitud que en los países que carecen de esas ventajas y que soportan presiones de los mercados.

En concreto, manifiesta que algunos países de la zona euro deberían reconsiderar el ritmo de la consolidación a corto plazo, dado que la aplicación de un ajuste fiscal excesivo a corto plazo para compensar las pérdidas cíclicas de ingresos socavaría aún más la actividad, hará más difícil una próxima recuperación, reducirá el respaldo con que cuenta el ajuste entre la población y minará la confianza de los mercados.

Precisamente, en la Unión Europea, la cuestión se ve complicada por la presión que ejercen los mercados a favor de una consolidación fiscal inmediata. Y algo que complica aún más la situación es que los mercados piden consolidación fiscal, pero reaccionan mal cuando esta reduce el crecimiento. En efecto⁴, cabe plantearse la eficiencia de las agencias de calificación y de unos mercados que “sancionan” sucesivamente los elevados déficit fiscales de algunos países y posteriormente las medidas dirigidas a reducirlos, lo que puede terminar provocando un menor crecimiento económico y la consiguiente mayor dificultad para reducir los déficit.

Finalmente, respecto a las medidas fiscales, el FMI considera que se debe avanzar en la Unión Europea hacia una integración fiscal que debe incluir una distribución más amplia de los riesgos entre los países miembros de la zona euro.

En conclusión, y reconociendo los riesgos de la situación económica mundial y la dificultad actual para los gobiernos de acertar con las medidas más adecuadas, estas deberían ir orientadas a lograr un crecimiento mundial más resistente mediante el desplazamiento de la demanda de los países con déficit externos a aquellos con superávit, siendo igualmente necesario que las economías con sólidos balances de los hogares y fuertes posiciones externas eliminen las distorsiones que inciden en la demanda interna. Una distribución del ingreso más equitativa podría ayudar también a promover la estabilidad económica y financiera y lograr un crecimiento más duradero. Asimismo, sigue siendo necesario sanear los sistemas financieros para que puedan generar crédito, crecimiento y empleo, es decir, se necesitan sistemas financieros que respalden la economía, no que la desestabilicen. Lo que significa que hay que incidir

4. Véase Memoria CES 2010, capítulo I.1.3, *Reformas y medidas ante la crisis*.

en una mejor regulación y supervisión, y coordinación entre los países, en el ámbito del sistema financiero internacional para evitar que vuelvan a asumirse riesgos de forma imprudente.

2. Unión Europea

El panorama europeo durante el año 2011 estuvo marcado por la crisis de la deuda, el rebrote continuo de la crisis griega y el contagio a otros países, los problemas de liquidez y solvencia del sistema bancario europeo, las debilidades institucionales tanto de la Unión Europea como de la propia UEM y como elemento coyuntural, el deterioro, a partir del segundo semestre del año, de la situación económica en un contexto de fuerte austeridad.

Los puntos clave para articular una salida razonable a la crisis y recuperar una senda de crecimiento sostenido, de enorme complejidad, se deben orientar a estas cuestiones, despejando las dudas sobre la solvencia del sector financiero europeo, buscando el consenso en la necesidad de graduar el ritmo e intensidad del ajuste presupuestario comprometido en paralelo a una estrategia de crecimiento y empleo, y el éxito o no de los mecanismos financieros diseñados para afrontar los problemas de la deuda soberana y las tensiones en los mercados.

Como respuesta a estos problemas, a lo largo del año, se adoptaron numerosas medidas de política económica, orientadas al corto plazo con el objetivo de hacer frente a las tensiones en los mercados de deuda, pero también a medio y largo plazo en la línea de solventar las principales debilidades estructurales de la Unión Europea en su conjunto, y en particular de la zona euro. Sin embargo, las dificultades tanto para alcanzar acuerdos entre los Estados miembros como para una aplicación ágil y eficaz de los mismos han puesto en evidencia que estas debilidades están en la raíz del propio proceso de construcción europea y requieren de un mayor esfuerzo por parte de todos: Gobiernos, instituciones comunitarias y ciudadanos con el objetivo de ser “más y mejor Europa”.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

Casi cinco años después del inicio de la crisis financiera en el verano de 2007 en Estados Unidos, resulta evidente que, desde la Gran Depresión, esta era la crisis más grave que había experimentado la economía global, y no tenía comparación con ninguna de las anteriores en dimensión y efectos producidos. La capacidad de contagio entre economías era muy superior, a través de los mercados, lo que hizo que se extendiese rápidamente a la economía real con efectos muy negativos. Sin embargo, ha alcanzado su máximo exponente en su repercusión en Europa, con mayor virulencia si cabe, en forma de crisis de deuda soberana.

La crisis del euro, centro de atención a nivel global

Los problemas de la deuda soberana en algunos Estados miembros de la zona euro y su posible contagio a otras economías vulnerables, junto con las numerosas debilidades de carácter institucional que presentaban la Unión Europea y la propia UEM, y cuyo reflejo más evidente era la complejidad y dificultad para tomar decisiones comunes, hizo que durante 2011 la denominada “crisis del euro” se convirtiese en un tercer eslabón de la crisis, después de la financiera y la económica. La mayor aversión al riesgo en un contexto de crisis derivó en un aumento de la volatilidad en todos los mercados financieros, y no solo en los de deuda soberana, en respuesta a la preferencia por valores más seguros frente a activos con riesgo.

Así, la crisis de la deuda en Europa contagió a lo largo del año, a través de todos los mercados financieros, a otras economías fuera de la Unión, que se vieron afectadas por estas tensiones que podían comprometer la recuperación económica, y que por vez primera desde el inicio de la crisis en 2007, estaba afectando también al crecimiento de Estados Unidos y de los países emergentes. El epicentro de la crisis se había desplazado desde Estados Unidos a Europa y, al igual que la crisis financiera iniciada en 2007, se había trasladado rápidamente a otros países poniendo en peligro la economía mundial, en este momento era la crisis del euro la que amenazaba la recuperación mundial.

La crisis de la deuda soberana ha aflorado numerosas debilidades de Europa pero también del propio proceso de integración monetaria. Por un lado, se han hecho evidentes algunas de las principales debilidades que estaban en el origen del proceso de construcción europea, que en poco más de una década abordó dos procesos simultáneos y paralelos de ampliación a diez nuevos Estados miembros y de integración monetaria, que no económica. Por otro, se han puesto de manifiesto con más énfasis que nunca los desequilibrios macroeconómicos de la Unión en su conjunto y de cada uno de los Estados miembros en particular, así como la necesidad de afrontarlos para conseguir hacer de la Unión Europea una potencia de referencia económica a nivel mundial. De hecho, junto a las debilidades en el diseño y configuración institucional, también están las derivadas de las políticas económicas adoptadas por los Estados miembros, de forma muchas veces independiente y aislada y no coordinadas con el resto de Estados miembros, que ha acentuado los desequilibrios.

La incapacidad para dar una respuesta adecuada conjunta, a la crisis financiera primero, a la crisis económica después y a la crisis de la deuda ahora, puso de manifiesto la debilidad de la Unión Europea para actuar con entidad propia, con numerosas deficiencias en su arquitectura institucional y política y, por tanto, en su gobernanza, carente de los instrumentos adecuados para gestionar de forma rápida, suficiente y resolutiva

Con la crisis, las debilidades en Europa se han hecho más evidentes...

... especialmente las debilidades institucionales...

sus respuestas a la crisis. Ello se refleja también en una presencia poco perceptible de la Unión Europea en el panorama internacional.

El funcionamiento de una Unión formada por 27 Estados miembros, con sus similitudes y diferencias, ha resultado difícil en la práctica, al carecer de unas bases sólidas y compartidas de lo que supone la idea de Europa. De hecho, algunos Estados miembros con posiciones de partida más rígidas, han intentado, frente a una estrategia de negociación y cooperación, imponer su voluntad, más vinculada a objetivos nacionales que a los objetivos de la Unión en su conjunto. Se constata así una falta de liderazgo político, económico y social de la Unión —deseuropeización—, sustituido por políticas nacionales lideradas por algunos Estados miembros —renacionalización—. Esta posición ventajosa con que cuentan algunos Estados miembros, particularmente Alemania y Francia, contrasta con la inestabilidad política en otros, muchos de ellos sometidos a procesos electorales, y que incluso derivó en la caída de los gobiernos de Grecia e Italia y la formación de gabinetes de transición con un perfil más técnico.

El referente más reciente de esta arquitectura comunitaria, el Tratado de Lisboa, que se enfrentó a muchas dificultades para su aprobación y tan solo lleva en vigor desde diciembre de 2009, presenta numerosas limitaciones al carecer de instrumentos suficientes y necesarios para afrontar los múltiples desafíos que debe afrontar la Unión Europea en su conjunto, sobre todo en el ámbito económico y financiero, lo que incluso ha llevado a plantear una posible reforma del mismo.

Estos problemas, percibidos en el seno de la Unión Europea, se acentúan aún más en el marco de la UEM. Si bien esta supuso el punto álgido del proceso de integración monetaria, ya desde su puesta en marcha se constató que se había apoyado en unas bases muy poco sólidas, orientadas más al lado monetario y en el que se reflejaban importantes limitaciones en la propia concepción de la UEM como área monetaria óptima.

En este contexto, se creó el Banco Central Europeo, de corte federal y a semejanza del Banco Central alemán, e independiente de los Gobiernos e instituciones comunitarias, que tenía como objetivo último y único para la política monetaria la estabilidad de precios. Por su parte, la política fiscal, supeditada al Consejo y al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, establecía inicialmente un control estricto de las finanzas públicas que luego algunos Estados miembros incumplieron y obligaron a introducir cierta flexibilidad en su cumplimiento, que junto con el escaso interés de los Estados miembros en avanzar hacia una mayor integración fiscal ha hecho del Pacto un instrumento insuficiente que no incorporaba mecanismos de transferencia y solidaridad intracomunitaria. A este respecto, se señala la carencia de un presupuesto suficiente y un Tesoro a nivel comunitario, capaces de ofrecer una respuesta adecuada en el caso de *shocks* asimétricos y poder mutualizar los riesgos fiscales y financieros entre los Estados miembros.

Estos problemas se minimizaron en aquel momento para lograr avanzar en el proceso, con la intención de afrontarlos una vez en marcha la unión monetaria. Sin

embargo, durante el ciclo expansivo europeo no surgieron grandes problemas y no se plantearon cambios. Así, la UEM quedó configurada como una unión monetaria “no óptima”, que podría verse abocada a dificultades en el caso de perturbaciones inesperadas que afectasen diferencialmente a los distintos Estados miembros, al no contar con instrumentos adecuados y suficientes, y en la que, además, se había dejado de lado el avance hacia la unión económica ante las reticencias de los Estados miembros para ceder soberanía y adoptar políticas comunes, sobre todo en el ámbito fiscal. Con estos planteamientos, hipótesis como la ruptura de la UEM o la salida de la misma por parte de algún Estado miembro, han cobrado fuerza en distintos momentos del año ante las grandes dificultades para afrontar la crisis de la deuda y plantear medidas de respuesta.

Además, en paralelo a la integración monetaria, la Unión Europea se planteó una nueva fase en el proceso de construcción europea, la ampliación a diez y posteriormente doce nuevos Estados miembros, que en su mayoría habían pasado rápidamente de un proceso de economía centralizada y planificada a un sistema de economía de mercado y apertura al exterior y presentaban una elevada divergencia con la entonces Europa de los quince, lo que supuso un gran esfuerzo a nivel institucional, incompatible con el avance en la integración económica y monetaria. Así, se primó avanzar en la construcción europea, dedicando a la ampliación la mayor parte de los esfuerzos durante la fase de crecimiento. La percepción que queda es que este proceso fue muy acelerado, minimizando los costes que podía suponer incorporar países que en general tenían un nivel de renta y crecimiento inferior al de la Unión, con numerosos desequilibrios económicos y sociales, para terminar consiguiendo una Unión Europea más grande, pero menos ágil y operativa al tener que poner de acuerdo a más países en la toma de decisiones y carecer de instrumentos sólidos de funcionamiento.

... pero también las que responden a desequilibrios macroeconómicos estructurales

En el ámbito macroeconómico, se encuentran algunos de los principales problemas que arrastran los distintos Estados miembros de la Unión Europea que los han hecho más vulnerables a la crisis y al riesgo de contagio, pero que también han condicionando sobremanera la efectividad de las respuestas adoptadas desde su inicio.

Gran parte de estos problemas surgieron e incluso se agravaron en una fase del ciclo caracterizada por un ritmo de crecimiento económico sostenido, con un exceso de liquidez y de crédito y de infravaloración del riesgo que podía suponer la libertad de movimientos de capital.

Algunos incluso se derivan del propio proceso de convergencia previo a la introducción del euro y la aparición de la UEM. La integración monetaria supuso la eliminación del riesgo de tipo de cambio y la disminución de los costes de transacción y dio paso a una etapa de reducidos tipos de interés reales, que a tenor de los diferenciales de inflación entre las distintas economías, en algunos casos fueron nulos e

incluso negativos, lo que suponía una pérdida de competitividad en los países más deficitarios.

En cualquier caso, los bajos tipos de interés reales favorecieron un fuerte aumento de la demanda interna, tanto por la vía del consumo como por la de la inversión, superior al ahorro, y terminó derivando en un crecimiento insostenido del endeudamiento tanto de familias como de empresas, que ha resultado ser uno de los desequilibrios más acentuados en la mayoría de los Estados miembros.

En efecto, el acceso al crédito barato favoreció la inversión, atraída por los elevados precios de los activos, y en muchos casos se concentró en la inversión inmobiliaria alentada por los altos precios de la vivienda. Además, la revalorización del precio de la vivienda también contribuyó a través del efecto riqueza a un mayor consumo y menor ahorro.

El sector financiero, cuya actividad se caracterizaba antes de la crisis por una altísima rentabilidad y baja percepción de riesgo, también está en el origen de la crisis, inicialmente porque era una crisis financiera surgida al otro lado del Atlántico, cuya repercusión en Europa dependería de la exposición a los activos tóxicos que fueron el detonante de la misma, pero que al mismo tiempo, dado que el endeudamiento privado europeo había sido financiado por el sector bancario mediante el recurso al exterior, quedaba condicionado a la existencia de liquidez y posibilidades de financiación internacional, posibilidades que han quedado muy reducidas durante la crisis.

Por otro lado, si bien la zona euro en su conjunto ha mantenido una posición exterior próxima al equilibrio, el aumento de los desequilibrios por cuenta corriente en los distintos Estados miembros ha sido constante a lo largo de la década, siendo una de sus debilidades más acusadas. Elevados déficit pero también altos superávit, con impacto sobre la balanza por cuenta corriente y de capital, y en definitiva sobre la necesidad o capacidad de financiación de la economía, y que son reflejo de estructuras comerciales y productivas diversas en el seno de la Unión Europea⁵. Estos desequilibrios no han llegado a corregirse a pesar de la caída de la demanda interna, acentuándose además porque en este contexto, el colapso de la liquidez internacional afectaba más negativamente a los Estados miembros de la Unión Europea con una posición exterior más deficitaria.

Esta dispar evolución en el crecimiento de las economías de los Estados miembros ha hecho evidentes el poder desestabilizador de los desequilibrios comerciales globales que están también en el origen de los problemas a los que se enfrenta actualmente el proceso de construcción europea, con distintos intereses de los países europeos excedentarios y deficitarios.

5. En efecto, Alemania, y otros Estados miembros de la Unión Europea como Austria, Finlandia y Holanda, tenían un modelo de crecimiento basado en un bajo nivel de demanda interna compensado por unas fuertes exportaciones, sobre todo dirigidas al resto de la Unión Europea, mientras que España, y otros Estados miembros como Italia y Portugal, aprovechando el largo periodo de bajos tipos de interés reales, siguieron un modelo de crecimiento fuertemente anclado en la expansión de la demanda interna, lo que ha llevado año tras año a la acumulación de fuertes déficit por cuenta corriente.

Si bien la mayor parte de este desequilibrio por cuenta corriente estaba motivado por el fuerte impulso de la demanda interna, parte del mismo también respondía al deterioro de la competitividad-precio, que dificultaba el crecimiento de las exportaciones y alentaba el de las importaciones en los países deficitarios, en un contexto donde el comercio intracomunitario era mayoritario, la competencia exterior cada vez mayor y el tipo de cambio no terminaba de reflejar correctamente el grado de competitividad del área. En línea con ello, también hay que señalar la dispar evolución de los costes laborales unitarios en el conjunto de la Unión.

Se esperaba que la Unión Monetaria produjese cierta sincronización entre las distintas economías, de forma que las divergencias internas dentro del área se absorbieran y corrigieran los desequilibrios que pudiese haber. Sin embargo, esto no se ha producido, habiéndose ampliado aún más algunas diferencias, especialmente en términos de competitividad y de endeudamiento, público y privado, en muchos países.

También hay que considerar los efectos que han podido tener las decisiones de política económica a lo largo de estos años. En el ámbito de la política monetaria, adoptada por el BCE, surgen también dudas sobre la adecuación de muchas de las decisiones ya que para unos países han podido ser beneficiosas mientras que para otros han resultado enormemente contraproducentes con relación a ciertos momentos del ciclo económico. Respecto a la política fiscal propia de cada país, en general, han resultado más o menos expansivas, en función de las preferencias nacionales. Por otro lado, el marco de coordinación del resto de las políticas económicas a nivel europeo tampoco evitó que se desarrollasen durante varios años políticas que acentuaban estos desequilibrios y divergencias macroeconómicas entre los distintos Estados miembros. De hecho, la zona euro se caracterizó en esta etapa expansiva por una marcada asimetría entre las economías centrales que tenían dificultades para crecer y las de la periferia europea que experimentaban gran dinamismo.

Si bien, la Unión Europea estableció distintos mecanismos para impulsar las reformas estructurales de alcance y una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros, estos no alcanzaron resultados destacados. De hecho, se constató el fracaso de la Agenda de Lisboa, no habiéndose alcanzado los objetivos marcados para la década anterior.

Consciente de la importancia de enfrentarse a estos desequilibrios y corregirlos, así como tratar de evitarlos a medio plazo, la Unión Europea, dentro de los avances relativos a la gobernanza económica, estableció a finales de 2011 un nuevo marco de vigilancia de estos desequilibrios, con el fin de detectarlos a tiempo e introducir mecanismos correctores⁶ (cuadro I-5). El conjunto de desequilibrios elegidos parecen los más preocupantes, aunque existen otros elementos de carácter macroeconómico que también han debilitado la posición macroeconómica de la Unión Europea, puestos de

6. Véase a este respecto, en este mismo epígrafe, una explicación más detallada en el marco de las reformas de la gobernanza económica.

Estados miembros	Indicadores de desequilibrios externos y competitividad					Indicadores de desequilibrios internos				
	Balanza por cuenta corriente	Posición neta de la inversión internacional	Tipo de cambio efectivo real	Cuota de mercado de las exportaciones	Coste laboral unitario	Precio de la vivienda privada	Flujo del crédito al sector privado	Deuda del sector privado	Deuda del sector público	Tasa de desempleo
			Variación en 3 años en % en relación a otros 35 países industrializados			Variación anual. Precios deflactados por el deflactor del consumo privado				
	Media móvil en 3 años	IAPC/IPC como deflatores	Variación en cinco años	Variación en tres años. 2005=100						
	% PIB	% PIB		UEM: +/- 5 no UEM: +/- 11			% PIB	% PIB	% PIB	Media del desempleo en 3 años
				UEM: +/- 9 no UEM: +/- 12						
Umbral (%)										
Alemania	-1,5	-35	-2,9	-8,3	6,6	+6	+15	+160	+60	+10
Austria	5,9	38,4	-2,9	-8,3	6,6	-1,0	3,1	128,2	83,2	7,5
Bélgica	3,5	-9,8	-1,3	-14,8	8,9	-1,5	6,4	165,7	71,8	4,3
Bulgaria	-0,6	77,8	1,3	-15,4	8,5	0,4	13,1	232,8	96,2	7,7
Chipre	-11,1	-97,7	10,4	15,8	33,9	-11,1	-0,2	169,2	16,3	7,5
Dinamarca	-12,1	-43,4	0,8	-19,4	7,2	-6,6	30,5	289,2	61,5	5,1
	3,9	10,5	0,9	-15,3	11,0	0,6	5,8	244,2	43,4	5,6
Eslovaquia	-4,1	-66,3	12,1	32,6	10,2	-4,9	3,3	69,0	41,1	12,0
Eslovenia	-3,0	-35,7	2,3	-5,9	15,7	0,7	1,8	128,8	38,8	5,9
España	-6,5	-89,2	0,6	-11,6	3,3	-4,3	1,4	227,3	61,0	16,5
Estonia	-0,8	-72,8	5,9	-0,9	9,3	-2,1	18,1	176,7	6,7	12,0
Finlandia	2,1	9,9	0,3	-18,7	14,5	6,6	6,8	177,7	48,4	7,7
Francia	-1,7	-10,0	-1,4	-19,4	7,2	3,9	2,4	159,8	82,3	9,0
Grecia	-12,1	-92,5	3,9	-20,0	12,8	-6,8	-0,7	124,1	144,9	9,9
Holanda	5,0	28,0	-1,0	-8,1	7,4	-2,9	-0,7	223,4	62,9	3,8

CUADRO I-5. DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2010 (Continuación)

Balanza por cuenta corriente	Indicadores de desequilibrios externos y competitividad					Indicadores de desequilibrios internos			
	Posición neta de la inversión internacional	Tipo de cambio efectivo real	Cuota de mercado de las exportaciones	Coste laboral unitario	Precio de la vivienda	Flujo del crédito al sector privado	Deuda del sector privado	Deuda del sector público	Tasa de desempleo
		Variación en 3 años en % en relación a otros 35 países industrializados			Variación anual. Precios deflactados por el deflator del consumo privado				
Media móvil en 3 años		IAPC/IPC como deflatores	Variación en cinco años	Variación en tres años. 2005=100					Media del desempleo en 3 años
% PIB	% PIB	UEM: +/- 5	UEM: +/- 9	UEM: +/- 9	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	
		no UEM: +/- 5	no UEM: +/- 12	no UEM: +/- 9					
Umbral (%)	-35	-6	-6	+6	+15	+160	+60	+10	
Hungría	-112,5	1,4	1,4	3,9	-6,7	155,1	81,3	9,7	
Irlanda	-90,9	-5,0	-12,8	-2,3	-10,5	341,3	92,5	10,6	
Italia	-24,0	-1,0	-19,0	8,1	-1,5	126,4	118,6	7,6	
Letonia	-80,2	8,5	14,0	0,4	-3,9	140,9	44,7	14,3	
Lituania	-55,9	9,1	13,9	0,8	-8,7	80,8	38,0	12,5	
Luxemburgo	96,5	1,9	3,2	17,3	3,0	253,9	19,1	4,9	
Malta	6,9	-0,6	6,9	8,8	-1,6	212,0	69,4	6,6	
Polonia	-64,0	-0,5	20,1	12,4	-6,1	74,2	54,8	8,3	
Portugal	-107,5	-2,4	-8,6	5,1	0,1	248,5	93,4	10,4	
R. Checa	-49,0	12,7	12,3	5,1	-2,6	77,2	37,6	6,1	
Reino Unido	-23,8	-19,7	-23,1	11,3	3,0	209,4	79,6	7,0	
Rumanía	-64,2	-10,4	21,3	36,5	-14,5	77,7	30,5	6,6	
Suecia	-6,7	-2,5	-11,1	5,6	6,3	235,0	39,4	7,6	

Fuente: Eurostat.

manifiesto claramente durante la crisis y que tienen que ver con las decisiones adoptadas, que en muchos casos han resultado insuficientes e incluso ineficaces, y en cualquier caso el retardo en su aplicación.

A las debilidades de carácter estructural señaladas se ha añadido a lo largo de 2011 una coyuntura económica más pesimista, de desaceleración de la actividad e incluso posible recesión.

La recuperación económica que pareció vislumbrarse durante los primeros meses de 2011 se vio interrumpida conforme avanzaba el año motivada, una vez más, por el deterioro de la confianza sobre la capacidad de la Unión Europea para abordar una salida definitiva a la crisis.

La coyuntura económica en 2011: del inicio de recuperación al riesgo de una nueva recesión

Durante los primeros meses de 2011, se habían observado indicios de cierta recuperación en el conjunto de la Unión, apoyada principalmente en la fortaleza de las exportaciones y la inversión en bienes de equipo y, en menor medida en el consumo, con una caída significativa del consumo público derivado de los programas de saneamiento fiscal. Las perspectivas en aquel momento eran bastante favorables, como indicaban las Previsiones de primavera de 2011 de la Comisión que estimaban un crecimiento para el conjunto del año del 1,8 por 100 en la Unión Europea y del 1,6 por 100 en la zona euro. En los meses centrales del año, los datos reflejaron una desaceleración en el ritmo de crecimiento del PIB que provocó un empeoramiento de las perspectivas para el resto del año, constatándose así un parón en el ritmo de recuperación económica. Las Previsiones de otoño señalaban ya un crecimiento del PIB menor del inicialmente esperado, del 1,6 y 1,5 por 100 respectivamente, crecimiento que se reducía en una décima en las previsiones intermedias realizadas en febrero de 2012. Finalmente, los datos de la Comisión Europea en sus Previsiones de primavera de 2012 confirmaron el menor crecimiento, del 1,5 por 100, tanto en la UE-27 como en la zona euro, frente al 1,9 y 2,0 por 100 registrado en 2010.

Entre las razones que explicaban este parón en el ritmo de crecimiento a lo largo de 2011 estaban una renovada desconfianza en la Unión Europea para hacer frente a la crisis de la deuda soberana —la solicitud de rescate por parte de Portugal, los problemas sucesivos en el programa de rescate griego o el contagio a otras economías “vulnerables” como España, Italia o Bélgica—, los problemas de gobernanza, el freno que habían supuesto los exigentes programas de ajuste adoptados por los Estados miembros en aras del saneamiento presupuestario y la vulnerabilidad a la que seguía sometido el sector financiero. A estos factores, que influyeron principalmente en el peor comportamiento de la demanda interna, se unió el debilitamiento del crecimiento económico mundial y, en consecuencia, su influencia negativa sobre las exportaciones.

El debilitamiento de la economía real, la fragilidad de las finanzas públicas y la vulnerabilidad del sector financiero, parecían estar agravándose recíprocamente, dando lugar a un círculo vicioso, en forma de tensiones en los mercados de deuda soberana —la ralentización del crecimiento afecta a los deudores de bonos y la debilidad de estos últimos repercute en el saneamiento del propio sistema financiero—, lo que impide restaurar la confianza y recuperar un ritmo de crecimiento sostenido.

Los distintos Estados miembros de la Unión se comportaron a lo largo del año de forma desigual, con importantes diferencias. Sin embargo, no parece existir un patrón de comportamiento diferenciado que permita identificar a los países a priori con relación a su ritmo de crecimiento, a excepción de aquellos que están sometidos a condiciones fiscales y financieras muy severas derivadas de los programas de asistencia financiera y cuya recuperación se prevé más lejana.

Así, la crisis de deuda soberana ha afectado en mayor medida a países más vulnerables, con mayor necesidad de saneamiento de sus finanzas públicas y que en muchos casos presentaban debilidades en el sector bancario con importantes necesidades de reestructuración. El ajuste fiscal impuesto, en respuesta a la presión de los mercados, está teniendo consecuencias muy negativas sobre la recuperación del crecimiento a corto plazo. Por otro lado, las diferencias en la apertura al comercio internacional y la posición en términos de competitividad también influyen en el ritmo de crecimiento.

Las últimas previsiones de primavera de la Comisión Europea, aunque señalaban un crecimiento nulo e incluso negativo para 2012 en términos globales, con los consiguientes riesgos de recesión en muchos Estados miembros, eran ligeramente optimistas al prever una lenta recuperación que se pudiera asentar durante el segundo semestre del año.

En efecto, como se ha adelantado, la Comisión Europea en sus Previsiones de primavera de mayo de 2012 (cuadro I-6), señalaba cómo después de un crecimiento del 2,0 por 100 durante 2010, se produjo un cierto retroceso del crecimiento en 2011, tanto en la Unión Europea como en la UEM, con un crecimiento del PIB del 1,5 por 100 en ambos casos; retroceso que de cara a 2012 reflejaba una suave recesión, con previsiones de crecimiento nulo para el conjunto de la Unión y de una contracción del 0,3 por 100 para la UEM. Si bien la ralentización ha afectado a todos los Estados miembros, se prevé también que se mantengan las diferencias con relación al crecimiento en función de las distintas necesidades de ajuste estructural, costes de financiación y sostenibilidad de las finanzas públicas. Durante 2011 ya registraron crecimientos del PIB negativos Grecia, Portugal y Eslovenia, mientras que se prevé que para 2012 la contracción afecte además a España, Italia, Chipre, Holanda y Hungría. Por su parte, los mayores crecimientos registrados en 2011 correspondieron a los tres países bálticos, con Estonia a la cabeza (7,6 por 100), seguidos de Polonia (4,3 por 100) y de Eslovaquia, Austria, Alemania y Finlandia con crecimientos en el entorno del 3,0 por 100.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2010-2012
(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB			Desempleo			Inflación media ^ω			Déficit público ^φ		
	2010	2011(e)	2012(p)	2010	2011(e)	2012(p)	2010	2011(e)	2012(p)	2010	2011(e)	2012(p)
Alemania	3,7	3,0	0,7	7,1	5,9	5,5	1,2	2,5	2,3	-4,3	-1,0	-0,9
Austria	2,3	3,1	0,8	4,4	4,2	4,3	1,7	3,6	2,4	-4,5	-2,6	-3,0
Bélgica	2,3	1,9	0,0	8,3	7,2	7,6	2,3	3,5	2,9	-3,8	-3,7	-3,0
España	-0,1	0,7	-1,8	20,1	21,7	24,4	2,0	3,1	1,9	-9,3	-8,5	-6,4
Finlandia	3,7	2,9	0,8	8,4	7,8	7,9	1,7	3,3	3,0	-2,5	-0,5	-0,7
Francia	1,5	1,7	0,5	9,8	9,7	10,2	1,7	2,3	2,1	-7,1	-5,2	-4,5
Grecia	-3,5	-6,9	-4,7	12,6	17,7	19,7	4,7	3,1	-0,5	-10,3	-9,1	-7,3
Holanda	1,7	1,2	-0,9	4,5	4,4	5,7	0,9	2,5	2,5	-5,1	-4,7	-4,4
Irlanda	-0,4	0,7	0,5	13,7	14,4	14,3	-1,6	1,2	1,7	-31,2	-13,1	-8,3
Italia	1,8	0,4	-1,4	8,4	8,4	9,5	1,6	2,9	3,2	-4,6	-3,9	-2,0
Luxemburgo	2,7	1,6	1,1	4,6	4,8	5,2	2,8	3,7	3,0	-0,9	-0,6	-1,8
Portugal	1,4	-1,6	-3,3	12,0	12,9	15,5	1,4	3,6	3,0	-9,8	-4,2	-4,7
Chipre	1,1	0,5	-0,8	6,2	7,8	9,8	2,6	3,5	3,4	-5,3	-6,3	-3,4
Eslovaquia	4,2	3,3	1,8	14,4	13,5	13,2	0,7	4,1	2,9	-7,7	-4,8	-4,7
Estonia	1,4	-0,2	-1,4	7,3	8,2	9,1	2,1	2,1	2,2	-6,0	-6,4	-4,3
Letonia	2,3	7,6	1,6	16,9	12,5	11,6	2,7	5,1	3,9	0,2	1,0	-2,4
Malta	2,3	2,1	1,2	6,9	6,5	6,6	2,0	2,4	2,0	-3,7	-2,7	-2,6
Zona euro	1,9	1,5	-0,3	10,1	10,2	11,0	1,6	2,7	2,4	-6,2	-4,1	-3,2
Dinamarca	1,3	1,0	1,1	7,5	7,6	7,7	2,2	2,7	2,6	-2,5	-1,8	-4,1
Reino Unido	2,1	0,7	0,5	7,8	8,0	8,8	3,3	4,5	2,9	-10,2	-8,3	-6,7
Suecia	6,1	3,9	0,3	8,4	7,5	7,7	1,9	1,4	1,1	0,3	0,3	-0,3
Hungría	1,3	1,7	-0,3	11,2	10,9	10,6	4,7	3,9	5,5	-4,2	4,3	-2,5
Letonia	-0,3	5,5	2,2	18,7	16,1	14,8	-1,2	4,2	2,6	-8,2	-3,5	-2,1
Lituania	1,4	5,9	2,4	17,8	15,4	13,8	1,2	4,1	3,1	-7,2	-5,5	-3,2
Polonia	3,9	4,3	2,7	9,6	9,7	9,8	2,7	3,9	3,9	-7,8	-5,1	-3,0
República Checa	2,7	1,7	0,0	7,3	6,7	7,2	1,2	2,1	3,3	-4,8	-3,1	-2,9
Bulgaria	0,4	1,7	0,5	10,2	11,2	12,0	3,0	3,4	2,6	-3,1	-2,1	-1,9
Rumanía	-1,6	2,5	1,4	7,3	7,4	7,2	6,1	5,8	3,1	-6,8	-5,2	-2,8
UE-27	2,0	1,5	0,0	9,7	9,7	10,3	2,1	3,1	2,6	-6,5	-4,5	-3,6

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.

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

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

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, mayo 2012.

En cuanto a la tasa de desempleo, en 2011 se incrementó en una décima respecto al año anterior hasta alcanzar el 9,7 por 100, alcanzando el 10,2 por 100 en la zona euro. Para 2012, las previsiones reflejan un aumento de la tasa de paro en ambos casos, hasta el 10,3 por 100 en la Unión Europea y el 11,0 por 100 en la UEM. Por Estados miembros, las tasas de desempleo más elevadas eran para España con el 21,7 por 100, más del doble de la Unión, seguido de Grecia con el 17,7 por 100. Las previsiones de la Comisión para 2012 vaticinan un empeoramiento aún mayor en ambos casos afectando en el caso de España a casi una cuarta parte de la población activa⁷.

Por su parte, la tasa de inflación en la Unión Europea pasó del 2,1 por 100 en 2010 al 3,1 por 100 en 2011 mientras que para 2012 se espera que se modere ligeramente hasta alcanzar el 2,6 por 100. En la zona euro, la inflación se situó en el 2,7 por 100 en 2011 y las previsiones apuntan a una reducción de tres décimas en 2012.

Por último, en lo que se refiere al déficit público, en 2011 se registró un descenso del mismo en la Unión Europea y en la zona euro con respecto a los dos años anteriores, al situarse en el -4,5 y -4,1 por 100 del PIB respectivamente. Para 2012 se espera que dicha reducción sea aún mayor, alcanzando niveles en el entorno del -3,2 y -3,6 por 100 respectivamente. Con la excepción de Estonia en la zona euro y Hungría y Suecia en el conjunto de la Unión, el resto de países incurrieron en déficit durante 2011. Los tres países que presentaban un peor dato al respecto eran Irlanda, que consiguió reducir su déficit más de la mitad respecto al registrado en 2010, pero aun así se mantuvo elevado alcanzando el 13,1 por 100, Grecia con el 9,1 por 100 y España con el 8,5 por 100. En 2012 las previsiones apuntan a una reducción generalizada de los déficit, si bien se mantendrá todavía elevada en algunos Estados miembros.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA

Con más intensidad que nunca antes, durante 2011 se hicieron evidentes las dificultades de la Unión Europea, y aún más de la UEM, para articular políticas macroeconómicas comunes tendentes a la estabilización económica y financiera. De hecho, a pesar de la gran profusión de medidas desplegadas a lo largo del año, el tiempo transcurrido desde el inicio de la crisis en 2007 y la falta de visión, en particular en las instancias comunitarias, sobre la gravedad y consecuencias de la misma ha hecho que las decisiones adoptadas en estos años no sean una respuesta contundente, limitándose a grandes declaraciones de principios sin desarrollos paralelos, y que en cualquier caso, se ven abocados a una lenta dinámica comunitaria en la toma de decisiones, fijación de acuerdos, establecimiento de compromisos y aplicación.

Así, muchas de las medidas han sido tomadas con retraso, no habiendo sido correctamente enfocadas desde un principio por las instituciones comunitarias, acentuando las tensiones en los mercados, pero también por la propia reacción de los

7. Para un mayor detalle en relación a la evolución del mercado de trabajo europeo y español, véase en esta Memoria, el capítulo II, apartados 1.1 y 1.2.

Estados miembros afectados, como se ha hecho evidente en el caso de los dos rescates griegos. Además, en el marco de algunas medidas, las dotaciones financieras asignadas inicialmente no han resultado suficientes como para ser efectivas, dando lugar a continuas revisiones de las mismas. Todo ello ha agravado los problemas y la necesidad de soluciones.

En cualquier caso, a efectos de mayor claridad el análisis sobre la política económica en 2011 se puede abarcar distinguiendo las medidas adoptadas en función del horizonte temporal hacia el que se enfocaban. Así, inicialmente, se distinguen las medidas adoptadas de forma urgente en el corto plazo, en el contexto de la crisis de la deuda soberana y que, en última instancia, buscaban eliminar la incertidumbre y restaurar la confianza en la sostenibilidad de la zona euro.

En segundo lugar, están las medidas orientadas al medio plazo, centradas en superar las debilidades institucionales con decisiones vinculadas a la gobernanza institucional y el fortalecimiento de la política económica comunitaria, si bien el diseño de un nuevo marco de gobernanza económica y arquitectura institucional parece haberse construido sobre la marcha y en respuesta a la virulencia de los acontecimientos, con la idea de lograr una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas. En este ámbito, se reiteró el objetivo de saneamiento y mayor estabilidad fiscal a través de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la firma en marzo de 2012 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza y se alcanzaron distintos acuerdos en el ámbito financiero, especialmente en relación con la recapitalización del sector bancario.

Finalmente, en un horizonte de largo plazo, se hizo evidente que la Unión Europea debía tener un referente de crecimiento hacia el futuro. En este contexto, la Estrategia Europa 2020 desempeñaba un papel fundamental, al haber sido diseñada para hacer una Europa más fuerte a largo plazo pero también para contribuir a la salida de la crisis, si bien los resultados desde su puesta en marcha no resultan satisfactorios.

No obstante, las exigencias planteadas por las políticas de austeridad en el corto plazo han resultado incompatibles con la recuperación del crecimiento, y en un contexto de desaceleración e incluso recesión en algunos Estados miembros ha sido aún más difícil abordar medidas en esta dirección. De hecho, aunque algunas de ellas hubieran sido adecuadas y se hubieran aplicado rápidamente, el cambio de ritmo en el crecimiento económico parece que las ha superado. Esto planteó ya a finales de 2011 y con mayor énfasis en los primeros meses de 2012 la necesidad de desarrollar en paralelo una estrategia de recuperación del crecimiento y del empleo compatible con un ajuste más gradual.

De cara al futuro, el debate se ha situado en el papel que deben desempeñar las políticas económicas, monetaria y fiscal, en el marco de la UEM, y en particular en cómo avanzar hacia el objetivo de una unión económica, con mayor integración fiscal, dotándose de instrumentos de política económica a nivel federal de la suficiente entidad como para desempeñar un papel destacado en el terreno de la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico.

2.2.1. Necesidad de respuestas urgentes ante la crisis de la deuda soberana

En 2011 continuaron las tensiones en los mercados financieros como consecuencia de la crisis de la deuda soberana, que se había iniciado el año anterior⁸, y cuyo origen se situaba en Europa y respondía principalmente a las dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo de algunos Estados miembros de la zona euro. Los países que presentaban mayores debilidades estructurales resultaron más vulnerables a estas tensiones, lo que se plasmó en episodios sucesivos de pérdida de confianza y demandas de rentabilidad superiores —mayor prima de riesgo— para los bonos soberanos de estos Estados miembros. Consecuencia de ello, y al mismo tiempo de la reducción de la rentabilidad en los bonos alemanes, los diferenciales de rendimiento respecto de la deuda alemana se incrementaron bruscamente en un contexto de gran incertidumbre.

Esta situación, que inicialmente afectó a Grecia e Irlanda⁹, en 2011 se terminó extendiendo por un efecto contagio a otros Estados miembros también considerados vulnerables. A esto se unió que el impacto inicial de los planes de rescate adoptados era muy limitado, ya que estaba condicionado a la capacidad de las autoridades nacionales para corregir sus desequilibrios y a que las decisiones en el nivel comunitario se tomaron de forma tardía por la falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre las medidas a adoptar.

En abril de 2011, Portugal se vio obligada a solicitar ayuda financiera tras la celebración de elecciones y cambio de gobierno. El origen de sus debilidades estaba en los desequilibrios macroeconómicos que arrastraba el país y que minaban su capacidad de crecimiento, lo cual en un contexto de recesión se terminó trasladando a mayores necesidades de financiación exterior y una deuda pública creciente.

El paquete de ayuda, como ya había ocurrido en los programas de rescate de Grecia e Irlanda, consistía en préstamos a un tipo de interés relativamente alto y condicionado a la ejecución de un duro plan de ajuste presupuestario. La consolidación fiscal, mediante el aumento de impuestos y el recorte del gasto público, era el objetivo central pero también se exigían esfuerzos en relación con las reformas estructurales en ámbitos que,

-
- Rescate de Portugal*
8. Como consecuencia de la crisis económica y la adopción de medidas de respuesta a la misma (ayudas a la banca, activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto y medidas discrecionales de impulso de la actividad), se produjo un incremento rápido y sustancial de los niveles de déficit y deuda públicas sobre el PIB de todos los Estados miembros. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2010, capítulo I.2.3.
 9. Así había ocurrido en mayo de 2010 con Grecia, cuyo detonante fue un importante deterioro de las cuentas públicas —la deuda pública alcanzó el 144,9 por 100 del PIB— y la espiral perversa en la que entró el país con la adopción de medidas de austeridad en un contexto de limitado crecimiento del PIB, y en diciembre con Irlanda, donde el estallido de la burbuja inmobiliaria combinado con un sistema financiero sobredimensionado y una deuda privada del 292,8 por 100 del PIB llevó a que el Estado asumiese gran parte de las pérdidas con el consiguiente incremento de deuda pública.

en muchos casos, suponían cambios sustanciales en el modelo social. De forma específica, el programa de Portugal perseguía como objetivo la mejora de la competitividad.

Con el inicio del verano, las tensiones en los mercados estuvieron dominadas por las dudas sobre la capacidad de Grecia para hacer frente a los pagos de la deuda, haciéndose evidente la necesidad de un segundo rescate, y aún más la posibilidad de una reestructuración de la deuda. El 21 de julio de 2011, en una reunión de urgencia entre los Jefes de Estado y Gobierno de la zona euro, se acordó un segundo programa de rescate para Grecia por importe de 109.000 millones de euros¹⁰ y algunos cambios en los mecanismos de estabilidad, analizados a continuación.

Mayores tensiones en los mercados de deuda desde el verano

A pesar de estas decisiones, desde mediados de agosto las presiones sobre los mercados de deuda soberana fueron continuas. Por efecto contagio, otros mercados de deuda como Italia y España se vieron afectados. Las dudas de los inversores sobre la capacidad de las economías más vulnerables para crecer en el futuro y las advertencias negativas sobre las calificaciones crediticias soberanas agudizaron dichas tensiones a lo largo de todo el año, que terminaron extendiéndose al resto de mercados y, finalmente, al conjunto del sistema financiero del área debido a la exposición de numerosas instituciones financieras europeas a los bonos soberanos emitidos en estos países.

Las dudas sobre la voluntad y la capacidad real de la Unión para poner en marcha los acuerdos alcanzados en el mes de julio, sobre la voluntad de los países con mayores debilidades para continuar el proceso de reformas y sobre la decisión del BCE de mantener o no, e incluso ampliar, el programa de compra de deuda soberana en el mercado secundario estaban en el origen de estas nuevas tensiones, que remitieron, en parte, con la decisión del BCE de ampliar el programa de compra de deuda pública en el mercado secundario a Italia y España, con la ratificación aparentemente muy rápida —en octubre—, por los 17 Estados miembros de la UEM, de los cambios en los mecanismos de estabilidad financiera adoptados en julio, y por algunos cambios de cierto impacto en algunos Estados miembros, como el cambio de primeros ministros en Grecia e Italia o la reforma constitucional en España, lo que daba idea de la voluntad y compromiso de estos países con la necesidad de cambios¹¹.

Con este contexto de partida, el 9 de diciembre de 2011 tuvo lugar una reunión de Jefes de Estado y Gobierno de la zona euro, que sobre la base de las tensiones en los

10. La dotación del segundo programa de rescate a Grecia, de 109.000 millones de euros, provendría del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (80.000), el resto del FMI y también contemplaba la participación del sector privado, tal y como había exigido Alemania admitiendo algún tipo de descuento en el valor nominal (quita) previsto del 21 por 100. Las condiciones del rescate serían menos exigentes que en el primero, con tipos de interés más bajos y a plazos más largos y menores tipos de interés, del 5,5 por 100 al 4,5 por 100. Las condiciones de mayores plazos y menores tipos de interés se hicieron extensivas a los programas de rescate de Irlanda y Portugal.

11. Comparecencia de José Manuel Campa en la Comisión de Trabajo de la Memoria del CES el día 14 de marzo de 2012.

mercados financieros y con el objetivo de restablecer la confianza y reducir la incertidumbre, acordaron distintas medidas en relación al segundo rescate griego y a los mecanismos de apoyo financiero. En concreto, con relación al segundo rescate griego se pidió a los tenedores privados de bonos griegos que aceptasen una quita voluntaria del 50 por 100¹², que era más de lo acordado en julio. Aunque en un principio había numerosas dudas sobre la participación en la operación —que finalmente tuvo una aceptación de un 95 por 100—, también estaba en duda la solvencia de Grecia, condicionada por las reformas pendientes de adoptar. Respecto a la participación del sector privado en los programas de asistencia financiera, se acordó, una vez más como exigencia de Alemania, una adherencia estricta a los principios y prácticas del FMI, afirmando el carácter único y excepcional del programa de rescate de Grecia.

La dinámica de retroalimentación entre el riesgo soberano, acentuado por la revisión a la baja de las calificaciones crediticias en los bonos de muchos Estados, el riesgo bancario, derivado de las dudas sobre el proceso de desapalancamiento y recapitalización del sector financiero ante las crecientes dificultades para acceder a la financiación en los mercados mayoristas, y la desaceleración económica se fueron extendiendo en forma de mayor incertidumbre a un mayor número de países dentro de la UEM, pero también fuera, afectando de forma importante la recuperación de otros países europeos e incluso de Estados Unidos.

En los primeros meses de 2012, las tensiones en los mercados de deuda se habían concentrado en España, cuya prima de riesgo frente a los bonos alemanes había vuelto a aumentar desde mediados de marzo superando los 430 puntos básicos, si bien no hay que obviar que el rendimiento de los bonos alemanes se sitúa en niveles mínimos cercanos al 1,5 por 100. En el origen de estas nuevas tensiones parece que hay distintos factores que podrían estar influyendo; entre ellos, el fin de las inyecciones extraordinarias de liquidez del BCE, las dudas sobre el cumplimiento de los compromisos de ajuste fiscal, la efectividad de las medidas planteadas en los últimos meses o la percepción de que muchas de ellas carecen de respaldo por parte de la ciudadanía. Al cierre de esta Memoria la prima de riesgo se situó en el entorno de los 480 puntos básicos.

La cronología de gran parte de las medidas o acuerdos adoptados a lo largo del año ha estado indudablemente ligada a los vaivenes de los mercados de deuda soberana (cuadro I-7 y gráfico I-1).

12. Respecto al segundo programa de rescate a Grecia, se negoció un nuevo acuerdo en el que se establecían unas condiciones más agresivas respecto al rescate inicialmente acordado: además de la quita nominal voluntaria del 50 por 100 se fijó un objetivo de ratio deuda pública respecto del PIB para 2020 del 120 por 100 y se aumentó la dotación del programa de rescate a 130.000 millones de euros de dinero del sector público. A pesar de la importancia del acuerdo alcanzado, las dificultades y retardos en la materialización del mismo se han alargado durante meses, no habiendo sido hasta el 12 de marzo cuando se aprobó definitivamente el nuevo programa. Finalmente, la quita nominal ha sido del 52,1 por 100 del valor presente, y aún más, del 73,0 por 100 considerando la reducción del tipo de interés que han asumido los tenedores privados de bonos.

CUADRO 1-7. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA

Fecha	Hechos	Tensiones	Decisiones
2009	Octubre Nuevo Gobierno en Grecia. Reconoce un déficit público triple de lo previsto. Rebaja de la calificación de la deuda griega.		
2010	Diciembre Alarma sobre el déficit griego y especulación contra la deuda. Enero Informe de la Comisión sobre Grecia por falsear datos. Marzo Lenta y confusa reacción de los Gobiernos del euro.	Grecia: prima de riesgo en 250 pb.	Se adoptan reformas de ajuste severas en Grecia. Bruselas aprueba el plan de austeridad griego. Eurogrupo se compromete a promover una fuerte coordinación económica en Europa. La Unión Europea ofrece ayuda a Grecia. Grecia solicita ayuda financiera (1).
	Abril	Grecia: prima de riesgo en 500 pb. Las primas de Irlanda y Portugal superan los 300 pb y la de Grecia los 750 pb.	Primer plan de rescate para Grecia por 110.000 M€ condicionado a un drástico plan de ajuste.
	Mayo	Paralización de los mercados secundarios. Diferenciales de rendimiento en niveles máximos. Discusiones, indecisiones y contradicciones propician que la desconfianza se extienda a Irlanda y Portugal.	Creación del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (500.000 M€) y del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF) dotado con 440.000 M€. El BCE inicia el Programa para los mercados de valores (compra de deuda pública en mercados secundarios). La Comisión presenta su propuesta para crear el gobierno económico de Europa, que incluye la reforma del PEC.
	Octubre	El déficit irlandés se eleva al 32 por 100 del PIB por la ayuda al sistema bancario.	El Consejo Europeo reconoce la necesidad de un mecanismo financiero permanente de resolución de crisis. Declaración de Deauville: Merkel y Sarkozy acuerda las líneas de reforma del PEC y proponen la participación de acreedores privados en el coste de las ayudas.
	Noviembre	Dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública irlandesa. Van Rompuy alerta de una crisis de supervivencia para la zona euro. Dudas sobre la sostenibilidad del mecanismo de rescate (2).	Irlanda solicita ayuda financiera. Propuesta de un nuevo mecanismo de ayuda financiera permanente: Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE).
	Diciembre	Se acuerda programa conjunto de la UE y el FMI de ayuda a Irlanda por 85.000 €. Activación por primera vez del Mecanismo de Estabilización Financiera aprobado en mayo. Aprobación en Consejo Europeo del Mecanismo Europeo de Estabilidad que supone una reforma de los Tratados.	

CUADRO I-7. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA (Continuación)

Fecha	Hechos	Tensiones	Decisiones
2011 Enero	La Unión Europea crea nuevos organismos supervisores.	Rendimiento bonos portugueses superan el 7 por 100.	
	Se inicia el Semestre Europeo.		
	Incertidumbre sobre la puesta en marcha del rescate a Irlanda, que implicaba utilizar por primera vez Mecanismo de Estabilización Financiera.		
	Deterioro económico de Portugal. Aumento de presión financiera. Percepción de una capacidad financiera insuficiente del FEEF.		
	Divisiones sobre la solución en el seno de los EM.		
Febrero	Alemania y Francia presenta sus 6 puntos sobre un Pacto de Competitividad como condición para aumentar la dotación del FEEF.		
Marzo	Van Rompuy suaviza propuesta alemana sobre el Pacto de Competitividad.		Aprobación del Pacto del euro, que finalmente se denominó Pacto euro plus.
	Rechazo parlamentario de Portugal al plan de ajuste.	Deuda portuguesa supera 500 pb.	Acuerdo en Consejo Europeo de la modificación del TUE para crear el Mecanismo permanente de intervención (MEDE) y definición de sus características.
	Dudas sobre dificultades de Grecia para afrontar pagos de su deuda.	Se rebaja la solvencia de Grecia y otros Estados miembros.	Ampliación capacidad financiera del FEEF y flexibilización condiciones del programa a Grecia (ampliación de plazo y reducción del interés, del 5,5 por 100 al 4,5 por 100).
		Aumento prima de riesgo de los bonos en Portugal, España, Irlanda y Grecia.	
Abril	Se confirman desequilibrios macroeconómicos estructurales en Portugal. Necesidad de financiación exterior y deuda pública creciente.	Portugal prima de riesgo en 517 pb.	Portugal solicita ayuda financiera (3).
	Evidencia sobre la necesidad de un segundo plan de rescate para Grecia e incluso reestructuración de la deuda.		
Mayo	Rumores sobre la salida de Grecia del euro. Insostenibilidad de la deuda griega a largo plazo. Se empieza a hablar de reestructuración suave de la deuda griega, con la oposición del BCE si no es voluntaria (4).	Escalada de la prima de riesgo hasta cerca de 1.500 pb.	Se amplian plazos y se rebaja el tipo del 5,5 al 4,5 por 100 en el plan de ajuste de Grecia.
	Falta de decisión por parte de los Estados miembros incapaces de ponerse de acuerdo sobre un segundo rescate a Grecia.		Aprobación del rescate a Portugal por 78.000 M€.

CUADRO 1-7. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA (Continuación)

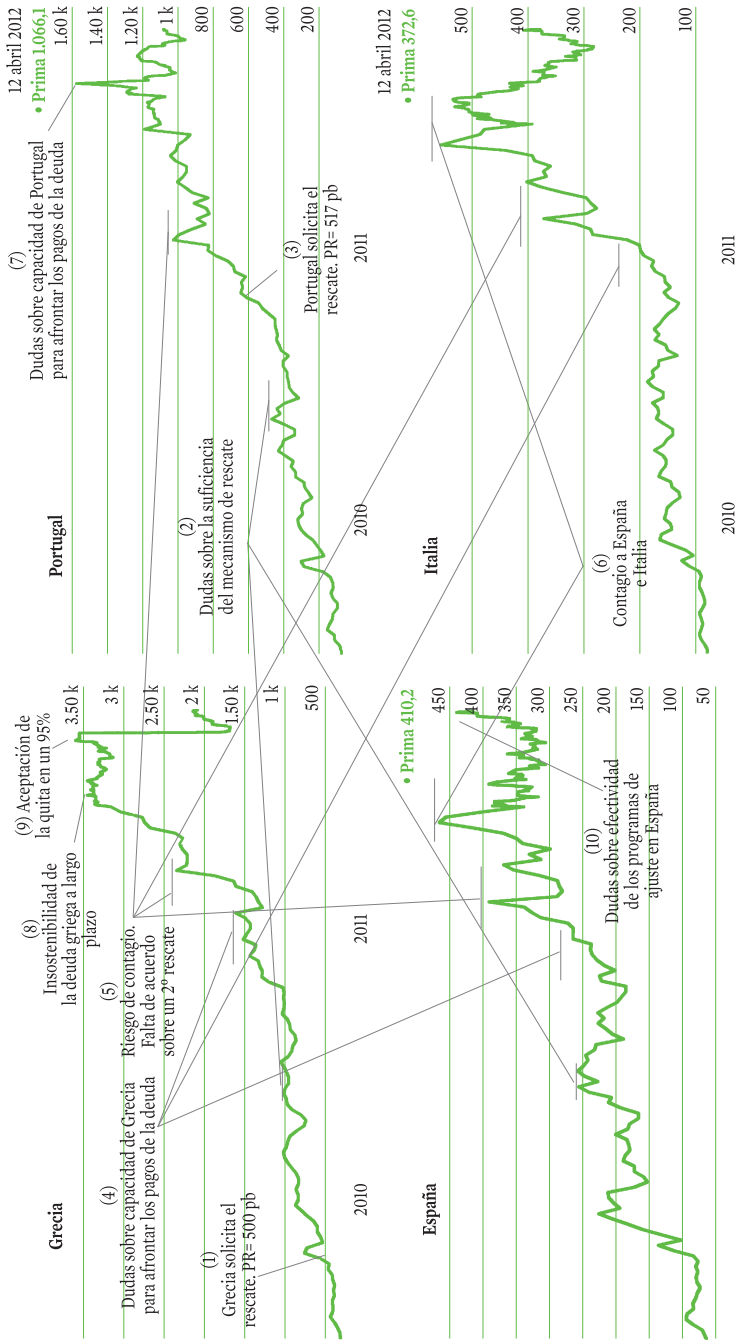
Fecha	Hechos	Tensiones	Decisiones
2011 Junio	Tensiones en la deuda de España e Italia. Se rebaja el <i>rating</i> de Italia. Caos político en Italia que le impide reaccionar. Ultimatum a Grecia para que apruebe un nuevo plan de austeridad. El FMI advierte del riesgo de contagio.	España: prima de riesgo en 285 pb. Italia: prima de riesgo en 280 pb.	Se refuerza la Facilidad Europea de Estabilización Financiera hasta 780.000 M€ para que pueda disponer efectivamente de 440.000 M€. Parlamento griego aprueba duro plan de ajuste.
Julio	La UE parece incapaz de aprobar el segundo rescate a Grecia por falta de acuerdo sobre la participación voluntaria del sector privado (5).	España: prima de riesgo en 366 pb. Italia: prima de riesgo en 330 pb.	Consejo Europeo extraordinario del 21 de julio aprueba el segundo plan de rescate por 109.000 millones €, con participación del sector privado y quita del 21 por 100. Respecto al plan vigente, se amplían los plazos y se reducen los tipos de interés al 3,5 por 100. Se amplían las funciones del FEEF: ayudar a países de forma preventiva, recapitalizar entidades financieras y comprar deuda pública en los mercados secundarios.
Agosto	Inestabilidad de la bolsa y mercados de deuda de la zona euro con especial incidencia en Italia y España (5). Se rebaja por primera vez calificación de Estados Unidos. Se frena la recuperación en la zona euro.	España: prima de riesgo en 398 pb. Italia: prima de riesgo en 390 pb.	El BCE reanuda la compra de deuda de Portugal, Irlanda y Grecia y otras medidas de política monetaria no convencionales. El BCE amplía el Programa de compra de deuda a España e Italia. Francia y Alemania proponen un gobierno económico, una tasa sobre transacciones financieras e incluir disciplina fiscal en las constituciones de los Estados miembros.
Septiembre	Incapacidad de llegar a acuerdos sobre los detalles del segundo plan de rescate a Grecia, a pesar de estar aprobado (5).		El PE aprueba el paquete legislativo (<i>six pack</i>), que desarrolla el nuevo gobierno económico de Europa, con control en estabilidad macroeconómica global. El BCE anuncia nuevas operaciones de inyección de liquidez en dólares. Acción coordinada de Bancos centrales.
Octubre	Continúan las tensiones en los mercados de deuda de la zona euro. Contagio a Italia y España. Dudas sobre la necesidad de un rescate y en consecuencia un cortafuegos suficiente (6).		El BCE anuncia el segundo programa de adquisiciones de bonos garantizados. Tras la ratificación de los países de la zona euro, la FEEF es operativa. Su capacidad efectiva de préstamo es de 440.000 millones de euros gracias a los avales comprometidos por los 17 países de la zona euro.

CUADRO I-7. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA (Continuación)

Fecha	Hechos	Tensiones	Decisiones
2011 Noviembre	Incertidumbres sobre planes de ajuste en España e Italia, que alcanzan los mayores primas de riesgo durante toda la crisis de deuda soberana.	España: prima de riesgo en 468 pb. Italia: prima de riesgo en 552 pb.	Consejo de la UE refuerza la gobernanza económica.
Diciembre	Escalada de la prima de riesgo de la deuda en Grecia (7). Carta de Alemania y Francia al presidente del Consejo sobre el endurecimiento de la gobernabilidad fiscal mediante cambios en el Tratado como una manera de frenar la crisis de la zona euro.	Grecia: prima de riesgo en 3.000 pb.	Acuerdo sobre un nuevo pacto fiscal y una coordinación reforzada de las políticas económicas. Acuerdan además reforzar las normas que rigen el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Se acuerda adelantar la entrada en vigor del MEDE a julio de 2012. Se decide adelantar desembolsos para que la capacidad efectiva de la FEEF sea de 500.000 M€ con el compromiso de la revisión de dicha suficiente en marzo de 2012. El BCE anuncia medidas no convencionales de política monetaria. Barra libre de liquidez con dos operaciones de financiación a plazo más largo (3 años) Reducción del coeficiente de reservas al 1%, suspender por el momento las operaciones de ajuste y aumento de los activos de garantía disponibles. El BCE adjudica 489.000 millones de euros a 523 entidades de crédito en la 1ª OFPML a 36 meses.
2012 Enero- febrero	Las tensiones en los mercados de deuda se suavizan, en gran medida por la barra libre de liquidez del BCE, que inyectó en las dos operaciones casi un billón de euros y supone ganar tiempo para adoptar medidas y aplicarlas. Rebaja de la calificación de la deuda portuguesa a bonos basura. Incertidumbre sobre sostenibilidad de la deuda a largo plazo de Portugal (8).	La PR en Portugal supera 1.500 pb.	El Eurogrupo acuerda el segundo programa de ayuda financiera para Grecia con participación del sector privado asumiendo una quita nominal voluntaria del 50 por 100.
Marzo	Carta de 12 EM reclamando un Plan de Crecimiento en Europa Quita voluntaria de casi el 95 por 100 de los acreedores privados (9). Nuevas tensiones en mercado de deuda de España e Italia a final de mes.	Caida de la prima de riesgo de Grecia a 1.500 pb.	El Eurogrupo activa el plan de mejora de activos de garantía del Eurosistema. Firma del pacto fiscal en el Consejo Europeo.
Abril	Escalada de la prima de riesgo de la deuda en España (10).	España: prima de riesgo en 435 pb.	El BCE adjudica 530.000 millones de euros a 800 entidades de crédito en la 2ª OFPML a 36 meses.

Los números entre paréntesis se corresponden con la secuencia del gráfico sobre la evolución de la prima de riesgo a continuación.
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO I-1. EVOLUCIÓN DE LA CRISIS DE LA DEUDA SOBRE LA BASE DE LOS DIFERENCIALES DE RENDIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA A 10 AÑOS DE GRECIA, PORTUGAL, ESPAÑA E ITALIA RESPECTO A LA DEUDA ALEMANA DURANTE LA CRISIS (Puntos básicos)



Fuente: elaboración propia a partir de datos:macro.com.

*Los mecanismos
financieros de rescate*

En mayo de 2010 a consecuencia de la crisis griega¹³ se hizo evidente que la Unión Europea debía dotarse de algún mecanismo de asistencia financiera a los Estados miembros para ser utilizado en el caso de presión por parte de los mercados. Así, los Jefes de Estado y Gobierno se pusieron de acuerdo en arbitrar este mecanismo, bajo el nombre de Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, que implicaba la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (como sociedad anónima participada por los países de la zona euro. En un principio, se planteó que este mecanismo estaría vigente de forma temporal, hasta que se decidiese poner en marcha un mecanismo permanente, lo que se acordó en diciembre de 2010 ante las continuas tensiones en Grecia y en otros Estados miembros como Irlanda o Portugal que hacían temer la posibilidad de nuevos rescates.

La solicitud de ayuda por parte de Irlanda a finales de 2010 fue la primera vez que se activó el Mecanismo creado en mayo, con todos los problemas que implicaba su puesta en marcha. Estos problemas se constataron en los primeros meses de 2011, siendo el más destacado la percepción de que la capacidad efectiva del FEEF era insuficiente¹⁴.

Como consecuencia de ello, y ante las tensiones surgidas en estos primeros meses, se llegó al acuerdo para ampliar la dotación financiera de este instrumento hasta 780.000 millones de euros con el fin de que tuviese una capacidad efectiva real de 440.000 y al mismo tiempo se concretó el diseño del nuevo MEDE como mecanismo permanente de resolución de crisis y cuyo funcionamiento estaba previsto para 2013¹⁵. La diferencia principal entre ambos mecanismos era que el MEDE se dotaría de capital propio y a partir de ahí tendría capacidad para endeudarse.

En la cumbre del 21 de julio, además del segundo rescate a Grecia se acordaron algunos cambios en la FEEF, ampliando sus funciones con el fin de que pudiese contribuir a la recapitalización del sistema bancario mediante la concesión de préstamos directos, y pudiese comprar deuda pública de cualquier país de la zona euro en el mercado secundario bajo determinadas condiciones, lo que hasta aquel momento, solo hacía el BCE sobre la base del Programa para los mercados de valores.

Si bien los acuerdos alcanzados en julio fueron de gran importancia, no se consideró oportuno aumentar la dotación de la FEEF aunque existía la percepción de que seguía resultando insuficiente, sobre todo ante las dudas respecto a posibles rescates en algunos países de los más grandes de la UEM, como era el caso de España e Italia.

13. En el caso de Grecia y ante la no existencia de ningún mecanismo, la ayuda financiera tomó la forma de préstamos intergubernamentales de la zona euro a Grecia.
14. La capacidad real del mecanismo era mucho menor de la dotación inicialmente asignada en 2010 de 440.000 millones de euros. Con la ampliación de los porcentajes de las garantías que cada gobierno se comprometía a conceder la dotación de este instrumento alcanzaba una capacidad real de 440.000 millones de euros.
15. Para su creación, fue necesaria una modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, bajo la forma de tratado intergubernamental.

La simple posibilidad de que España e Italia, por un efecto contagio, se vieran obligadas a solicitar un rescate, provocó los momentos de mayor incertidumbre sobre la viabilidad del conjunto de la zona euro, ya que era evidente que los mecanismos de rescate disponibles no tenían dimensión suficiente para hacer frente a una solicitud de ayuda de estos países. En octubre, con el fin de crear un cortafuegos adecuado a la dimensión de la zona euro, se decidió ampliar la capacidad de intervención de la FEEF, con una dotación cercana al billón de euros, estableciendo que funcionaría también como mecanismo asegurador complementado por inversores externos.

Finalmente, en la cumbre de diciembre, además del acuerdo sobre el pacto fiscal, se estableció el adelanto de la entrada en vigor del MEDE prevista en 2013 a julio de 2012¹⁶. El FEEF seguiría siendo operativo para los programas de asistencia ya establecidos hasta mediados de 2013, lo que suponía la posibilidad de que ambos instrumentos pudiesen coexistir para garantizar la existencia de un instrumento financiero con una dotación suficiente. Esta decisión otorgaba credibilidad sobre la capacidad real de Europa de disponer cuanto antes de mecanismos adecuados para hacer frente a nuevas tensiones.

En cuanto a los recursos financieros disponibles, se decidió acelerar los desembolsos de capital del MEDE con el fin de alcanzar una capacidad efectiva conjunta de financiación del MEDE y del FEEF de 500.000 millones de euros¹⁷. El debate principal, era si los Estados miembros serían capaces de ponerse de acuerdo para elevar su capacidad más allá de esa cuantía, aspecto sobre el que Alemania planteaba muchas dudas.

Las continuas tensiones experimentadas a lo largo del año por la deuda griega, y cuyo origen estaba tanto en las dudas sobre la capacidad de Grecia para atender el pago de la deuda a largo plazo como en si era capaz de adoptar las duras políticas de ajuste impuestas por el plan de rescate, hizo que a partir de agosto se empezase a especular sobre la viabilidad de la zona euro con Grecia, o más claramente sobre la posibilidad de que se produjese una salida ordenada de Grecia de la zona euro.

*Viabilidad de la UEM:
el debate sobre la salida
de Grecia*

En el seno de la propia UEM, los Estados miembros manifestaron continuas dudas respecto al cumplimiento de las condiciones por parte de Grecia e incluso un posible impago, lo que forzó este debate sobre su posible salida del euro. La aceptación de los planes de rescate exigía asumir la pérdida de soberanía fiscal y obligaba al cumplimiento de

16. Para ello, debía haber sido ratificado por los Estados miembros que representasen el 90 por 100 de los compromisos de capital, fijando como objetivo que ello se produjese a más tardar en julio de 2012. Entre otros aspectos, también se incluían algunos cambios en el Tratado del MEDE, modificando el sistema de votación para el inicio de un procedimiento de ayuda e incorporando un procedimiento de emergencia, según el cual, en caso de que la Comisión y el BCE concluyesen que era necesaria una decisión urgente relacionada con la asistencia financiera a un país, las decisiones se tomarían por mayoría cualificada del 85 por 100, no siendo necesaria la unanimidad.

17. También se alcanzó un acuerdo entre los Estados miembros para acelerar el pago del capital correspondiente a cada país (alrededor de 10.000 millones en el caso español) desembolsando en 2012 dos de los cinco plazos anuales que se habían previsto y quedando pendiente la aprobación de un calendario revisado para el pago de los tramos restantes.

compromisos muy exigentes, con importantes repercusiones económicas y sociales, que resultaban muy difíciles de gestionar y aceptar.

En este contexto, se planteó la posibilidad de reestructuración de la deuda griega, que suponía compartir el riesgo de impago con el sector privado; en cierto modo, hacer extensivo el coste de la crisis más allá del sector público.

En cualquier caso, la salida ordenada de Grecia del euro resultaba un improbable desde el momento en que ni las instituciones comunitarias ni los Estados miembros lo contemplaban como algo efectivo, sobre todo por las consecuencias que podría tener, no solo para el país, sino para el conjunto de la zona euro. En la práctica, supondría reconocer el propio fracaso de la UEM y los graves errores cometidos para forzar la incorporación de Grecia a la zona euro en 2001.

El papel de la política monetaria y del BCE durante la crisis

Durante el año 2011, el BCE desempeñó un papel fundamental como proveedor de liquidez a través de la política monetaria, principalmente mediante medidas menos convencionales alejadas de la ortodoxia monetaria y dirigidas a asegurar la provisión de un volumen de liquidez adecuado y suficiente y garantizar un funcionamiento normal de los mercados. Estas medidas no responden estrictamente a las funciones asignadas al BCE por los tratados ni por su propio Estatuto, que requeriría para ello algún mecanismo que permitiese dar cobertura legal a este tipo de intervenciones.

Desde el inicio de la crisis, y concretamente desde 2008, la mayoría de los bancos centrales se habían visto obligados a ir más allá de las variaciones en los tipos de interés, adoptando medidas para asegurar el suministro de liquidez. Las mejores perspectivas respecto a la normalización de la situación de los mercados monetarios a principios de año, llevaron al BCE a retirar algunas de estas medidas no convencionales a finales de 2010 y principios de 2011.

Durante los primeros meses de 2011, además, la inflación en la zona euro, medida a través de la tasa de crecimiento del Índice armonizado de precios al consumo (IAPC) empezó a aumentar ante el crecimiento en el precio de las materias primas derivado, por un lado, de las presiones de la demanda, y por otro, por las tensiones políticas en los países productores de petróleo. El BCE lo entendió como un empeoramiento del panorama inflacionista en el corto plazo, con el consiguiente riesgo para la inflación a medio plazo, lo que llevó al Consejo de Gobierno a aumentar, en sus reuniones de abril y julio, los tipos de interés oficiales de las operaciones principales de financiación y los de la facilidad de crédito y de depósito en 25 puntos básicos cada uno, después de haberlos mantenido inalterados durante casi dos años. Con ello, el tipo de interés de referencia se situó tras la subida de julio en el 1,5 por 100. La existencia de tipos de interés más altos suponía un endurecimiento de las condiciones monetarias en la zona euro, lo que en una coyuntura adversa para la UEM como la que había en aquel momento era un freno evidente para la recuperación.

Este aumento de los tipos de interés refleja, una vez más, decisiones de política monetaria opuestas a ambos lados del Atlántico. La Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo los tipos de interés inalterados, entre el 0 y el 0,25 por 100, no considerando en ningún momento la necesidad de ajustar el tono de su política monetaria por un posible repunte de los precios, que consideraba un efecto transitorio del aumento de los precios del petróleo. De hecho, en enero de 2012, incluso anunció que la situación económica probablemente justificaría que el tipo de interés oficial de referencia se mantuviese en niveles excepcionalmente bajos como mínimo hasta finales de 2014. Por su parte, el Banco de Inglaterra mantuvo el tipo de interés oficial en el 0,5 por 100.

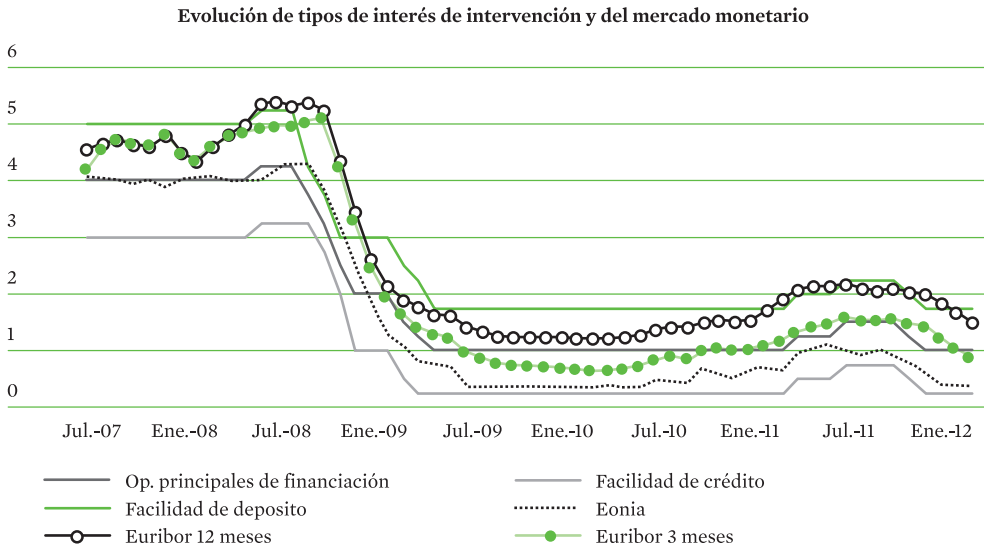
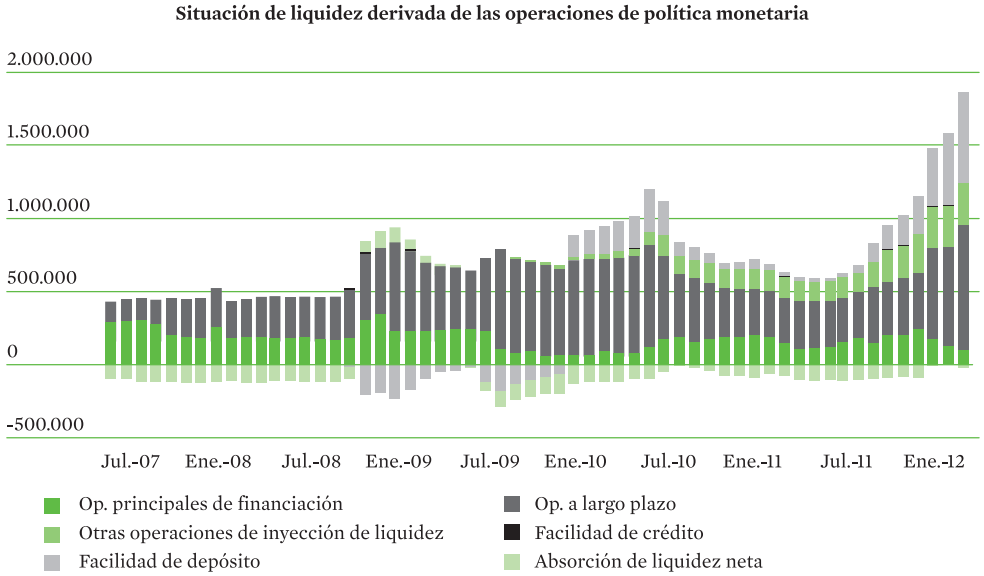
Desde mediados de año, los precios del petróleo y del resto de materias primas, aunque se mantuvieron elevados, frenaron su tendencia de fuerte crecimiento, cerrando el año con una tasa interanual del 2,7 por 100. La tasa interanual del IAPC se mantuvo de media en el 2,7 y 3,1 por 100, respectivamente, para la UEM y la Unión Europea durante el conjunto del año.

Por otro lado, durante la primera mitad del año, en el marco de la instrumentación de la política monetaria, el BCE siguió realizando las operaciones de mercado abierto a distintos plazos mediante el procedimiento de subasta a tipo de interés fijo con adjudicación plena con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de los mercados monetarios.

Sin embargo, las tensiones financieras producidas en el verano y, en consecuencia, el agravamiento de la crisis de la deuda hasta hablar incluso de una crisis del euro hizo necesario que también el BCE acordase medidas adicionales a las que ya estaban en marcha, adoptadas en un contexto de elevada incertidumbre, ante las dificultades cada vez mayores que tenían las entidades financieras para acceder a la financiación en los mercados mayoristas, con el consiguiente riesgo de una mayor restricción del crédito bancario a familias y empresas. Por un lado, ante la ausencia de riesgos inflacionistas, el Consejo de Gobierno decidió reducir en dos ocasiones los tipos de interés de las operaciones principales de financiación, hasta situarlos en el 1 por 100 para las operaciones principales de financiación y en el 0,25 y el 1,75 por 100 para las facilidades de depósito y de crédito, respectivamente. Por otro, aprobó medidas adicionales de carácter no convencional de apoyo a la oferta de crédito a empresas financieras y familias, que incluían la ampliación a tres años del plazo al que los bancos pueden tomar fondos del BCE, el incremento del abanico de los activos que son admitidos como garantía y la reducción del coeficiente de reservas mínimas obligatorias hasta el 1 por 100 (gráfico I-2).

Además, incluyó dentro de sus operaciones de financiación una nueva operación a plazo más largo complementaria con un vencimiento de seis meses. Finalmente, reiteró la vigencia de su Programa para el Mercado de Valores, ampliando la compra de deuda soberana en los mercados secundarios a Italia y España, que en aquel momento concentraron junto con Grecia las mayores tensiones de los mercados.

GRÁFICO I-2. LIQUIDEZ Y TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA DURANTE LA CRISIS



Fuente: Banco Central Europeo.

El objetivo de todas estas actuaciones era asegurar, por una parte, el tono expansivo de la política monetaria una vez constatada la ausencia de riesgos inflacionistas y, por otra, restaurar el funcionamiento de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y, de este modo, minimizar los riesgos provocados por las dificultades de acceso a la financiación por parte de los bancos.

Además de todo ello, el 30 de noviembre de 2011, como ya habían hecho en los momentos de mayores tensiones en el inicio de la crisis financiera, el BCE, la Reserva Federal estadounidense y los Bancos Centrales de Inglaterra, Japón, Suiza y Canadá llevaron a cabo una acción coordinada para proporcionar liquidez al sistema financiero mundial.

Pero la adopción de todas estas medidas, junto al resto de acuerdos adoptados en el marco de la mejora de la gobernanza económica y de solución de la crisis de la deuda griega y del contagio a la deuda soberana de otros Estados miembros, no fue suficiente, lo que llevó al BCE a anunciar el 8 de diciembre una inyección masiva de liquidez en dos operaciones de financiación a plazo más largo, con un vencimiento de tres años y con la opción de reembolso anticipado después de un año. Las operaciones se llevaron a cabo mediante subastas a tipo de interés fijo con adjudicación plena y los intereses se abonarían al vencimiento. El tipo de interés quedó fijado en el tipo medio de las operaciones principales de financiación.

En la primera operación, realizada el 21 de diciembre de 2011, se proporcionaron 489,2 miles de millones de euros, a un total de 523 entidades de crédito de la zona euro. En la segunda operación, realizada el 29 de febrero de 2012, se adjudicaron 529,5 miles de millones de euros a 800 entidades de crédito. Si se tienen en cuenta los 29,5 miles de millones de euros adjudicados en la operación principal de financiación semanal, el Eurosistema proporcionó conjuntamente en las tres operaciones de liquidez realizadas en menos de tres meses un total de 565,5 miles de millones de euros en términos netos. La situación financiera de las entidades de la zona euro fue determinante en la solicitud de fondos en estas dos operaciones a tres años. Muchas de ellas, además, no habían emitido valores de renta fija durante 2011, prefiriendo la financiación del BCE, que implicaba un coste más reducido.

El BCE esterilizó estas inyecciones de liquidez con operaciones de absorción de liquidez aplicando un procedimiento de subasta a tipo de interés variable y tipos máximos de puja del 1 por 100 y ofreció también absorber un importe máximo equivalente al valor de las adquisiciones realizadas en el marco del programa para los mercados de valores, que ascendían el 7 de marzo a 217,8 miles de millones de euros.

A pesar de que el BCE ha reconocido cierto éxito de las inyecciones extraordinarias en términos de crédito bancario concedido a las familias y empresas, lo cierto es que si bien ha podido incentivar a las entidades para aprovechar oportunidades de inversión y refinanciación, no ha conseguido reactivar hasta el momento la concesión de crédito a particulares.

Por otro lado, estas operaciones también han podido contribuir a que el contagio de la crisis de la deuda soberana hacia los mercados financieros se frenase en un primer momento. De hecho, coincidiendo con las inyecciones de liquidez proporcionada por estas operaciones se produjo una reducción generalizada de las primas de riesgo de crédito en los mercados de deuda.

2.2.2. Avanzar en la gobernanza económica a medio plazo

La respuesta de política económica a la crisis ha puesto especial énfasis en la revisión del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Desde el año 2010, las instituciones y Gobiernos europeos están llevando a cabo una profunda revisión de la gobernanza y de la arquitectura institucional de la zona euro con la intención de eliminar las debilidades que se han puesto en evidencia durante la crisis de deuda soberana.

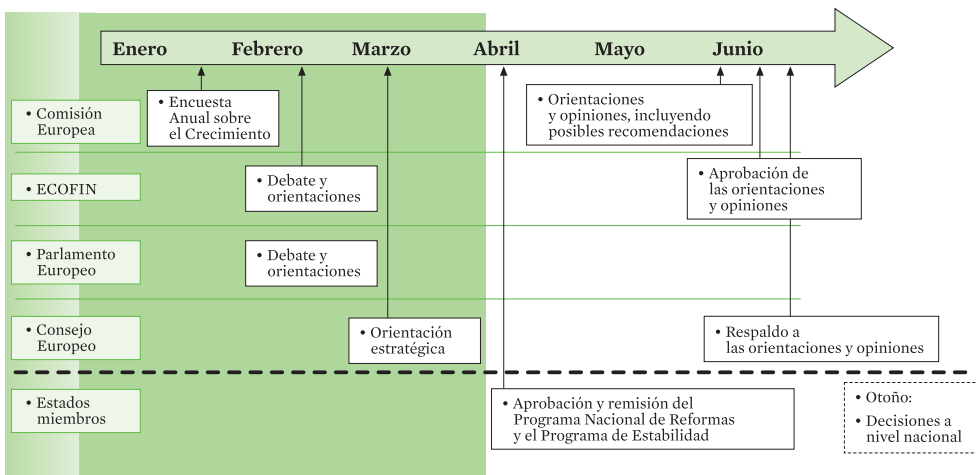
La fuerte interrelación existente entre los problemas macroeconómicos, fiscales y financieros ha revelado la necesidad de una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas en la UEM, concretada en el reforzamiento de la coordinación de la política fiscal a través de la reforma del Pacto de Estabilidad y la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, pero también en el diseño de un nuevo marco para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y de la evolución de la competitividad, así como la recapitalización del sector bancario.

Para reforzar la coordinación *ex ante* de las políticas económicas de los Estados miembros, ya en 2010 se había acordado la puesta en marcha del Semestre Europeo a partir de 2011, como un procedimiento anual por el que durante los primeros seis meses del año, se realizaría un análisis y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, y del grado de compromiso con las políticas de reforma estructural en relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, lo cual permitiría a las instituciones de la Unión proponer orientaciones o recomendaciones de actuación (cuadro I-8).

El Semestre Europeo se inicia con la presentación en enero del Informe Anual de Crecimiento, donde se identifican los principales retos a los que se enfrentan la Unión

Primer año del Semestre Europeo

CUADRO I-8. EL SEMESTRE EUROPEO DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS



Fuente: MEH.

Europea y el área del euro en su conjunto y que sirve de marco para fijar las orientaciones horizontales, que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar los Programas de Estabilidad o de Convergencia y los Programas Nacionales de Reforma. Ese mismo mes, la Comisión presenta el Informe del Mecanismo de Alerta, objeto de discusión en el ECOFIN y el Eurogrupo. En abril, los Estados miembros elaboran los borradores de sus Planes Nacionales de Estabilidad o de Convergencia, Presupuestos Nacionales y Programas Nacionales de Reforma, que se aprueban en la segunda mitad del año por los parlamentos nacionales, pero que han sido realizados sobre la base de las directrices emanadas de Bruselas de forma previa al debate y aprobación en los parlamentos nacionales¹⁸.

Así, en 2011 se cumplió el primer año del Semestre Europeo, que no estaba condicionado por las reformas de la gobernanza realizadas posteriormente a lo largo del año. Las recomendaciones realizadas por la Comisión formaron parte de un documento conjunto, que incorporaba también las relativas al procedimiento de déficit excesivo. A los países que habían recibido asistencia financiera y que ya que estaban sujetos a sus propios programas de ajuste condicionados y que recibían recomendaciones concretas periódicamente, simplemente se les exigía el cumplimiento de sus programas.

De cara al Semestre Europeo correspondiente a 2012, la Comisión adelantó la publicación del Informe Anual de Crecimiento a noviembre de 2011¹⁹. En él se incluía además de las orientaciones de cara a 2012, la valoración de la Comisión sobre los avances alcanzados en 2011, valoración que en términos globales no había sido todo lo ambiciosa que se esperaba, destacando además la falta de conexión entre las decisiones adoptadas a nivel comunitario y las medidas nacionales. De forma específica, la valoración era más positiva en relación con los avances en la consolidación fiscal y el saneamiento del sistema financiero y más negativa en las medidas para mejorar la competitividad, eliminar rigideces en los mercados de trabajo y las fragmentaciones existentes en el mercado único. A nivel de país, las principales recomendaciones se recogen en el cuadro I-9.

Por su parte, la valoración del Parlamento Europeo²⁰ fue mucho más crítica, destacando sobre todo la importancia de su papel y del de los Parlamentos nacionales, al recordar que el debate parlamentario sobre las directrices de política económica “constituye la piedra angular de todo sistema democrático”. Asimismo, entre otros aspectos señaló que el procedimiento establecido debía permitir la flexibilidad necesaria para ir adecuándose progresivamente a las necesidades del área, asignando a la Comisión Europea la responsabilidad de lograr un marco mejor adaptado a los desafíos de futuro.

Respecto al nuevo año, las prioridades hacían referencia a la necesidad a corto plazo de adoptar medidas para reconducir las finanzas públicas a niveles más sostenibles

18. Véase Memoria CES 2010.

19. Véase Banco de España, “El Informe Anual de Crecimiento 2012 y el Semestre Europeo: nuevos mecanismos y prioridades de política económica en la Unión Europea”, en *Boletín Económico*, enero 2012.

20. Parlamento Europeo, *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas*, noviembre 2011.

CUADRO I-9. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO 2011

	Alemania	Austria	Bélgica	Chipre	Eslovenia	Eslovaquia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Holanda	Italia	Luxemburgo	Malta	Total
Consolidación fiscal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14
Sostenibilidad a largo plazo		x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	11
Marco fiscal	x	x		x	x	x						x		x	7
Impuestos		x	x			x	x	x		x					6
Ajuste salarial			x	x			x			x		x	x	x	7
Política activa del mercado de trabajo			x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
Participación en el mercado de trabajo	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	12
Educación	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x	11
Industrias de red	x		x	x				x							4
Eficiencia energética				x				x						x	3
Sector servicios	x	x	x	x	x		x		x	x		x			9
Sector empresarial y pequeña empresa					x		x		x			x			4
I+D+i											x	x			2
Servicios públicos y cohesión política					x	x			x	x		x		x	6
Sector bancario	x		x	x	x		x								5
Mercado de vivienda															0

El total se refiere al número de ámbitos objeto de recomendaciones y no al número específico de recomendaciones para cada país. En los casos de Irlanda, Grecia y Portugal, la única recomendación es el cumplimiento con los objetivos establecidos en sus respectivos programas de asistencia.

Fuente: Comisión Europea.

y eliminar los desequilibrios y divergencias competitivas acumulados en los años de expansión y a medio y largo plazo perseguir un modelo de crecimiento económico adecuado en la línea de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En concreto, establecía prioridades para 2012 en relación con el avance en la consolidación fiscal, diferenciada por países y compatible con el crecimiento, el restablecimiento del flujo de crédito en la economía, la promoción del crecimiento y la competitividad a corto y medio plazo, la respuesta al desempleo y otros efectos sociales de la crisis y la modernización de las Administraciones públicas.

A principios de 2011, los Estados miembros de la zona euro y otros seis Estados miembros de la Unión Europea —Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía— firmaron el Pacto por el euro plus²¹, que es un acuerdo de carácter intergubernamental, que pretendía dar un paso más en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas. Aunque el pacto se insertaba dentro de los mecanismos de mejora

21. El origen del pacto fue una propuesta franco-alemana sobre un plan de competitividad, que dio paso a una versión más suave con el Pacto del euro aprobado en la cumbre del Eurogrupo del 11 de marzo y que posteriormente con la participación de otros seis Estados miembros de la Unión Europea dio lugar al Pacto por el euro plus. Véase Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo*, 24 y 25 de marzo de 2011.

de la gobernanza económica, suponía un ejemplo más del liderazgo de unos Estados miembros frente a otros, nuevamente de Alemania y Francia, pero especialmente del primero que buscaba imponer una mayor disciplina macroeconómica al resto de la zona euro como forma de evitar futuras situaciones de crisis.

El pacto obligaba a los países que lo habían suscrito a asumir unos compromisos anuales, que serían objeto de supervisión y control, dirigidos al logro de cuatro grandes objetivos económicos: competitividad, empleo, sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzamiento de la estabilidad financiera, señalando la orientación que deben tener las medidas concretas adoptadas por cada Estado en el ámbito de sus competencias²² (cuadro I-10).

A finales de 2011, se aprobó el paquete legislativo, o “six pack”²³ cuyo objetivo era mejorar los mecanismos macroeconómicos de la política comunitaria y que por tanto

CUADRO I-10. PRINCIPALES COMPROMISOS DEL PACTO POR EL EURO PLUS

Fomento de la competitividad

Establecer medidas destinadas a lograr una mayor coherencia entre los salarios y la productividad. Entre ellas destacan la revisión de los mecanismos de determinación salarial, del grado de centralización de los procesos de negociación y de los mecanismos de indicación salarial.

Asegurar que los acuerdos salariales en el sector público tienen en cuenta los esfuerzos por la mejora de la competitividad del sector privado.

Introducir medidas de incremento de la productividad:

- Aumentar la competencia en sectores como los servicios profesionales y el comercio minorista.
- Mejora de los sistemas educativos y promoción de la I+D, la innovación y la inversión en infraestructuras.
- Medidas para mejorar el entorno empresarial, especialmente de las pymes, eliminando barreras administrativas.

Fomento del empleo

Introducir reformas del mercado laboral para promocionar la flexiseguridad, reducir el empleo no declarado, aumentar las tasas de actividad y fomentar la formación continua.

Disminución de los impuestos sobre el trabajo, manteniendo la neutralidad en términos de los ingresos impositivos totales.

Sostenibilidad de las finanzas públicas

Modificar los sistemas de pensiones para tener en cuenta los desarrollos demográficos. Por ejemplo: alineando la edad de jubilación efectiva con la esperanza de vida.

Disminuir las jubilaciones anticipadas e incentivar el empleo de los trabajadores de más de 55 años.

Los Estados miembros se comprometieron a trasladar a sus legislaciones nacionales las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la fórmula legal de su elección, siempre que se garantice su carácter vinculante y duradero.

Reforzar la estabilidad financiera

Los Estados miembros se comprometen a desarrollar la legislación aplicable para la disolución de entidades bancarias no viables y a realizar con regularidad pruebas de resistencia bancaria coordinadas a nivel de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea.

22. Véase para un mayor detalle del contenido del Pacto: Memoria CES 2010.

23. El paquete legislativo fue aprobado por el Parlamento Europeo el 28 de septiembre y adoptado por el Consejo el 8 de noviembre, entrando en vigor el 13 de diciembre de 2011. Reglamentos (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011: núm. 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de

*Aprobación de un amplio
paquete legislativo
“six pack”*

enlaza con la aplicación del Semestre Europeo. Incluye seis medidas, de las cuales cuatro se dirigen al refuerzo de la disciplina presupuestaria y las otras dos pretenden reforzar la supervisión de las políticas económicas mediante la puesta en marcha de un nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos. Por primera vez, supone la cesión de soberanía al establecer instrumentos de control de la política económica de los Estados miembros.

En el ámbito fiscal, las medidas iban dirigidas a abordar una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)²⁴, reforzando la vertiente preventiva —que el déficit público no supere el 3 por 100 del PIB y la deuda pública el 60 por 100 del PIB—, pero también la correctora, garantizando una aplicación más estricta de las normas fiscales mediante la definición de lo que cuantitativamente se entiende por “desviación significativa” y teniendo en cuenta la interacción entre déficit y deuda. En el marco del Semestre Europeo, para los Estados miembros que presenten un desequilibrio excesivo se pondrá en marcha la vertiente correctora, debiendo presentar, en el plazo que se les indique, un plan de medidas correctoras, que será objeto de seguimiento.

La aplicación de sanciones se establece de forma semiautomática ya que se utilizará el sistema de votación por mayoría cualificada inversa, que supone que una recomendación o propuesta de sanción de la Comisión se considerará adoptada en el Consejo a menos que una mayoría cualificada de Estados miembros vote en contra.

En relación con la coordinación macroeconómica, la Comisión presentó en noviembre dos propuestas adicionales²⁵. La primera, sobre la supervisión y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y la corrección del déficit excesivo en los Estados miembros de la zona euro, incluyendo también requisitos adicionales sobre los marcos fiscales nacionales como que los países introduzcan consejos fiscales independientes y que basen sus planes presupuestarios en previsiones realizadas por un organismo independiente. La segunda, en relación con la vigilancia económica y presupuestaria de

la supervisión presupuestaria en la zona euro, núm. 1174/2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro, núm. 1175/2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, núm. 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y núm. 1177/2011 de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

24. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2010.

25. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro*, COM (2011) 821 final, de 23 de noviembre y *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades*, COM (2011) 819 final, de 23 de noviembre.

los Estados miembros con dificultades graves en relación con la estabilidad financiera, sugiriendo un procedimiento de supervisión más estrecho.

En el contexto del Semestre Europeo, a finales de 2011, se aprobó la puesta en marcha de un marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos²⁶, con el objetivo tanto de prevenir su aparición como de corregir los existentes en su caso²⁷. Con este nuevo marco se pretende dotar a la zona euro de un mecanismo apropiado para detectar a tiempo los desequilibrios que estén surgiendo, poniendo el énfasis en los riesgos asociados a la acumulación de los mismos y las pérdidas de competitividad que pueden suponer para la zona euro a través de un efecto contagio. También se busca reducir la posibilidad de que estos desequilibrios se produzcan o, en caso de producirse, facilitar la corrección de los mismos a través de la aplicación de las políticas económicas adecuadas por parte de los Estados miembros. Supone por tanto un refuerzo importante de la supervisión comunitaria sobre el grado de adecuación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros. En este sentido, se le ha asignado un mayor protagonismo a la Comisión, que participa en todas las etapas del procedimiento (evaluación, seguimiento, misiones in situ, recomendaciones y advertencias).

*Nuevo marco de
vigilancia de los
desequilibrios
macroeconómicos*

El procedimiento establecido tiene dos vertientes: una preventiva que funciona como mecanismo de alerta y una correctora, dirigida a solucionar los desequilibrios y establecer en su caso mecanismos sancionadores, que entrarán en funcionamiento tras un incumplimiento reiterado (cuadro I-11). También se le ha dotado de cierta flexibilidad para poder adaptarlo a las situaciones cambiantes ante la dificultad de anticipar el origen de los desequilibrios futuros.

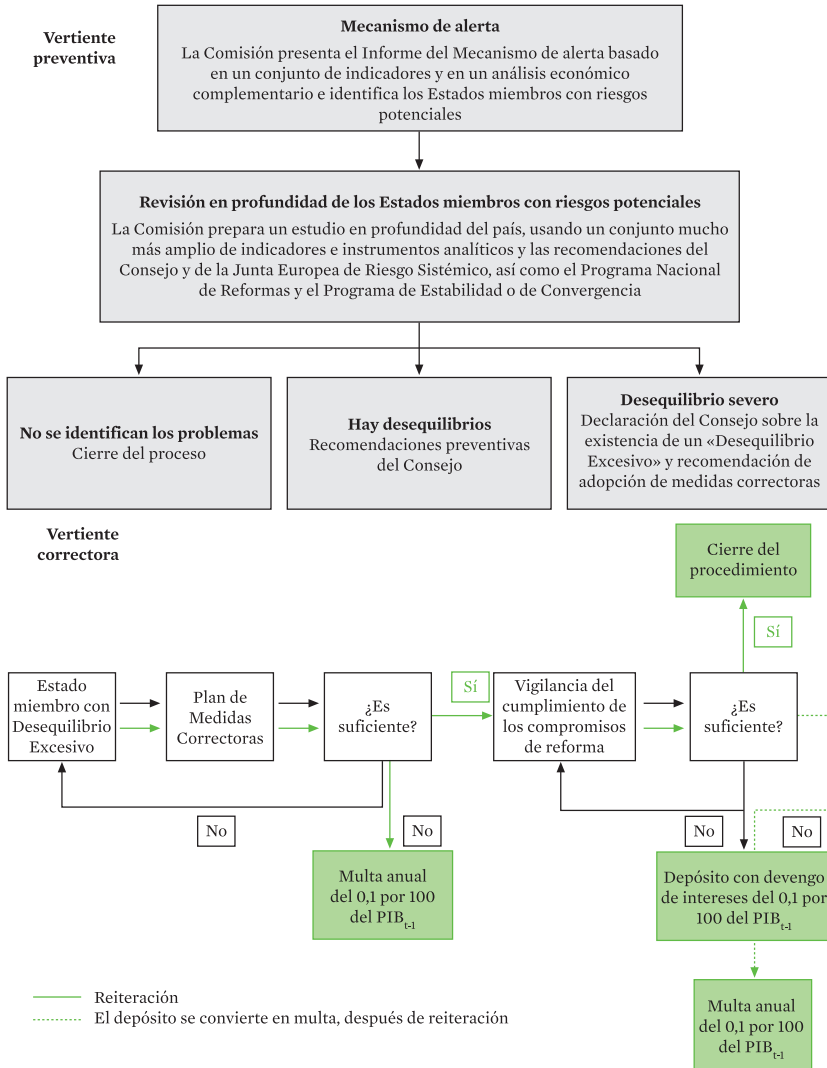
La vertiente preventiva se inicia con la presentación de un informe elaborado por la Comisión Europea sobre la base de un conjunto de indicadores y un análisis económico, en el que se identifican los Estados miembros con riesgos potenciales. Los indicadores analizados son un conjunto limitado de variables económicas, financieras y estructurales, consideradas las más determinantes a efectos de los desequilibrios pero que podrá modificarse cuando se considere necesario para adaptarlo a las características cambiantes de los desequilibrios macroeconómicos²⁸. Cada uno de los indicadores tiene asociados unos

26. Véase Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro.

27. Se entiende por desequilibrio cualquier tendencia que da lugar a una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, mientras que los desequilibrios excesivos son aquellos desequilibrios graves porque comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la UEM.

28. La elección del cuadro de indicadores se ha guiado por una serie de principios: que se centren en las variables más representativas de los desequilibrios macroeconómicos y de pérdida de competitividad, que se trate de un número limitado de manera que su aplicación sea simple y transparente, y que la información para su elaboración esté fácilmente accesible, se disponga con poco retraso y sea de calidad.

CUADRO I-11. MECANISMO DE VIGILANCIA DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS



Fuente: Banco de España, “Nuevo Marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE”, en *Boletín Económico*, marzo 2012.

umbrales indicativos, que sirven de niveles de alerta, pero que deben considerarse conjuntamente y no de forma aislada para una adecuada interpretación de los desequilibrios existentes. A su vez, estos indicadores se pueden subdividir entre los relativos a los desequilibrios internos y los relativos a los desequilibrios externos y de competitividad.

El procedimiento de “desequilibrio excesivo” se cerrará cuando el Consejo, por recomendación de la Comisión, considere que el Estado miembro no presenta ya los desequilibrios excesivos que dieron lugar a su apertura.

Atendiendo a lo anterior, a principios de 2012 se realizó el primer ejercicio de valoración de estos desequilibrios por la Comisión²⁹, en el que se excluían a los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico (Grecia, Irlanda y Portugal en el área del euro, y Rumanía fuera de esta), que ya estaban sujetos a un procedimiento de supervisión económica reforzada.

En este primer informe, los Estados miembros que, según la Comisión, presentaban mayores riesgos potenciales de desequilibrio macroeconómico eran: Bélgica, Chipre, Eslovenia, España, Finlandia, Francia e Italia en la UEM, y Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Reino Unido y Suecia en el resto de la Unión. En función de los retos y riesgos a que se enfrentaban estos países se podían clasificar en tres grupos: aquellos en los que los riesgos se concentraban principalmente en los elevados niveles de endeudamiento y pérdida de competitividad; otros, en los que el riesgo se vinculaba a los procesos de *catching-up* en los que se encontraban; y, por último, estaban aquellos en los que las tensiones estaban en los mercados de activos, en particular, el de la vivienda, y un crecimiento excesivo del endeudamiento privado. En este informe, España era uno de los cuatro países que más indicadores incumplía, en total seis.

A final de año, coincidiendo con la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011, además de la revisión del fondo de rescate permanente señalada en un apartado previo, se acordó un nuevo pacto fiscal, que suponía dotar a la UEM y a la Unión Europea de un marco aún más sólido de disciplina y estabilidad fiscal. Los Estados miembros de la zona euro, encabezados por Alemania y en menor medida Francia, promovieron una reforma de los tratados de la Unión para poder así adoptar un pacto fiscal o presupuestario cuyos objetivos eran fortalecer la disciplina y la coordinación económica en la Unión Europea con el fin de contribuir a resolver la crisis de la deuda soberana y restablecer la confianza. De nuevo, Alemania lograba imponer el rigor presupuestario, la mayor austeridad y más coordinación económica, dejando una vez más de lado el necesario estímulo al crecimiento y el empleo, y todo ello, además, al margen del método comunitario y el procedimiento democrático en las decisiones fundamentales de la Unión con la participación del Parlamento Europeo.

Mayor disciplina y estabilidad en la Unión Europea: el pacto fiscal

El aspecto más destacado del nuevo pacto es el compromiso de establecer una nueva regla fiscal, por la cual los Estados miembros se comprometían a que los saldos de las Administraciones públicas permanezcan en equilibrio o con superávit a lo largo del ciclo, si bien se admite cierto margen de maniobra para establecer políticas fiscales discrecionales en circunstancias excepcionales o crisis severas. En la práctica, la regla fiscal se ha fijado en un déficit estructural anual inferior al 0,5

29. Comisión Europea, *Informe sobre el mecanismo de alerta*, COM (2012) 68 final, de 14 de febrero.

por 100 del PIB nominal³⁰, estableciendo un mecanismo de corrección automático, que se activará en caso de desviación, según los principios propuestos por la Comisión.

Asimismo, se refuerzan las normas por las que se rige el procedimiento en caso de déficit excesivo, de forma que ante un incumplimiento se activen de forma automática las medidas y sanciones propuestas por la Comisión, salvo oposición de una mayoría cualificada de los Estados miembros³¹. Por otra parte, de acuerdo con el pacto, todos los Estados miembros tendrán que informar con antelación de sus planes de emisión de deuda pública.

La falta de unanimidad entre los países de la Unión Europea en el momento de acordar el pacto, obligó a que se adoptara al margen de los tratados constitutivos, bajo la forma de un acuerdo intergubernamental con carácter de tratado internacional, exigiendo por tanto la ratificación por parte de los Estados miembros. Finalmente, la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, en el Consejo Europeo de marzo de 2012 contó con la participación de todos los Estados miembros de la Unión Europea, a excepción de Reino Unido, que había manifestado su firme rechazo ya en diciembre y de la República Checa.

El pacto abarca cuatro aspectos concretos:

1. Regla de oro de cumplimiento del déficit: todos los Estados miembros firmantes deberán incluir en su Constitución un límite de déficit. Además, podrán tener un déficit estructural anual, sin tener en cuenta la coyuntura económica, que no supere el 0,5 por 100 de su PIB. Las Administraciones públicas están obligadas a tener su presupuesto equilibrado o con superávit.
2. Sanciones: se endurecerá y agilizará el mecanismo de sanciones para los Estados miembros firmantes que incumplan los criterios de déficit y deuda del PEC.
3. Vigilancia presupuestaria: los Estados miembros firmantes deberán someter sus presupuestos a la vigilancia de la Comisión Europea, que podrá exigir que sean revisados si observa desviaciones graves del PEC.
4. Control de los países rescatados: la Comisión Europea tendrá más poder para decidir sobre la gestión económica de un país rescatado.

La constitucionalización de la austeridad que preconiza el pacto fiscal surge del convencimiento por parte de los países propulsores, especialmente de Alemania, de que el epicentro de la crisis europea se encuentra en el déficit por cuenta corriente de los

30. Considerando este objetivo como mínimo, se deja a cada país que pueda establecer objetivos aún más estrictos en el momento de su transposición al ordenamiento jurídico interno, preferiblemente en la Constitución o norma de rango equivalente de cada Estado miembro.

31. Esto supone un cambio importante respecto a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo previo, en el que tan solo con el rechazo de un país se podía evitar la aplicación de sanciones y que había desvirtuado totalmente la finalidad con que fue creado, ante los casos de incumplimiento de Alemania y Francia, en los que no se aplicaron sanciones correctoras.

países del sur, por lo que su resolución pasa exclusivamente por la estricta austeridad fiscal en dichos países. Sin embargo, los déficits de balanza de pagos en las economías de la periferia de Europa implican inexorablemente la existencia de superávit en los Estados del norte, desequilibrios igualmente perjudiciales para la economía europea y, por tanto, susceptibles también de ser corregidos, en este caso mediante políticas fiscales expansivas.

Por tanto, la carga del ajuste no debería centrarse exclusivamente en los países deficitarios, al tiempo que sería necesario impulsar desde la Unión Europea políticas que promuevan el crecimiento económico, en línea con la carta remitida por doce Estados miembros³² a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión en febrero de 2012, en la que se proponen diferentes medidas para promover el crecimiento económico, en ámbitos como el sector servicios, la energía o la innovación, entre otros.

En situaciones de estancamiento económico generalizado como el que atraviesa la Unión Europea, las políticas de ajuste fiscal por sí solas, en ausencia de medidas de estímulo al crecimiento, únicamente pueden derivar en una nueva recesión, tal y como se prevé que ocurra en 2012, con el consiguiente perjuicio para los Estados más endeudados, en términos de mayores dificultades para afrontar el pago de su deuda.

*El binomio austeridad
y crecimiento*

En este sentido, a comienzos de 2012 se intensificó el debate sobre la necesidad de conjugar la austeridad fiscal con políticas de crecimiento que permitan reconducir la deuda a niveles sostenibles. A este respecto, el FMI, en su informe sobre Perspectivas Económicas Mundiales de 2012, alertaba sobre el riesgo de una nueva recesión en la Unión Europea, debido al proceso de consolidación fiscal y al desapalancamiento financiero. En este sentido, abogaba por políticas de austeridad que permitan reducir los niveles de déficit públicos a un ritmo lo suficientemente rápido como para evitar un excesivo endeudamiento de la Unión Europea, pero a su vez lo suficientemente lento como para poder adoptar simultáneamente políticas de crecimiento económico.

Por tanto, considerando necesaria la sostenibilidad fiscal para garantizar un crecimiento sostenible en el futuro, sería aconsejable acompañar los plazos exigidos en el cumplimiento de los ajustes presupuestarios, de manera que pudiera implementarse en paralelo una estrategia de crecimiento económico en el conjunto de la Unión Europea, que a su vez facilitaría el cumplimiento de los objetivos de déficit. Del mismo modo, dado el carácter asimétrico de las economías de los Estados miembros, la puesta en marcha en los países menos afectados por la crisis de políticas expansivas supondría un estímulo para el crecimiento de los Estados más deprimidos e inmersos en planes de ajuste fiscal más estrictos, alcanzándose así un equilibrio en el conjunto de la Unión Europea.

32. España, Italia, Reino Unido, Holanda, Estonia, Letonia, Finlandia, Irlanda, República Checa, Eslovaquia, Suecia y Polonia.

Recapitalización del sector bancario

En el ámbito financiero, entre 2010 y 2011, se adoptaron nuevas reglas de funcionamiento y se crearon nuevas instituciones en materia de regulación financiera, que empezaron a funcionar el 1 de enero de 2011, estableciendo una nueva estructura de supervisión financiera.

También se habían planteado nuevas reglas más estrictas sobre los requisitos de capital para las instituciones financieras, y otras referidas a las remuneraciones y las primas en la actividad financiera. Al mismo tiempo, se estaban realizando las pruebas de resistencia o de estrés de las entidades financieras, con el objetivo de conocer más exactamente la realidad del sistema financiero en la zona euro.

El 20 de julio de 2011, la Comisión aprobó un paquete legislativo para fortalecer la regulación del sector bancario³³. Por un lado, incluía una Directiva para regular el acceso a las actividades de captación de depósitos, estableciendo unos determinados requisitos de capital (principalmente estableciendo reservas de capital mayores y de mejor calidad y “colchones” de capital), y la introducción de sanciones, pautas para mejorar el gobierno corporativo de las entidades y distintas disposiciones destinadas a evitar una dependencia excesiva de las calificaciones crediticias externas. Por otro, un Reglamento cuyo objetivo era el refuerzo de la eficacia de la regulación del capital de las entidades y limitar las repercusiones adversas sobre la protección de los depositantes y la prociclicidad del sistema financiero, preservando, al mismo tiempo, la competitividad del sector. La aprobación definitiva de esta nueva legislación está prevista para finales de 2012, si bien la normativa no estaría en vigor plenamente hasta 2019.

A pesar de las muchas iniciativas adoptadas, el saneamiento financiero no terminaba de producirse, como reflejaron las últimas pruebas de resistencia realizadas a mediados de 2011, cuyos resultados se trataban de compensar con un aumento sustancial de los requisitos de capital que podría provocar un brusco desapalancamiento de la banca europea y que afectaría negativamente al crédito sin haber conseguido sanear los balances bancarios. Todo ello, además en un contexto de recrudescimiento de la crisis de la deuda soberana y las consecuencias sobre la participación del sistema financiero en la misma y sin que se hubiera terminado de definir un mecanismo de provisión de liquidez a largo plazo, que se consideraba fundamental para restaurar la confianza en el funcionamiento del sistema.

Todo ello obligó a adoptar medidas adicionales con la aprobación por el Ecofin de un nuevo paquete bancario sobre recapitalización y financiación bancaria, cuyas medidas

33. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero*, COM (2011) 453 final, de 20 de julio, y *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión* COM (2011) 452 final, de 20 de julio.

fueron aprobadas en el marco del Consejo extraordinario de octubre. El objetivo de estas medidas era, por un lado, asegurar la financiación a medio plazo de los bancos, con el fin de evitar una restricción del crédito y salvaguardar el flujo del crédito hacia la economía real y, por otro, aumentar la calidad y la cantidad del capital de los bancos para resistir a las situaciones críticas (un 9 por 100 sobre los activos totales). Con ello, se estimaba un aumento del capital de unos 100.000 millones respecto del ya existente para todo el área, y se esperaba que fuese capaz de compensar la exposición de la banca europea a la deuda soberana de los países más vulnerables.

En el debate sobre el sistema bancario siguen estando presentes otras cuestiones, sobre las que todavía no hay acuerdo, como las medidas con relación a las ventas en corto o los impuestos al sector bancario y a las transacciones financieras internacionales. Respecto a estos últimos, la Comisión presentó a finales de septiembre una propuesta de impuesto sobre las transacciones financieras³⁴, según el cual se gravarían las transacciones sobre instrumentos financieros entre instituciones financieras en el caso de que al menos una de las partes en la transacción estuviese establecida en la Unión Europea. Incluso se proponían tipos de gravamen, del 0,1 por 100 para el intercambio de acciones y bonos y del 0,01 por 100 para los contratos de derivados.

El conjunto de actuaciones de política económica llevadas a cabo a lo largo de 2011, bien con decisiones más a corto plazo, como otras dirigidas al refuerzo de la gobernanza económica y cuyo impacto se verá más en el medio plazo, se puede valorar a priori como un conjunto de actuaciones amplio y ambicioso, cuya orientación principal ha sido asegurar la sostenibilidad fiscal de los Estados miembros en detrimento del crecimiento y del empleo.

Valoración de la política económica

El papel de las instituciones comunitarias en esta toma de decisiones ha quedado superado por el hecho de que Alemania y Francia hayan polarizado, e incluso impuesto, en 2011 las decisiones más importantes de la Unión Europea, desplazando así de un modo casi explícito a los mecanismos institucionales de la Unión en lo que a toma de decisiones se refiere. Esto ha puesto de manifiesto la grave crisis política que vive la Unión Europea como consecuencia del profundo deterioro en la calidad y en el funcionamiento de la democracia europea, debiendo ser restaurada con urgencia para poder preservar el proyecto europeo. Ello supone volver a dar un papel protagonista en las decisiones de relevancia comunitarias al conjunto de Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, a los parlamentos nacionales y a las instituciones europeas.

En línea con lo anterior, cabe reseñar también la preocupación existente en diversos ámbitos en relación con la preservación del acervo social comunitario. Y aún más, la preocupación por la desafección de los ciudadanos europeos, cuyo rechazo a muchas

34. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/EC*, COM (2011) 594 final, de 28 de septiembre.

de las decisiones adoptadas e incluso al propio procedimiento utilizado para ello ha agudizado la pérdida del carácter democrático y la confianza en la viabilidad del proyecto que había venido guiando a la Unión Europea desde su construcción.

2.2.3. Retos a largo plazo

La Estrategia Europa 2020 nació para sustituir a la fallida Estrategia de Lisboa y con la vocación de marcar un nuevo rumbo en la evolución de la Unión Europea, fuertemente condicionada por el contexto de crisis económica.

Una estrategia de crecimiento a largo plazo

La necesidad de superar dicha crisis, junto con la experiencia en la aplicación de la estrategia anterior, que dejó patente algunas debilidades en su planteamiento y aplicación, suscitaron la introducción de algunos cambios para esta nueva etapa, en lo que respecta a los objetivos, las orientaciones o la gobernanza de la misma.

A pesar del impulso con la que surgió, cargada de fuertes dosis de optimismo y motivación para hacer frente a los retos de Europa, lo cierto es que, en breve, la Estrategia Europa 2020 mostró su incapacidad para hacer frente a la evolución de los acontecimientos, quedando en suspenso y al margen del eje central de la acción política de la Unión Europea en general, y de los Estados miembros, en particular.

Entre tanto, la crisis ha hecho evidente la necesidad de adoptar medidas destinadas a que la economía de la zona euro recupere una senda de crecimiento sostenida. De hecho, los últimos acontecimientos atisban una voluntad política de actuar de forma urgente en este sentido, es decir, comienza a hacerse imperativo entre los dirigentes políticos europeos la necesidad de apostar por medidas de crecimiento que complementen la consolidación fiscal.

Así, en el Consejo Europeo extraordinario de enero de 2012, se presentó a los miembros del Consejo una declaración relacionada con el crecimiento y el empleo en la Unión, que contenía diversas medidas para combatir del desempleo juvenil, completar el mercado único e impulsar la financiación de la economía (en particular de las pymes)³⁵. Asimismo, desde la Comisión se ha sostenido recientemente que la Unión Europea debería acordar un “pacto de inversión” para ayudar a estimular el crecimiento y la creación de empleo, insistiendo en que ambos deberían ir de la mano.

El año 2012 se presenta así, como un año clave para el futuro de la Unión Europea y de la zona euro. No en vano, los pronósticos de diversas instituciones, tanto europeas como internacionales, apuntan a que 2012 va a ser el año más complicado de la historia del proyecto europeo y del euro, con diversos retos de calado sobre la mesa, entre los que destacan: combatir una recesión económica en un contexto de crisis de deuda soberana y afrontar una alta tasa de desempleo, que afecta ya a más de 23 millones de personas.

35. Así, entre otras medidas, los miembros del Consejo respaldaron destinar los casi 82.000 millones de euros pendientes de asignación en distintos fondos comunitarios (FEDER y FSE) a la financiación de las pymes y de los programas de fomento del empleo juvenil.

Quizás sea este el momento de avanzar y potenciar la Estrategia Europa 2020, alineada en esta nueva Estrategia de crecimiento, tratando de constituir un marco para su desarrollo, para lo cual sería necesario que fuese acompañada de instrumentos financieros y políticos potentes que garanticen su desarrollo como eje de todas las políticas nacionales y europeas. De esta manera, además, se devolvería a los ciudadanos europeos la confianza en el proyecto europeo, que se ha visto deteriorada en los últimos años a pesar de constituir un pilar clave para su viabilidad futura.

El primer decenio de funcionamiento del euro ha puesto en evidencia la necesidad de reforzar el pilar económico de la UEM, mejorando la gobernanza económica del área, mediante una mayor coordinación y un marco de supervisión más riguroso y buscando superar también las debilidades puestas de manifiesto durante la crisis. Sin embargo, parece que esto no es suficiente, habiéndose planteado abiertamente un debate sobre la necesidad de una reforma de los Tratados para poder garantizar la supervivencia del euro y la continuidad de la Unión Europea.

*Avanzar en la Unión
Económica*

Y ello, sin obviar los esfuerzos y el desgaste que supuso la negociación del Tratado de Lisboa que, tan solo dos años después de su entrada en vigor, parece haber resultado insuficiente a la vista de los acontecimientos sucedidos. De hecho, lo que se plantea es una reforma más ambiciosa, con el objetivo de avanzar hacia una verdadera unión económica, e incluso se ha llegado a hablar por parte de los líderes europeos de crear un verdadero gobierno económico de la zona euro.

Junto con la moneda única, sería necesario contar con un pilar económico fuerte, cuya base sería una gobernanza reforzada dirigida a asegurar la disciplina presupuestaria y un crecimiento más fuerte, una integración profunda del mercado interior, mayor competitividad y cohesión social.

Para ello, además de reforzar la unión monetaria, sería conveniente avanzar en la puesta en marcha de distintos mecanismos financieros a largo plazo, como los eurobonos o incluso un Tesoro Europeo, cuestiones que están en el centro del debate de cara al futuro de la Unión. Por un lado, la propuesta de creación de un Fondo Monetario Europeo podría apoyarse en el Mecanismo de Estabilidad ya acordado y que empieza a funcionar en julio de 2013. Por otro, la posibilidad de emitir algún tipo de bono común europeo o eurobonos, como instrumento de deuda pública común o centralizado, evitaría la diferenciación que los mercados hacen de los distintos Estados miembros sobre la base de su deuda soberana y, en consecuencia, reduciría la fragilidad financiera de los Estados miembros³⁶, constituyendo un elemento determinante en el avance hacia la mayor coordinación fiscal.

36. A pesar de que la principal consecuencia en el corto plazo de la emisión de un bono europeo afectaría a la prima de riesgo resultante, que sería mayor en unos países y menor en otros respecto a las primas de riesgo de sus deudas soberanas respectivas, las ventajas de un bono común son importantes por la mayor coordinación fiscal que exige pero también porque supone una reducción del coste de financiación para los Estados miembros.

De hecho, la Comisión presentó en noviembre un Libro Verde sobre los bonos de estabilidad, en el que se analizaban los beneficios y desafíos de tres enfoques distintos sobre la emisión conjunta de deuda en la zona euro, en términos de los costes de financiación de los Estados miembros, la integración financiera europea, la estabilidad de los mercados financieros y el atractivo mundial que podrían suponer los mercados de la Unión en el resto del mundo. Al mismo tiempo, se analizaba el principal riesgo de una emisión conjunta de bonos, relacionado con el riesgo moral. Respecto a este tipo de propuestas, el debate entre defensores y detractores se basa para los primeros en que es la respuesta a largo plazo para la crisis de deuda soberana, mientras que los segundos además del riesgo moral, argumentan que así desaparecería el efecto discriminador de los mercados para favorecer la disciplina fiscal³⁷. A raíz de esta propuesta, se celebró un debate a nivel de las instancias comunitarias en el que Alemania mostró su rechazo frontal.

En cualquier caso, y aunque sería un instrumento necesario en el marco de un mayor grado de integración fiscal no se puede considerar como un objetivo a corto plazo, ya que a la fecha de cierre de esta Memoria parece inviable llegar a alcanzar algún tipo de acuerdo sobre el mismo.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL A DEBATE

El panorama institucional durante 2011 estuvo muy marcado, como en años anteriores, por la difícil situación económica y financiera por la que atravesaba la Unión en su conjunto, y especialmente la zona euro, como consecuencia de la profunda crisis de deuda soberana surgida en 2010 y que derivó en una aguda crisis política e institucional.

Así, ni las múltiples cumbres europeas (Consejos Europeos y reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro) celebradas en 2011, ni la cumbre del G-20 celebrada en Cannes (Francia) a finales de 2011 pudieron devolver la confianza en la cuestionada arquitectura política e institucional comunitaria erigida sobre el Tratado de Lisboa. De hecho, la crisis económica mundial y, en particular, la crisis de deuda soberana volvió a dejar al descubierto sus numerosas carencias³⁸, a pesar de que tan solo contaba con dos años de existencia. Así, al constatarse que este adolecía de instrumentos suficientes y necesarios para afrontar los múltiples desafíos a los que se enfrentaba la Unión Europea, sobre todo en el ámbito económico y financiero, se evidenció también que este necesitaba ser reformado, por estar anticuado,

37. Respecto a esto último, cabe recordar que durante la fase expansiva del ciclo, este mecanismo discriminador de la deuda en los mercados en función del riesgo que supone la existencia de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros no funcionó en el área euro. De hecho, los rendimientos de la deuda pública de los distintos Estados miembros desde el inicio de la UEM y hasta la crisis se situaron en niveles muy próximos, a pesar de la fuerte acumulación de desequilibrios en la etapa expansiva.

38. Como se ha señalado anteriormente, uno de los ejes más claros fue la creación del Mecanismo de Estabilidad Europea, cuya implementación iba a necesitar de una reforma limitada del Tratado de Lisboa, en concreto del artículo 136 del TFUE. A este respecto, véase, Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011.

para poder así dar una respuesta eficaz a los diferentes retos que se le fuesen presentando. Las citadas carencias de este y, por tanto, la necesidad de llevar a cabo reformas en el mismo, se pusieron particularmente de manifiesto en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro que se celebró a finales de año, el 9 de diciembre. En esta, los Estados miembros de la zona euro, encabezados por Alemania y Francia, promovieron una reforma de los tratados de la Unión para poder así adoptar un Pacto fiscal o presupuestario que contribuyera a fortalecer la disciplina y la coordinación económica en la Unión Europea, lo que podría ayudar a resolver la crisis de la deuda soberana y a restablecer la confianza de los mercados³⁹.

Durante 2011, se puso nuevamente de manifiesto la poca efectividad de las instituciones comunitarias en la tarea de la salida de la crisis como consecuencia, entre otros aspectos, de su política económica uniforme o lineal y poco flexible que no se adapta convenientemente a cada caso concreto y que, por lo tanto, no tiene en consideración las especificidades de los problemas que presentan los diferentes Estados miembros que se encuentran en dificultades. Todo ello, puso de relieve una vez más las dificultades de gestión o de gobernanza de una Unión Europea que no dispone todavía de los medios necesarios para gestionar de forma rápida, suficiente y resolutiva sus respuestas a la crisis⁴⁰, debido, entre otros extremos, a su falta de construcción política e institucional.

Por otro lado, merece atención la Estrategia de la Unión Europea para el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, denominada “Europa 2020”⁴¹. Cabe recordar que esta, llamada a suceder a la concluida Estrategia de Lisboa, fue diseñada por la Comisión para contribuir, entre otros objetivos, a la salida de la crisis por parte de la Unión Europea⁴². Pues bien, en 2011 y a la vista de sus resultados, se puede afirmar que esta todavía no ha sido fructífera ya que, como es sabido, la Unión Europea y,

39. La negativa de Reino Unido a sumarse a un acuerdo unánime para reformar los tratados de la Unión, dio lugar a que dicho Pacto fiscal o presupuestario tuviera que desarrollarse a través de un acuerdo/tratado internacional. En dicha cumbre se previó que tras las consultas preceptivas a sus respectivos Parlamentos nacionales (para adherirse a dicho Pacto) de determinados Estados miembros de la Unión (Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Suecia), dicho acuerdo o tratado internacional se firmaría por veintiséis Estados miembros (los 17 de la zona euro y los 9 antes citados) en el Consejo Europeo ordinario de primavera de los días 1 y 2 de marzo de 2012. Finalmente, como más adelante se verá (recuadro I-1), han sido veinticinco los Estados miembros que firmaron, en dicho Consejo Europeo, el acuerdo internacional que desarrolla el Pacto fiscal (Reino Unido y República Checa no rubricaron dicho tratado).
40. En gran medida, dicha falta de efectividad de las instituciones comunitarias a la hora de dar respuesta a la crisis, se traduce, según los casos, en la adopción, normalmente a destiempo, de medidas erróneas y en la falta de toma de decisiones relevantes cuando proceden.
41. Comisión Europea, *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, de 3 de marzo.
42. Esta pretendía que la Unión Europea saliera más reforzada de la crisis tanto en el ámbito interno como en el internacional, impulsando, entre otras cuestiones, la competitividad, la productividad, el crecimiento, la cohesión social y la convergencia económica. Igualmente, cabe destacar que esta también perseguía dar respuesta al desafío de reorientar las políticas de gestión de la crisis a la introducción de reformas a medio o largo plazo que fomentaran el crecimiento y el empleo y garantizaran la sostenibilidad de las finanzas públicas comunitarias.

en particular la zona euro, continúan inmersas en una profunda crisis. Ello, ha puesto de relieve que las diferentes medidas “anticrisis” contenidas en ella que han sido implementadas hasta el momento no han tenido los efectos que inicialmente se preveían y que las instituciones comunitarias están tardando en exceso en poner en marcha las principales medidas de esta dirigidas a contrarrestar los negativos efectos de la crisis.

En relación con la gestión de la salida de la crisis por parte de la Unión en 2011, cabe destacar que esta estuvo caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias. Así, el eje París-Berlín se hizo más visible, notorio e influyente que en 2010⁴³. Durante 2011, dicho eje sustituyó “de facto” a los mecanismos institucionales de la Unión Europea, en lo que a la toma de decisiones se refiere⁴⁴. En consecuencia, la canciller alemana, Ángela Merkel, y el presidente francés, Nicolás Sarkozy, se erigieron en los verdaderos mandatarios de la Unión Europea y así adoptaron decisiones que en ocasiones supusieron una clara confrontación con el Presidente permanente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y con el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso⁴⁵. Además, el eje París-Berlín institucionalizó definitiva y formalmente en 2011 sus reuniones bilaterales⁴⁶, entre las que cabe destacar la mantenida el 5 de diciembre de 2011, en París, con el objetivo de preparar la cumbre del euro que iba a tener lugar el 9 de diciembre de 2011⁴⁷.

Ambos mandatarios, a la vista de los estragos que la crisis de deuda soberana estaba causando en diversos Estados miembros de la zona euro, sobre todo en Grecia e Italia, propusieron de manera extraoficial el establecimiento o la creación de una Europa de dos velocidades, encabezada por los Estados miembros de la UEM (que conformarían un núcleo con mayor grado de integración) y que supondría, entre otros extremos, un claro distanciamiento de Reino Unido⁴⁸. El hecho de que Alemania y Francia hayan

43. Al auge del protagonismo del eje París-Berlín en el ámbito de la gestión de la salida de la crisis por parte de la Unión Europea durante 2011, pudo contribuir la anteriormente citada falta de construcción política e institucional de aquella o, si se quiere, su deficiente diseño institucional.

44. Esta situación condujo a que las presidencias de turno o rotatorias del Consejo de la Unión Europea durante 2011 (húngara, durante el primer semestre de 2011 y polaca, durante el segundo semestre de 2011) se difuminaran por completo y pasaran así desapercibidas.

45. Dicha confrontación se produjo, por ejemplo, con ocasión del debate sobre los eurobonos previo a la cumbre del euro celebrada el 9 de diciembre de 2011. Así, el Presidente permanente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy vio decaer su propuesta, apoyada por la Comisión Europea, de abrir la puerta a una emisión conjunta de deuda por parte de los países de la zona euro (“a largo plazo”, en varias fases y cumpliendo determinados criterios), ante el rechazo frontal y directo del eje París-Berlín a dicha emisión.

46. Con carácter general, dichas reuniones bilaterales se celebraban unos días antes de que tuvieran lugar las distintas cumbres europeas.

47. En 2010, el eje París-Berlín mantuvo varias reuniones bilaterales muy significativas. Estas fueron, entre otras, las de Berlín (14 de junio), Deauville (18 de octubre) y Friburgo (11 de diciembre).

48. El proyecto franco-alemán de una Europa a dos velocidades fue rechazado por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Este tampoco tuvo una buena acogida entre las instituciones comunitarias. En este orden de cosas, cabe destacar que asimismo la propuesta alemana (de finales de enero de 2012) de nombrar un comisario europeo para Grecia con poder de veto sobre todas sus decisiones de gasto no fue del agrado ni de las instituciones comunitarias ni de la mayoría de los Estados miembros de la Unión.

polarizado en 2011 las decisiones más importantes de la Unión Europea, desplazando así de un modo casi explícito a los mecanismos institucionales de la Unión en lo que a toma de decisiones se refiere, ha provocado, en gran medida, la grave crisis política por la que atraviesa la Unión Europea como consecuencia del deterioro en la calidad, el funcionamiento y la legitimidad de la democracia europea⁴⁹, que debe, como parece evidente, ser restaurada con urgencia dando así un papel protagonista en las decisiones de relevancia comunitarias a los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, a los parlamentos nacionales, y a las instituciones europeas, en su caso⁵⁰. Tal extremo, contribuirá además a que los ciudadanos comunitarios recuperen progresivamente su confianza en la Unión Europea y en el proyecto europeo en sí mismo.

Por su parte, la cumbre del G-20 que se celebró en Cannes (Francia) a finales de 2011 no fue satisfactoria para los intereses de la Unión Europea. Los líderes de los Estados miembros de la zona euro pertenecientes a dicho grupo acudieron a aquel foro para pedir a los principales países emergentes y al FMI, entre otros extremos, ayuda financiera para incrementar los recursos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y allí se encontraron con la negativa de los países emergentes, en particular de China y Brasil, a participar en el refuerzo de dicho fondo. Asimismo, el FMI declinó participar en él. Todo ello reflejó, en gran medida, la escasa visibilidad o presencia de la Unión Europea fuera de sus fronteras durante 2011⁵¹,

49. En este sentido, cabe destacar que en 2011 la gran mayoría de las decisiones comunitarias más importantes para hacer frente a la crisis se han adoptado por imposición de los Gobiernos más fuertes (Alemania y Francia), lo que las ha restado legitimidad. Asimismo, cabe apuntar que a la vista de los resultados y de los diversos documentos surgidos de la cumbre del euro de 9 de diciembre de 2011, el procedimiento elegido para la adopción del acuerdo o tratado internacional que plasmará el Pacto fiscal puede resultar poco democrático.
50. A pesar del poder o la influencia del eje París-Berlín en lo que a la toma de decisiones anticrisis a nivel comunitario se refiere, cabe señalar que algunos Estados miembros han adoptado conjuntamente medidas dirigidas a paliar los negativos efectos de la crisis contrarias a las posturas o a los dictados de dicho eje y, por lo tanto, sin contar con aquel. Así ocurrió a finales del mes de febrero de 2012, cuando España, Italia y otros diez Estados miembros (Holanda, Estonia, Letonia, Finlandia, Irlanda, República Checa, Eslovaquia, Suecia y Polonia) enviaron una carta a los principales responsables comunitarios solicitando un plan de estímulos y crecimiento frente a la austeridad propugnada por el eje París-Berlín. Dicha misiva contenía un programa de ocho puntos concretos para promover el crecimiento económico y luchar contra la crisis desde la Unión Europea. Así, esta afirmaba que la actual crisis que afronta la Unión Europea era también “una crisis de crecimiento” y, aunque no rechazaba la tarea “esencial” de poner en orden las finanzas nacionales, consideraba “necesario” modernizar la economía, aumentar la competitividad y corregir los desequilibrios macroeconómicos.
51. En este punto, cabe destacar que desde el inicio de la crisis económica se ha puesto de manifiesto que esta ha debilitado todavía más a la ya de por sí frágil política exterior de la Unión Europea. En este sentido, véase, Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR), *European Foreign Scoreboard 2012*.

Por otro lado, aunque íntimamente unido a lo anterior, cabe recordar que el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, tenía precisamente entre sus principales objetivos el de dotar a la Unión Europea de una voz única y visible para su representación exterior (para lo cual creó la figura del Presidente Permanente del Consejo Europeo y la del Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea). Así pues, se puede afirmar que este objetivo, a la vista del segundo año de vigencia del Tratado, no ha sido plenamente alcanzado.

aspecto este clave en la actual coyuntura económica de gran auge de los países emergentes.

En consecuencia, el escaso peso específico que ostenta la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional y en concreto en el seno del G-20, condicionó, en cierto modo, su respuesta a la crisis económica y, en particular, a la crisis de la deuda soberana de la zona euro. En este sentido, parece necesario que la Unión recupere urgentemente su liderazgo en la escena internacional, dado que, en última instancia, determinadas cuestiones fundamentales para la superación de la crisis como la supervisión y regulación financiera europea, deben necesariamente ensamblarse en la reforma a escala internacional. De esta manera se contribuiría a poner de relieve que la Unión Europea ostenta un gran poder global, aunque en ocasiones no lo demuestre como consecuencia de que lo ejerce de una manera excesivamente fragmentada, entre otros extremos.

En conclusión, en 2011 se puso de manifiesto, un año más, la debilidad institucional de la Unión Europea, causada, entre otros extremos, por su falta de construcción política, a pesar de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, por el desequilibrio aún existente entre su política monetaria y fiscal, y por la primacía de los intereses nacionales (de los Estados miembros) sobre los comunitarios. Dicha debilidad de las instituciones de la Unión contribuyó a la escalada de la crisis de la deuda soberana de la zona euro que posteriormente provocó la anteriormente citada crisis política e institucional comunitaria. Además, las grandes dificultades con las que se encontraron, durante 2011, los Estados miembros para ponerse de acuerdo o para sentar una guía de actuación única para combatir dicha crisis como consecuencia, entre otros extremos, de la ya citada “injerencia” en la toma de decisiones comunitarias del eje París-Berlín y de la dispar coyuntura económica por la que atravesaba cada Estado miembro, entorpecieron, en gran medida, la gestión eficaz de las repuestas comunitarias a la crisis durante 2011, lo que provocó un preocupante aumento del euroescepticismo.

En cualquier caso, la Unión Europea en 2012, además de dar respuesta a los retos más inmediatos arriba indicados, debería comenzar a sentar las bases para, en un futuro no muy lejano, convertirse en “más Europa”, es decir, en un actor fuerte, cohesionado, integrado, interrelacionado, influyente globalmente y capaz de emplear de forma independiente una amplia gama de instrumentos políticos y económicos en apoyo de sus intereses e ideales. De esta manera, se devolvería a los ciudadanos comunitarios la confianza en la Unión y en el mismo proyecto europeo, del que estos son, en última instancia, su razón de ser. Por último, cabe apuntar que todo ello, ayudaría también a que la Unión Europea dejase de ser o de parecer un obstáculo para la mejora del crecimiento mundial y, en definitiva, para la salida de la crisis por parte del conjunto de los países del mundo.

Presidencia húngara (Primer semestre de 2011)⁵²

Fecha: 4/2/2011.

Cumbre: Consejo Europeo extraordinario o informal.

Principales acuerdos/decisiones: — Compromiso para la consecución, a más tardar en 2014, de un mercado interior de la energía plenamente operativo, interconectado e integrado para así garantizar eficazmente la libre circulación del gas y la electricidad dentro del territorio de la Unión Europea.

- Compromiso para la adopción, en el corto plazo, de un planteamiento estratégico e integrado para impulsar la innovación y aprovechar plenamente el capital intelectual de la Unión Europea en beneficio de los ciudadanos, las empresas (pymes en particular), y los investigadores.
- Como parte de la estrategia global para preservar la estabilidad financiera de la zona euro: acuerdo para el mantenimiento de la aplicación de los programas de rescate a Grecia e Irlanda, refuerzo de la vigilancia de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo sobre los Estados miembros sometidos a presiones del mercado y fortalecimiento del FEEF.

Fecha: 11/3/2011.

Cumbre: Consejo Europeo extraordinario o informal.

Principales acuerdos/decisiones: Tras el examen de los acontecimientos que se estaban sucediendo en aquellos momentos en los países vecinos del Sur de Europa, (especialmente en Libia): pacto para la fijación de la orientación y las prioridades de la política y la actuación futuras de la Unión Europea en aquella zona o región.

Fecha: 11/3/2011.

Cumbre: Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro.

Principales acuerdos/decisiones: Refrendo del Pacto por el euro plus (versión suavizada del Pacto de competitividad) para que este se presente, para su adopción, en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 (de esta manera, se permitiría a los Estados miembros de la Unión Europea que no pertenecen a la zona euro indicar si deseaban participar en dicho Pacto).

(Continúa en pág. siguiente)

52. El programa de trabajo de la Presidencia húngara fijó su foco de atención en las siguientes cuestiones: 1) La recuperación y la estabilización de la economía europea; 2) El progreso de la Europa social; 3) La interconexión de las redes eléctricas y de gas de los Estados miembros; 4) La mejora de las relaciones de la Unión Europea con Armenia, Georgia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia en el marco de la “Asociación Oriental”; y 5) El avance en el proceso de ampliación de la Unión Europea.

RECUADRO 1-1. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011-2012 (1^{ER} TRIMESTRE) (Continuación)

Fecha: 24-25/3/2011.

Cumbre: Consejo Europeo ordinario o formal.

Principales acuerdos/decisiones: — Fijación de la orientación general de las seis propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en 2010 sobre gobernanza económica de la Unión (*six pack*).

— Aprobación del Pacto por el euro plus (a este acuerdo, que suponía una mayor coordinación de la política económica europea para la mejora de la competitividad y de la convergencia, se sumaron Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía).

— Adopción de una Decisión que modifica el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para el establecimiento del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE), que entraría en vigor el 1 de enero de 2013.

Fecha: 23-24/6/2011.

Cumbre: Consejo Europeo ordinario o formal.

Principales acuerdos/decisiones: en el contexto del primer semestre europeo: compromiso para el respaldo o refrendo a las recomendaciones de la Comisión Europea sobre las medidas que debe adoptar cada Estado miembro para impulsar el crecimiento económico, generar empleo y mantener bajo control las finanzas públicas (déficit).

— Pacto para la modificación del FEEF para que esta gane en eficacia.

— Compromiso para que, con carácter urgente, se proporcionen o se configuren más ayudas a Grecia y para que estas se financien a partir de fuentes tanto oficiales como privadas.

— Establecimiento de una serie de orientaciones para el desarrollo de la política de la Unión Europea en materia de inmigración, de las normas de funcionamiento interno del espacio de Schengen, de los controles de las fronteras exteriores y de las asociaciones con los países vecinos del sur y del este de la Unión Europea.

Presidencia polaca (Segundo semestre de 2011)⁵³

Fecha: 21/7/2011.

Cumbre: Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro.

Principales acuerdos/decisiones: — Pacto para un nuevo plan de rescate a Grecia (el segundo) por importe de 100.000 millones de euros. Este se financiará gracias al FEEF, al FMI y al sector privado (se prevé una contribución de este de cerca de 50.000 millones de euros). Asimismo, en relación con Grecia, pacto para aligerar la carga financiera de esta: reducción de los tipos de interés de los créditos de la FEEF (del 5,5 por 100 al 3,5 por 100) y ampliación del plazo de devolución de los préstamos procedentes del FEEF (de siete años y medio a quince años —con posibilidad a treinta años y con un periodo de gracia de diez años—).

(Continúa en pág. siguiente)

53. El programa de trabajo de la Presidencia polaca estuvo centrado en tres pilares: 1) Una mayor integración europea que potencie el crecimiento económico; 2) Una Europa más segura; y 3) Una mayor apertura hacia otros países para garantizar un papel protagonista de la Unión Europea en el escenario internacional.

RECUADRO I-1. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011-2012 (1^{ER} TRIMESTRE) (Continuación)

- Autorización para que el FEEF amplíe sus funciones y sirva para recapitalizar bancos de países en apuros y, sobre todo, para adquirir deuda pública, tanto en el mercado primario como en el mercado secundario, cuando el BCE autorice la operación.
- Pacto Aplicación a Portugal e Irlanda e Irlanda de los tipos y vencimientos crediticios pactados a favor de Grecia.
- Pacto para que el déficit público de todos los Estados miembros, excepto los que están sujetos a un plan de rescate, se sitúe por debajo del 3 por 100 en 2013 a más tardar.
- Compromiso para llevar a cabo, en el corto plazo, mejoras en la gobernanza económica y en el mecanismo de gestión de crisis de la zona euro.

Fecha: 23/10/2011.

Cumbre: Consejo Europeo ordinario o formal.

Principales acuerdos/decisiones: — En aras de potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea: compromiso para que antes de finales de 2012 haya consenso sobre las 12 propuestas prioritarias establecidas en el Acta del Mercado Único; mejora en la aplicación, por parte de los Estados miembros, de la Directiva de servicios; y pacto para que en 2015 esté plenamente operativo el Mercado único digital y para que en 2012 se reduzcan las cargas administrativas en la Unión un 25 por 100.

- Determinación para la plena y eficaz aplicación de los instrumentos de los que dispone la Unión Europea para mejorar su gobernanza económica (Estrategia Europa 2020, semestre europeo, Pacto por el euro plus y six pack).
- Designación del Presidente del Consejo Europeo como Presidente de las cumbres del euro (hasta que se elija un Presidente para estas).
- Pacto para que la Unión Europea en sus relaciones exteriores pueda adoptar una serie de medidas que puedan contribuir a impulsar sus posibilidades de crecimiento, tanto a corto como a largo plazo (priorización de los acuerdos bilaterales y regionales con los socios estratégicos y desarrollo de una política de inversiones global, entre otras).
- Fijación de la posición común de la Unión Europea de cara a la cumbre del G-20 que se iba a celebrar en Cannes (Francia) los días 3 y 4 de noviembre de 2011.
- Apoyo de la Unión Europea a la transición democrática de sus países vecinos meridionales a través de su Política de Vecindad.

Fecha: 26/10/2011.

Cumbre: Consejo Europeo extraordinario o informal.

Principales acuerdos/decisiones: Sobre la base de las medidas necesarias para restablecer la confianza en el sector bancario adoptadas en el ECOFIN de 22 de octubre de 2011 (paquete bancario), y como antesala de la cumbre del euro prevista para la misma fecha, el Consejo Europeo presentó una declaración en la que reflejaba la necesidad de llevar a cabo, en el contexto del citado paquete, diversas medidas que responden a: la necesidad de asegurar la financiación a medio plazo de los bancos, a fin de evitar una restricción del crédito y salvaguardar el flujo de crédito hacia la economía real (requerimiento de garantías sobre los pasivos bancarios antes de prestar apoyo a los bancos para que accedan, si procede, a una financiación a plazo; y configuración de un planteamiento verdaderamente coordinado a nivel de la Unión en lo referente a criterios de acceso, fijación de precio y condiciones de la financiación a plazo); y a la necesidad de aumentar la calidad y la cantidad del capital de los bancos para resistir los “shocks” (exigencia, a alcanzar el 30 de junio de 2012 a más tardar, de un coeficiente de capital bancario equivalente al 9 por 100 del capital de la máxima calidad “Core Capital”, para lo cual los bancos, en primer lugar, deberán recurrir a fuentes privadas de capital, incluida la reestructuración y la conversión de la deuda en títulos de capital).

RECUADRO I-1. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011-2012 (1^{ER} TRIMESTRE) (Continuación)

Fecha: 26/10/2011.

Cumbre: Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro.

Principales acuerdos/decisiones: Adopción de un conjunto global de medidas encaminadas a restablecer la confianza y hacer frente a las tensiones de los mercados financieros (adopción del segundo rescate griego —quita nominal a Grecia equivalente al 50 por 100 de su deuda virtual en manos de inversores privados—; ampliación de la capacidad de intervención del FEFV para que este pase a tener un potencial de cerca de un billón de euros; configuración de un planteamiento coordinado a nivel de la Unión en lo referente al acceso a la financiación a plazo; aumento de la posición de capital de los bancos hasta el 9 por 100 de los recursos básicos para finales de 2012; y mandato al Presidente del Consejo Europeo para que proponga en la cumbre del euro de 9 de diciembre de 2011 nuevas medidas para reforzar la unión económica, explorando incluso la posibilidad de introducir modificaciones limitadas en los tratados, entre otras)⁵⁴.

Fecha: 9/12/2011.

Cumbre: Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro.

Principales acuerdos/decisiones: — Pacto para el desarrollo de un acuerdo fiscal o presupuestario que implica fortalecer la disciplina y la coordinación económica en la zona euro y de la Unión. Dicho acuerdo, que pretende ayudar a resolver la crisis de la deuda soberana y a restablecer la confianza de los mercados, estará dotado de una serie de normas estrictas que someterán a una mayor disciplina económica a los Estados miembros que firmen el acuerdo, entre las que destacan: 1) Regla de oro de cumplimiento del déficit: todos los Estados miembros deberán incluir en su Constitución un límite de déficit. Además, estos podrán tener un “déficit estructural anual”, sin tener en cuenta la coyuntura económica, que no supere el 0,5 por 100 de su PIB. 2) Sanciones más duras y rápidas: se endurecerá y agilizará el mecanismo de sanciones para Estados miembros firmantes incumplidores en materia económica (los que superen el déficit del 3 por 100 o el 60 por 100 de deuda). 3) Vigilancia presupuestaria: los Estados miembros firmantes deberán someter sus presupuestos a la vigilancia de la Comisión Europea, que podrá exigir que sean revisados si observa desviaciones graves del pacto de estabilidad y crecimiento. 4) Control de los países rescatados: la Comisión Europea tendrá más poder para decidir sobre la gestión económica de un país rescatado. La negativa de Reino Unido a sumarse a un acuerdo unánime para reformar los tratados de la Unión, ha dado lugar a que dicho acuerdo fiscal o presupuestario tenga que desarrollarse a través de un acuerdo/tratado internacional. Tras las consultas preceptivas a sus respectivos Parlamentos nacionales (para adherirse a dicho acuerdo) de determinados Estados miembros (Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Suecia), se prevé que 26 Estados miembros (los 17 de la zona euro y los 9 antes citados) firmen definitivamente, en marzo de 2012, el citado acuerdo/tratado internacional.

(Continúa en pág. siguiente)

54. El 3 de noviembre de 2011 tuvo lugar, en Cannes (Francia), una reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro con carácter previo a la cumbre que el G-20 iba a celebrar en la misma fecha y en el mismo lugar. La reunión giró en torno a la convocatoria de referéndum que el Gobierno griego había anunciado (días antes, el 1 de noviembre) para que sus ciudadanos dieran el visto bueno al segundo plan de rescate a Grecia (adoptado en la cumbre del euro de 7 de julio de 2011). Esta se saldó con la renuncia del Gobierno heleno a llevar a cabo el citado referéndum.

RECUADRO I-1. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011-2012 (1^{ER} TRIMESTRE) (Continuación)

- Compromiso para la revisión en marzo de 2012 del límite máximo combinado de 500.000 millones de euros de los fondos de rescate (FEEF y MEDE).
- Pacto para el adelanto de la entrada en vigor del MEDE a julio de 2012 (un año antes de lo inicialmente previsto).
- Modificación de las normas de votación del MEDE para la introducción de un procedimiento decisorio de urgencia (será necesaria una mayoría cualificada del 85 por 100).
- Aportación (tras un periodo de reflexión de 10 días) por parte de los Estados miembros de recursos adicionales al FMI por un importe de hasta 200.000 millones de euros (150.000 debían venir de los miembros de la zona euro y 50.000 del resto de miembros de la Unión Europea).

Fecha: 9/12/2011.

Cumbre: Consejo Europeo ordinario o formal.

Principales acuerdos/decisiones: — Compromiso para adoptar con prontitud o agilizar las medidas que tengan el máximo potencial para impulsar el crecimiento y del empleo en la Unión Europea (reducción de la carga reguladora general respecto a las pymes y microempresas y presentación del Acta del Mercado Único, entre otras).

- Compromiso para avanzar urgentemente en diversas cuestiones relacionadas con la energía (mercado interior de la energía, eficiencia energética e infraestructuras energéticas, entre otras).
- Firma del Tratado de adhesión de Croacia a la Unión Europea.

Presidencia danesa (Primer semestre de 2012)⁵⁵

Fecha: 30/1/2012.

Cumbre: Consejo Europeo extraordinario o informal.

Principales acuerdos/decisiones: — Consenso político sobre acuerdo o tratado internacional que plasmará el Pacto fiscal. Finalmente los diecisiete Estados miembros de la zona euro y Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Suecia se han sumado al mismo (se han quedado fuera, por voluntad propia, Reino Unido y República Checa). Así pues, los citados veinticinco Estados miembros de la Unión Europea firmarán dicho acuerdo o tratado internacional en el Consejo Europeo ordinario de primavera que se celebrará durante los días 1 y 2 de marzo de 2012. Está previsto que este entre en vigor el 1 de enero de 2013.

- Adopción del MEDE, que entrará en vigor el 1 de julio de 2012. En marzo de 2012 (en el contexto del Consejo Europeo ordinario de primavera) los Estados miembros de la zona euro decidirán si aumentan la capacidad de este fondo (de 500.000 a 750.000 millones de euros).

(Continúa en pág. siguiente)

⁵⁵ La principal tarea de la Presidencia danesa era servir de nexo de unión y fortalecer a la Unión Europea a través de resultados concretos, que la permitieran avanzar y dar muestra del valor de la cooperación europea. Para ello, el programa de trabajo de esta fijó como prioridades esenciales: una Europa más responsable, más dinámica, más verde y más segura.

RECUADRO I-1. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011-2012 (1^{ER} TRIMESTRE) (Continuación)

— Confección, por parte de los miembros del Consejo, de una declaración relacionada con el crecimiento y el empleo en la Unión. Esta contenía diversas medidas para combatir el desempleo juvenil, completar el Mercado Único e impulsar la financiación de la economía (en particular de las pymes). Así, entre otras medidas, los miembros del Consejo respaldaron destinar los casi 82.000 millones de euros pendientes de asignación en distintos fondos Comunitarios (FEDER y FSE) a financiación de las pymes y de los programas de fomento del empleo juvenil.

Fecha: 1-2/3/2012.

Cumbre: Consejo Europeo ordinario o formal.

Principales acuerdos/decisiones: — Refrendo de las cinco prioridades para 2012 establecidas en el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión sobre el Crecimiento (proseguir con un saneamiento presupuestario diferenciado, favorecedor del crecimiento; restaurar la normalidad en el crédito a la economía; promover el crecimiento y la competitividad; atajar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis y modernizar la Administración pública).

— Compromiso para que los Estados miembros avancen más rápidamente hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y redoblen los esfuerzos dedicados a las reformas plasmadas en las recomendaciones específicas por país de 2011 y a los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el euro plus.

— Pacto para: —impulsar la plena realización del mercado único en todos sus aspectos,— completar el mercado único digital antes de 2015, —reducir la carga administrativa y normativa a escala de la Unión y a nivel nacional,— suprimir los obstáculos para el comercio en el conjunto de la Unión Europea, y —estimular la innovación y la investigación en el ámbito comunitario.

— Firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la UEM, también denominado “Pacto fiscal” (por parte de 25 Estados miembros).

— Establecimiento de las prioridades de la Unión Europea con miras a: —la reunión del G-20 que tendrá lugar en el mes de junio en México y— la Conferencia «Rio+20» de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible que se celebrará en el mes de junio en Río de Janeiro (Brasil).

— Establecimiento de las orientaciones para la futura actuación de la Unión Europea en apoyo de los acontecimientos de la “Primavera árabe”.

— Otros asuntos: —concesión a Serbia del estatuto de país candidato a entrar en la Unión Europea y —renovación del mandato de Herman Van Rompuy como Presidente del Consejo Europeo para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2012 y el 30 de noviembre de 2014.

(Durante este Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro realizaron una declaración conjunta en la que: nombraban a Herman Van Rompuy Presidente de la Cumbre del euro; se congratulaban de los avances realizados con respecto al nuevo programa de Grecia, y en particular del acuerdo alcanzado por el Eurogrupo sobre el conjunto de medidas y la oferta realizada a los acreedores privados y, confirmaban su compromiso de volver a evaluar la suficiencia del límite global del FEEF y del MEDE en próximas fechas).

Fuente: elaboración propia.

3. Economía española

Tras cinco años de crisis, la economía española ha entrado en una segunda fase receptiva, derivada tanto de sus propias debilidades y desequilibrios internos, como de factores externos asociados a las dificultades para acceder a la financiación exterior.

En el ámbito interno, los desequilibrios acumulados durante la etapa expansiva, relacionados básicamente con el *boom* inmobiliario, la consiguiente expansión del nivel de endeudamiento de empresas y familias (en un contexto de tipos de interés muy reducidos y de una notable facilidad de acceso al crédito), y la pérdida de competitividad exterior, explican la elevada necesidad de financiación de la economía española, la cual, a pesar de haberse reducido sensiblemente, continúa siendo muy alta, considerando el fuerte ajuste que sigue registrando la actividad económica.

Junto a estos desequilibrios, se encuentran otros derivados de la propia crisis, como son los niveles de déficit y deuda alcanzados por el sector público —consecuencia tanto del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, como de la política fiscal expansiva desarrollada entre 2009 y mediados de 2010— y el intenso aumento del desempleo.

Además, la falta de operatividad del sistema financiero español, afectado por problemas de confianza, solvencia y financiación, está dificultando notablemente la canalización del crédito interno, y con ello la actividad productiva, afectando por tanto a la recuperación económica y al acceso a la financiación exterior.

En este contexto, y en lo que concierne al ámbito exterior, las crecientes necesidades de financiación de la economía española se están viendo gravemente afectadas por la crisis financiera e institucional en la zona euro, lo que en última instancia está obligando a las Administraciones públicas a aplicar una política fiscal contractiva y procíclica.

Si bien en un primer momento los países más afectados fueron Grecia, Irlanda y Portugal, en agosto de 2011 la inestabilidad se extendió a España e Italia y en menor medida a Francia, derivando en un deterioro generalizado de la actividad económica europea. Tanto las economías italiana como, fundamentalmente, la española, siguieron acusando durante los primeros meses de 2012 diferentes episodios de crisis de la deuda, que dieron lugar a importantes movimientos en su prima de riesgo, pérdidas generalizadas de los índices bursátiles, un endurecimiento aun mayor de la restricción crediticia por parte de los mercados financieros internacionales y un deterioro significativo de las expectativas de los agentes económicos.

Además, el debilitamiento de la economía europea se empezó a hacer patente a finales de 2011 en la evolución de las exportaciones españolas, el único componente de la demanda que ha permitido sustentar en cierta medida la actividad económica desde que comenzara la crisis, y sin el cual el deterioro económico sería muy superior, habida cuenta de la creciente debilidad que muestra la demanda interna.

De hecho, todos los componentes de la demanda interna mostraron tasas de variación negativas en 2011, a lo que contribuyó la política de ajuste fiscal llevada a cabo

por el Gobierno desde mediados de 2010 en aras de alcanzar el compromiso de déficit público. Las diferentes medidas implementadas hasta el momento han supuesto un recorte de la inversión en obra civil y una reducción del gasto en consumo público y de los hogares, en este último caso fundamentalmente por el impacto que sobre la renta disponible ha supuesto la subida de tasas e impuestos.

En definitiva, la economía española está inmersa en una espiral de riesgos e incertidumbres que dificultan notablemente su recuperación. Por una parte, necesita corregir los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva, además de aquellos otros surgidos de la propia crisis, para lo cual se ha seguido avanzando en el proceso de reformas estructurales en diferentes ámbitos, como el sistema financiero y el mercado de trabajo. Sin embargo, la ausencia de crecimiento asociada tanto a la debilidad de los fundamentos económicos, como a los problemas de financiación y a la necesidad impuesta desde las instituciones comunitarias de reducir el déficit público en un corto periodo de tiempo, está derivando en una falta de confianza de los mercados financieros acerca de la capacidad de España para hacer frente a sus necesidades de financiación, que a su vez conlleva el incremento de la prima de riesgo de la deuda soberana y mayores dificultades de acceso a la financiación exterior; y mientras no fluya el crédito, no habrá crecimiento económico ni creación de empleo.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

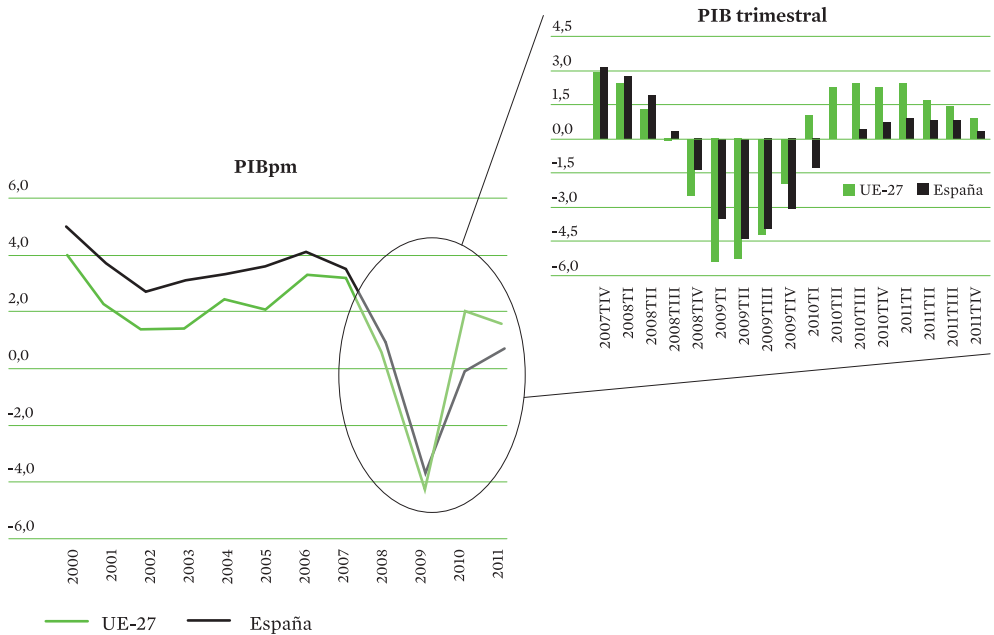
La actividad económica en España, medida a través del PIB, registró en el último trimestre del año la primera caída en términos intertrimestrales desde finales de 2009, rompiendo la senda de recuperación que parecía haberse iniciado el año anterior y marcando, con ello, el inicio de una nueva fase recesiva, de acuerdo con las previsiones del Gobierno y del conjunto de los organismos internacionales. En media anual, sin embargo, el avance fue superior al del año anterior, con una tasa de variación del 0,7 por 100 en 2011⁵⁶, que permitió a la economía española reducir ligeramente su diferencial de crecimiento con la media de la Unión Europea, hasta 0,8 puntos porcentuales, aunque no así en términos de empleo, donde las diferencias siguieron aumentando, tanto en destrucción de empleo, como en tasa de paro (gráfico I-3).

En cualquier caso, las bases de este crecimiento se mostraron aún más débiles que las correspondientes al año anterior, en la medida en que todos los componentes de la demanda interna registraron tasas de variación anual negativas, explicándose el aumento del PIB exclusivamente a través de la aportación positiva del sector exterior, tanto por el avance de las exportaciones, como por el retroceso de las importaciones.

56. A finales de 2011 el Instituto Nacional de Estadística publicó las primeras estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral de España con la nueva base 2008, que incorpora cambios de naturaleza metodológica y estadística, entre los que destaca la adopción de la nueva clasificación de actividades económicas CNAE 2009 y de productos CPA 2008, así como la estimación de la formación bruta de capital fijo por tipos de activos en lugar de por productos.

GRÁFICO I-3. EVOLUCIÓN DEL PIB DE ESPAÑA Y UE-27, 2000-2011

(Tasas de variación anual, en porcentaje)

Fuente: Eurostat e INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

Además, la intensificación de la crisis de la deuda soberana en la zona euro y, en el ámbito interno, la aceleración del proceso de consolidación fiscal de las Administraciones públicas, hizo que la paulatina recuperación que venía mostrando el PIB a lo largo de 2010 se truncara a mediados de año, pasando de un incremento interanual del 0,9 por 100 en el primer trimestre de 2011, al 0,3 por 100 en el cuarto. En este último periodo, además, la economía cayó un 0,3 por 100 respecto al trimestre anterior, marcando el inicio de una nueva fase de contracción de la actividad.

La debilidad de los fundamentos en los que se sostiene actualmente la economía española, debido a la necesidad de corrección de los desequilibrios acumulados en la última etapa expansiva (relacionados fundamentalmente con el sobredimensionamiento del sector inmobiliario y con el elevado aumento del endeudamiento privado) y a la elevada tasa de paro alcanzada en la crisis, la hace especialmente vulnerable a cualquier acontecimiento externo, como fue la intensificación de la crisis de la deuda soberana en agosto de 2011 y su extensión a un mayor número de países de la zona euro.

Su traslado a la economía española se produjo a través de diferentes vías, entre las que cabe señalar el deterioro de la confianza de los agentes económicos ante el empeoramiento de unas expectativas marcadas por una creciente incertidumbre;

el impacto que sobre las exportaciones españolas empezó a producir en el último trimestre del año el debilitamiento de la actividad económica europea, principal socio comercial de España y, finalmente, el endurecimiento de la restricción crediticia, en un contexto de importantes problemas de acceso al crédito para el sector privado y de elevado coste de financiación tanto en los mercados nacionales como internacionales.

En lo que concierne a este último aspecto, cabe señalar las importantes dificultades que atraviesa el sector financiero español, en términos de confianza, liquidez y financiación, que le están impidiendo cumplir su papel esencial de canalización del crédito hacia la actividad empresarial y las familias y que, por tanto, están repercutiendo negativamente en la economía real. A su vez, la intensificación de la crisis económica en España implica mayores dificultades de acceso a la financiación exterior, lo que en última instancia impide que las diferentes reformas emprendidas por el sector financiero se traduzcan en su necesario saneamiento⁵⁷.

Por su parte, la intensificación de los planes de austeridad presupuestaria dirigidos a dar cumplimiento al objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad, tuvo un claro reflejo en la evolución de la demanda interna en 2011, fundamentalmente a través del recorte del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas y de la obra civil, así como por el impacto de la subida de impuestos sobre el gasto en consumo de los hogares.

En este contexto, la demanda interna detrajo 1,8 puntos a la tasa de variación del PIB en 2011 —ocho décimas más que el año anterior—, mientras que la aportación positiva de la demanda exterior aumentó de 0,9 puntos en 2010 a 2,5 puntos en 2011 (cuadro I-12).

El componente de la demanda interna que más se redujo en 2011 continuó siendo la formación bruta de capital fijo, con una tasa de variación anual negativa del 5,1 por 100 que, no obstante, refleja cierta mejora respecto a los dos años previos. La caída de la inversión se centró nuevamente en la construcción, y más concretamente en la partida de otros edificios y construcciones, la cual aceleró su declive ante el descenso de la inversión pública en obra civil enmarcada en el proceso de consolidación fiscal. La inversión en construcción de viviendas continuó acusando el ajuste del sector inmobiliario, aunque cayó menos que en los tres años anteriores.

Por su parte, la inversión en bienes de equipo, que venía mostrando una evolución positiva desde el segundo trimestre de 2010, cerró el cuarto trimestre en una tasa de variación negativa, debido tanto al empeoramiento de la demanda interna, como al menor dinamismo de las exportaciones, en un contexto empresarial caracterizado por un empeoramiento de las expectativas de los agentes, un exceso de capacidad productiva y escasez de liquidez crediticia en el mercado financiero.

57. Para un análisis detallado de la situación del sector financiero véase el capítulo I.3.4. de esta Memoria.

CUADRO I-12. CUADRO MACROECONÓMICO 2007-2011

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	3,5	0,9	-3,7	-0,1	0,7
Consumo final	4,0	1,0	-2,3	0,6	-0,7
Hogares	3,5	-0,6	-4,4	0,7	-0,1
Administraciones públicas	5,6	5,9	3,7	0,2	-2,2
Formación bruta de capital fijo	4,5	-4,7	-16,6	-6,3	-5,1
Activos fijos materiales	4,3	-5,0	-17,2	-6,4	-5,4
Construcción	2,4	-5,8	-15,4	-10,1	-8,1
Viviendas	1,4	-9,1	-22,1	-9,9	-4,9
Otros edificios y construcciones	3,6	-1,6	-7,6	-10,4	-11,2
Bienes de equipo y activos cultivados	10,2	-2,9	-22,3	5,1	1,4
Activos fijos inmateriales	9,0	2,4	-3,9	-4,8	0,0
Exportación de bienes y servicios	6,7	-1,0	-10,4	13,5	9,0
Importación de bienes y servicios	8,0	-5,2	-17,2	8,9	-0,1
Demanda nacional ⁽¹⁾	4,3	-0,6	-6,6	-1,0	-1,8
Demanda externa ⁽¹⁾	-0,8	1,5	2,9	0,9	2,5
Precios y costes					
Deflactor del PIB	3,3	2,4	0,1	0,4	1,4
IPC (medio anual)	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,2
IPC (diciembre)	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4
Costes laborales unitarios	4,2	4,9	1,4	-2,6	-1,9
Mercado de trabajo					
Variación del empleo ⁽²⁾	3,0	-0,2	-6,5	-2,6	-2,0
Tasa de paro (EPA)	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6
Variación de la productividad ⁽³⁾	0,5	1,1	2,9	2,6	2,8
Sector exterior (% del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	-6,5	-5,5	-1,6	-1,8	-0,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	-9,6	-9,1	-4,8	-4,0	-3,2
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5
<i>Pro memoria</i>					
PIB nominal (millones de euros)	1.053.161	1.087.749	1.047.831	1.051.342	1.073.383

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

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

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

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

El siguiente componente de la demanda interna que más cayó en 2011 fue el gasto en consumo de las Administraciones públicas, la única partida que había mantenido tasas de variación positivas durante los primeros años de la crisis (por el desarrollo de diversas medidas de estímulo fiscal), pero que, como consecuencia del proceso de ajuste presupuestario iniciado a finales de 2010, e intensificado a mediados de 2011, registró un retroceso del 3,6 por 100 en el segundo semestre y del 2,2 por 100 en el conjunto del año.

Finalmente, la leve pero persistente recuperación que venía registrando el gasto en consumo de los hogares tras el intenso ajuste producido en 2009, que había dado lugar a un avance del 0,7 por 100 en 2010, se vio truncada en 2011, al registrarse una caída media anual del 0,1 por 100, y del 1,1 por 100 en el cuarto trimestre. Su evolución estuvo marcada por un nuevo deterioro de la renta disponible real de los hogares, como consecuencia del impacto negativo que sobre la remuneración de los asalariados siguió teniendo la destrucción de empleo y la moderación salarial, así como por el agotamiento de las prestaciones contributivas por desempleo ante el aumento del paro de larga duración, la subida de determinados impuestos y el aumento del Índice de Precios de Consumo (IPC). Otras variables que incidieron negativamente en la evolución del gasto en consumo fueron el empeoramiento de las perspectivas económicas en un contexto de elevada incertidumbre, las necesidades de despalancamiento de las familias, el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, y el deterioro de la riqueza de los hogares, tanto la inmobiliaria, por el descenso de los precios de la vivienda, como la financiera, derivada de la pérdida de valor de mercado de las acciones, cotizadas y no cotizadas, y otras participaciones.

Por otra parte, cabe señalar que, mientras que en 2010 parte de la recuperación del consumo se debió a la reducción de la tasa de ahorro (que durante los primeros años de la crisis había aumentado por motivo de precaución), en 2011 se redujeron simultáneamente ambos indicadores, poniendo de manifiesto la magnitud del deterioro de la situación económica de los hogares y, en consecuencia, las dificultades de recuperación del consumo en el corto plazo.

Sobre la base del comportamiento descrito por la demanda interna, las importaciones de bienes y servicios cayeron un 0,1 por 100 en 2011, lo que unido a un avance de las exportaciones del 9,0 por 100, hizo que el déficit de la balanza comercial se redujera sensiblemente y, con él, la necesidad de financiación de la economía española, que se contrajo ocho décimas, hasta situarse en el 3,2 por 100 del PIB, muy por debajo del máximo del 9,6 por 100 alcanzado en 2007.

Tal y como se ha señalado, la tasa de paro volvió a aumentar en 2011, hasta el 21,6 por 100 (el 22,9 por 100 en el cuarto trimestre), situándose el número de parados a final de año en cerca de 5,3 millones de personas. Por su parte, la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, registró un retroceso medio anual del 2,0 por 100 en 2011, algo menos negativo que el año anterior, aunque con un empeoramiento progresivo durante la segunda mitad del año, que le llevó a finalizar el cuarto trimestre con una caída del 3,3 por 100.

El comportamiento del empleo y del PIB dio lugar a un avance de carácter pasivo de la productividad, del 2,8 por 100, que, unida a la reducción de la remuneración de asalariados, hizo que los costes laborales unitarios volvieran a caer por segundo año consecutivo.

Por el lado de la oferta, se produjo un deterioro generalizado a lo largo del año, si bien en media anual todos los sectores de actividad, excepto los servicios, mejoraron

ligeramente su tasa de variación respecto al año anterior. La construcción continuó siendo la actividad más castigada por la crisis, con una caída anual del 3,8 por 100, intensificada en el último trimestre, en gran parte como consecuencia de la retirada de la inversión pública en obra civil. La industria, por su parte, mostró un crecimiento del 1,9 por 100 (el 2,4 por 100 la manufacturera), si bien fue una de las actividades que acusó un mayor deterioro a final de año. Los servicios, por su parte, desaceleraron ligeramente su ritmo de crecimiento hasta el 1,1 por 100, mientras que el sector primario aumentó el 0,6 por 100, tras la caída del 1,1 por 100 del año anterior.

La intensificación de la crisis desde mediados de 2011, en un contexto de elevada y creciente incertidumbre y de numerosos riesgos asociados a factores tanto económicos como políticos o institucionales, ha supuesto una continua revisión a la baja de las previsiones de crecimiento de la economía española realizadas por los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales.

Previsiones

Para 2012 el Gobierno estima una caída del PIB del 1,7 por 100 (-1,8 por 100 según la Comisión Europea y el FMI), como consecuencia de la prolongación a lo largo del año de la tendencia contractiva de todos los componentes de la demanda interna (cuadro I-13). Los mayores ajustes se producirán previsiblemente en la inversión y en el consumo público, si bien será especialmente perjudicial para el crecimiento, dada su significación sobre la economía española, la contracción del gasto en consumo privado, que se seguirá viendo muy afectado por la evolución del desempleo, así como por las subidas de tasas e impuestos, o la necesidad de reducir su elevado nivel de deuda. El desplome de la

CUADRO I-13. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2012

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Indicadores	Ministerio de Economía		Comisión Europea		FMI	
	abril-12		mayo-12		abril-12	
	España	España	Zona euro	España	Zona euro	
PIB real	-1,7	-1,8	-0,3	-1,8	-0,3	
Consumo privado	-1,4	-2,2	-0,6	-0,9	-0,6	
Consumo público	-8,0	-6,9	-0,8	-7,6	-0,8	
Formación bruta de capital fijo	-9,0	-7,9	-1,5	-7,5	-1,5	
Exportaciones de bienes y servicios	3,5	3,2	2,1	2,1	1,4	
Importaciones de bienes y servicios	-5,1	-5,6	0,4	-4,1	-0,5	
Deflactor del PIB	1,0	0,9	1,6	0,8	1,8	
Deflactor del consumo privado	1,6	1,8	2,2	-	-	
Variación del empleo	-3,7	-3,7	-0,5	-3,2	-0,8	
Tasa de paro (% de la población activa)	24,3	24,4	11,0	24,2	10,9	
Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	-5,3	-6,4	-3,2	-6,0	-3,2	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Actualización del Programa de estabilidad 2012-2015*, abril de 2012. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, 2012. FMI, *World Economic Outlook*, abril 2012.

demanda interna arrastrará nuevamente las importaciones, por lo que, a pesar de la desaceleración prevista para las exportaciones —en línea con la recesión de la zona euro, principal socio comercial de España—, el sector exterior volverá a contribuir de manera positiva a la evolución del PIB.

En este contexto, se prevé una intensificación en el ritmo de destrucción de empleo, de manera que la ocupación equivalente a tiempo completo podría reducirse un 3,7 por 100 en 2012, de acuerdo con las previsiones del Gobierno y de la Comisión, o un 3,2 por 100 según el FMI. Del mismo modo, la tasa de paro superará en el conjunto del año el 24 por 100 de la población activa, situándose en el nivel más alto de toda la Unión Europea y a más del doble de la media comunitaria, prevista en el 11 por 100.

Tal y como se ha señalado, estas previsiones están sujetas a un elevado nivel de incertidumbre y a numerosos factores de riesgo, que podrían derivar en un ajuste aún mayor tanto de la actividad económica como del empleo. Entre estos factores destacan especialmente las tensiones financieras y políticas en la zona euro, que podrían seguir dificultando la financiación de la economía española y, con ello, la circulación del crédito interno, o la posibilidad de que el deterioro de la economía mundial sea superior al previsto, con el consiguiente impacto negativo sobre las exportaciones españolas.

En el ámbito interno, existen principalmente dos elementos de riesgo. El primero de ellos tiene que ver con la situación del sistema financiero español, inmerso en un contexto de progresivo deterioro de los activos inmobiliarios, aumento de la morosidad y persistentes problemas de acceso a la financiación exterior, que dificultan sobremanera la actividad productiva y la capacidad de gasto e inversión de los agentes económicos. El segundo factor está relacionado con las políticas de ajuste fiscal y, en concreto, con la posibilidad de que las medidas contempladas en los Presupuestos para 2012 del conjunto de Administraciones públicas acaben teniendo un impacto aun más restrictivo sobre la economía. Del mismo modo, existe el riesgo de que el desarrollo de estas políticas en un contexto de recesión económica, impida la consecución del nivel de déficit público previsto por el Gobierno para 2012 —cifrado en el 5,3 por 100 del PIB—, lo que llevaría al desarrollo de medidas de ajuste adicionales de cara a alcanzar el objetivo comprometido en el Programa de Estabilidad para 2013, retrasando aún más la salida de la crisis.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS ANTE LA CRISIS

La política fiscal expansiva desarrollada durante los ejercicios 2008 y 2009 como estrategia para intentar amortiguar la crisis llevó el déficit hasta el 11,2 por 100 a finales del segundo año, incurriendo en un notable incumplimiento del PEC. En este contexto, a principios de 2010, en el marco de actualización del PEC, el Gobierno adquirió el compromiso de situar el déficit conjunto de las Administraciones públicas en el 4,4 por 100 del PIB al cierre de 2012 y en el 3,0 por 100 al concluir 2013. El intento de

cumplir con los nuevos objetivos asumidos marcó el punto de partida hacia un significativo giro en la política económica española⁵⁸.

Con estos antecedentes, el ejecutivo afrontó 2011 manteniéndose fiel a la senda que en materia económica se había iniciado unos meses atrás, marcada por el ajuste fiscal, particularmente por la vía de la reducción del gasto, y por un proceso de reformas estructurales que con el pasar de los meses ha ido en aumento.

Concretamente, la política económica española en el año objeto de análisis se articuló en torno a dos principios fundamentales: austeridad y reformas, concebidos como elementos para tratar de abordar el camino de la consolidación presupuestaria, generar confianza en los mercados internacionales de deuda y sentar los pilares de un crecimiento equilibrado y sostenible en el tiempo. Dicho lo cual, no es menos cierto que los efectos más inmediatos de este nuevo enfoque económico se han traducido en un retroceso de la demanda interna y en una rápida destrucción de empleo. Asimismo, el citado y anunciado cometido de ajuste fiscal no se produjo en 2011 al ritmo que hubiera sido deseado.

En relación con esta última afirmación, al término del ejercicio la reducción del déficit público se desvió en 2,5 puntos del objetivo inicialmente fijado, con lo que acabó situándose en el 8,5 por 100 del PIB. Dado el evidente desfase, las previsiones de déficit de cara a 2012 ya han sido rebajadas por el nuevo Gobierno, anunciando un objetivo del 5,3 por 100 para el presente año, aunque manteniendo el enunciado propósito de llegar al 3,0 por 100 al concluir 2013.

En esta situación, ante la necesidad argumentada de acabar con los desequilibrios en las cuentas públicas y retornar a la senda de la estabilidad presupuestaria, el actual ejecutivo ha emprendido una estrategia económica que no hace sino ahondar en el reiterado enfoque de disciplina y consolidación fiscal, optando para ello por un intenso programa de recortes sobre la base de dos pilares: reforma del sector público y reformas estructurales.

Tal ajuste planteado ya ha tenido su reflejo en los Presupuestos del presente año, así como en las distintas medidas e iniciativas que han sido aprobadas en lo que va de ejercicio. Con todo, a pesar de los esfuerzos emprendidos y de los que se prevén acometer, las Previsiones de primavera de la Comisión Europea de cara a los próximos años han continuado sin anunciar los resultados deseados, pronosticando un déficit público para España a finales de 2012 del 6,4 por 100 del PIB (1,1 puntos porcentuales por encima del anunciado por el Gobierno) y un crecimiento para este mismo año del -1,8 por 100 (en línea con la previsión nacional).

En este contexto, al cierre de esta Memoria, desde algunos sectores ya se habla de la posibilidad de que España, al igual que otros países, pueda conseguir un año de

58. Para una exposición detallada, véase Memoria CES 2010, capítulo I, apartado 3.1, *Situación económica y perspectivas*.

margen en su senda de reducción del déficit, de manera que el objetivo del 3,0 por 100 del PIB para 2013 quede retrasado hasta concluir 2014. En principio, parecen darse las dos condiciones básicas exigidas por Bruselas: encontrarse inmersa en una recesión profunda y duradera, y estar acometiendo un profundo programa de recortes y reformas.

3.2.1. Punto de partida: el Programa Nacional de Reformas 2011

Los acontecimientos descritos perfilan 2011 como un año, más que de nuevas reformas, de continuación y profundización en aquellas que habían sido emprendidas en el periodo inmediato anterior en ámbitos como el mercado de trabajo, el sector financiero o el sistema público de seguridad social.

Todas ellas quedaron incorporadas en el Programa Nacional de Reformas (PNR) que España remitió a la Comisión Europea el 29 de abril de 2011, en cumplimiento con el calendario fijado dentro del denominado Semestre Europeo. Este mecanismo, puesto en funcionamiento en enero de ese año, supone una novedad importante en lo que a la gobernanza económica de la Unión Europea se refiere, al implantar por primera vez una coordinación integrada *ex-ante* de las políticas económicas y presupuestarias de sus Estados miembros. En líneas generales, se trata de un intento de efectuar un seguimiento simultáneo e integrado de las políticas fiscales, de empleo y de reforma estructural de todos los países de la Unión, durante los seis primeros meses del año y sobre la base de unas reglas comunes; entre ellas, la presentación en primavera de los Planes de Estabilidad y de los Programas Nacionales de Reforma correspondientes a cada uno de los Estados miembros.

Específicamente, los PNR deben abordar las medidas de reforma estructural que el país en cuestión planea implantar (si no lo ha hecho ya) para dar cumplimiento a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y a los compromisos asumidos en el marco del Pacto por el euro plus. El propósito que se persigue es que, tras su revisión, la Comisión emita una serie de Recomendaciones (tanto para el PNR como para el Pacto de Estabilidad) sometidas a la aprobación del Consejo Europeo de junio, con el fin de que el Gobierno afectado las tome en consideración de cara a la confección de sus presupuestos para el próximo año⁵⁹.

En este sentido, es de destacar el notorio cambio de enfoque que se introduce con respecto a la etapa anterior. Recuérdese que los PNR englobados dentro de la Estrategia de Lisboa, predecesora de la actual Estrategia Europa 2020, obedecían básicamente a Informes de Progreso presentados a las instituciones europeas en el último trimestre del ejercicio, en los que se recogían la evolución de los indicadores fijados para cada uno de los ejes de actuación de aquella estrategia, junto con las medidas que habían sido adoptadas a lo largo del año. Sobre esta base, el nuevo modelo persigue una ruptura total con el procedimiento anterior, incluida la finalidad del mismo.

59. Para más información sobre el Semestre Europeo y el Pacto por el euro plus, véase en este capítulo, apartado 2.2, *Política económica de la Unión Europea*.

Por lo que respecta a España, el PNR que elaboró el Gobierno en la primavera pasada recogía, en primer lugar, una breve descripción del cuadro macroeconómico previsto para el periodo 2011-2014, así como del impacto de las reformas estructurales acometidas hasta esa fecha. Resulta reseñable el generoso pronóstico de crecimiento efectuado para el país, el cual situaba en el 1,3 por 100 el crecimiento potencial del PIB en 2011, elevándolo hasta el 2,3 por 100 al término de 2012.

Al margen de ello, el Programa definía los objetivos nacionales para cada una de las cinco variables comprendidas en la nueva Estrategia Europa 2020: empleo, I+D, energía y cambio climático, educación, y pobreza relativa y exclusión social. El horizonte fijado, como es de entrever, era y es el año 2020, si bien, para dos de estos indicadores, concretamente para empleo y educación, España se ha marcado objetivos intermedios a lograr en el año 2015. Paralelamente, de nuevo en empleo y en esta ocasión en I+D, España se fijó sendos subobjetivos a alcanzar al término de la Estrategia, el primero referido a la tasa de empleo de las mujeres de 20 a 64 años de edad, el segundo concerniente a la participación privada en el gasto total en I+D. Ninguno de los dos figuran como tales dentro de la Estrategia Europa 2020, por lo que se puede afirmar que son de iniciativa nacional propia.

Identificados los objetivos, el PNR se centró en enumerar y describir las medidas de política económica para su consecución, con una orientación claramente marcada por el contexto de crisis e incertidumbre económicas en el que tales medidas fueron confeccionadas, así como por la intención del Gobierno de lanzar un mensaje de confianza y seriedad a los mercados internacionales. De igual modo, se hizo un especial hincapié en subrayar la gran influencia que en su confección habían tenido, tanto las recomendaciones dadas por la Comisión en su Informe Anual de Crecimiento (IAC)⁶⁰, como los compromisos asumidos por España en la Cumbre Europea del Pacto por el euro plus, celebrada un mes antes de la presentación del PNR.

No obstante, el deseo del ejecutivo de confeccionar el nuevo Programa de la forma más parecida posible a una especie de “agenda reformadora”, en línea con las pautas que habían sido dadas desde Bruselas, se quedó en el intento, y dio como resultado un documento a medio camino entre lo que fue (un informe de evaluación) y lo que en 2011 debería haber sido y que, en su defecto, debería llegar a ser en el año 2012 (un plan de acción).

En consonancia, a lo largo del texto se intercalaron tres tipos de medidas según su ámbito temporal de implantación: aquellas que ya habían sido adoptadas en el año anterior, las que acababan de ser aprobadas en el primer trimestre del año, y otras que se preveía acometer a lo largo de 2011 y que todavía no habían llegado a puerto, bien porque se encontraban en trámite, bien porque aún no se había indagado en ellas.

60. Comisión Europea, *Estudio prospectivo anual sobre crecimiento: anticipo de la respuesta global de la Unión Europea a la crisis*, COM (2011) 11 final, de 12 de enero.

CUADRO I-14. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Ámbitos e indicadores	UE-27		España			
	Dato 2010	Objetivo 2020	Dato 2010	Objetivo 2015	Objetivo 2020	
Empleo						
Tasa empleo 20-64 años	68,6%	75%	62,5%	66%	74%	
Subobjetivo España: tasa empleo femenino 20-64 años	62,1%	—	55,8%	—	68,5%	
I+D						
Gasto público y privado en I+D sobre PIB	2%	3%	1,39%(p)	—	3%	
Subobjetivo España: gasto privado en I+D sobre PIB	1,25%(1)	—	0,72%(1)	—	2%	
Energía y cambio						
Emisiones de gases de efecto invernadero	Sectores Difusos	-4,5% respecto a 2005(1)	-10% respecto a 2005	-7,9% respecto a 2005(1)	—	-10% respecto a 2005
	Sectores No Difusos	-17,2% respecto a 2005(1)	-21% respecto a 2005	-26% respecto a 2005(1)	—	-21% respecto a 2005
Proporción de renovables en el consumo final de energía	11,7%(1)	20%	13,3%(1)	—	20%	
Ahorro consumo energético (Mtep)	—	368 (2)	—	—	25,2 (3)	
Educación						
Tasa de abandono escolar prematuro	14,1%	10%	28,4%	23%	15%	
Proporción de población 30-34 años con estudios terciarios	33,6%	40%	40,6%	41%	44%	
Pobreza relativa y exclusión social						
Población en riesgo de pobreza o exclusión social(4)	115,79 mill.	93,7 mill.	11,68 mill.	—	9,1-9,2 mill.	

(p) Dato provisional. (1) Dato referido a 2009. (2) Ahorro equivalente al 20 por 100 sobre el consumo tendencial. (3) Ahorro sobre el consumo tendencial equivalente a una reducción anual de intensidad energética del 2 por 100. (4) Definida como el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza relativa, que sufren privación material severa y/o viven en hogares con baja o nula intensidad de empleo.

Fuente: Eurostat.

Ahora bien, lo anterior es comprensible si se tiene en cuenta que una parte nada despreciable de la agenda del Gobierno consistía, por un lado, en poner en marcha algunas de las reformas que ya había sacado adelante en 2010, por otro, en continuar con otras iniciadas y cuyo proceso estaba pendiente de completarse. A grandes rasgos, en el documento se combinaban medidas tan dispares como: el Plan de regularización del empleo no declarado, la renovación del Plan estatal de vivienda, la mejora de la formación profesional, la reducción de cargas administrativas a favor de pymes y autónomos, reducciones impositivas, y en especial: el desarrollo de la reforma laboral, la reforma del sistema de pensiones, la reforma de la negociación colectiva, también la relativa a las políticas activas de empleo, la reforma de la Ley Concursal, o la culminación de la reestructuración y recapitalización del sector financiero.

Retos macroeconómicos	Medidas
1. Mejora de la sostenibilidad de las finanzas públicas	Las medidas en relación a la corrección del déficit estructural y la sostenibilidad de las finanzas públicas se recogen en la actualización del Programa de Estabilidad que fue presentado conjuntamente con el PNR. Tales medidas son expuestas y analizadas con detalle en el apartado 3.9 de este capítulo.
2. Corrección de los desequilibrios del sector inmobiliario	Medidas adoptadas a) Entrada en vigor en enero de la eliminación de la deducción fiscal en el IRPF a la inversión en vivienda habitual (1). b) Promoción del segmento de la vivienda en alquiler vía: potenciación de la oferta de viviendas en alquiler por medio del plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (PEVR) y de la Sociedad Pública de Alquiler; mejora de la fiscalidad y dotación a los arrendadores de mayor seguridad jurídica (2); promoción de la profesionalización del sector mediante un régimen fiscal favorable. c) Apoyo a la rehabilitación de viviendas a través de: un menor tipo de IVA para estas actividades; una nueva deducción en el IRPF para las obras realizadas antes del 31 de diciembre de 2012 (3); la incorporación en la Ley de Economía Sostenible (LES) de un capítulo con las disposiciones necesarias para potenciar las actividades de rehabilitación y renovación urbana.
	Medidas previstas Nueva Ley de Calidad y sostenibilidad urbana.
3. Refuerzo del sistema financiero	Medidas adoptadas a) Creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB); b) Modificación del régimen jurídico de las cajas de ahorro; c) Mayor transparencia de la información (vía sometimiento a los conocidos test de resistencia); d) Reforzamiento del Banco de España de los requisitos de transparencia, obligando a las entidades a proporcionar información trimestral detallada sobre sus balances; e) Implantación de un Plan de reforzamiento del sector financiero (RDL 2/2011, de 18 de febrero, en el cual se fija un requisito de capital principal del 8 por 100 de los activos ponderados por riesgo (del 10 por 100 para determinados supuestos).
	Medidas previstas Previsión de nuevos test de resistencia para junio de 2011.
4. Corrección desequilibrio exterior, mejora competitividad e impulso productividad	Medidas adoptadas a) Acuerdo de negociación colectiva 2010-2012, de febrero de 2010, con protagonismo de la contención en la revisión salarial; b) Reducción de un 5 por 100 de los salarios del cuerpo funcionario en 2010 y congelación en 2011; c) Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), del 2 de febrero de 2011; d) Creación de la Comisión Asesora de Competitividad, encargada de realizar un seguimiento regular de la productividad y competitividad de la economía española, además de propuestas para su mejora.
4.1. Mejora competitividad	

CUADRO I-15. PRINCIPALES RETOS Y MEDIDAS MACROECONÓMICAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2011 DE ESPAÑA (Continuación)

Retos macroeconómicos

Medidas

Medidas previstas

Los interlocutores sociales se encontraban en negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre la reforma de la negociación colectiva.

Medidas adoptadas

- a) Transposición de la Directiva de Servicios, completada en enero de 2010.
- b) Reforma laboral aprobada en septiembre de 2010 (4).
- c) Ley de Economía Sostenible (LES), de marzo de 2011, enmarcada en la Estrategia de Economía Sostenible promovida a finales de 2009.
- d) Plan integral de política industrial 2020 (PIN 2020), acompañado de un Plan de acción 2011-2015 que comprende 124 actuaciones de 10 ministerios, entre ellas: un nuevo Plan de crecimiento empresarial y medidas para reforzar los sectores estratégicos.
- e) Reforma del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) (5).
- f) Medidas tendientes a mejorar la eficacia del sector público, como son: la transformación de Loterías y Apuestas del Estado en sociedad estatal; la creación de la sociedad estatal Aena-Aeropuertos, junto con la apertura de los principales aeropuertos a la gestión privada mediante concesión; la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social.
- g) Plan de modernización de la justicia 2009-2012.
- h) Apoyo a pymes y autónomos, con medidas en los terrenos financiero, fiscal y legal.

Medidas previstas

- a) Reforma de los servicios profesionales, profundizando en la libertad de acceso y de ejercicio.
- b) Revisión de los horarios comerciales en zonas turísticas.

- c) Elaboración de una propuesta consensuada con los agentes sociales sobre el mix energético de cara al horizonte 2035. Plan extraordinario de inversiones, con fórmulas de colaboración público-privadas que permitan mantener una inversión pública por encima de la media de la Unión Europea, y compensar parcialmente su caída en el contexto de consolidación fiscal.

5. Mejora de la cohesión territorial

(1) El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, recuperó tal deducción con carácter retroactivo en las mismas condiciones que existían hasta el 31 de diciembre de 2010.

(2) Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

(3) Deducción sensiblemente mejorada con posterioridad a la presentación del PNR, a través del Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

(4) Modificada por iniciativa del nuevo gobierno a través del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

(5) Contendida en el Real Decreto-ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Programa Nacional de Reformas 2011 de España.

1. Empleo

Los datos del PNR sobre objetivos, obstáculos y medidas en materia de empleo aparecen recogidos en el cuadro II-1: **objetivos y medidas de empleo presentados en el PNR 2011 de España** (1)

2. Investigación y desarrollo

Gasto en I+D en 2020: 3 por 100 del PIB, del cual, 2/3 partes correspondan al sector privado y 1/3 al sector público.

- a) Necesidad de mejorar la excelencia y eficiencia organizativa de las instituciones científicas.
- b) Escasa capitalización del conocimiento generado.
- c) Insuficiente financiación y mercado para las empresas innovadoras.
- d) Baja presencia internacional de nuestros centros de I+D y de las pymes innovadoras, y mejorable coordinación entre las políticas regionales, nacionales y europeas.
- e) Barreras que impiden al capital humano la producción de conocimiento de frontera, limitando el potencial innovador del sector productivo.
- f) Necesidad de consolidar una sociedad digital avanzada y segura, así como de incrementar la extensión de las redes de telecomunicación.

a) Ley de Economía sostenible: incluye medidas para potenciar la inversión privada, para que los resultados de la investigación generen mayor riqueza y empleo de más calidad, así como avances en TIC.

b) Reforma de la Ley de Telecomunicaciones y Plan Avanza2, el segundo con 4 bloques temáticos: consecución de una administración sin papeles en 2015, infraestructuras de telecomunicaciones, uso y confianza de Internet, y apuesta por la innovación e impulso de la industria TIC en sectores estratégicos.

c) Nueva Ley de la Ciencia, la tecnología y la innovación, que servirá de base a 2 planes estratégicos: de un lado, la Estrategia Estatal de Innovación, cuyo despliegue comenzó en 2010 y cuyo fin principal es la contribución al cambio de modelo productivo, de otro, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, la cual establecerá criterios y ámbitos de actuación comunes para los gobiernos autonómicos y central en materia de investigación científica y técnica.

d) Programa Operativo FEDER "Fondo tecnológico 2007-2013", que financia actividades de I+D+i, con especial atención a empresas y regiones de convergencia.

3. Energía y clima

Para sectores difusos: reducción del 10 por 100 respecto a 2005; para sectores no difusos: reducción del 21 por 100 respecto al mismo año.

Participación del 20 por 100 en el consumo de energía final (en el sector del transporte el porcentaje se fija en el 10 por 100).

Reducción del 2 por 100 anual de intensidad energética, o lo que es equivalente, una disminución de 25,2 Mtep respecto a la proyección tendencial en 2020.

a) Escasas interconexiones eléctricas y gasistas.

b) Necesidad de asegurar que las reducciones en los costes de las energías renovables se transmitan a los consumidores.

c) Deficiente comportamiento energético del parque de edificios y mercado, con inexistencia de servicios de eficiencia energética en la construcción residencial.

d) Escasa penetración de las energías renovables en el transporte.

e) Distribución modal del transporte de mercancías excesivamente concentrada en el transporte por carretera.

f) Necesidad de mayor coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales de las políticas de Estado en el sector de difusos, en particular en el transporte.

Objetivos

Emissiones renovables

eficiencia energética

Obstáculos

CUADRO I-16. PRINCIPALES RETOS, OBSTÁCULOS Y MEDIDAS TEMÁTICOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2011 DE ESPAÑA (Continuación)

Medidas	Norma transversal: Ley de Economía sostenible, crear nuevos instrumentos de planificación para aumentar la participación de las energías renovables, reforzar la previsibilidad y la eficiencia de las decisiones de política energética y reducir la participación de las energías más contaminantes; incluye también medidas de impulso de las actividades medioambientales.
Específicas ya en curso	<ul style="list-style-type: none"> a) Reducción de emisiones: aumento de la eficiencia energética, incremento de las renovables y fomento de la I+D. b) Renovables: sistema retributivo a la producción eléctrica de origen renovable, Plan de energías renovables (PER) 2011-2020, e impulso a las interconexiones energéticas, principalmente con Francia. c) Eficiencia energética: estrategia de ahorro y eficiencia energética (E4), que incluye el vigente Plan de acción 2008-2012, Plan de activación del ahorro y la eficiencia energética 2008-2011, impulso en la LES al ahorro energético de las Administraciones Públicas vía programas específicos, certificación energética de edificios (también contenida en la LES), estrategias para la sostenibilidad en el transporte (entre ellas, fomento del transporte público e impulso al vehículo eléctrico), Plan de intensificación del ahorro y la eficiencia energética (conjunto de medidas adoptadas en marzo de 2011 a raíz de la escalada de precios del petróleo), por último, Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones en el transporte y la vivienda, aprobado en abril de 2011.
De próxima adopción	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley de Ahorro y eficiencia energética y energías renovables, que emanará de la LES. b) Plan de acción de ahorro y eficiencia energética 2012-2020 (actualización del anteriormente citado Plan 2008-2012). c) Impulso gubernamental de una gran alianza para la ciencia y la innovación energética. d) Reserva de una cuarta parte de las ayudas a la I+D empresarial al ámbito de las energías limpias.
4. Educación	
4.1. Tasa de abandono temprano de la educación y la formación	
Objetivos	
Objetivo 2020	Situar la tasa de abandono escolar prematuro en el 15 por 100.
Objetivo 2015	Posicionar esta tasa en el 23 por 100.
Obstáculos	<ul style="list-style-type: none"> a) Elevada proporción de alumnado que no consigue la titulación en ESO. b) Valoración escasa de la educación y la formación en determinados ambientes sociales. c) Dificultad notable en el tránsito entre la educación secundaria y las etapas posteriores. d) Insuficiencia de plazas de FP en determinadas especialidades y áreas geográficas.
Medidas	
Ya en curso	<ul style="list-style-type: none"> a) Programas de cualificación profesional inicial (PCPI). b) Política de becas. c) Programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROA). d) Programa para la Reducción del abandono temprano de la educación y la formación. e) Plan Educa3, cofinanciado por las CCAA, se destina a ampliar el número de plazas de educación infantil de 0 a 3 años.
De reciente o próxima adopción	<ul style="list-style-type: none"> a) Plan de acción 2010-2011 del Ministerio de Educación, en colaboración con las CCAA (refuerza las actuaciones contra el abandono temprano) b) Medidas de Impulso a la FP: LES y Ley Orgánica complementaria (incluye modificaciones de la Ley Orgánica de Educación y de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la FP); Medidas destinadas a la mejora integral del sistema de formación profesional, incluidas en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones.

4.2. Proporción de población joven (30-34 años) con educación terciaria

Objetivos

Objetivo 2020 Situar la tasa de jóvenes con educación terciaria en el 44 por 100.

Objetivo 2015 Ubicar esta tasa en el 41 por 100.

Obstáculos

- a) Dificultades en el acceso desde los ciclos formativos de grado medio a la educación terciaria y desde la FP de grado superior a la universidad;
- b) Desajustes entre el diseño de los programas de FP de grado superior y las necesidades del tejido empresarial.
- c) Completar la actualización y adaptación de todas las enseñanzas universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior.

Medidas

Ya en curso a) Adaptación de los estudios superiores al sistema de Bolonia: el proceso ha sido completado en el curso 2010-2011, iniciándose por tanto, una nueva etapa de seguimiento y garantía de calidad.
 b) Estrategia Universidad 2015, aprobada en 2009, tiene como fin la renovación y modernización de la universidad española mediante la promoción de la calidad y excelencia académica y su internacionalización.

De próxima adopción

Flexibilización del acceso a la FP superior y del tránsito entre la FP y la universidad a través del desarrollo normativo de la LES y de su Ley Orgánica complementaria, mediante 2 Reales Decretos a aprobar en 2011.

5. Pobreza e inclusión social

Objetivos

Pobreza general Reducción entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en el periodo 2009-2019.

Pobreza infantil Reducción en proporción similar a la reducción de la pobreza en general.

Obstáculos a) Elevada incidencia del desempleo, el trabajo informal y la precariedad laboral en personas con baja formación y en determinados grupos de población: inmigrantes, jóvenes, población gitana, personas con discapacidad, personas trabajadoras mayores y mujeres.

b) Dificultades de empleabilidad y recualificación de personas desempleadas de larga duración, personas trabajadoras mayores y mujeres.

c) Bajo nivel de empleo de las mujeres y segmentación del mercado de trabajo.

d) Demanda no suficientemente atendida de servicios de atención a la primera infancia (de 0 a 3 años) y de atención y asistencia a personas dependientes, así como limitaciones en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

e) Deficiente acceso de las personas vulnerables a una vivienda, debido al insuficientemente desarrollado mercado de vivienda en alquiler.

f) Obstáculos para la efectiva igualdad de trato y no discriminación de determinados grupos de población.

Medidas

Medidas de incremento de la renta de los hogares

a) Incremento de la tasa de empleo femenino, asegurando la igualdad en el empleo y garantizando la provisión de servicios de atención a personas dependientes y a menores de tres años (Plan Educa3), el desarrollo de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de Dependencia y el fomento de las medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

b) Medidas de fomento del empleo indefinido y de calidad, y de promoción del empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión social.

c) Incremento del salario mínimo interprofesional.

d) Desarrollo de una estrategia global de empleo para las personas trabajadoras de mayor edad.

e) Regularización del trabajo no declarado.

CUADRO I-16. PRINCIPALES RETOS, OBSTÁCULOS Y MEDIDAS TEMÁTICOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2011 DE ESPAÑA (Continuación)

Medidas de promoción de la inclusión activa

- f) Medidas de fomento y mejora de las oportunidades de empleo (reforma laboral, reforma de las políticas activas de empleo (2), medidas para potenciar la empleabilidad de las mujeres, entre otras).
- g) Medidas para reducir el abandono escolar y mejorar el nivel educativo.
- h) Medidas para fomentar la igualdad de trato y no discriminación.
- i) Nueva estrategia de reducción de desigualdades en salud, con atención prioritaria a los colectivos más excluidos.
- j) Acordar con las comunidades autónomas y las entidades locales medidas para incrementar la eficiencia de las prestaciones económicas mínimas.

Medidas para reducir el riesgo de pobreza en determinados grupos de población

- k) Desarrollo de la Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad y mejora de la accesibilidad.
 - l) Avance en la política de becas.
 - m) Reforma de las pensiones.
 - n) Medidas de protección e inserción social para las personas con mayor riesgo de exclusión social.
- Medidas para favorecer el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno**
- ñ) Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.
 - o) Renta básica de emancipación dirigida a jóvenes.
 - p) Mantenimiento del bono social para limitar el incremento de la factura eléctrica en los hogares más vulnerables.
 - q) Ley de Economía sostenible, con medidas de fomento de la rehabilitación y de impulso del alquiler.
 - r) Otras deducciones y rebajas fiscales en las obras de rehabilitación que favorezcan la regeneración de barrios vulnerables o degradados.

(1) Para un mayor detalle del contenido del PNR 2011 de España en materia de empleo, véase en esta Memoria, capítulo II.1.1.2 *Política europea de empleo*.

(2) Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Programa Nacional de Reformas 2011 de España.

Al igual que en los años precedentes, una vez elaborado el Programa y antes de su envío definitivo a Bruselas, el ejecutivo remitió el borrador a los interlocutores sociales [Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)], a fin de que hiciesen las observaciones que estimasen procedentes y oportunas. Revisado su contenido, tanto patronal como sindicatos coincidieron en señalar el marcado carácter optimista de las previsiones realizadas, tanto en materia de crecimiento como de creación de empleo. Asimismo, y dadas las serias dudas que les planteaba el cuadro macroeconómico presentado por el Gobierno, advirtieron de las posibles consecuencias que sobre el objetivo de déficit tendría una desviación a la baja de sus perspectivas económicas, circunstancia que, en tal caso, obligaría a implementar medidas adicionales de ajuste fiscal.

Paralelamente, las organizaciones sindicales quisieron dejar constancia de su profundo rechazo al camino emprendido por la Unión Europea y sus Estados miembros en la búsqueda de soluciones para salvar la crisis. Concretamente, calificaban el programa normativo comunitario como de “clara orientación neoliberal”, en el que primaba sobremanera la austeridad. Asimismo, criticaban que continuasen sin abordarse con la suficiente profundización la regulación del sistema financiero y la crisis de la deuda soberana, y que el curso de los acontecimientos hubiese desembocado en una nacionalización de las pérdidas, traducida en el aumento de las desigualdades, la reducción de las prestaciones sociales y el descenso en la calidad de los servicios públicos fundamentales.

Ambos sindicatos también se mostraban contrarios al hecho de que las mejoras en la productividad y competitividad se centrasen solo en el recorte de los costes salariales y en el debilitamiento de la negociación colectiva, y no dudaban en afirmar que las “reformas laborales por sí solas no crean empleo” y que la salida de la crisis demandaba medidas que impulsasen y estimularan el crecimiento económico.

Por su parte, las organizaciones de empresarios remarcaron la necesidad de que el nuevo PNR se concibiera como una Hoja de Ruta con la que profundizar en las reformas iniciadas y, si cabe más importante, emprender otras nuevas, dando una especial relevancia al cumplimiento de los compromisos acordados en el Pacto por el euro plus. Al igual que en años anteriores, volvieron a reclamar una participación más activa de los interlocutores sociales en el diseño y ejecución del Programa, denunciando que su participación se limitara a una mera labor de consulta.

Al margen de estas consideraciones, en líneas generales, ni patronal ni sindicatos se mostraron especialmente satisfechos con el borrador que el ejecutivo les había hecho llegar. Así, si bien valoraron positivamente algunas de las iniciativas emprendidas o previstas por el Gobierno, tampoco dudaron en subrayar el insuficiente, y en ocasiones, errático desarrollo de algunas de ellas. Mientras, para otras, directamente expresaron su disconformidad, así como las razones por las que, a su entender, no tendrían que llevarse a efecto.

Resultan destacables algunos puntos de encuentro entre representantes de trabajadores y empresarios en sus comentarios al PNR, entre ellos: la necesidad de concluir de la forma más certera posible la reforma del sector financiero, las críticas a la supresión de determinadas ayudas de acceso a la vivienda, la procedencia de llegar a un acuerdo global sobre un nuevo *mix* energético diversificado con horizonte 2035, o la disconformidad en cuanto al modo en que la Ley de Economía sostenible (LES) abordaba la mejora de la educación. En el lado opuesto, las mayores discrepancias entre organizaciones empresariales y sindicales las encontramos en dos ámbitos: el primero, el empleo, y más concretamente, todo aquello que tuviera que ver con la reforma laboral aprobada en 2010, con la cual ninguna de las organizaciones estaba conforme, aunque por motivos muy distintos; el segundo, las medidas que habrían de adoptarse para la mejora de la competitividad y la productividad de la economía española. Finalmente, tanto patronal como sindicatos hicieron hincapié en ciertas ausencias del documento (cuadro I-17).

Tras el envío del documento definitivo a la Comisión el citado día 29 de abril, cinco semanas más tarde, el 7 de junio de 2011, el ejecutivo comunitario se manifestó mediante la formulación de una serie de recomendaciones. De ellas habrían de destacarse dos aspectos clave: el primero, la coincidencia con los interlocutores sociales en calificar de excesivamente optimista el escenario macroeconómico previsto para 2011 y 2012; el segundo, sus reiteradas dudas sobre la eficacia de la LES, en vistas de las dificultades que pudiera encontrarse en su aplicación práctica. Ya para concluir, el escrito comunitario respaldó explícitamente todas y cada una de las grandes reformas anunciadas por España, es más, aprovechó la ocasión para incidir en su urgencia y en los riesgos derivados de su tardía instauración, y más si cabe, de su inadopción.

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Cuadro macroeconómico		
<p>Escenario planteado significativamente optimista, destacando la previsión de creación de empleo.</p>	<p>Dudas sobre la solidez y solvencia del cuadro macroeconómico. Previsión de crecimiento del PIB muy por encima de la de expertos y organismos nacionales e internacionales.</p>	
Retos macroeconómicos		
Consideraciones generales		
<p>Necesario que el PNR se conciba como una hoja de ruta abierta que permita profundizar en las actuales reformas y emprender otras nuevas. Preciso que se implemente el Pacto por el euro plus.</p>		<p>Entre los retos no figuran la reducción del paro, la creación de empleo, ni la corrección de los factores que causaron la crisis.</p>
1. Mejora de la sostenibilidad de las finanzas públicas		
<p>El incumplimiento de las perspectivas económicas impedirá alcanzar los compromisos de consolidación presupuestaria, obligando a implementar medidas adicionales de ajuste fiscal, basadas en la contención del gasto y no en una subida de impuestos.</p>	<p>Una probable desviación de las optimistas previsiones de crecimiento hará imposible cumplir con el objetivo de déficit (6 por 100 del PIB), haciendo necesario aumentar impuestos o reducir gastos para conseguirlo.</p>	
2. Corrección del desequilibrio del sector inmobiliario		
<p>En desacuerdo con la eliminación de la deducción fiscal para la adquisición de vivienda. Critican la eliminación de la Ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) y la reducción de las subvenciones para la promoción de viviendas protegidas en arrendamiento. No comparten la limitación temporal de las deducciones fiscales a la rehabilitación de viviendas. Entienden fundamental un plan de reactivación del sector residencial español.</p>	<p>Ven imprescindible pasar del binomio nueva construcción-propiedad al de rehabilitación-alquiler, en colaboración de políticas públicas adecuadas. Demandan una Ley de bases para la Rehabilitación urbana sostenible que elimine la actual dispersión normativa. Apuestan por un modelo urbano orientado a los objetivos de sostenibilidad, provisto de un transporte público de calidad. Reclaman mecanismos de evaluación de objetivos en materia de eficiencia energética, reactivación del sector y lucha contra el desempleo y la marginación social. Denuncian la reducción de las ayudas a las viviendas de protección oficial (VPO) introducidas en el último Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Destacan la procedencia de un debate en el Consejo Estatal de Vivienda sobre las medidas para impedir una nueva burbuja inmobiliaria.</p>	<p>Afirman la existencia de imprecisiones en las cifras dadas sobre el sector. Aclaran que la equiparación fiscal entre alquiler y adquisición de vivienda se ha efectuado a la baja. Cuestionan que el gobierno esté reforzando el Plan estatal de vivienda, alegando que se han reducido y suprimido algunas ayudas.</p>

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Retos macroeconómicos		
<p>3. Refuerzo del sistema financiero</p>		
<p>Imprescindible la reforma del sistema financiero y concluir la reestructuración de las Cajas para que la financiación vuelva a fluir. Necesario reforzar los requisitos de transparencia a las entidades del sector.</p>		
<p>4. Corrección del desequilibrio exterior, mejora de la competitividad, impulso de la productividad</p>		
<p>Precisa una mayor apertura de los sectores protegidos. Positiva valoración de la política de moderación salarial establecida en el Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva. La reforma de la negociación colectiva debe contemplar cuatro aspectos clave: flexibilidad interna, limitación en la duración de los convenios, su posible inaplicación temporal, y la potenciación de los convenios de empresa. Imprescindible la configuración de un <i>mix</i> energético adecuado, que reduzca nuestra dependencia y garantice un abastecimiento de calidad a precios competitivos. Apoyo a las pymes: reconocen el papel financiador del ICO ante la falta de crédito bancario; no obstante, critican las exigencias para acceder a la nueva línea ICO-Directo y la demora de la línea ICO-Morosidad. Valoran las rebajas impositivas sobre la actividad de las pymes y la reducción de trámites administrativos en la creación de empresas. Muestran su preocupación en relación a la unidad de mercado. Advierten de la falta de iniciativas en el PNR para la implementación de la Ley de la Pequeña empresa para Europa (Small Business Act).</p>	<p>Criticán el tardío reconocimiento de la crisis por el Gobierno, su actuación discrecional y la dejación supervisora del Banco de España. Discrepan de la anticipación en el tiempo de las nuevas exigencias de capital básico (1), al entender que introducen elementos de tensión en la reestructuración del sector y que contribuyen a la restricción del crédito en circulación. Consideran que no hay que poner bajo sospecha a todo el sector, sino actuar en determinados casos de urgencia en los que están en riesgo un número importante de empleos. Subrayan la importancia de la reactivación del crédito para particulares y pymes.</p>	<p>Advierten que el principal motivo de la corrección del desequilibrio exterior es la caída de las importaciones y no tanto el buen comportamiento de las exportaciones. Muestran su disconformidad con el PIN 2020 por incluir temas relacionados con el mercado laboral y la mención a la Ley 35/2010 (3). Consideran un error que la productividad se vincule en exclusiva a los costes laborales. Demandan un mayor impacto de las líneas de financiación del ICO para la internacionalización de la empresa. Coinciden en la necesidad de reformar el ICEX, reforzando su capacidad financiera. Respecto al FIEM, señalan la falta de voluntad ministerial en lo que obedece a la participación sindical.</p>

CUADRO I-17. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PNR DE ESPAÑA 2011 POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES (Continuación)

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Retos temáticos		
Consideraciones generales		
<p>Las infraestructuras y sus servicios, así como el sector turístico deberían ser retos temáticos propios. El PNR tendría que hacer referencia a un gran Pacto político por la Sanidad, acompañado de una reforma del Sistema Nacional de Salud.</p>		
1. Empleo		
<p>Destacan el papel clave de la flexiseguridad en la corrección de las deficiencias del mercado de trabajo. Califican la reforma laboral de 2010 de insuficiente e incluso contraproducente, en tanto que, no resuelve los problemas de segmentación y temporalidad laboral y las novedades que introduce en materia de flexibilidad externa e interna resultan escasas. Paralelamente, reconocen algunos elementos positivos de la reforma, como son: la apertura de la intermediación laboral a las agencias con ánimo de lucro, o ciertas mejoras en el contrato de formación. Critican la ausencia en el PNR de un apartado específico dedicado a la protección social.</p>	<p>Remarcan que la reforma laboral de 2010 no ha servido ni para reducir la temporalidad ni para crear empleo. Advierten de la necesidad de reformar los servicios públicos de empleo, así como de desarrollar fórmulas que impulsen la inserción laboral de determinados grupos en riesgo de exclusión social. Critican que el Plan de afluoramiento del empleo no declarado esté centrado en los empresarios y no en los trabajadores, que no contenga ningún aspecto relacionado con la explotación laboral, y que no incluya ningún mecanismo para su seguimiento. Se muestran contrarios a la concepción que vincula empleo sumergido, costes laborales y crisis económica.</p>	<p>No comparten que el PNR no denuncie que los contratos inestables y con excesiva rotación afectan a una parte de la población trabajadora con dificultades, tanto para el acceso como para la promoción en condiciones de igualdad. Indican que cuando se enumera la falta de flexibilidad interna en las empresas como uno de los obstáculos al empleo, el PNR tendría que concretar a qué aspectos de dicha flexibilidad se refiere. Afirman que el sistema de negociación colectiva no es absoluto rígido. En lo que respecta a la reforma laboral de 2010, la rechazan contundentemente, pidiendo al gobierno su sustitución por una nueva que sea justa y eficaz. En cuanto a las políticas activas de empleo, reclaman más y mejores recursos materiales y humanos para modernizar las oficinas de empleo. En relación al Plan de afluoramiento del empleo sumergido, entienden que uno de sus objetivos debería ser la reducción de la tolerancia social hacia este tipo de conductas; paralelamente, piden una mención especial a la explotación laboral.</p>

CUADRO I-17. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PNR DE ESPAÑA 2011 POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES (Continuación)

CEOE y CEPYME	CCOO	UCGT
Retos temáticos		
<p>2. Investigación y desarrollo</p> <p>Califican de demasiado ambiciosos y poco realistas tanto el Objetivo general como el subobjetivo referido a la participación privada. Demandan una mayor coordinación interministerial y con las comunidades autónomas en la implementación de la Estrategia Estatal de Innovación. Consideran fundamentales medidas dirigidas a las pymes de promoción de la inversión en este ámbito, a través, sobre todo, de facilidades en la financiación. Catalogan de imprescindible el aumento de la conexión entre los organismos de investigación académica y la empresa.</p>	<p>Advierten de la dificultad de lograr el objetivo marcado, dado el insuficiente aumento del esfuerzo innovador en España. En consonancia, comentan la reducción neta de los recursos destinados a I+D+i en los PGE de 2011, así como el descenso del gasto empresarial. Critican que la I+D+i se conciba como una política procíclica. Subrayan el escaso impacto hasta la fecha de las políticas de innovación. Les preocupa la ausencia del factor trabajo al afrontar la innovación desde la organización de la empresa. Reclaman la mejora de las condiciones laborales del personal investigador. Reniegan de la nueva Ley de la Ciencia, la tecnología y la innovación, al entender que excluye a este sector de una carrera profesional estable y que no resuelve los problemas que pretendía corregir. Califican el primer Plan Avanzado de decepcionante y muestran su preocupación acerca de la configuración y objetivos del Plan Avanza 2.</p>	<p>Solicitan un informe de evaluación para toda desgravación fiscal por actividades de innovación en el IS. Observan que el PNR fija un objetivo de inversión privada en I+D+i, pero no indica los mecanismos previstos para que las empresas lo cumplan. Reivindicaban la participación activa de los trabajadores en las estrategias de organización empresarial basadas en la I+D. Critican que la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología no responda a las necesidades laborales del sector. Reprochan que en la tramitación parlamentaria de la nueva Ley de la Ciencia se rechazasen las propuestas sindicales de estabilidad en el empleo para el personal investigador. Subrayan los bajos niveles de realización del Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2008-2011. Manifiestan su preocupación por la marcha del Programa operativo FEDER "Fondo Tecnológico" 2007-2013. Piden la incorporación de un indicador referido a la apuesta de las empresas por la I+D+i. Creen que en el PNR habría que incluir la transferencia de I+D+i al Sistema Nacional de Salud y su influencia en otras áreas productivas.</p>

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Retos temáticos		
3. Energía y clima		
<p>En líneas generales, debería haberse considerado en mayor medida el contenido del Acuerdo social y económico de febrero de 2011. Remarcan que la política energética y climática nunca debe obviar su impacto sobre la competitividad de las empresas. Consideran que el principal obstáculo en esta materia radica en las insuficientes interconexiones energéticas. Acolación, defienden que el cumplimiento del objetivo de renovables se ha de condicionar a la disponibilidad efectiva de una interconexión transfronteriza del 10 por 100 de capacidad España-Francia. Subrayan el carácter voluntario de los planes de transporte de las empresas recogidos en la LES. Apoyan la liberalización ferroviaria y el fomento de la intermodalidad. Critican la falta de información del PNR en lo relativo a la financiación del Plan de intensificación del ahorro y la eficiencia y ponen en duda algunas de sus medidas. Demandan que se considere como prioritaria la I+D en tecnologías limpias. Destacan la conveniencia de una mayor coordinación con las comunidades autónomas.</p>	<p>Afirman que el PNR se reduce a un catálogo de actuaciones que no solucionan los grandes retos del sistema energético español. Aluden a la insuficiencia de las medidas medioambientales, muchas de ellas ya en marcha, aunque con retraso. Critican la falta de protagonismo de la conocida como “fiscalidad verde” (4). Declaran su apoyo a un <i>mix</i> energético diversificado, dentro del cual adquirirían cada vez más importancia las energías renovables. Consideran preciso un acuerdo sobre la evolución de las centrales nucleares y denuncian los recortes en su mantenimiento y supervisión. Enuncian las cuatro preocupaciones para avanzar hacia el desarrollo sostenible: reforzar la gestión pública de la energía, reducir el consumo, garantizar el abastecimiento y diversificar las fuentes de producción. Apuestan por un pacto político, social y territorial para la movilidad sostenible, y por una Ley de Financiación del transporte público. Reivindican la concepción del suministro eléctrico como servicio público esencial y la revisión de todos los componentes del precio de la electricidad.</p>	<p>Preocupa el retraso en la convocatoria de las reuniones de desarrollo del ASE sobre formulación de la propuesta del <i>mix</i> energético para el horizonte 2035, máxime, tal y como señalan, cuando el PNR ya recoge medidas que deberían haber sido materia de negociación.</p>
4. Educación		
<p>Echan en falta alusión alguna a la necesidad de evaluar la calidad de los centros educativos. En lo que respecta a la formación profesional, señalan que la LES limita su actuación a aspectos relativamente parciales o puramente instrumentales. Afirman que continúa siendo necesaria una Estrategia integral que afecte a todos los sistemas de educación y formación, fomentando una colaboración más estrecha con la empresa y en la que prime la búsqueda de la excelencia.</p>	<p>En general, perciben una pérdida de objetivos, indicadores y concreción de los contenidos con respecto al PNR de 2010. Rechazan el corto alcance temporal de los compromisos del PNR, así como la ausencia de objetivos cuantitativos sobre la elevación de la tasa de escolarización de 0 a 3 años. Demandan una armonización en el conjunto del Estado de los contenidos, estructura y duración de los PCPI's. Valoran positivamente la aplicación de los PROA. Piden mayor coordinación institucional entre las administraciones educativas y las de servicios sociales de cara a implementar los programas de reducción del abandono escolar. Entienden que la regulación de las medidas de impulso a la FP a través de la LES genera fragmentación, complejidad e inseguridad en su interpretación, por lo que reclaman que estas carencias se suplan en sus dos Reales-Decretos de desarrollo.</p>	<p>Defienden que el gasto en educación sobre el PIB debería superar la media de la Unión Europea, en torno al 6 por 100. Demandan situar la elevación de la calidad en la enseñanza entre las grandes prioridades del Gobierno. Proponen que se tenga en cuenta la incidencia de la distexia en los datos sobre abandono escolar.</p>

CUADRO I-17. PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PNR DE ESPAÑA 2011 POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES (Continuación)

CEOE y CEPYME	CCOO	Retos temáticos	UGT
<p>5. Pobreza e inclusión social</p>	<p>Urgencia de actuar de forma coordinada en tres ámbitos; promoción social, empleo, y educación y formación. Sobre las medidas que contiene el PNR, demandan la necesidad de contar con los sectores empresariales relacionados con este tipo de actividades para planificar su puesta en marcha. Argumentan que el deficiente desarrollo de la Ley de Dependencia tiene entre sus causas la insuficiente potenciación de los servicios profesionales. Reiteran su preocupación por los efectos del incremento del salario mínimo interprofesional en los convenios colectivos, alegando que puede conllevar demandas salariales al margen de la realidad actual.</p>	<p>Valoran positivamente la inclusión por primera vez de esta materia en el PNR, aunque las medidas que recoge son insuficientes y con debilidades importantes. Consideran que el planteamiento se limita a perseguir los efectos positivos que pueden derivarse de otras medidas en materia de empleo y formación. Subrayan la ausencia de referencias a los servicios sociales públicos, tanto en la Estrategia de Economía Sostenible como en el PNR. Abogan por la elaboración de un Libro Blanco sobre Servicios Sociales. Advierten de la importancia de corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales. Propugnan la apertura del marco del diálogo social para identificar y abordar de manera conjunta las causas de las altas tasas de pobreza en este país, evaluar las medidas implementadas y mejorar su eficacia.</p>	<p>Plantean la creación de un parque social de vivienda en alquiler que garantice el derecho al acceso a la vivienda a los colectivos especialmente vulnerables. Piden nuevas fórmulas de protección a las personas desahuciadas, así como cambios en la legislación que exijan a las entidades financieras su parte de responsabilidad. Reclaman incrementos en las ayudas para la regeneración de barrios vulnerables o degradados, hasta alcanzar las 200.000 actuaciones/año. Proponen que el PNR evalúe las tendencias al aumento de los llamados “trabajadores pobres”, incorporando un objetivo de reducción de este colectivo. No consideran procedente calificar a determinados grupos como potencialmente excluidos o en riesgo de exclusión por el mero hecho de pertenecer a un determinado colectivo.</p>

(1) Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

(2) Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, a través de la cual tiene lugar en España la transposición de la Directiva de Servicios.

(3) Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

(4) Medidas de estímulo fiscal que persiguen favorecer el cambio productivo hacia la sostenibilidad.

Fuente: CEOE y CEPYME, *Observaciones de CEOE y CEPYME al Programa Nacional de Reformas 2011*; CCOO, *Observaciones de la CS de Comisiones Obreras al Programa Nacional de Reformas 2011 de España*; UGT, *Observaciones de UGT al Borrador del Programa Nacional de Reformas 2011 de España*.

3.2.2. Del Programa Nacional de Reformas a las medidas reales

El PNR de 2011 fue la plasmación por escrito de las distintas medidas y reformas concebidas para afrontar la crisis de acuerdo con el escenario macroeconómico que estaba vigente en la fecha de su elaboración, la primavera de 2011.

Como ya se ha señalado anteriormente, la mayor parte del texto obedeció a la enunciación de iniciativas que ya se habían adoptado en el momento de su redacción, muchas de las cuales, impuestas desde el ejecutivo comunitario, eran reproducción exacta de lo acordado en las distintas cumbres europeas que se habían celebrado previamente.

Otra parte en cambio, aunque la menor, recogía medidas que estaba previsto acometer, y que aún no se habían materializado en el instante de salir el documento a la luz. En este sentido, en relación con estas últimas y haciendo una comparativa con las iniciativas aprobadas y adoptadas con posterioridad, el PNR de 2011 se puede concebir como un marco de referencia para las reformas estructurales y medidas coyunturales que se complementaron en lo que restó de año.

No obstante, la anterior afirmación no excluye que en el transcurso de los meses se fueran adoptando medidas, algunas de las cuales quizás no hayan tenido su punto de partida en el PNR de primavera, o lo que es lo mismo, no estuvieran reflejadas en la planificación que por aquel entonces realizó el Gobierno. A este respecto, habrían de realizarse algunas matizaciones. La primera de ellas alude al agravamiento de la crisis que tuvo lugar en el segundo semestre del año, a nivel mundial, europeo y muy particularmente, a nivel nacional. Con este panorama, las previsiones económicas que se habían realizado dieron un vuelco inesperado, y de avanzar datos de crecimiento y de creación de empleo se pasó a hablar de retroceso y de cifras de paro que, previsión tras previsión, se superaban al alza.

La segunda y directamente vinculada a la anterior, lleva a citar la vulnerabilidad del sector financiero y las tensiones en los mercados de deuda, o más concretamente, la conocida como crisis de la deuda soberana. Dicha crisis, cuya evolución y factores se analizan con detalle en los apartados 2.1 Situación económica y perspectivas y 2.2 Política económica de la Unión Europea de este capítulo, afectó grave e intensamente a países que, no hace tanto tiempo, eran ejemplos de crecimiento y convergencia en el marco del proyecto europeo.

La tercera y última de las matizaciones se refiere a algunos de los acontecimientos que han tenido lugar, muy particularmente en la última etapa del año, contando de por medio con un proceso electoral que culminó en el mes de noviembre con un cambio de Gobierno. Así, el nuevo ejecutivo ya ha puesto en marcha su propio plan de reformas, al cual ha ido dando forma mediante la aprobación de varios paquetes de medidas, el primero de ellos antes de acabar el año.

En este contexto, la tarea de gobernar en 2011 no fue lo que se dice tranquila, habiendo de unir a los condicionantes anteriores la necesidad de dar cumplimiento al

proceso de reformas y ajustes a los que España se había comprometido. Con todo ello, en buena parte de las ocasiones las actuaciones emprendidas por el ejecutivo han venido marcadas por la urgencia, y más que anticipaciones, en muchos casos parecían respuestas ante los distintos y negativos escenarios que se iban sucediendo. El resultado de todo ello ha sido un binomio de reformas estructurales y medidas coyunturales que ha ido combinándose a lo largo de todo este tiempo.

Adentrándonos ya en las medidas concretas que se han implantado, a continuación se hace un breve repaso cronológico por aquellas que han venido considerándose como de mayor calado. Teniendo en cuenta los distintos ámbitos en que tales medidas se han producido, no se trata de efectuar un análisis exhaustivo de ellas pues, tal y como se podrá comprobar, casi todas cuentan con su debido tratamiento en alguno de los diferentes capítulos de esta Memoria, en función de la materia que configure el núcleo central de su contenido⁶¹.

Así, en enero se materializó el primer Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), cuya firma se produjo el día 2 de febrero⁶². Este acuerdo, que sentó las bases para poder abordar desde el consenso algunas reformas posteriores importantes, lanzaba un positivo mensaje acerca de la predisposición al diálogo de los agentes sociales, en un contexto definido por la búsqueda de soluciones a los principales problemas económicos del país.

Ya en febrero tuvo lugar la aprobación de la reforma de las políticas activas de empleo, regulada en un inicio en el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Su objetivo era el de configurar una norma con la que preparar a las personas de cara a mejorar su empleabilidad, responder a las necesidades de personal de las empresas y convertir los servicios públicos de empleo en verdaderos instrumentos para la gestión del capital humano.

Para ello, se contemplaron dos tipos de medidas: unas de carácter estructural, que implicaban una modificación en profundidad de la Ley de Empleo; otras de tipo coyuntural, y que se materializarían en la puesta en marcha de un Plan de choque para promover el empleo estable y la recualificación profesional⁶³. Dicho Plan, destinado especialmente a jóvenes y parados de larga duración, incluía cuatro iniciativas concretas: el Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación

61. Concretamente, todas las medidas y reformas que tienen efectos en el mercado de trabajo se encuentran expuestas con gran claridad en sus correspondientes apartados dentro del capítulo II de la Memoria. De igual modo sucede en relación a las medidas de contenido social y el capítulo III. Por su parte, la reforma del sector financiero y las decisiones de carácter fiscal son tratadas de manera precisa en los apartados 3.4, *Sector financiero* y 3.9, *Sector público*, del presente capítulo.

62. Acuerdo alcanzado por el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO, UGT, y las empresariales CEOE y CEPYME.

63. Recogido en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

estable; el Programa de recualificación profesional de las personas que hayan agotado su protección por desempleo, en el que se enmarcaba la popular ayuda de acompañamiento de 400 euros; Acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación y formación para el empleo; por último, la Inclusión de personas desempleadas en las acciones formativas dirigidas a personas ocupadas.

Ese mismo mes salió adelante otra de las medidas aprobadas con carácter de urgencia; a través de la cual se pretendía dar respuesta a la necesidad de completar la reforma emprendida unos meses atrás en el sector financiero. Se trataba así de profundizar en el saneamiento del mencionado sector, poniendo en práctica un Plan de reforzamiento que consistiría, a groso modo, en el establecimiento de un requisito de capital principal del 8,0 por 100 de los activos ponderados por riesgo (10 por 100 en ciertos supuestos). Asimismo, se fijaba como fecha límite para su cumplimiento el día 30 de septiembre, al tiempo que se procedía a la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida⁶⁴.

Entrados en marzo, a través del Ministerio de Ciencia e Innovación, se puso en marcha un Decálogo de medidas de apoyo a las pymes. A modo de resumen, el citado Decálogo obedecía básicamente a un paquete extraordinario de diez medidas cuyo principal cometido era el de reforzar el apoyo a las empresas innovadoras.

Paralelamente, el Consejo de Ministros aprobó un conjunto de iniciativas con las que se perseguía intensificar el ahorro y la eficiencia energética, y en el que se incorporaron actuaciones tanto de ejecución inmediata y de vigencia limitada en el tiempo, como otras con un horizonte temporal de medio y largo plazo. Concretamente, el Plan se encontraba configurado por cinco líneas de acción: plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones en el transporte y la vivienda; reorientación modal del sistema de transporte terrestre; impulso al transporte marítimo de mercancías; plan de eficiencia energética en el transporte aéreo; y plan español de sostenibilidad urbana y local.

Acabando el repaso a la actividad ejecutiva de marzo, el día 11 se produjo por fin, la entrada en vigor de la LES⁶⁵, convirtiéndose así en la pieza más visible de la Estrategia que, con el mismo nombre, impulsó el anterior Gobierno en noviembre de 2009, y cuyo Anteproyecto de Ley fue objeto de dictamen por el Consejo Económico y Social en el año 2010⁶⁶.

La LES nacía con una finalidad clara: renovar el sistema productivo español, orientándolo hacia un nuevo modelo de crecimiento equilibrado, duradero y sostenible en el tiempo. La ambición era evidente, puesto que esta andadura supone incorporar al ordenamiento nacional todo un compendio de reformas estructurales dirigidas a intentar crear las condiciones adecuadas que conduzcan al perseguido desarrollo económico sostenible.

64. Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

65. Ley 2/2011, de 4 de marzo de 2011, de Economía sostenible.

66. Dictamen CES 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

Ahora bien, derivado o no de lo ambicioso de su objeto, la ley que resultó es de una complejidad evidente, en la medida en que es extensa, modifica parcialmente cuantiosas normas en vigor y demora en el tiempo el desarrollo de determinadas materias.

Descendiendo a su redacción, dentro del amplio elenco de reformas propuestas se pueden observar mezcladas medidas de naturaleza estructural, junto con medidas de alcance más coyuntural orientadas a producir efectos a corto plazo, ocasionando la modificación de un gran número de leyes, en algunos casos aprobadas en un periodo temporal reciente.

Paralelamente, ahondando en el contenido de la norma, algunas materias relevantes que se detraen de su texto son: la regulación del funcionamiento de los organismos reguladores (sin incluir la Comisión Nacional del Mercado de Valores –CNMV–); el reforzamiento de la transparencia en los mercados financieros, fundamentalmente por medio de normas de buen gobierno corporativo; o la fijación para las Administraciones públicas de obligaciones, tanto de contribución al logro de la sostenibilidad de las finanzas públicas, como de mantenimiento de una política de responsabilidad social. De manera paralela, el ejecutivo asumía el deber de promover, al menos cada dos años, un informe sobre su grado de cumplimiento, en el que se incorporasen recomendaciones en aras de mejorar su aplicación, y en cuya elaboración final participasen también los interlocutores sociales.

Siguiendo adelante con la cronología, el cuarto mes de 2011 trajo consigo otras dos novedades. La primera de ellas abordaba el ámbito de apoyo a la internacionalización de la empresa española, y daba como resultado la reforma de uno de sus principales instrumentos: el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). Dicha reforma quedaría plasmada en el Real Decreto-ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial ICEX.

La segunda, y no menos importante, regulaba medidas en materia de lucha contra el empleo no declarado, además de estímulos a la rehabilitación de viviendas. Ambos grupos de actuaciones fueron aprobados por medio del Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

En lo que obedece a la afloración del empleo sumergido, el texto dio de plazo hasta el 31 de julio de 2011 para regularizar la situación de los trabajadores sin contrato. Adicionalmente, impuso a las empresas que trabajasen con subcontratas una misión supervisora, en la medida en que tenían que corroborar que dichas subcontratas estaban al corriente de las obligaciones laborales de los trabajadores que estuvieran realizando trabajos para ellas.

Ya en lo concerniente al segundo paquete de medidas, se introdujo una modificación de la deducción por obras de mejora en la vivienda habitual aplicable en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que permitía a los contribuyentes cuya base imponible fuese inferior a 71.007,20 euros anuales, deducirse el 20 por 100

de las cantidades satisfechas por las obras realizadas antes del 31 de diciembre en cualquier vivienda de su propiedad o en el edificio en que esta se encontrase. Asimismo, el tipo de obras contempladas en el texto eran solo aquellas que tuviesen alguna de las tres finalidades siguientes: realizar mejoras de la eficiencia energética; hacer el edificio más accesible; o bien, mejorar las infraestructuras para el acceso de Internet y la televisión digital terrestre (TDT).

Dejando atrás mayo, justo en la mitad del año se aprobó el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. A pesar de los reiterados intentos de primavera por alcanzar un acuerdo entre los agentes sociales, las conversaciones concluyeron en mayo sin dar los resultados deseados, de tal modo que, agotado el plazo, el Gobierno intervino con el citado Decreto. De modo conciso, la reforma giró en torno a tres ejes fundamentales: la estructura de la negociación colectiva y la concurrencia de convenios colectivos; las nuevas reglas sobre el contenido y la vigencia de estos; y el perfeccionamiento en la definición, tanto de los sujetos que han de negociar los convenios, como de las reglas de legitimación según el ámbito de que se trate.

Pasado el ecuador de 2011, el 7 de julio fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el Real Decreto-ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. A través de la implementación de esta nueva norma se trató de anticipar la adopción de algunas de las medidas que habían sido debatidas en el marco del Pacto por el euro plus, se aprobaron otras directamente vinculadas al impulso de la actividad económica, al tiempo que se introdujeron una serie de elementos con vistas a dotar de mayor claridad, seguridad y garantías al régimen de ejecución hipotecaria.

Tal y como su título hace entrever, la actuación planteada incorporó medidas en ámbitos muy heterogéneos, vinculadas a: la protección de los deudores hipotecarios; el control del gasto público y la garantía de pago de las obligaciones contraídas por las Administraciones públicas; el impulso de la actividad empresarial; el desarrollo de las actuaciones de rehabilitación; el incremento de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario; y la eliminación de obstáculos derivados de la actividad administrativa.

De entre todas ellas, cabe destacar aquella que elevaba el umbral de inembargabilidad cuando el precio obtenido por la venta en pública subasta de la vivienda hipotecada no fuera suficiente para cubrir el crédito garantizado. De este modo, si bien el mínimo inembargable coincide, con carácter general, con el salario mínimo interprofesional (SMI), la nueva norma elevó el límite para aquellos deudores hipotecarios que hubiesen perdido su vivienda habitual, situándolo en estos casos en el 150 por 100 del SMI y un 30 por 100 adicional por cada miembro de su núcleo familiar que no percibiera ingresos superiores al reiterado SMI.

Paralelamente, se modificó la Ley de Enjuiciamiento civil, por la cual se dispuso que la adjudicación en subasta de un inmueble hipotecado a su acreedor, se realizase siempre por un precio igual o superior al 60 por 100 de su valor de tasación.

El 1 de agosto y tras un dilatado proceso de gestación, se aprobó la reforma del sistema de pensiones, en términos más precisos, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. En líneas generales, la norma se presentaba como un mecanismo para afrontar las reformas necesarias en la estructura del sistema de la Seguridad Social, de tal modo que se consiguiese asegurar su sostenibilidad financiera en el tiempo.

Concretamente, dos eran y son los factores de alto riesgo que afectan al citado sistema: primero, el desajuste en la tasa de dependencia de los pensionistas (más pensionistas-menos cotizantes activos); segundo, el desajuste en la contributividad, esto es, entre cotizaciones realizadas y prestaciones contributivas a percibir, acentuado por el retraso en el acceso al mercado de trabajo, y por la salida del mismo de los mayores de 50 años.

En lo que respecta a su contenido, la nueva ley vino a introducir importantes y diversas novedades, tales como: la revisión del complemento para pensiones inferiores a la mínima, la incapacidad permanente, las lesiones permanentes no invalidantes, la jubilación, la ampliación de la cobertura por contingencias profesionales, los beneficios por cuidado de hijos, la orfandad, la viudedad, los convenios especiales con la Seguridad Social, la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, los trabajadores autónomos, y la integración del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social.

Ya a finales de este mes, concretamente en su última semana, se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011. Los objetivos de esta nueva actuación obedecían fundamentalmente a dos: de un lado, adelantar la normalización de la actividad en el sector inmobiliario; de otro, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, por la vía del refuerzo de las medidas fiscales y presupuestarias emprendidas por el Gobierno. En aras de alcanzar estos cometidos, se dispusieron tres medidas concretas. La primera de ellas afectaba a la tributación en la compra de vivienda, en virtud de la cual, con efectos desde el 20 de agosto y vigencia hasta finales de año, se reducía la tributación en el Impuesto sobre el valor añadido (IVA) hasta el 4,0 por 100 para la adquisición de nueva vivienda. La segunda consistía en una modificación a la baja, también con carácter temporal, del porcentaje de cálculo de los pagos fraccionados que debían realizar las grandes empresas. La tercera y última comprendía toda una serie de medidas de austeridad en la prestación farmacéutica, con la finalidad de aliviar las dificultades financieras en los servicios de salud.

Finalmente, unos días antes de concluir agosto, entró en vigor el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Su contenido se encontraba configurado por cinco medidas principales: un nuevo contrato para el aprendizaje y la formación; la suspensión temporal del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores respecto a la limitación en el tiempo de la concatenación de contratos temporales durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta norma; la ampliación de los plazos que permitían transformar contratos temporales en contrataciones indefinidas de fomento de la contratación indefinida (CFCI); el abono por el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) de parte de la indemnización procedente en el caso de extinción de aquellos contratos indefinidos, sean ordinarios o de fomento de la contratación indefinida, celebrados entre el 18 de junio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011; por último, la prórroga por seis meses del Programa Prepara, de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, esto es, la ayuda de 400 euros mensuales a aquellas personas que hayan finalizado su prestación por desempleo dentro del periodo comprendido entre el 16 de agosto de 2011 y el 15 de febrero de 2012.

Dejando atrás el verano, el noveno mes del año vino acompañado de una proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución española, por medio de la cual, y a satisfacción del mandato dado desde Bruselas y Berlín, se pretendía incluir en la Carta magna una regla que garantizase la estabilidad presupuestaria y que vinculase en ello a todas las Administraciones públicas. El acuerdo entre los dos principales partidos políticos de ámbito nacional, PP y PSOE, hizo que la reforma quedase materializada antes de concluir septiembre, en forma de Ley Orgánica y bajo el título: Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011.

Ese mismo mes, el Impuesto sobre el patrimonio retornó al panorama fiscal. Así, a través del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el patrimonio, con carácter temporal, el ejecutivo recuperó esta figura impositiva para los periodos 2011 y 2012, bien es cierto que, previa modificación de algunos de sus elementos. Concretamente, se elevó el mínimo exento hasta los 700.000 euros, y la exención de vivienda habitual se incrementó hasta el nivel de los 300.000 euros. El objetivo argumentado en la norma: reforzar la estabilidad presupuestaria de acuerdo con el principio de equidad, gravando la capacidad contributiva adicional que representa la posesión de un patrimonio a partir de determinada cuantía.

En octubre, último mes del gobierno socialista, culminó la reforma de la Ley Concursal. Tal reforma, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES⁶⁷, apareció publicada en el BOE el día 11 bajo el título Ley 38/2011, de reforma de la Ley Concursal. El objetivo perseguido con ella era el de agilizar, simplificar y abaratar su procedimiento,

67. Dictamen CES 1/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

mereciendo una especial mención cuatro de sus aspectos: el establecimiento de alternativas al concurso; el desarrollo del procedimiento abreviado o simplificado; la administración concursal; y las reformas acontecidas en materia laboral.

Finalmente, y como cierre a la actuación del mandato socialista, su ejecutiva sacó adelante la unificación de los fondos de garantías de depósitos de bancos, cajas y cooperativas de crédito. La entrada en vigor de esta reforma tuvo lugar mediante el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Desde ese momento, el nuevo y único Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), que se nutrirá de las aportaciones de las entidades financieras, será el que provea al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) ante las pérdidas netas potenciales que puedan aflorar en el proceso de reestructuración del sector financiero. Tal y como se precisó, el FGD compatibilizará esta función con la de garantizar los ahorros de los clientes de depósitos a razón de 100.000 euros por depositante y entidad financiera.

El nuevo ejecutivo salido de las elecciones de noviembre aprobó, el penúltimo día del año, su primer paquete de medidas, cuyo objetivo, en línea con las declaraciones del anterior Gobierno, no era otro que el de corregir el déficit público y dinamizar la economía. La publicación del acuerdo se llevó a efecto a través del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, de cuyo contenido destacaron algunas decisiones tales como: la confirmación de la actualización de las pensiones al coste de la vida, el mantenimiento íntegro de las prestaciones por desempleo, y la prorrogación de los 400 euros destinados a los parados que hayan agotado su prestación.

Asimismo, otras iniciativas adoptadas en materia fiscal fueron: el establecimiento de un recargo de solidaridad progresivo y con carácter temporal sobre la cuota del IRPF; el incremento de tipos del Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), también temporal, para los inmuebles con valor catastral superior a la media de cada municipio; la prorrogación del tipo de IVA del 4,0 por 100, o la recuperación de la deducción para adquisición de nueva vivienda. Junto a ello, el último Consejo de Ministros de 2011 llegó a un acuerdo de no disponibilidad por importe de 8.900 millones de euros en tanto que los Presupuestos Generales del Estado no resultasen aprobados de manera definitiva.

Adentrados en el nuevo año, a finales de enero se produjo la firma por CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, del segundo Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (II AENC)⁶⁸. Unos días después, concretamente el 2 de febrero, se dio luz verde a una

68. Para conocer con detalle el contenido del II AENC, véase la exposición precisa que se hace de él en el capítulo II, apartado 2.1.2 *Diálogo social, España, La firma de un nuevo Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva: el II AENC*.

nueva línea de financiación directa a las comunidades autónomas a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). El objetivo perseguido era el de suministrarles apoyo financiero, condicionando el mismo al cumplimiento de una serie de requisitos en materia de disciplina fiscal y financiera⁶⁹. En cuanto a su diseño, el nuevo mecanismo cubría originariamente dos tramos: el primero destinado a proporcionar financiación a las comunidades autónomas para el pago de obligaciones pendientes asociadas al vencimiento de deuda financiera que hubiesen contraído con anterioridad al 1 de enero de 2012 y cuyo vencimiento se produjera en el primer semestre del año; el segundo, dirigido a dotarles de liquidez para la cancelación de las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores derivadas de la adquisición de suministros, realización de obras o prestación de servicios.

Esta segunda fórmula suponía así el punto de partida de lo que unas semanas después derivó en la puesta en marcha de un mecanismo extraordinario de financiación dirigido tanto a comunidades autónomas como a corporaciones locales⁷⁰ (también conocido como Plan de pago a proveedores), el cual ha sido dotado inicialmente con 35.000 millones de euros en un intento de que quienes tengan créditos pendientes de cobro sobre estos dos niveles de la Administración puedan recuperarlos.

Para ello se ha proyectado un sistema de “plazos”, cuyo funcionamiento es similar en ambos supuestos, pero en el que las fechas que marcan sus distintas etapas difieren según nos encontremos ante facturas pendientes de cobro contra una comunidad autónoma o una entidad local. En cualquier caso, la idea es que mediante este nuevo procedimiento, y más concretamente, a través de la colaboración y el aval del Estado ante determinadas entidades financieras, las empresas puedan cobrar los servicios prestados, en función de una serie de criterios fijados por el Gobierno y que marcan la prioridad de los pagos. Asimismo, cualquier comunidad autónoma o entidad local que haya optado por acogerse a este mecanismo extraordinario se ha visto obligada a presentar un Plan de ajuste fiscal ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

En este marco, al cierre de la Memoria 2011 del CES, el Ministerio de Hacienda ya había anunciado que todas las comunidades autónomas, salvo Galicia, Navarra y País Vasco, habían decidido acudir al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores, presentándose a fecha de 17 de abril obligaciones pendientes por

69. Resolución de 23 de febrero de 2012, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas, de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012.

70. Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas; y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

un importe de 17.255 millones de euros, materializadas en un total de 3.918.986 facturas presentadas. Mientras, los datos provisionales relativos a los ayuntamientos situaban las cifras en 1.931.976 facturas, con un importe de 9.584 millones de euros pendientes de pago.

Volviendo al mes de febrero, el mismo día en que fue anunciada la nueva línea de financiación del ICO para las comunidades autónomas, el Consejo de Ministros aprobaba la última de las reformas acometidas en el sector financiero desde el comienzo de la crisis, y que quedó recogida en el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. La nueva regulación ha partido con el objetivo enunciado de alcanzar el saneamiento del sector financiero para recuperar su confianza y credibilidad, conseguir con ello facilitar el acceso de las entidades de crédito a los mercados de capitales, y retomar así su función como catalizadores del ahorro hacia la economía real. Con este fin, el Real Decreto-ley ha contemplado diversas medidas, entre las que figuran: el incremento de la exigencia de cobertura de determinados activos ligados al sector inmobiliario de los balances de las entidades de crédito, la modificación del régimen de gobierno de las cajas de ahorros, la reestructuración del régimen de ayudas del FROB, o la introducción de restricciones en las remuneraciones de administradores y directivos de las entidades beneficiarias de ayudas públicas.

Pocos días después de la reforma financiera, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, cuyos objetivos, según recoge la exposición de motivos, son fomentar la empleabilidad, favorecer la creación de empleo y la contratación indefinida, impulsar la flexibilidad interna como alternativa a la extinción de empleo y reducir la dualidad laboral. La reforma laboral ha contado, en líneas generales, con la valoración favorable de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, mientras que, por el contrario, ha suscitado el rechazo de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, que convocaron una jornada de huelga general el 29 de marzo, además de diversas manifestaciones, contra la misma⁷¹.

Precisamente, en marzo, el Consejo de Ministros sacó adelante en su primera reunión el desarrollo de la disposición adicional octava contenida en el referido Real Decreto-ley sobre la reforma laboral, concerniente a la retribución de los máximos responsables y directivos de las sociedades mercantiles estatales. Así, a través del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público, se han introducido límites a las remuneraciones de los altos mandatarios dentro de estas empresas, sobre la base de cuatro principios: austeridad, eficiencia, transparencia y uniformidad en los criterios de retribución de las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación. Adicionalmente, este mismo Real Decreto ha incorporado otra modificación relevante, y que responde a la reducción del número de miembros de los Consejos de Administración

71. El tratamiento de la reforma laboral, sus principales contenidos y su valoración por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, se lleva a cabo en el capítulo II.2 de esta Memoria.

de las empresas públicas: hasta un máximo de 15 para las de mayor dimensión, 12 para las medianas y 9 para las más pequeñas.

En línea con la actuación emprendida el 5 de marzo y en aras de completar esta, el día 16 de ese mismo mes tuvo lugar la presentación del Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, cuyo cometido declarado es el de avanzar en la configuración de un sector más reducido, racional y eficiente, en un contexto marcado por la austeridad y la necesidad de control del gasto público⁷². Dicho Plan contempla la supresión, desinversión o agilización de la liquidación de un total de 80 sociedades mercantiles estatales (32 por 100 del total), al tiempo que aborda la reformulación del sector público fundacional estatal mediante diversas operaciones de supresión o fusión. Paralelamente, ese mismo día, el Gobierno dio a conocer la ampliación de la dotación en las líneas de mediación ICO para 2012 desde los 19.000 hasta los 22.000 millones de euros, a través de la reorientación y refuerzo de algunas de ellas (inversión, internacionalización, de liquidez, de emprendedores y de vivienda). La intención manifiesta se corresponde con el deseo de facilitar la financiación a las empresas, en particular a pymes y emprendedores, principales destinatarios de estas líneas.

En otro ámbito se ha producido también la aprobación del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Con esta medida se ha buscado incorporar fórmulas con las que combatir el problema de los desahucios para las personas en riesgo de exclusión social. De este modo, en el texto, tras fijar los umbrales que definen el colectivo a proteger⁷³, se limitan los intereses de demora y se modifican los procedimientos de ejecución extrajudicial (nuevo sistema de subastas *on line*). Asimismo, se introduce un Código de Buenas Prácticas que podrá ser suscrito de forma voluntaria por las entidades financieras, tras lo cual su cumplimiento tendrá carácter obligatorio durante al menos dos años, pudiendo ser invocado ante los Tribunales de Justicia.

Finalmente, el cierre en materia económica al tercer mes de 2012 lo puso el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. El nuevo acuerdo gubernamental fue presentado como prolongación del ya comentado Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ante la argumentada necesidad de complementar los mecanismos contemplados en este. En líneas generales, se fija

72. Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

73. Umbral de exclusión: que sea primera y única vivienda y que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o actividades económicas. Asimismo, la cuota hipotecaria deberá ser superior al 60 por 100 de los ingresos netos que perciban el conjunto de los miembros de la familia, quiénes además deberán carecer de bienes patrimoniales con los que poder satisfacer la deuda.

como prioridad el incremento de los ingresos fiscales provenientes del Impuesto sobre sociedades. Con este propósito se introducen dos tipos de actuaciones, de carácter temporal (de aplicación limitada durante 2012 y 2013), y de carácter indefinido. En relación con las primeras cabe citar: la limitación de la deducción del fondo de comercio, la reducción del límite de deducciones aplicadas en los dos periodos impositivos citados, y la fijación de un importe mínimo del pago fraccionado para las grandes empresas. Mientras, dentro del segundo tipo de medidas encontramos: la limitación en la deducción de gastos financieros, la modificación del régimen de exención en la transmisión de participaciones en entidades no residentes en territorio español, o la eliminación de la libertad de amortización regulada en la disposición adicional undécima de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

El mismo Real Decreto-ley incorpora también variaciones en otros ámbitos, como pueden ser el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana o la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas. No obstante, de entre todas las modificaciones reguladas destaca la referida al afloramiento de rentas ocultas derivadas de bienes o derechos no declarados (más conocida como “regularización o amnistía fiscal”). Esta medida extraordinaria ha sido impulsada con el fin de favorecer que los contribuyentes del Impuesto sobre sociedades, IRPF y del Impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR) puedan ponerse al corriente de sus obligaciones tributarias. La argumentación utilizada por el ejecutivo se ha sustentado en la posibilidad de atraer más recursos a la Hacienda Pública que permitan contribuir a la necesaria consolidación fiscal. Concretamente, los contribuyentes afectados deberán presentar una “declaración tributaria especial” al objeto de regularizar su situación respecto de los bienes o derechos de los que hubieran sido titulares con anterioridad al 1 de abril de este año, e ingresar el 10 por 100 de su importe o valor de adquisición antes del 30 de noviembre, lo que les asegurará la no exigibilidad de sanciones, intereses ni recargos, además de la exoneración de cualquier responsabilidad penal que en un principio pudieran llevar aparejada.

Continuando la línea descrita, en el mes de abril, en su reunión del viernes 13, el Gobierno dio luz verde al denominado Anteproyecto de Ley de Intensificación de lucha contra el fraude, con el cual se pretende completar el recién citado Real Decreto-ley de medidas tributarias aprobado el 30 de marzo, y más concretamente el comúnmente conocido como Plan de regularización fiscal.

El objetivo señalado es el de reducir la economía sumergida e incrementar el número de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias, para lo cual se introducen medidas adicionales en la lucha contra el fraude fiscal. A grandes rasgos, algunas de las incorporaciones previstas son: la limitación del pago en efectivo entre profesionales hasta los 2.500 euros; la acotación del sistema de módulos; la potenciación del embargo preventivo y de otras medidas cautelares; la fijación de nuevas medidas de recaudación, como pueda ser la imposición de multas a quienes dificulten las

acciones inspectoras; la obligación de informar de las cuentas, inmuebles, valores u otros títulos que empresas y particulares tengan en el extranjero; asimismo, y en consonancia con esto último, la eliminación de la prescripción de las deudas fiscales en relación con cuentas y valores no declarados en el exterior.

De igual modo, un viernes después, el Consejo de Ministros concluyó también con varias novedades importantes; entre ellas, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Tal y como se desprende de su título, el objetivo asociado a esta iniciativa responde a la voluntad de racionalizar el gasto en educación y hacerlo más eficaz. De hecho, las estimaciones del Gobierno han apuntado en su presentación a un ahorro potencial de 3.000 millones de euros. Con este propósito han sido introducidos diversos mecanismos de flexibilidad en la legislación educativa, tanto en el ámbito de la enseñanza universitaria como no universitaria, cuya aplicación podrá ser modulada por cada comunidad autónoma en función de su situación financiera.

Paralelamente, fruto igualmente de la reunión del ejecutivo de aquel 20 de abril, fue el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. El objetivo fundamental señalado en su texto consiste en abordar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud basada en su solvencia, viabilidad y sostenibilidad en el tiempo, previéndose en un principio unos ahorros presupuestarios superiores a los 7.000 millones de euros. Así mismo, otro de los cometidos perseguidos es el de avanzar en la coordinación de los servicios de salud autonómicos, eliminando con ello las diferencias entre las prestaciones ofrecidas por las distintas comunidades autónomas.

Ya en lo que respecta a su contenido, las novedades que mayor impacto han desatado son dos. La primera, las modificaciones relativas a las garantías y el uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, y más concretamente, las que tienen que ver con la aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria. De este modo, desde la entrada en vigor del comentado Real Decreto-ley tal aportación pasa a ser proporcional al nivel de renta, si bien, contando con una serie de exenciones y topes máximos para los pensionistas y para los tratamientos de carácter crónico. La segunda, los cambios introducidos tanto en el régimen de asistencia sanitaria suministrada a los extranjeros, con la exclusión del derecho a la tarjeta sanitaria solo por inscribirse en el padrón municipal, como en el de asistencia sanitaria a los ciudadanos comunitarios, de tal modo que, a partir de ahora, quiénes tengan derecho a residencia por un periodo superior a tres meses deberán contar con un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en España. El objetivo subrayado con este novedoso requisito es el de combatir el llamado turismo sanitario.

Acabando el cuarto mes del presente año, el día 25 fue aprobada en el Congreso de los Diputados la norma que desarrolla la reforma constitucional pactada por los dos

principales partidos políticos en el otoño de 2011, esto es, la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El texto, que ha sido tramitado de urgencia, presenta como objetivo central la sostenibilidad presupuestaria de todas las administraciones públicas, y con ello el fortalecimiento de la confianza y fiabilidad en la economía española y el refuerzo de los compromisos asumidos con la Unión Europea.

A tal fin, se ha impuesto el déficit cero para el conjunto de todas las administraciones a partir de 2020, junto con la reducción de la deuda pública al 60 por 100 para ese mismo año. Además, se ha ampliado el plazo para reducir el endeudamiento de las comunidades autónomas de ocho a veinte años.

Por último, el cierre a la actuación ejecutiva de abril en materia económica lo puso el Consejo de Ministros celebrado el viernes 27, el cual dio como principal resultado un nuevo Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que en principio se espera que abarque hasta finales de 2013. Dicho Plan enuncia como objetivo central la persecución de los comportamientos que atentan contra los derechos de los trabajadores y que afectan negativamente a la competitividad de las empresas, así como a la reducción de los ingresos en los recursos económicos de la Seguridad Social.

Con este fin, se aboga por la inclusión de una serie de medidas que serán articuladas por medio de un Anteproyecto de Ley ordinaria y un Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación del Código Penal. Algunas de las más destacadas obedecen a: la ampliación del plazo de prescripción de los delitos más graves contra la Seguridad Social de cinco a diez años; la posibilidad de ampliar de los nueve a los dieciocho meses el periodo de comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previo al procedimiento sancionador, para supuestos de fraude que resulten especialmente complejos; la extensión de uno a tres años del plazo para exigir la responsabilidad solidaria por incumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social en los supuestos de subcontratación; la eliminación del límite de 187.515 euros de las sanciones por impago de las cuotas de la Seguridad Social; la limitación de los incentivos para despedir a los trabajadores de más de 50 años; la supresión de las jubilaciones obligatorias pactadas en convenio colectivo; la incorporación en 2012 de 53 inspectores y 60 subinspectores destinados a la prevención, detección y lucha contra el empleo irregular; o el refuerzo de los mecanismos de colaboración de la Inspección de Trabajo con otros organismos competentes en materia de políticas laborales, sociales y de empleo.

Paralelamente, en aquella misma reunión, se aprobó la remisión a Bruselas del Programa Nacional de Reformas de España 2012 y de la actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015, los cuales serán objeto de análisis en la Memoria del CES relativa al año al que se refieren, esto es, en la Memoria de 2012.

Ya para concluir con el repaso a las medidas que han sido abordadas en lo que va de ejercicio, otra de las actuaciones que el ejecutivo ha puesto en marcha es la Propuesta de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo

anteproyecto fue aprobado el 23 de marzo. Su propósito, según se anuncia, responde al intento de acabar con la opacidad en la Administración, en aras de mejorar la deteriorada confianza que actualmente tiene la sociedad en las instituciones públicas. No obstante, se ha de remarcar que en su tramitación han ido apareciendo dudas en torno a algunas de sus limitaciones y ambigüedades que, según algunos sectores, pueden alejar finalmente el proyecto de los objetivos inicialmente enunciados.

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

En línea con la actividad económica general, las producciones industrial y de servicios cerraron el ejercicio 2011 con tasas de variación positivas. Sin embargo, el balance medio anual oculta el deterioro gradual de la actividad, de modo que la industria, que venía recuperándose desde el segundo trimestre de 2010, registró un descenso en su producción en el último trimestre (cuadro I-18); tampoco el sector servicios resistió el deterioro de finales de año, de manera que moderó considerablemente el ritmo de crecimiento de su Valor añadido bruto (VAB). A lo largo de 2011, el sector primario experimentó un leve aumento de su producción, de modo que el balance medio anual fue positivo.

El sector de la construcción continuó con el ajuste iniciado tras la crisis, aunque durante 2011 el descenso en la producción se fue atemperando. No obstante, todavía el sector presenta graves problemas que exigen un redimensionamiento, sobre todo en la actividad relacionada con la edificación residencial.

Desde una perspectiva temporal más amplia, considerando la evolución del VAB de los diferentes sectores durante el periodo de expansión y en los años de crisis, se observan diferencias notables entre las ramas de actividad (gráfico I-4). Dejando a un lado el sector primario, cuya producción está en gran medida condicionada por factores exógenos, se observa que durante el periodo de expansión la construcción y los servicios, claramente empujados por las actividades anexas a la actividad inmobiliaria, fueron sus claros protagonistas, la primera lideró el crecimiento hasta mediados de 2006, cediendo el testigo al sector terciario a partir de esa fecha hasta el tercer trimestre de 2008. La industria, sin embargo, aunque con tasas de crecimiento positivas durante todo el periodo de expansión, salvo el bache del cuarto trimestre de 2004, reveló un crecimiento más moderado en esos años. A pesar de ello, fue el sector que sufrió en primera instancia y con mayor intensidad el impacto de la crisis, aunque también su recuperación fue más rápida y fuerte gracias a ser el sector más internacionalizado, llegando a liderar la actividad en los primeros meses de 2011.

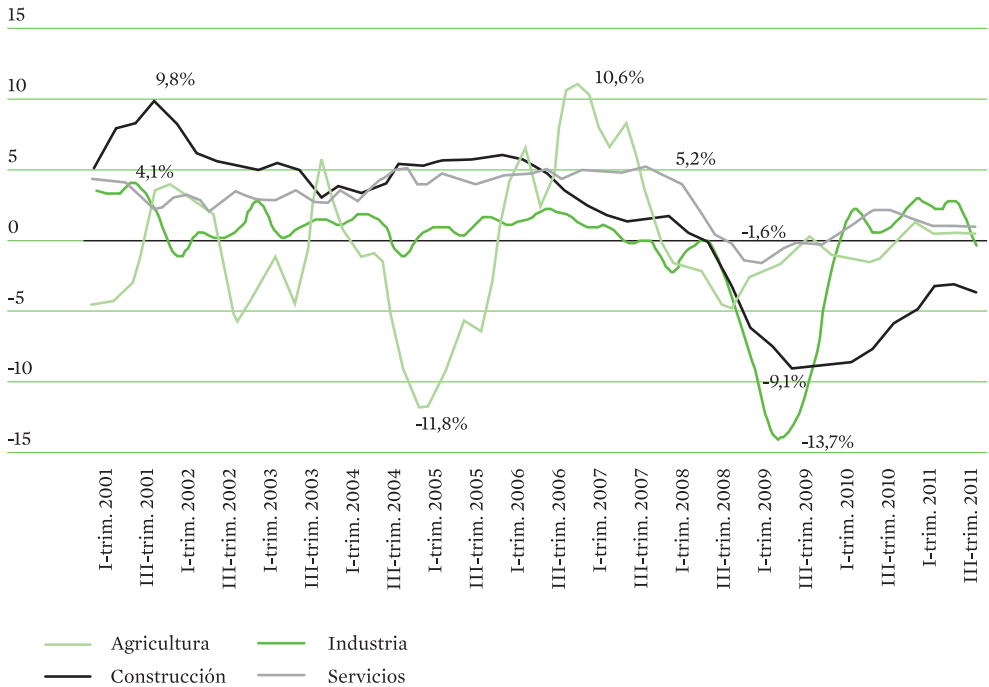
Desde 2008, el sector de la construcción revela una corrección de los excesos de la fase de crecimiento. La caída de la tasa de crecimiento está siendo más suave, de menor magnitud, pero con una duración mayor, como corresponde dado su elevado apalancamiento y su necesidad de redimensionamiento. Por su parte, los servicios vienen manifestando una notable resistencia durante el periodo de crisis, a pesar de la caída de aquellos relacionados con la actividad inmobiliaria.

CUADRO I-18. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2009-2011
(Tasas de variación interanual)

Años	Agri- cultura				Industria				Servicios				
	PtB	Total	Manu.	Const.	Total	Comercio, repar, transporte y hostelería	Infomación y comunicac.	Act. financieras y de seguros	Act. inmobiliarias	Act. profesionales, administrativas y aux.	AA.PP.	Act. recreativas, reparaciones y otros	
I-trim. 2009	-3,5	-8,4	-9,2	-6,2	-1,6	-3,8	-1,9	-3,0	-2,4	-3,0	3,2	-1,6	
II-trim. 2009	-4,4	-13,7	-15,4	-7,6	-1,4	-3,4	-2,0	-5,4	-1,3	-3,6	3,5	-0,5	
III-trim. 2009	-4,0	-12,9	-14,6	-9,1	-0,3	-2,1	-1,8	0,0	-0,4	-2,7	3,3	1,3	
IV-trim. 2009	-3,1	0,3	-8,4	-9,6	-0,4	-0,1	0,8	-6,7	-0,1	-3,0	1,7	-0,3	
2009	-3,7	-1,4	-10,9	-12,2	-8,0	-2,4	-1,2	-3,8	-1,0	-3,1	2,9	-0,3	
I-trim. 2010	-1,3	-1,1	-1,6	-2,0	0,3	-0,5	-0,9	1,8	0,0	-0,2	1,4	-1,9	
II-trim. 2010	0,0	-1,3	2,3	2,5	1,2	1,1	2,7	6,4	0,6	0,0	0,6	-2,6	
III-trim. 2010	0,4	-1,5	0,6	0,5	2,0	1,5	2,2	10,0	0,9	0,7	2,0	-3,4	
IV-trim. 2010	0,7	-0,3	1,3	1,3	2,2	1,4	0,7	8,9	4,4	1,3	2,6	-4,8	
2010	-0,1	-1,1	0,6	0,5	1,4	0,9	1,2	6,6	1,5	0,4	1,6	-3,2	
I-trim. 2011	0,9	1,1	3,0	3,4	1,4	2,7	1,2	-4,7	2,6	3,1	1,2	-3,1	
II-trim. 2011	0,8	0,5	2,3	3,0	1,0	2,0	-0,4	-2,3	1,0	1,7	1,4	-3,8	
III-trim. 2011	0,8	0,4	2,8	3,4	1,0	0,9	0,9	-0,1	1,3	2,8	1,0	-1,1	
IV-trim. 2011	0,3	0,3	-0,4	-0,1	0,9	0,3	1,1	3,5	-0,3	2,6	0,3	0,7	
2011	0,7	0,6	1,9	2,4	-3,8	1,5	0,7	-1,0	1,1	2,5	1,0	-1,8	

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

GRÁFICO I-4. EVOLUCIÓN DEL VAB DE LOS PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS, 2001-2011
(Tasas de variación interanual por trimestres)



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

El crecimiento desmesurado del sector de la construcción durante el periodo de expansión, propiciado por el fácil acceso a la financiación ajena tanto de las empresas relacionadas con el sector como de los hogares, llevaría, en 2008, a dar trabajo al 13,3 por 100 de los ocupados en España. Sin embargo, desde el inicio de la crisis⁷⁴, la mano de obra utilizada en este sector se ha reducido a la mitad; y exactamente la mitad de los puestos de trabajo destruidos por el conjunto de la economía corresponden al sector de la construcción. Durante el último trimestre de 2011, solo el 7,5 por 100 de los ocupados trabajaban en este sector⁷⁵.

Otro hecho relevante, de marcado carácter estructural, se ha producido durante los últimos diez años, esto es la terciarización del empleo en España en detrimento de la ocupación en el sector industrial⁷⁶. Con la contada excepción de un par de trimestres en 2003, la pérdida de empleo en la industria ha sido una constante durante los

74. Entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2011.

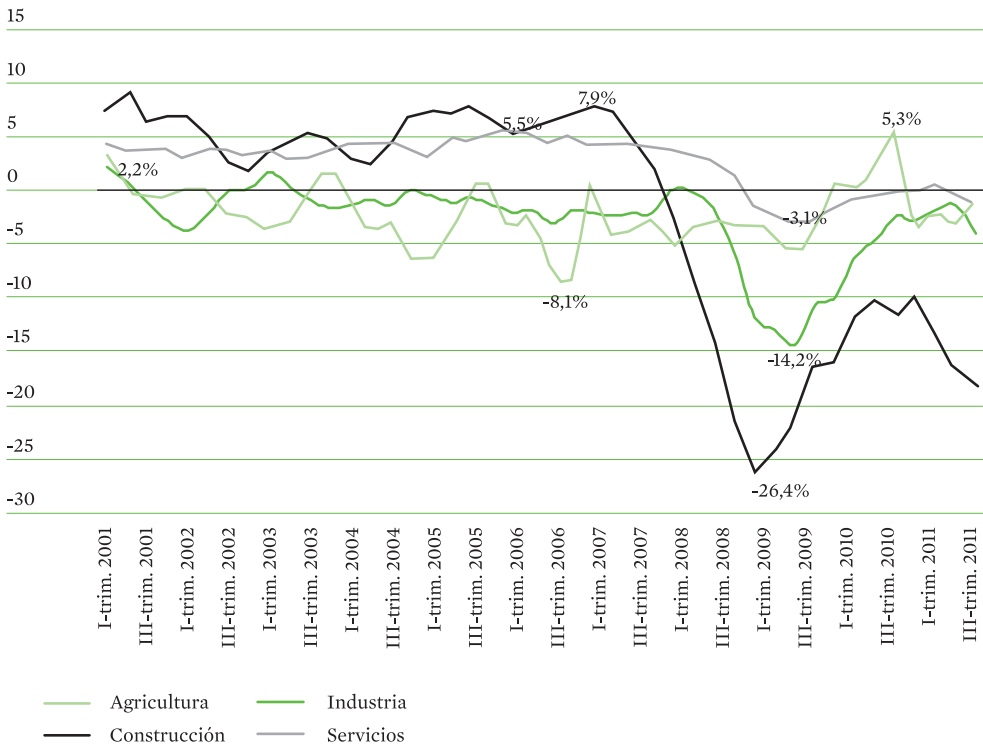
75. Diez años antes, al inicio del periodo de expansión, el sector ocupaba al 11,9 por 100 de los trabajadores.

76. Véase el capítulo II de esta Memoria para un análisis pormenorizado.

últimos diez años, tendencia que se ha agravado durante los primeros años de la crisis. Así, en términos de Contabilidad Nacional Trimestral, el sector industrial absorbía el 13,2 por 100 de los ocupados en 2011, frente al 19,0 por 100 que ocupaba en 2001⁷⁷.

Los servicios ocupaban en 2011 a un 74,8 por 100 de los trabajadores mientras que diez años antes absorbían el 63,0 por 100 del empleo. La creación de empleo en el sector servicios durante este periodo se correspondió con la evolución cíclica de la actividad pero siempre con variaciones más suaves, tanto en la fase de crecimiento como de crisis, de manera que, ofrecería una cierta estabilidad o resistencia ante los cambios de coyuntura, lo que resulta muy positivo dada la elevada cantidad de ocupados en el sector. Esta superior estabilidad de la actividad terciaria, en términos comparados, responde fundamentalmente a la mayor presencia de pequeñas y medianas compañías en su tejido empresarial.

GRÁFICO I-5. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO* EN LOS PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS, 2001-2011 (Tasas de variación interanual por trimestres)



* Empleo equivalente a tiempo completo
Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2008.

77. En el momento de estallido de la crisis ocupaba el 14,5 por 100.

3.3.1. Sector primario

Tras tres años consecutivos de caída de la producción, el sector primario cerró el ejercicio 2011 con un incremento de su VAB del 0,6 por 100. Desde una perspectiva trimestral, la producción comenzó el año con un empuje del 1,1 por 100 que se fue amortiguando con el paso de los meses, de manera que, en términos interanuales, en el cuarto trimestre la producción avanzaba un 0,3 por 100.

En 2011 se volvió a destruir empleo en el sector agrario a un ritmo medio anual del 2,8 por 100, lo que contrasta con el último semestre de 2010, durante el cual el empleo equivalente a tiempo completo aumentó considerablemente (gráfico I-5).

Agricultura

La renta agraria en 2011 fue de 21.931,6 millones de euros, lo que supone un descenso del 4,5 por 100 respecto al ejercicio anterior. La renta agraria por unidad de trabajo anual (UTA) cayó un 1,5 por 100. El desplome de la renta del sector agrario responde al notable aumento de los costes intermedios durante 2011 y ello a pesar de que el valor de la producción conjunta, agrícola y ganadera, aumentó un 3,0 por 100 (cuadro I-19).

Distinguiendo por tipo de producción, destaca la favorable evolución del valor de la producción ganadera, un 11,8 por 100, debido fundamentalmente al aumento en sus precios del 8,7 por 100. Toda la producción animal experimentó subidas de los precios superiores al incremento del IPC, destacando los aumentos de los precios de las aves, ovino y caprino y porcino. Por su parte, el valor de la producción vegetal descendió en 2011, puesto que los precios de las hortalizas, las patatas y las frutas, producciones que representan más de la mitad de la producción vegetal española, cayeron considerablemente. El considerable descenso en el precio de las hortalizas, en el conjunto del año un 18,0 por 100, resume los efectos que sobre el valor de estos productos tuvo la mal denominada “crisis del pepino” que estalló a finales de mayo por una acusación falsa sobre la salubridad de la producción española. La crisis se trasladó al conjunto de hortalizas frescas hundiendo su precio.

Los costes de producción agraria aumentaron en 2011 un 12,1 por 100, como resultado del aumento de los precios de los consumos intermedios, y ello a pesar de que se redujo la cantidad de insumos utilizada por el sector. Excepto los productos fitosanitarios y los gastos veterinarios, el resto de rúbricas revelaron importantes aumentos en los precios, especialmente: fertilizantes y enmiendas, energía y lubricantes y sobre todo, piensos. El coste de los piensos supone la mitad del coste de producción de las ramas agrarias con lo que el impacto sobre el resultado de la renta agraria del aumento de sus precios (15,4 por 100) es muy relevante. La evolución al alza de los costes de producción plantea serias dificultades a la hora de garantizar la viabilidad de las explotaciones y está suponiendo en la práctica el abandono de la producción por parte de los sectores ganaderos.

CUADRO I-19. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2010-2011

(Valores corrientes a precios básicos en millones euros)

	2010		Variación 2010-2011				2011	
	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Valor	Estructura %	
A. Producción rama agraria	39.963,0	100,0	2,7	0,3	3,0	41.176,8	100,0	
Producción vegetal	24.781,5	62,0	2,8	-4,5	-1,8	24.344,0	59,1	
Cereales	3.662,3	9,2	11,1	5,8	17,6	4.306,6	10,5	
Plantas industriales	910,2	2,3	17,4	3,1	21,0	1.101,0	2,7	
Plantas forrajeras	2.161,7	5,4	-3,2	19,5	15,6	2.499,4	6,1	
Hortalizas	8.138,1	20,4	0,0	-18,0	-18,1	6.669,1	16,2	
Patata	589,4	1,5	3,1	-17,0	-14,4	504,8	1,2	
Frutas	6.541,8	16,4	3,3	-4,6	-1,5	6.442,4	15,6	
Vino y mosto	814,5	2,0	-1,4	18,2	16,6	949,8	2,3	
Aceite de oliva	1.852,3	4,6	-0,6	-5,0	-5,6	1.749,3	4,2	
Otros	111,2	0,3	0,0	9,4	9,4	121,6	0,3	
Producción animal	13.616,7	34,1	2,9	8,7	11,8	15.221,7	37,0	
Carne y ganado	9.998,0	25,0	3,6	9,7	13,7	11.364,7	27,6	
Bovino	2.181,0	5,5	2,3	6,6	9,1	2.378,7	5,8	
Porcino	4.792,8	12,0	3,4	7,1	10,8	5.308,3	12,9	
Equino	65,5	0,2	55,6	9,8	70,9	112,0	0,3	
Ovino y caprino	851,0	2,1	2,9	11,9	15,1	979,8	2,4	
Aves	1.910,3	4,8	3,7	19,0	23,4	2.358,0	5,7	
Otros	197,4	0,5	6,8	8,1	15,5	227,9	0,6	
Productos animales	3.618,7	9,1	1,0	5,6	6,6	3.857,0	9,4	
Leche	2.490,8	6,2	1,4	4,8	6,3	2.646,7	6,4	
Huevos	928,0	2,3	0,0	5,7	5,7	980,6	2,4	
Otros	199,9	0,5	0,0	14,9	14,9	229,7	0,6	
Producción de servicios	397,4	1,0	-1,0	4,3	3,3	410,4	1,0	
Otras producciones	1.167,4	2,9	0,2	2,6	2,8	1.200,7	2,9	
B. Consumos intermedios	17.856,9	44,7	-1,9	14,4	12,1	20.023,1	48,6	
Semillas y plantones	714,4	1,8	2,5	6,1	8,7	776,7	1,9	
Energía y lubricantes	1.547,5	3,9	-0,1	18,1	18,0	1.825,7	4,4	
Fertilizantes y enmiendas	1.422,1	3,6	-0,2	21,3	21,0	1.720,7	4,2	
Productos fitosanitarios	720,9	1,8	-0,7	-0,4	-1,1	712,9	1,7	
Gastos veterinarios	583,9	1,5	2,9	0,0	2,9	600,9	1,5	
Piensos	8.754,3	21,9	0,9	15,4	16,5	10.196,5	24,8	
Mantenimiento de material	1.435,2	3,6	-1,9	2,5	0,5	1.442,2	3,5	
Mantenimiento de edificios	493,2	1,2	1,5	2,2	3,7	511,6	1,2	
Servicios agrícolas	397,4	1,0	-1,0	4,3	3,3	410,4	1,0	
Servicios intermediación financiera	386,0	1,0	-6,9	1,3	-5,7	363,8	0,9	
Otros bienes y servicios	1.402,0	3,5	-2,9	7,4	4,3	1.461,7	3,5	
C = (A-B) Valor añadido bruto	22.106,1	55,3	4,9	-8,8	-4,3	21.153,7	51,4	
D. Amortizaciones	4.854,3	12,1	0,0	1,3	1,3	4.919,3	11,9	
E. Otras subvenciones	5.959,3	14,9	-	-	0,3	5.974,6	14,5	
F. Otros impuestos	255,9	0,6	-	-	8,4	277,4	0,7	
G = (C-D+E-F) Renta agraria	22.955,2	57,4	-	-	-4,5	21.931,6	53,3	

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Renta agraria*, 2ª estimación 2011, enero 2012.

El hito más significativo de 2011, desde el punto de vista normativo, fue la presentación por parte de la Comisión Europea de la propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC)⁷⁸ que deberá ser debatida en el Parlamento Europeo y por el Consejo y cuya aprobación se prevé para finales de 2013. La reforma⁷⁹ plantea los siguientes objetivos: alcanzar una producción alimentaria viable, realizar una gestión sostenible de los recursos naturales y propiciar un desarrollo territorial equilibrado. Para ello deberá modificar los instrumentos existentes como son los pagos directos, los mecanismos de gestión del mercado o los relativos al desarrollo rural.

Reforma de la PAC

Probablemente, a lo largo de 2012, el debate sobre la nueva PAC será intenso, sobre todo en lo relativo a la definición de agricultor activo o al pago básico. Respecto a esto último, la Comisión no ha tenido en cuenta la diversidad de cultivos, zonas y métodos de producción que caracteriza a la actividad agraria española; el escaso porcentaje de ayudas destinado al denominado pago acoplado voluntario no será suficiente para atender a esa diversidad. Además, en junio de 2011 se presentaron las líneas directrices que conformarán la propuesta de Marco Financiero de la Unión Europea para el periodo 2014-2020 y que planteaban un recorte presupuestario para la PAC de cerca del 12,0 por 100; este recorte, en un entorno de crisis económica y de recorte del gasto público, supondrá un grave perjuicio para el sector agrario español.

A principios de 2012 se aprobó el denominado paquete lácteo⁸⁰, normativa que había generado una considerable expectación en el sector como medida para evitar crisis como la sufrida durante la campaña 2008/2009, en la que el hundimiento de los precios obligó al cierre de muchas explotaciones. Esta norma nace por la necesidad de preparar al sector ante la desaparición de las cuotas lácteas en 2015, que supondrá una mayor oferta de leche y unas condiciones de negociación más duras frente a los compradores.

Aprobación del paquete lácteo

El sector lácteo es un ejemplo paradigmático de la dificultad que tienen los productores del sector primario a la hora de trasladar sus costes al precio percibido por su producción. A priori, el nuevo Reglamento establece la formalización de los contratos antes de la entrega de la leche, con el objetivo de conseguir adaptar de manera

78. La propuesta de reforma se recoge en los siguientes documentos: COM (2011) 625 final, sobre pagos directos; COM (2011) 626 final, sobre una organización común de mercado para productos agrícolas; COM (2011) 627 final, sobre el apoyo al desarrollo rural; COM (2011) 628 final, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC; COM (2011) 629 final, sobre algunas ayudas concretas; SEC (2011) 1154 final, de evaluación de impacto de la reforma.

79. Véase Memoria CES 2010, apartado 3.3.1.

80. Reglamento (Unión Europea) núm. 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos.

adecuada la oferta a la demanda, de mejorar los aspectos relacionados con la transmisión de precios y de evitar las posibles prácticas desleales. Sin embargo, la normativa no incluye ninguna fórmula para garantizar que los precios percibidos por los ganaderos integren tanto los costes de producción como una remuneración adecuada del trabajo. Además, al abrir la posibilidad de establecer la obligatoriedad de firmar contratos sin precio debilita la posición negociadora de las explotaciones y los productores.

En septiembre de 2011, se aprobó la Ley⁸¹ que integraba el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social. El CES valoró positivamente su Anteproyecto de Ley⁸² puesto que respondía fielmente a los compromisos asumidos en el preacuerdo alcanzado en el ámbito del diálogo social suscrito el 11 de marzo de 2011. Una vez llevada a cabo la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, la integración de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General constituía la culminación de un largo proceso de aproximación del Régimen Especial Agrario a los dos principales regímenes de la Seguridad Social, por cuenta ajena y por cuenta propia, lo que sin duda suponía un avance en la modernización y simplificación del sistema de Seguridad Social, acorde con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Asimismo, en octubre se aprobó la Ley⁸³ que establece titularidad compartida de las explotaciones agrarias y que fue también objeto de dictamen del CES⁸⁴. El objetivo fundamental de esta Ley es equiparar legalmente a la mujer con el hombre en la administración responsable de las explotaciones agrarias de las que es cotitular, facilitando de esta manera su participación en los derechos y obligaciones, tanto jurídicos como económicos, derivados de dichas explotaciones en condiciones de igualdad real y efectiva. Con esta nueva medida, se reconoce socialmente el papel que desempeñan las mujeres en la realidad cotidiana del mundo rural, dándoles la visibilidad que merecen.

Pesca

La renta de la producción pesquera⁸⁵ en valores corrientes para 2010⁸⁶ fue de 727,62 millones de euros, aumentando solo un 0,56 por 100 con respecto al año anterior. Este

81. Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

82. Dictamen CES 5/2011, de 27 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

83. Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

84. Dictamen CES 4/2011, de 27 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

85. Incluye las conservas de pescado, crustáceos y moluscos.

86. MAGRAMA, Encuesta Económica de la Pesca, abril 2012. Los datos últimos datos disponibles en el momento de elaboración de esta Memoria corresponden a 2010.

débil incremento se explica fundamentalmente por la caída de los ingresos procedentes de la actividad pesquera y por el aumento del gasto en combustible y lubricante, que supone una quinta parte del consumo intermedio del sector. Al medir la renta por UTA se observa un incremento del 5,2 por 100 puesto que el empleo medido en esta unidad se redujo un 4,4 por 100.

La caída de los ingresos pesqueros, del 3,0 por 100, fue el resultado del descenso de los ingresos de la pesca realizada en aguas nacionales, -14,5 por 100, donde se obtiene el 43,5 por 100 de los ingresos del sector. Los ingresos procedentes de la pesca en el Atlántico norte, tanto en aguas españolas como internacionales, y los del Mediterráneo se redujeron en 2010, mientras que la actividad pesquera en otras zonas elevó los ingresos para el sector en un 27,8 por 100.

En 2011, la evolución de las exportaciones e importaciones de productos pesqueros hizo que la tasa de cobertura aumentara ligeramente con respecto al año anterior hasta situarse en el 54,7 por 100⁸⁷ (50,3 por 100 en 2010). Si bien cabe resaltar que existen grandes diferencias en las tasas de cobertura entre las distintas partidas. Mientras que para los crustáceos y los filetes y demás carne de pesca se sitúa en 20,1 y 36,4 por 100 respectivamente, para los peces vivos y el pescado congelado alcanza el 241,5 y 106,4 por 100 respectivamente.

En diciembre de 2011 se aprobó el acuerdo por el que se establecen los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2012. La negociación del acuerdo fue ardua puesto que se trataba de conjugar dos necesidades opuestas para el sector, por un lado, una aplicación más estricta del rendimiento máximo sostenible, en virtud de una política de mayor responsabilidad respecto a los recursos pesqueros, y, por otro lado, un reconocimiento de la recuperación progresiva de algunos caladeros, lo que permitiría establecer mayores TAC de algunas especies.

El resultado final para el sector pesquero español ha sido moderadamente positivo, sobre todo teniendo en cuenta las desfavorables perspectivas de partida, de manera que se mantienen las cuotas de la campaña de 2011 en algunas especies, concretamente para la merluza proveniente de Escocia e Irlanda y del Golfo de Vizcaya. Sin embargo, el jurel del Cantábrico y del Atlántico Noreste y el atún blanco del norte, especies importantes en términos de producción, sufrieron importantes recortes en las cuotas frente a las de 2011. Destaca el avance de la cuota permitida para la pesca de bacaladilla (un 531 por 100) como resultado de la recuperación de su caladero. Asimismo, sorprendió el aumento de la cuota de pesca de la anchoa en los caladeros del golfo de Cádiz y aguas de Portugal, cuando inicialmente se había anunciado un considerable recorte, y que probablemente

87. Ministerio de Economía y Competitividad, Estadísticas de comercio exterior.

trataba de satisfacer parcialmente a la flota afectada por la no renovación del acuerdo de pesca con Marruecos⁸⁸.

En julio de 2011 se aprobó la propuesta de reforma de la Política Pesquera Común (PPC)⁸⁹ que trata de alcanzar un abastecimiento estable, seguro para el consumidor y sostenible en el largo plazo (cuadro I-20). En concreto sus objetivos prioritarios son:

Política pesquera común

- Alcanzar antes de 2015 unos niveles sostenibles de recursos pesqueros de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos por la Unión Europea.
- Gestionar las pesquerías siguiendo un enfoque ecosistémico basado en los mejores dictámenes científicos disponibles.
- Limitar la posibilidad de realizar descartes de pescado comercializable no deseado en el mar, frenando así el desperdicio de recursos alimentarios.

Parece existir un cierto consenso respecto a la bondad de los objetivos planteados en la nueva PPC, sin embargo, los instrumentos que se proponen para alcanzarlos han sido y siguen siendo objeto de enorme controversia, y protagonizarán los debates sobre esta política a lo largo de 2012.

Además, en diciembre de 2011, la Comisión presentó la propuesta⁹⁰ de crear un nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca que será de aplicación durante el periodo de programación 2014-2020 y que sustituirá al actualmente en vigor Fondo Europeo de la Pesca y a otros instrumentos financieros involucrados en la financiación de las actividades de este sector. La dotación para el conjunto del periodo se eleva, a precios corrientes, a 6.567 millones de euros⁹¹. Este nuevo fondo contribuirá presupuestariamente a lograr los objetivos tanto de la nueva PPC como de la Política Marítima Integrada, esto es, impulsar el desarrollo de una pesca y una acuicultura sostenibles y competitivas, en un entorno territorial equilibrado e integrador de las zonas pesqueras (acuicultura y pesca interior inclusive), considerando en todo momento su coherencia con la política de cohesión.

88. Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2011, por la que se deroga la Decisión 2011/491/UE del Consejo relativa a la firma en nombre de la Unión Europea y a la aplicación provisional del Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos.

89. Junto a esta propuesta, la Comisión adoptó una Comunicación general sobre la futura Política Pesquera Común, una propuesta de Reglamento sobre la organización común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura, una Comunicación sobre la dimensión exterior de la PPC, y un informe sobre partes específicas del Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común.

90. COM (2011) 804 final, de 2 de diciembre, 2011/0380 (COD) Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

91. Junto con la financiación a los acuerdos de pesca sostenible y contribuciones para organismos regionales de pesca, ambos computan por separado del FEMP, asciende a 7.535 millones de euros.

CUADRO 1-20. REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

Elementos normativos

Propuesta legislativa Reglamento Base (sustituirá a Rto. (CE) 2371/2002 del Consejo), y de política de mercado (sustituirá a Rto. (CE) 104/2000). Comunicación sobre la Dimensión exterior de la PPC.

Informe sobre Reglamento (CE) 2371/2002 del Consejo, en relación con capítulos conservación y sostenibilidad y ajuste de capacidad pesquera, y sobre el artículo 17, apdo. 2, en lo que concierne a las restricciones del acceso de las flotas hasta las 12 millas náuticas.

Propuesta legislativa para el futuro instrumento financiero 2014-2020 en apoyo de la PPC.

Objetivos

Explotación a niveles correspondientes a “rendimiento máximo sostenible” (a alcanzar en 2015).

Eliminación de descartes. Obligación de desembarco de capturas de especies reguladas.

Planes gestión plurianual para múltiples poblaciones. Planes estratégicos nacionales para fomento acuicultura sostenible, competitiva y diversificada.

I+D Apoyo de la actividad pesquera en asesoramiento científico sólido.

Establecimiento de asociaciones entre el sector pesquero y la comunidad científica.

Disponibilidad datos fiables y exhaustivos para disposición sistema de información europeo integrado de gestión actividad pesquera.

Introducción progresiva de concesiones pesca transferibles (en un mismo Estado miembro y aplicable a buques desde 12 metros).

Incremento de ingresos >20 por 100 y de salarios entre 50 y 100 por 100 para 2022.

Aumento de participación de agentes sociales. Aumento de atractivo de puestos de trabajo y mejora de condiciones laborales.

Refuerzo de confianza en operaciones de comercio de productos de pesca y acuicultura.

Mejora de la información al consumidor sobre características de productos y producción y a los mercados.

Establecimiento planes anuales de gestión de producción para adaptar oferta a demanda.

Flexibilización para adopción en EEMM de medidas relativas a la gestión de recursos pesqueros, respetando la normativa europea.

Participación más activa de profesionales del sector en las políticas.

Refuerzo de función de organizaciones de pescadores y dinamización de organizaciones de productores.

Ampliación función de Consejos consultivos. Creación de uno específico del Mar Negro y establecimiento de Consejo para Acuicultura.

Aplicación principio de condicionalidad (el acceso a recursos financieros se supedita al cumplimiento de las normas PPC).

Simplificación de financiación pública y adecuación a Estrategia Europa 2020.

Modernización régimen de intervención dentro de la organización común de mercados.

Aumento protagonismo europeo en organizaciones regionales de ordenación pesquera y en organismos multilaterales (ONU, FAO).

Impulso de gestión sostenible de recursos mediante intensificación del diálogo con socios clave.

Intensificación medidas de lucha contra pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y de reducción capacidad de flota.

Acuerdos de Pesca Sostenible (APS):

Incorporación cláusula de transparencia que garantice que los buques UE sólo pesquen recursos que el país socio no pesque.

Incremento uso de datos científicos, seguimiento, control y vigilancia.

Inclusión cláusula relativa a derechos humanos.

Aplicación de PPC a los Acuerdos Nórdicos, que contemple gestión compartida de recursos entre países UE y no UE con los que comparte poblaciones en aguas del Atlántico Norte, Artico, Mar Báltico y Mar del Norte.

CUADRO I-20. REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN (Continuación)

Instrumentos	Dimensión sostenible	Incorporación medidas pesca selectiva; combinación cuotas armadores (concesiones de pesca transferibles, CPT). Ajuste de cuotas de cada buque a capturas probables; uso de "cuotas de capturas accesorias" como reservas en caso necesario. Posibilidad de adquirir cuotas de otro Estado miembro para evitar rebasamientos.
	RMS	Gestión y supervisión de actividades pesqueras por parte de las organizaciones de productores. Disposición de ayudas financieras para cumplimiento de PPC. Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) reforzado. Elaboración de planes plurianuales de gestión para racionalizar las capturas.
	Regionalización	Alcanzar rendimiento máximo sostenible en 2015. Planes de gestión de especies a largo plazo; enfoque basado en cuencas marinas. Medidas técnicas marco para determinadas especies.
Dimensión social	Aumento salarios medios. Reducción costes (por inversiones en equipos, apoyo a iniciativas empresariales, mejora organización mercados, énfasis innovación). Impulso a asesoramiento y formación profesional.	

Fuente: Comisión Europea, *Comunicación sobre la reforma de la Política Pesquera Común (PPC)* e información adicional.

Acuicultura

Con un avance medio anual del 6 por 100 en los últimos 10 años a nivel mundial, la acuicultura se ha posicionado como una actividad productiva clave para la seguridad alimentaria en los próximos años. A pesar de ello, esta capacidad de crecimiento no ha sido igual en todo el mundo y así, países como China, Indonesia e India, han liderado este desarrollo de la actividad acuícola, apoyados, en menor medida, por otras regiones del planeta como América Latina y el Caribe. En el otro extremo se encuentra Europa y dentro de ella España, donde la producción, después de un crecimiento inicial ha experimentado un estancamiento e inclusive, un retroceso, en la crianza de algunas especies.

En 2010, los datos ponen de relieve esta tendencia y se observa una disminución de la producción total de acuicultura de un 3,9 por 100. En el análisis por subsectores, el cultivo de peces, que representa un 21,7 por 100 de la producción total, es el que presenta mejores perspectivas, apoyado en el crecimiento de nuevas especies como la corvina y a la consolidación de los cultivos de otras como la dorada, la lubina, el rodaballo o la trucha arcoiris.

A pesar de este retroceso en términos productivos, las perspectivas del conjunto del sector siguen siendo positivas, apoyadas principalmente en el crecimiento de la demanda y el consumo de productos acuáticos en nuestro país y en las oportunidades que presenta España para su desarrollo, tanto en la vertiente marina como continental.

El sector sigue apostando con fuerza por la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación con el objetivo de consolidarse como un sector estratégico para las economías rurales y litorales. Este aspecto se ve reforzado por el importante esfuerzo realizado en términos económicos y humanos en la mejora de la competitividad del sector a través de la I+D+i en la última década en España, debiendo continuarse en esta senda a pesar del actual contexto de crisis y ajustes que está experimentando la sociedad española.

Así cobra especial relevancia el papel que la acuicultura juega y debe jugar en los próximos años, en la dinamización socioeconómica de numerosas zonas rurales y litorales en España y en la protección de la biodiversidad a través de la repoblación de nuestros ríos y costas. Todo ello debe asentarse en una buena planificación sectorial enmarcada en la gestión integrada de las zonas costeras, en el actual proceso de reforma de la Ley de Costas, que está teniendo lugar en el año 2012 y de manera fundamental en la mejora de la gobernanza y de los aspectos administrativos que inciden el desarrollo de esta actividad.

Solo así será posible, promover su desarrollo sostenible, manteniendo un cuidado equilibrio entre los pilares sociales, económico y ambientales, dentro de una buena gobernanza.

En esta misma línea incide la nueva PPC, aún en proceso de reforma y el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, que se está debatiendo en Bruselas, en una apuesta firme y decidida por el papel estratégico de la acuicultura para la Unión

Europea y en la necesidad de dotarla desde la Comisión y desde los Estados miembros de las herramientas y apoyos necesarios que posibiliten su desarrollo y aparejado a este la creación de riqueza, bienestar y empleo.

Uno de los requerimientos para la actividad acuícola que recoge más expresamente esta nueva política europea es el mandato a los Estados de elaborar un plan estratégico que guíe y apoye el desarrollo del sector. En este campo, España cuenta ya con cierto camino recorrido, con los trabajos que se vienen desarrollando en el sector de la acuicultura marina de peces. En los próximos años este trabajo debe completarse con la inclusión en la estrategia española de los sectores continentales y de cultivo de moluscos que no han sido contemplados en los trabajos desarrollados hasta la fecha.

En esta misma línea, esta planificación estratégica debe incorporar en su espíritu y planteamiento los principios del desarrollo sostenible, en consonancia con las políticas puestas en marcha recientemente en este ámbito, incorporando los principios y criterios en los que en los últimos años viene trabajando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente de la mano de la Fundación Observatorio Español de Acuicultura y con la colaboración del sector en su conjunto.

3.3.2. Industria y energía

Empujada por las ramas manufactureras, la industria lideró el crecimiento en 2011, con un avance medio interanual de su producción del 1,9 por 100, 1,3 puntos por encima del registrado en 2010. La senda positiva de crecimiento iniciada por el sector industrial en 2010 llegó hasta el tercer trimestre de 2011, momento a partir del cual no pudo hacer frente al fuerte deterioro de la demanda interna, cerrando el ejercicio con un descenso de la actividad del 0,4 por 100 en el último trimestre. En cuanto a la ocupación, la industria que había venido moderando el ritmo de destrucción de empleo⁹² a lo largo del año, registró un punto de inflexión en el cuarto trimestre, volviendo a aumentar el ritmo de destrucción de empleo hasta el 3,9 por 100.

La evolución de la producción industrial responde al deterioro de la demanda interna que se intensificó a finales de año como consecuencia del continuado empeoramiento del mercado laboral y del impacto de las medidas de austeridad. Estas últimas supusieron una menor inversión en obras públicas, lo que incidiría, además de en el propio sector de la construcción, en sus industrias auxiliares. Asimismo, la restricción crediticia que se agudizó a finales del año, dificultaría el acceso al crédito de las empresas industriales y de los hogares para la compra de bienes de consumo, sobre todo duraderos. El análisis del Índice de Producción Industrial (IPI) por destino económico de los bienes así lo revela con un descenso en la producción de este tipo de bienes del 12,5 por 100 (cuadro I-21). La producción de bienes intermedios y la de energía registraron igualmente un deterioro en sus índices de manera que en ambos casos

92. En términos de Contabilidad Nacional, medido como puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

CUADRO I-21. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, BASE 2005. CNAE-09, 2009-2011
(Tasas de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

	2009				2010				2011				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	anual
Índice general	-22,6	-18,6	-14,6	-5,6	0,3	2,9	-0,2	0,4	1,8	-1,1	-1,4	-5,0	-3,7
Bienes de equipo	-30,5	-24,7	-20,2	-10,3	-2,4	-1,7	-6,3	-3,2	3,0	2,5	2,6	-4,8	-6,3
Bienes intermedios	-30,2	-25,1	-19,4	-5,0	2,2	6,7	0,8	0,8	5,1	-2,8	-3,7	-7,0	-4,8
Energía	-10,0	-8,6	-7,2	-8,5	-0,7	1,5	4,2	5,1	0,3	-2,8	-5,2	-6,0	-5,3
Bienes de consumo	-12,6	-9,4	-8,6	-1,7	0,4	2,5	0,4	0,1	-1,5	-0,8	0,7	-2,2	-0,1
Bienes de consumo duraderos	-32,1	-30,9	-30,1	-15,5	-11,9	-3,2	-4,7	-9,6	-10,6	-11,0	-3,9	-14,4	-12,5
Bienes de consumo no duraderos	-9,2	-5,4	-5,2	0,4	2,0	3,2	0,9	1,3	-0,5	0,4	1,3	-0,7	1,3

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

pasaron de una evolución trimestral positiva en 2010 y primer trimestre de 2011 a descensos para el resto del año 2011.

Los bienes de equipo acusaron también ese cambio en la trayectoria de la actividad de manera que su índice retrocedió un 4,8 por 100 en el cuarto trimestre, mientras que a lo largo del ejercicio había registrado considerables incrementos en la producción. Dentro de este tipo de bienes destacan los retrocesos, a finales de año, en la fabricación de vehículos de motor y en la de elementos metálicos para la construcción.

Por ramas de producción, se observa que más de la mitad de las ramas empeoraron sus registros frente al año 2010, destacando las ramas de informática, electrónica y óptica, industrias extractivas, metalurgia y productos farmacéuticos (cuadro I-22). Sin embargo, otras avanzaron respecto al año anterior, entre las que destacan la de reparación e instalación de maquinarias y equipos y la fabricación de maquinaria de uso general.

CUADRO I-22. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, BASE 2005.

CNAE-09, 2004-2011

(Tasas de variación media interanual)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Peso %
Industrias extractivas	-4,7	-4,0	2,9	0,9	-13,7	-24,3	4,4	-14,6	1,8
Industria manufacturera	1,5	-0,3	4,0	2,5	-7,8	-17,0	0,6	-1,4	89,0
Alimentación	2,8	1,8	0,3	2,1	-1,0	-0,7	2,1	-0,1	10,7
Bebidas	0,2	0,8	1,3	0,3	0,8	-5,0	-5,8	-2,1	3,3
Tabaco	-16,5	-2,6	-15,2	2,3	-2,6	-11,9	-4,9	-4,9	0,4
Textil	-5,8	-11,3	-3,4	-4,5	-16,9	-20,9	7,1	-2,4	1,7
Confección	-3,4	-9,9	-2,5	-1,5	-8,4	-19,7	-10,0	-12,2	1,8
Cuero y calzado	-13,6	-13,9	-5,9	-8,9	-7,5	-20,2	2,1	5,0	0,9
Madera	1,6	-2,0	1,8	-3,0	-21,6	-25,0	-7,1	-5,3	2,1
Papel	2,4	-0,5	1,3	1,6	-1,8	-9,1	5,0	0,7	2,6
Edición	8,3	8,6	0,7	5,2	-10,9	-12,6	0,7	3,8	2,3
Coquerías y refino de petróleo	6,2	2,7	1,9	-1,7	4,0	-10,4	0,8	-0,7	3,5
Química	0,8	0,6	1,4	2,3	-5,3	-1,9	4,8	0,2	5,8
Productos farmacéuticos	-5,2	-1,0	9,8	7,2	7,8	0,0	9,5	-1,3	2,4
Caucho y plásticos	2,8	0,7	2,1	2,1	-10,7	-16,9	8,1	-1,5	3,4
Otros minerales no metálicos	0,8	2,0	4,0	-1,2	-21,1	-29,0	-5,1	-8,6	8,1
Metalurgia	6,2	-2,2	6,2	0,7	-6,6	-24,4	11,5	0,4	4,3
Productos metálicos	0,8	5,0	4,5	4,4	-9,6	-23,3	-6,4	-1,3	10,7
Informática, electrónica y óptica	-0,6	-8,4	3,8	6,9	2,9	-26,3	3,0	-19,4	1,6
Material eléctrico	4,1	-1,0	11,2	2,7	-6,3	-26,9	-2,7	-1,3	3,7
Maquinaria y equipo	4,0	-0,6	14,7	9,4	-8,7	-26,7	-4,3	6,1	5,4
Vehículos de motor	2,2	-5,4	5,0	3,6	-14,7	-28,0	12,2	4,9	7,4
Otro material de transporte	-2,7	0,5	0,4	7,1	5,8	-12,4	-11,6	-14,9	2,1
Muebles	-1,2	0,2	8,7	4,7	-19,7	-30,4	-8,7	-9,4	2,8
Otras industrias manufactureras	-3,3	-4,5	3,5	0,2	-7,7	-16,4	5,5	0,0	1,8
Reparación e instalación maquinaria	39,1	-17,6	53,4	-5,5	8,8	-16,8	-19,0	-5,2	0,3
Suministro energético	7,0	4,0	0,6	2,0	1,1	-7,6	2,9	-3,6	9,2

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

No obstante, el perfil trimestral de los registros del IPI indica que todas las ramas de actividad, salvo las de la industria extractiva del carbón, las bebidas y el tabaco, empeoraron a lo largo del año, algunas profundizando sus caídas y otras moderando sus tasas de crecimiento.

Sector de la automoción

Aunque de modo agregado para 2011, la producción de vehículos de motor medida a través del IPI experimentó un aumento del 4,9 por 100, el análisis trimestral muestra un deterioro gradual de la actividad, de modo que en el cuarto trimestre la producción de este subsector industrial descendió un 3,0 por 100 en términos interanuales.

El sector de la automoción revela una especial sensibilidad a la fase baja del ciclo, por lo que durante 2011, el deterioro de la demanda de bienes de consumo duradero⁹³ y la eliminación de los estímulos públicos tanto españoles como de los principales socios comunitarios, estos últimos centrados en los vehículos de gama baja, afectaron a los resultados del sector.

Según estimaciones de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), el sector produjo 2.353.682 vehículos durante 2011, un 1,4 por 100 menos que en 2010. A pesar de ello España siguió siendo, por tercer año consecutivo, el segundo mayor país productor de vehículos de la Unión Europea, solo por detrás de Alemania⁹⁴, y el octavo a nivel mundial⁹⁵.

La caída en la producción fue debida al descenso en el número de turismos fabricados durante 2011, un 4,9 por 100 menos, como resultado de la débil demanda tanto interna como de los principales socios comerciales españoles. Por su parte, los vehículos industriales aumentaron sustancialmente su producción un 12,3 por 100 más que en 2010, que podrían haber respondido a las perspectivas de recuperación de la actividad económica y empresarial en los primeros meses de 2011. De hecho, España volvió a ocupar en 2011 el primer puesto de los productores comunitarios de vehículos industriales.

Como corresponde a su elevada vocación exportadora, el sector del automóvil destinó el 90 por 100 de la producción a los mercados exteriores. Esta orientación internacional de la producción permitió hacer frente a la debilidad del mercado español, donde las matriculaciones de turismos descendieron un 17,7 por 100 en términos interanuales y las de los vehículos industriales de carga un 7,6 por 100.

93. Véase epígrafe I.3.5.1.

94. Alemania produjo un total de 6.304.457 unidades, seguida de España con 2.353.682 vehículos y en tercer lugar, Francia con 2.294.889 unidades. En el contexto europeo y dada la situación de crisis económica destacaron los avances de la producción en la República Checa que ocupó el quinto lugar con una producción de 1.199.834 unidades, lo que supone un crecimiento del 11,5 por 100 o de Polonia con 846.500 vehículos producidos en 2011.

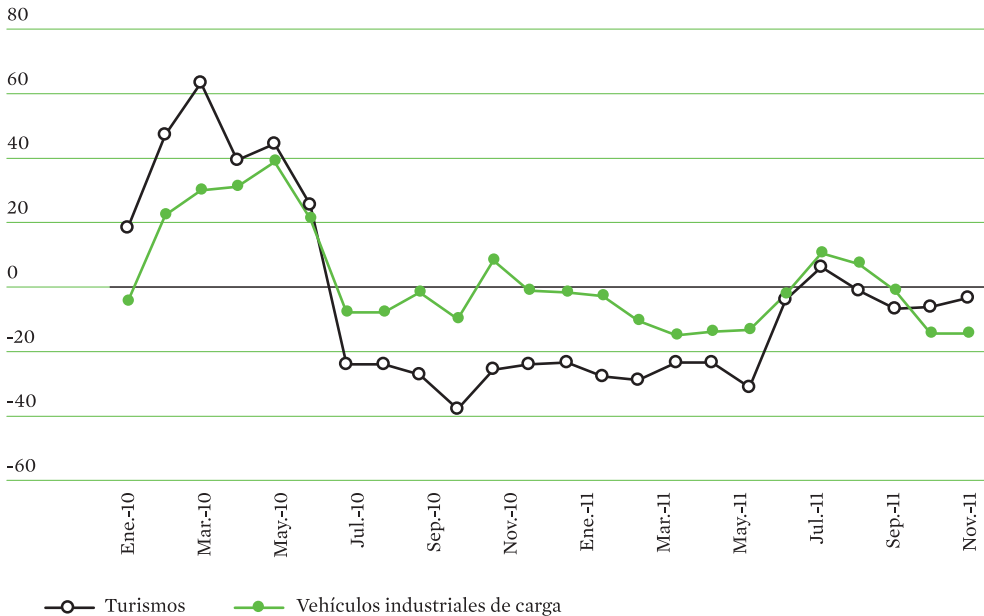
95. Según los datos de la International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (OICA).

La trayectoria a lo largo del año fue diferente por segmentos (gráfico I-6). Así la venta de turismos descendió durante los dos primeros trimestres del año más de un 25 por 100 en términos interanuales, sufriendo un claro efecto de base respecto a las matriculaciones en los mismos meses de 2010 que habían avanzado fuertemente gracias a las medidas públicas de apoyo y al adelanto de las compras ante la subida del IVA anunciada para el verano de 2010. En la segunda mitad del año suavizó su caída.

Las matriculaciones de vehículos industriales, por su parte, revelaron un descenso de las ventas cada vez mayor a medida que pasaban los meses, de modo que a finales de 2011, cerrarían con una caída interanual del 10,4 por 100.

Los recortes presupuestarios previstos para 2012 afectarán sin duda al logro de los objetivos planteados en el Plan integral de política industrial presentado en 2010. En dicho Plan se contemplaba un programa de apoyo específico al fomento de la competitividad del sector del automóvil, considerado entre los sectores estratégicos de la economía española, tanto por su peso en el tejido industrial, en términos de producción y de empleo como, sobre todo, por su marcado carácter exportador y, por consiguiente, clave en los resultados de las cuentas con el exterior. La austeridad fiscal afectará a la instrumentación de dicho programa y a la

GRÁFICO I-6. MATRICULACIONES DE VEHÍCULOS POR SEGMENTOS, 2010-2011
(Tasas de variación interanual)



Fuente: ANFAC.

estrategia integral del vehículo eléctrico que preveían un gasto de casi cuatro mil millones de euros.

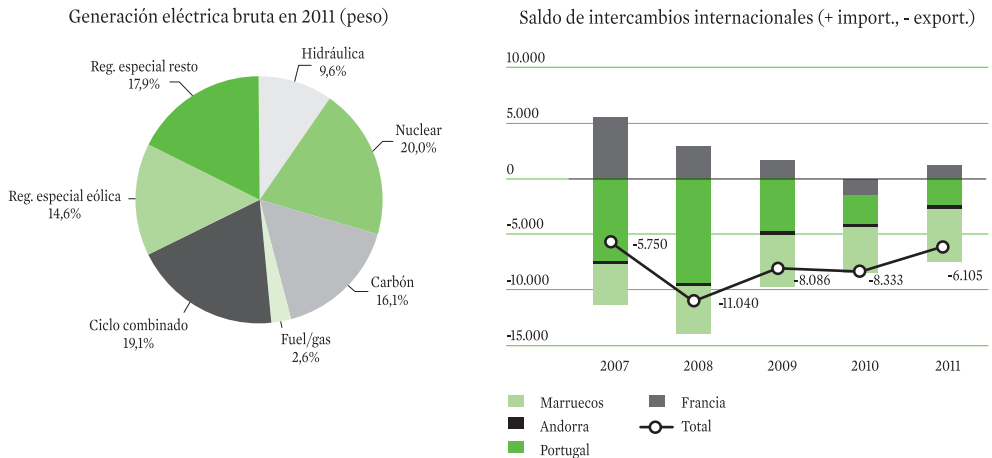
Energía

El IPI de productos energéticos disminuyó en 2011 un 5,3 por 100, con un importante deterioro a lo largo de los trimestres, de modo que iniciaría el ejercicio con un crecimiento interanual del 0,3 en el primer trimestre y lo finalizaría con una caída del 6,0 por 100.

El consumo eléctrico total, peninsular y extrapeninsular, descendió un 2,0 por 100, de manera que al finalizar el año 2011 la demanda alcanzó los 270.361 GWh. La demanda se cubrió en un 66,4 por 100 por el régimen ordinario (gráfico I-7), en concreto, la nuclear aportó el 20,0 por 100, seguida de la energía de ciclo combinado que cubrió un 19,1 por 100 y el carbón que elevó su contribución al 16,1 por 100, cerca de 7 puntos porcentuales más que en 2010.

La generación del régimen especial⁹⁶ estuvo liderada nuevamente por la energía eólica, lo que le permitió cubrir el 14,6 por 100 de la demanda, alcanzando prácticamente el mismo nivel que el año anterior. Nuevamente, el saldo de los intercambios internacionales fue exportador, aunque en 2011 empeoró respecto al ejercicio anterior a causa de que el saldo con Francia volvió a ser importador neto.

GRÁFICO I-7. BALANCE ELÉCTRICO



Fuente: Red Eléctrica Española, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2011*.

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

Por lo que respecta a los hidrocarburos⁹⁷, frente al crecimiento del año anterior, el consumo de productos petrolíferos cayó un 4,2 por 100 en 2011. La menor intensidad en el consumo de petróleo para el conjunto del año respondería más a aspectos como la debilidad de la demanda interna dada la menor actividad económica, las elevadas temperaturas a lo largo del año y a la competencia de otras energías, que al aumento de los precios de los hidrocarburos a lo largo de 2011, puesto que el consumo de carburantes, suele presentar una escasa elasticidad precio.

En efecto, los precios medios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción aumentaron, en términos interanuales de diciembre de 2011, hasta alcanzar 129,7 y 129,5 céntimos de euros el litro, respectivamente. A pesar del avance en los precios de ambos tipos de combustible, todavía los precios de venta al público españoles son inferiores a la media comunitaria, fundamentalmente por la menor fiscalidad que les afecta, en concreto en cuanto a los impuestos especiales (cuadro I-23).

Respecto al gas natural, tanto el consumo convencional y, sobre todo, el destinado a la generación eléctrica retrocedieron en 2011, de manera que la demanda de gas natural del mercado español alcanzaría los 377.000 GWh, un 6,6 por 100 menos que en 2010. Detrás de esta caída están las elevadas temperaturas medias del año, la creciente competencia de las energías renovables y, principalmente, la debilidad de los sectores intensamente consumidores de gas como el de la producción cerámica y el metalmecánica.

CUADRO I-23. SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2011

(Céntimos de euro/litro, media mensual)

	España	Holanda	Alemania	Francia	Reino Unido	Italia	Portugal	Dinamarca	Media UE14*	Diferenc. vs. España
Gasolina 95 IO										
PVP	129,7	161,6	150,4	148,5	156,4	163,9	152,2	157,9	154,8	-25,1
IVA	19,8	25,8	24,0	24,3	26,1	28,4	28,5	31,6	26,2	-6,5
IE	44,3	72,4	65,5	61,1	68,3	67,5	58,3	57,2	65,3	-21,0
PAI	65,6	63,4	60,9	63,0	62,0	67,9	65,4	69,1	63,2	2,4
Gasóleo de automoción										
PVP	129,5	138,1	140,4	137,3	166,2	161,0	140,2	143,1	147,0	-17,5
IVA	19,8	22,0	22,4	22,5	27,7	27,9	26,2	28,6	24,8	-5,0
IE	34,6	43,0	47,0	43,7	68,3	55,3	36,4	39,2	49,3	-14,7
PAI	75,2	73,1	71,0	71,1	70,2	77,7	77,6	75,3	72,9	2,3

* No incluye a España.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos, diciembre 2011*.

97. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos, diciembre 2011*.

En el ámbito normativo, en noviembre de 2011, se aprobó el documento de la Planificación energética indicativa, según lo dispuesto en la Ley de Economía sostenible, y el Plan de energías renovables 2011-2020. Este último plantea como objetivo, en línea con la normativa comunitaria, que en 2020

Obstáculos al desarrollo de las energías renovables. El déficit tarifario

las fuentes renovables cubran el 20 por 100 del consumo final bruto de energía en España. La planificación indicativa recoge las previsiones sobre el comportamiento futuro de la demanda y los recursos necesarios para satisfacerla, la evolución de las condiciones del mercado para garantizar el suministro y los criterios de protección ambiental.

Sin embargo, el desarrollo de las fuentes de energías renovables para atender a los objetivos previstos en el Plan aprobado en noviembre, y que suponen la continuación coherente del Plan de energías renovables 2005-2010, ha traído consigo un aumento de los costes regulados para el sistema eléctrico español, a través de los pagos o las primas asociadas al desarrollo de las tecnologías solar termoeléctrica y solar fotovoltaica. Este aumento de los costes regulados, junto a la renuncia desde el ejercicio 2000 de incrementar las tarifas eléctricas, han originado lo que se ha denominado déficit de tarifa.

A finales de 2011 el déficit de tarifa ascendía a 22.678 millones de euros, más de un 2 por 100 del PIB. En primera instancia este déficit ha sido asumido por las empresas eléctricas pero se prevé su cesión a terceros, principalmente a través de una titulación de esa deuda. Así, a lo largo de 2011, se cedió al fondo de amortización del déficit eléctrico (FADE) 9.540 millones de euros, a través de la emisión de bonos de diversos vencimientos, con un tipo de interés medio del 5,6 por 100 y con garantía del Estado. Esto se suma a lo cedido en periodos anteriores, de manera que, a finales de ejercicio quedaba pendiente de ceder 8.814 millones de euros, déficit todavía en manos de las empresas eléctricas.

En los primeros meses de 2012, se puso de manifiesto que el abultado y creciente déficit de tarifa⁹⁸ y su necesaria financiación resultaban insostenibles dados los graves problemas del sistema financiero, la situación de las cuentas públicas y las dificultades de financiación exterior de la economía española. De este modo, con el objetivo de resolver una parte del problema en la generación del déficit tarifario, se aprobó el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero⁹⁹, por el que se establece la supresión de los

98. El Real Decreto-ley 6/2009 de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, estableció límites para acotar el incremento del déficit tarifario. Establecía que a partir de 2013 debía regir el principio de suficiencia de los peajes de acceso para satisfacer la totalidad de los costes de las actividades reguladas, de ese modo, a partir de dicho momento, no podría aparecer déficit tarifario. El déficit de tarifa aumentó significativamente durante 2010 por la caída significativa de la demanda y el incremento en la producción eléctrica a partir de fuentes renovables por las favorables condiciones climatológicas; el Real Decreto-ley 14/2010 trató de abordar la corrección del referido déficit tarifario del sistema eléctrico, pero no fue suficiente.

99. Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

regímenes económicos incentivadores para ciertas instalaciones de régimen especial y para las de régimen ordinario de las mismas tecnologías, con el objetivo de reducir el déficit tarifario que afecta al sistema eléctrico.

Sin embargo, esta medida puntual no resuelve el problema de la financiación del déficit de tarifa ya existente y subraya la necesidad de llevar a cabo una completa revisión de la regulación eléctrica española, en especial de los costes regulados y de las tarifas aplicadas. Además de la viabilidad económica de la actividad, una nueva regulación del mercado eléctrico deberá tener en cuenta el impacto social y económico de cualquier aumento de la tarifa eléctrica dado el contexto de crisis económica; además, deberá promover el desarrollo de unas energías renovables que garanticen un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental y económico por los efectos positivos en términos de independencia energética, mejora de la balanza de pagos e incluso promoción de actividades innovadoras en las que España ha mostrado ser un referente mundial.

3.3.3. Construcción

El proceso de ajuste del sector de la construcción se extendió a lo largo de 2011 pero a un ritmo más atemperado, de modo que en términos interanuales su VAB descendió un 3,8 por 100, cuatro puntos menos que la caída de 2010. Sin embargo, de acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral, el ritmo de destrucción de empleo¹⁰⁰, fue superior, un -4,6 por 100 para el conjunto del año, revelando una trayectoria trimestral de notable deterioro, ya que en términos interanuales en el cuarto trimestre el descenso era del 18,5 por 100.

El IPI de la construcción elaborado por el Ministerio de Fomento corrobora la moderación en el ritmo de la caída de la actividad del sector, de modo que en 2011 descendió un 14,5 por 100, 5,8 puntos por debajo del descenso en 2010. Desde una perspectiva trimestral, la caída fue moderando su ritmo de manera gradual y llegó a crecer en el tercer trimestre gracias a los trabajos realizados por las empresas en edificación.

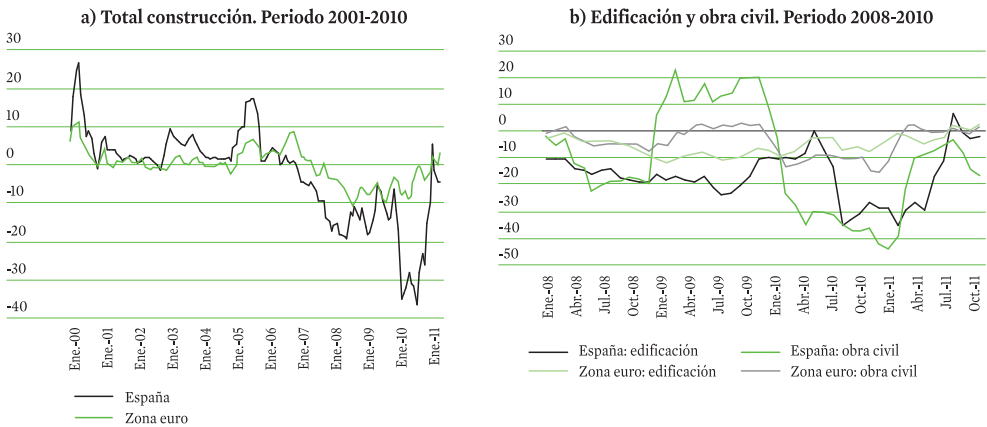
En términos comparados, el descenso de la producción del sector en 2011 en España fue 10,1 puntos superior a la caída en la zona euro, donde el descenso medio anual fue de 1,4 por 100 (gráfico I-8 a). Considerando el periodo completo de crecimiento y crisis se observa como el avance de la producción del sector en España fue más intenso que en la zona euro durante el periodo de expansión, lo que ha llevado a ajustes más fuertes en el periodo de crisis.

Desde el inicio del periodo de crisis, la producción del sector de la construcción español en edificación se desplomó, mostrando una mayor intensidad frente al descenso de este subsector en los países de la zona euro. Además, inicialmente en España, frente

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

a los socios de la UEM, se apostó por sostener la producción del sector a través de la inversión en obra pública con el objetivo de atenuar el descenso más intenso de la producción dedicada a la edificación. Tendencia que por el contrario se invierte a partir del primer trimestre de 2010, de modo que, el descenso de la obra civil en España fue muy superior al de los países de la zona euro (gráfico I-8 b).

GRÁFICO I-8. ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO
(Tasas de variación anual)



Fuente: Eurostat.

Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación, que es un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que la superficie total visada destinada a obra nueva fue en 2011 de 19.958.064 metros cuadrados, un 18,6 por 100 menos que en 2010 y acumula una caída del 160,3 por 100 en los últimos cinco años. Los datos trimestrales revelan un agravamiento de la caída en términos interanuales de las superficies visadas, de modo que, durante el primer trimestre, el retroceso fue del 9,7 por 100 y el cuarto trimestre descendió un 28,4 por 100. La caída afectó tanto a la edificación residencial, que representa el 71,2 por 100 de la superficie visada para edificación y que descendió en 2011 un 13,3 por 100, como la no residencial, que retrocedió un 29,1 por 100.

El ajuste que el sector ha realizado en la rama de edificación desde el inicio de la crisis, medido a través de la caída de la superficie visada, alcanzó a finales de 2011 el 138,0 por 100; pero reveló una intensidad y un ritmo diferente entre sus dos subramas. Así, la corrección de la rama de edificación residencial fue más intensa en los primeros años y se ha ido moderando hasta 2011, lo que le ha llevado a acumular un descenso total de la superficie visada del 142,6 por 100. La edificación no residencial se

redujo inicialmente a un ritmo fuerte pero menor, sin embargo en el ejercicio 2011 intensifica su descenso, y acumula desde 2008 una caída del 111,0 por 100. La evolución de la edificación no residencial parece indicar, que el agravamiento de la crisis económica que afecta negativamente a la inversión empresarial en este tipo de obras, se ha sumado al ajuste que el sector viene realizando desde 2008.

En 2011 continuó la caída de las obras promovidas por el sector público. La licitación oficial fue de 11.786,8 millones de euros, un 46,2 por 100 menos que la licitación realizada un año antes. Tanto las obras públicas de edificación que representan una tercera parte de la obra pública como las obras de ingeniería civil, que son las otras dos terceras partes, mostraron importantes descensos en sus valores de licitación, un 47,8 y un 40,1 por 100, respectivamente. El menor volumen de obras de ingeniería civil se extendió en 2011 a todo tipo de obras, excepto las realizadas en infraestructuras de telecomunicaciones¹⁰¹. El descenso del 55,6 por 100 de la inversión en carreteras y vías urbanas, que supone casi la tercera parte de la licitación en obras de ingeniería civil, tuvo un impacto muy negativo en la actividad del sector. Con esta nueva caída en la inversión en carreteras y vías urbanas, la inversión pública en este ámbito es solo una cuarta parte de la que se realizaba al inicio de la crisis. La otra gran partida de licitación en ingeniería civil¹⁰², la realizada en infraestructuras ferroviarias, descendió solo un 3,4 por 100, tras el enorme ajuste realizado en 2010 (-64,9 por 100).

Estos resultados responden a los importantes descensos de la licitación pública tanto de las comunidades autónomas, un 60,9 por 100, como de la administración local¹⁰³, un 64,0 por 100, que suponen conjuntamente el 55,0 por 100 de la licitación total en 2011. De hecho, el aumento de la licitación de la Administración central, 14,9 por 100, principalmente del Ministerio de Fomento, compensó escasamente la caída de la inversión de los agentes territoriales.

Desde 2008, la reducción de la licitación oficial ha sido considerable, a pesar de que en los primeros compases de la crisis hubo un esfuerzo público por mantener la actividad constructora. La licitación pública se ha reducido unos 26.000 millones de euros en los últimos tres años, 20.000 de los cuales corresponden a inversión en obras de ingeniería civil. Teniendo en cuenta el impacto que las infraestructuras físicas tienen sobre la productividad, este descenso podría afectar negativamente a la capacidad competitiva de la economía española en el medio plazo.

101. A pesar de que la licitación pública para obras en infraestructuras de telecomunicaciones aumentó un 131 por 100, su impacto sobre la licitación total es muy escaso puesto que solo representa un 4 por 100 del total.

102. En 2011, un 39,9 por 100 de la licitación pública en obra de ingeniería civil se destinaba a obras de infraestructura ferroviaria.

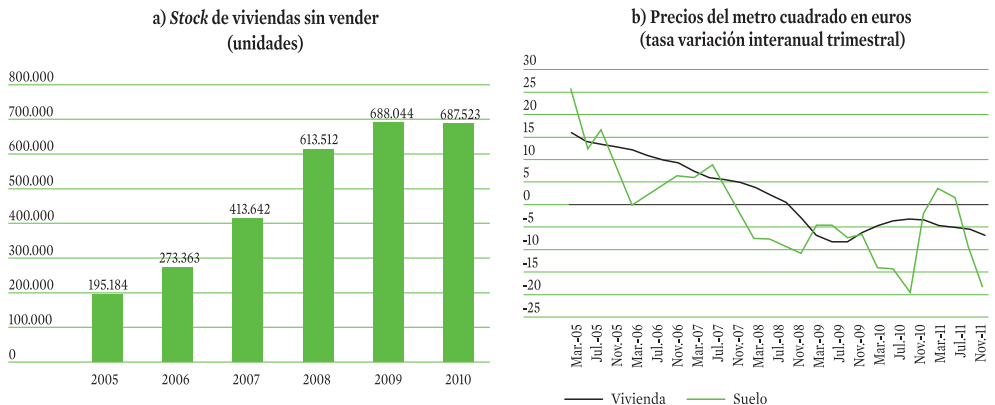
103. Incluye diputaciones, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos.

Las graves consecuencias que el ajuste del sector de la construcción tiene sobre el nivel de ocupación y, en general, sobre la actividad productiva generan una creciente preocupación sobre el recorrido que aún le pueda quedar tanto en términos de VAB como de empleo, así como sobre su intensidad.

La evolución del *stock* de viviendas nuevas sin vender, permite, con las debidas cautelas¹⁰⁴, revelar el recorrido que aún le queda al ajuste de la construcción residencial. De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, en 2010 el *stock* de vivienda sin vender alcanzó las 687.523 viviendas, lo que redujo en algo más de 500 las existentes en 2009 (gráfico I-9 a). Aunque los incentivos fiscales parecieron tener un efecto escaso, pudieron haber facilitado la absorción de las más de 200.000 viviendas que se acabaron ese mismo año y que habrían incrementado el *stock* de 2010. En cuanto a la distribución geográfica del *stock*, más de la mitad de las viviendas sin vender se concentra en solo tres comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña, y son principalmente segundas residencias.

En 2011, según las estadísticas del Ministerio de Fomento¹⁰⁵, se habrían finalizado 167.914 viviendas, la mayor parte de ellas de promoción privada. Esta mayor oferta será difícil de absorber puesto que las posibilidades de compraventa, al menos por parte de los hogares españoles, son menores dado el contexto de recesión, de paro y de falta de crédito.

GRÁFICO I-9. STOCK DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE Y DE SUELO



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

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

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

Además, el escaso descenso que presentan los precios de la vivienda, dificulta la absorción de dicho *stock* (gráfico I-9 b). Según los cálculos del Banco de España¹⁰⁶, desde los precios máximos alcanzados en 2007, la vivienda acumulaba en 2010 un descenso de alrededor del 15 por 100 en términos reales y deberían descender al menos otros 15 puntos porcentuales más para concluir el ajuste¹⁰⁷, prolongándose probablemente hasta 2013. En el ritmo e intensidad del ajuste de precios de la vivienda nueva y del suelo, influye directamente el hecho de que las entidades financieras acumulen ambos tipos de activos en sus balances; hasta que no sean vendidos no se conocerá exactamente su valor de mercado y, con ello, el deterioro real del balance de las entidades¹⁰⁸.

En definitiva, las perspectivas sobre la evolución del sector en el corto y medio plazo son poco halagüeñas, lo que resulta especialmente grave teniendo en cuenta su efecto de arrastre sobre otras ramas económicas. Por el lado de la oferta, cabe subrayar que el sector de la construcción, que se caracteriza por trabajar con un elevado nivel de endeudamiento, ha sufrido en mayor grado, como no podría ser de otra manera, la contracción crediticia ejercida por parte de las entidades financieras, un 14,0 por 100 en 2011. A ello se suma la subida de los costes de edificación cuyo índice avanzó en 2011 un 3,3 por 100.

Por el lado de la demanda, la elevada tasa de paro, la restricción crediticia ejercida sobre los hogares (aún con bajos tipos de interés) o la esperada mayor corrección de los precios del *stock* de viviendas sin vender afectan negativamente a la compra de vivienda, al menos en el corto o medio plazo. Por su parte, la demanda de construcción no residencial estrechamente vinculada a la actividad empresarial tampoco ofrece unas perspectivas muy favorables. La contracción del crédito, el débil crecimiento económico y las pobres expectativas de negocio disuaden al tejido empresarial a la hora de invertir en este tipo de activos.

La obra pública tampoco ofrece una demanda alternativa y/o complementaria para el sector, a la luz de los sustanciales recortes de gasto público en inversión que se plantean en los presupuestos del Estado para 2012¹⁰⁹. En definitiva, el efecto de la menor financiación sobre la iniciativa privada junto al importante descenso de la inversión en obra pública prevista para 2012 hacen prever otro año de caídas en la actividad.

3.3.4. Servicios

El VAB del sector servicios registró un crecimiento para el conjunto de 2011 del 1,1 por 100, tres puntos por debajo del avance del año anterior, y que resume el perfil trimestral de moderación que mostró la producción terciaria a lo largo del ejercicio. En

106. Intervención del Director General del Servicio de Estudios del Banco de España el 15 de junio de 2011 ante la Societat Catalana d'Economia.

107. Considerando que el mismo tiene una relativa similitud a las correcciones sufridas anteriormente, concretamente en dos: tras los máximos marcados en 1979 o los marcados en 1991.

108. Véase epígrafe I.3.4.

109. Véase epígrafe I.3.9.

cuanto a la ocupación, medida en términos de puestos de trabajo equivalente, se observa que como media conjunto del año los servicios destruyeron empleos a un ritmo inferior al del año anterior, llegando incluso a crear empleo en el segundo trimestre. Sin embargo, el deterioro de la actividad a final de año se saldó con un mayor descenso en la ocupación en el sector servicios en el cuarto trimestre.

Aunque en términos de contabilidad nacional trimestral se podría concluir que el impacto de la crisis sobre el sector servicios está siendo moderada, un acercamiento más detallado a los resultados del sector pondrían de manifiesto la gravedad de la situación en determinadas ramas del sector terciario, siendo la más afectada la de distribución comercial.

Según los indicadores de actividad del sector servicios del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondientes a 2011, la cifra de negocios del sector disminuyó un 1,3 por 100 respecto al conjunto del año 2010. El sector de la distribución comercial y el de servicios relacionados con las actividades de información y comunicación fueron los que explicaron este deterioro. El resto de ramas consiguió mejorar sus ventas respecto al ejercicio anterior, destacando las relacionadas con las actividades de transporte y almacenamiento, gracias al transporte terrestre de pasajeros, al ferrocarril y a otras actividades anexas cuyas cifras de negocio crecieron en 2011. Los servicios avanzados a empresas, que en los últimos tres años habían reducido sus ventas considerablemente, en parte por el impacto del ajuste del sector de la construcción y los servicios asociados, aumentan su cifra de negocios en 2011.

Tras el ligero repunte de la actividad del sector comercio en 2010, que parecía responder a unas crecientes expectativas de recuperación¹¹⁰, en 2011 el índice de ventas del comercio descendió un 2,3 por 100.

*Retrosceso de la
distribución comercial*

La caída de ventas en 2011, respondería a la desaparición de las medidas públicas de apoyo a la venta de automóviles y a que en 2010 se produjo un adelanto de las compras por la subida del IVA. De hecho, el mayor descenso se ha dado en la venta de vehículos y motocicletas, que en 2011, cayó un 10,3 por 100, pero además, resulta reseñable el descenso de las compraventas de equipos informáticos, que respondería a la caída del consumo de bienes duraderos.

Las ventas minoristas también se redujeron en 2011 un 1,8 por 100, tras el ligero crecimiento manifestado un año antes y según el índice específico de comercio al por menor¹¹¹ las ventas descendieron un 5,8 por 100. El análisis por productos de la caída

110. La evolución al alza del comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en 2010, habría sido un indicador de que el sector mantenía unas expectativas favorables sobre el inicio de la recuperación.

111. Tal y como se recoge en la metodología del INE sobre los índices de comercio al por menor, estos tienen por objeto conocer las características fundamentales de las empresas dedicadas al ejercicio del comercio minorista en España, que permitan medir, a corto plazo, la evolución de la actividad del sector.

CUADRO I-24. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2008-2011
(Tasas de variación media interanual)

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

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

de las ventas al por menor (gráfico I-10 a), revela que los mayores descensos se dieron en las ventas de productos no alimentarios, destacando el de las ventas de equipo del hogar. Esto responde a la menor renta disponible de los hogares y a las mayores dificultades para gestionar estas compras a través de operaciones de crédito al consumo.

Todo los modos de distribución sufrieron descensos en sus ventas en 2011 (gráfico I-10 b), todas por encima de un 7,0 por 100, salvo para las grandes cadenas de distribución que solo redujeron sus ventas un 0,8 por 100, y que desde el inicio de la crisis están mostrando una mayor resistencia al deterioro de la coyuntura, quizá por su mayor orientación a los productos alimentarios que, en gran medida son bienes de primera necesidad de los hogares.

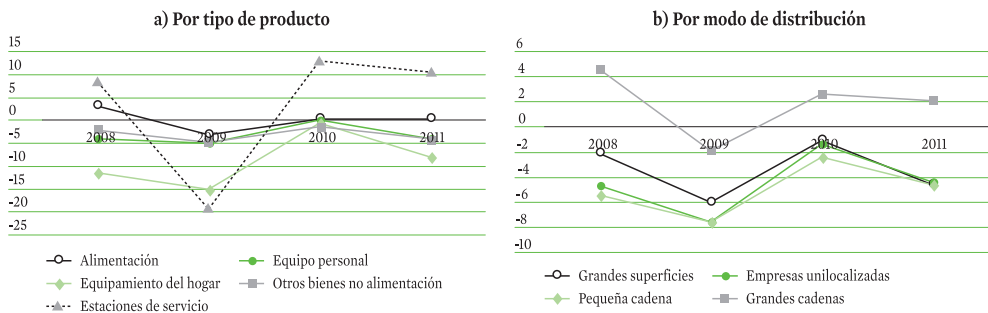
Frente al resto de los servicios, el turismo experimentó en 2011 una considerable recuperación con un aumento en el número de turistas del 7,6 por 100, hasta alcanzar los 56,7 millones, y del gasto turístico, en un 7,9 por 100 (cuadro I-25). Ambas variables determinan un aumento del gasto por turista del 0,2 por 100 hasta los 933,6 euros.

Desde una perspectiva coyuntural, el aumento de visitantes extranjeros en España respondió al escaso atractivo de los países mediterráneos del norte de África como destino turístico dada su inestabilidad política¹¹². El 55,0 por 100 de los turistas procedieron de Reino Unido, Alemania y Francia, avanzando en su número respecto a 2010. Diferencialmente, fueron los turistas británicos los que más aportaron al aumento general del número de turistas y las Islas Canarias fueron su principal destino. Prácticamente, todas las comunidades autónomas crecieron como destinos turísticos respecto a 2010, destacando el avance de Canarias, Baleares y Cataluña.

Recuperación del sector turismo en 2011

GRÁFICO I-10. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2011

(Variación interanual media de diciembre)



Fuente: INE.

112. Instituto de Estudios Turísticos, *Balance del turismo*, año 2011.

CUADRO I-25. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	2010-2011	Balance 2008-2011 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (IET)						
Visitantes extranjeros	97.669.791	91.899.197	93.744.178	99.867.025	6,5	2,2
Turistas	57.192.014	52.177.640	52.676.973	56.694.298	7,6	-0,9
Excursionistas	40.477.777	39.721.557	41.067.205	43.172.727	5,1	6,7
Encuesta en gasto turístico (IET)						
Turistas (mill. euros)	51.694	47.962	48.926	52.796	7,9	2,1
Movimientos turísticos de los españoles (IET)						
Total viajes	168.843.820	167.012.614	157.856.547	147.621.516	-6,5	-12,6
Viajes al extranjero	11.229.275	12.017.308	12.379.127	12.261.197	-1,0	9,2
Viajes dentro de España	157.614.545	154.995.306	145.477.420	135.360.319	-7,0	-14,1
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)						
Ocupación hotelera						
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	82.998.875	77.140.322	81.888.869	85.418.562	4,3	2,9
Pernotaciones (residentes y no residentes)	268.551.835	250.984.811	267.163.480	286.637.377	7,3	6,7
Establecimientos	14.695	14.824	14.837	14.981	1,0	1,9
Grado de ocupación (%)	53,5	49,3	51,0	53,5	5,0	0,1
Ocupación en acampamentos turísticos						
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.260.902	6.179.614	6.115.058	6.188.761	1,2	-1,2
Pernotaciones (residentes y no residentes)	31.070.450	30.519.277	30.809.194	31.640.610	2,7	1,8
Establecimientos	731	741	736	736	0,0	0,7
Grado de ocupación (%)	37,7	36,5	38,9	36,9	-5,2	-2,1
Ocupación en apartamentos turísticos						
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	8.272.159	7.640.329	8.149.319	8.777.391	7,7	6,1
Pernotaciones (residentes y no residentes)	68.349.030	59.129.927	59.291.298	63.503.914	7,1	-7,1
Establecimientos	125.327	124.419	120.823	118.357	-2,0	-5,6
Grado de ocupación (%)	41,7	36,3	37,0	39,7	7,3	-4,9
Ocupación en alojamientos de turismo rural						
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	2.623.361	2.714.260	2.647.378	2.714.792	2,5	3,5
Pernotaciones (residentes y no residentes)	7.843.919	7.920.428	7.615.981	7.690.308	1,0	-2,0
Establecimientos	12.794	13.886	14.320	15.034	5,0	17,5
Grado de ocupación (%)	18,4	17,0	15,7	15,1	-3,9	-18,0

CUADRO I-25. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2008-2011 (Continuación)

	2008	2009	2010	2011	2010-2011	2008-2011 (%)
Balanza de pagos (Banco de España)						
Ingresos por turismo (millones de euros)	41.901	38.125	39.621	43.026	8,6	2,7
Pagos por turismo (millones de euros)	13.834	12.086	12.663	12.422	-1,9	-10,2
Saldo por turismo (millones de euros)	28.067	26.039	26.958	30.604	13,5	9,0
Cobertura de déficit comercial (%)	32,8	62,6	56,4	77,1	36,6	135,1
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)						
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	1.959.557	1.917.405	1.932.224	1.948.374	0,8	-0,6
Hostelería y agencias de viaje	1.364.045	1.318.090	1.330.924	1.345.076	1,1	-1,4
Servicios de alojamiento	279.124	258.843	259.187	261.132	0,8	-6,4
Servicios de comidas y bebidas	1.024.718	1.001.540	1.017.574	1.031.025	1,3	0,6
Agencias de viajes/operadores turísticos	60.203	57.707	54.163	52.919	-2,3	-12,1

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

El dinamismo del sector turístico español se sostiene principalmente por la demanda internacional de este tipo de servicios. En efecto, el deterioro mostrado por la demanda interna, se trasladó a la demanda interna de servicios turísticos, de modo que, en 2011 continuó el descenso en el número de viajes realizados por los españoles. Desde el inicio de la crisis el número de viajes realizados por españoles ha caído un 12,6 por 100. No obstante, hay que subrayar que la caída ha sido sostenida desde 2008 para los viajes de turismo interior, mientras que los viajes de españoles al extranjero habían crecido moderadamente en el periodo 2008-2010; sin embargo el agravamiento en 2011 de la crisis, con un mayor deterioro de la actividad, del empleo y de renta disponible, explicaría el descenso en el número de viajes de los españoles al extranjero.

Los alojamientos más utilizados por los viajeros fueron los hoteles y los apartamentos turísticos, consolidando además una tendencia iniciada en el periodo anterior. Frente al alojamiento en *campings* y en establecimientos dedicados al turismo rural, la oferta más tradicional, hoteles y apartamentos, siguen alojando a la mayor parte de los viajeros en España.

Aunque el empleo medido a través de los afiliados en alta laboral en los sectores relacionados con el turismo aumentó solo un 0,8 por 100, resulta un avance positivo teniendo en cuenta que el resto de sectores, de manera generalizada, destruyó empleo en 2011. Además, la favorable evolución permitió que los ingresos por turismo en términos de balanza de pago aumentasen un 8,6 por 100, que junto a la caída de los pagos en esta sub-balanza, llevaría a un aumento del saldo del 13,5 por 100 permitiendo cubrir un 36,6 por 100 del déficit comercial de 2011.

La nueva tendencia de recuperación del sector turismo, propiciada por la demanda internacional, se podría consolidar con la revisión y promoción de aquellos factores que inciden estructuralmente de manera positiva en la competitividad del sector. La evolución seguida en 2011 de determinadas variables vinculadas a la calidad de la oferta turística como el aumento de los establecimientos hoteleros, en concreto los de mayor categoría, evidencian el esfuerzo del sector en mejorar la calidad de la oferta. No obstante, dada la persistente estacionalidad del sector turismo, que aumentó en 2011, todavía queda recorrido a la hora de propiciar la competitividad y la diversificación de la oferta del sector. El sector deberá continuar el proceso de modernización del tradicional segmento de sol y playa, que deberá ser complementado con el fomento del turismo cultural o rural.

3.4. SECTOR FINANCIERO

A pesar de que han transcurrido cuatro años desde el inicio de la crisis, las tensiones sobre los mercados y las entidades financieras españolas han persistido, dificultando el cumplimiento de su principal labor: canalizar el ahorro a las necesidades de gasto de los agentes económicos. Esta dificultad indica que las diferentes medidas de reforma

del sector financiero español puestas en marcha hasta ahora han tenido una escasa incidencia y han resultado lentas e insuficientes.

El hecho de abordar inicialmente los problemas de las entidades financieras españolas desde la perspectiva de la liquidez y de establecer un proceso ordenado de reforma del sector bancario ha ralentizado el proceso de ajuste de este sector, cuyo buen funcionamiento es vital para garantizar que vuelva a fluir el crédito, a financiar la actividad económica, para poder recuperar una senda de crecimiento sostenible.

Haciendo un balance de los últimos cuatro años, se podría afirmar que España ha sido el país del conjunto de la Unión Europea donde más cambios se están realizando sobre el sector financiero, lo cual ha generado un elevado interés en el mercado bancario internacional tanto por la profundidad de las reformas como por la imposibilidad de predecir sus resultados (cuadro I-26).

*Reforma del sistema
financiero*

Tras el estallido inicial de la crisis, la mayor parte de los socios comunitarios optó por inyectar ayudas públicas a sus sectores bancarios, quizá porque en un principio presentaban una mayor exposición a activos afectados por las hipotecas *subprime* o por los vehículos estructurados de inversión lo que exigía intervenciones más rápidas y concluyentes.

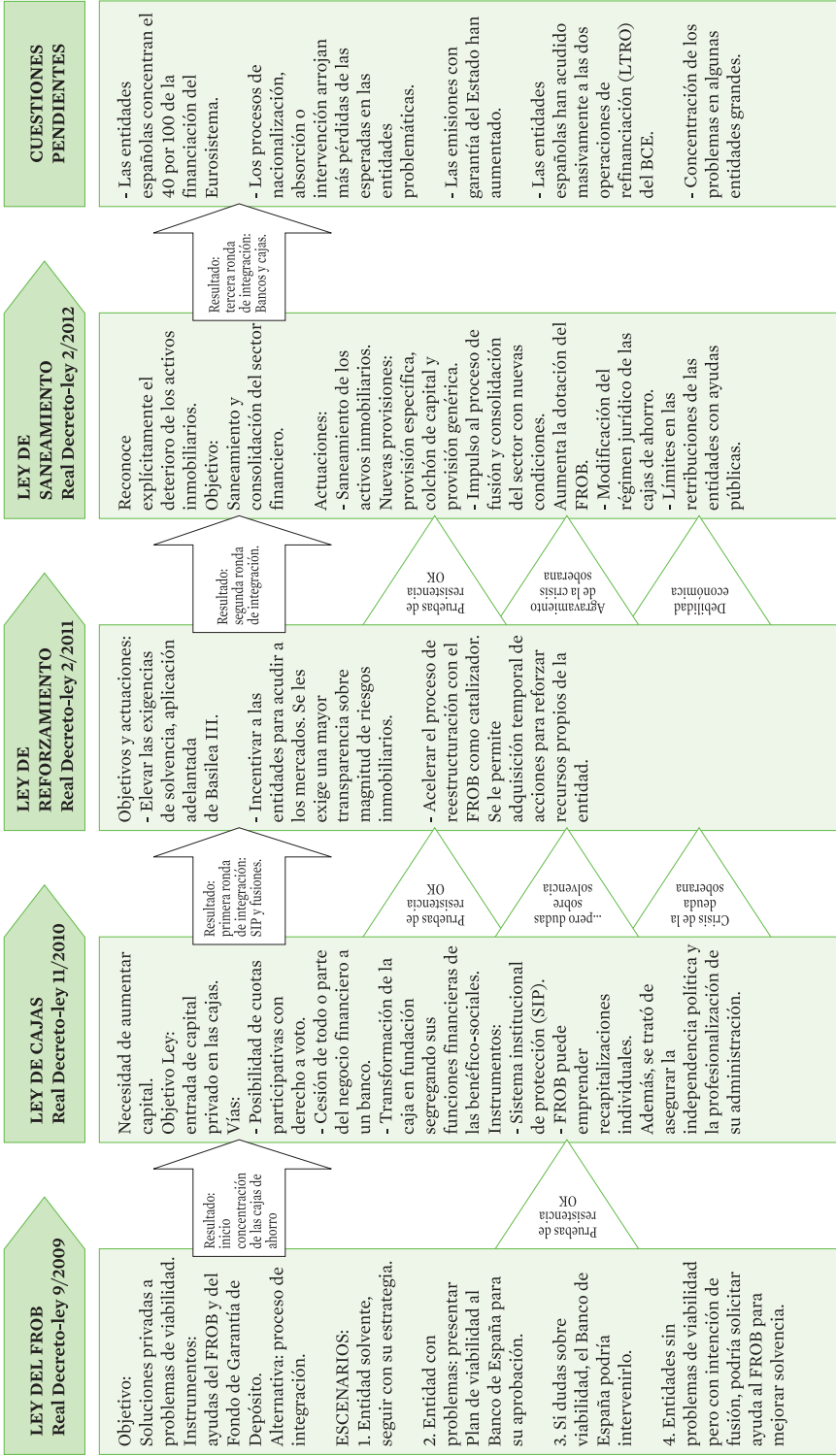
El menor peso de este tipo de activos en los balances de las entidades españolas produjo una estimación errónea sobre la profundidad y alcance de la crisis en España; lo que provocaría un retraso en la identificación de los problemas de solvencia que afectan al sistema financiero español. De hecho, las primeras intervenciones para hacer frente a las dificultades del sector financiero español se dirigieron a aumentar la supervisión prudencial de las entidades y a adoptar requisitos más exigentes en cuanto a los recursos propios y a la liquidez. Se trataron de resolver, con carácter coyuntural, las dificultades de acceso a la liquidez para las entidades financieras a través de: un reforzamiento de la garantía de los depósitos bancarios, la compra por parte del sector público de activos financieros de alta calidad a través del Fondo de Adquisición de Activos Financieros y el otorgamiento de garantías públicas a la emisión de deuda de las entidades.

La persistencia en las dificultades de acceso a la liquidez y el cierre de facto del mercado interbancario pusieron de manifiesto que el problema que planeaba sobre los mercados financieros era de falta de confianza, dado el deterioro de los balances de las entidades, principalmente de los de las cajas de ahorro.

En junio de 2009, se creaba el FROB para apoyar los mecanismos de intervención, disciplina y solución de las entidades inviables. En 2010, se reformó el régimen jurídico de las cajas de ahorro para profesionalizar su gestión y facilitar su acceso a los mercados de capital (cuadro I-26).

El deterioro de los activos de las entidades de crédito afectó de manera desigual a los bancos y a las cajas, teniendo estas últimas una mayor exposición a los créditos

CUADRO I-26. REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO, 2009-2012



Fuente: elaboración propia a partir de Carbo Valverde, S., "El sistema financiero español: situación y perspectivas", comparecencia ante el Consejo Económico y Social de España, 5 de marzo de 2012.

relacionados con las actividades de construcción y de servicios inmobiliarios ya que su estrategia comercial durante los años de expansión incrementó los riesgos en estas dos ramas de actividad¹¹³.

A pesar de todos los esfuerzos de reforma, a principios de 2011, las entidades de crédito españolas continuaban enfrentándose a graves problemas de financiación en los mercados mayoristas. En febrero, se aprobaría el Real Decreto 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero cuyo objetivo principal era mejorar la solvencia de las entidades españolas a través de aumentos en los requerimientos de capitales mínimos. Con esta norma se abría una nueva fase en el proceso de reestructuración y saneamiento de las entidades financieras. Se introducía un nuevo coeficiente de capital, del 8 por 100, o 10 por 100 según los casos, que debía cubrirse con instrumentos de “capital principal”. Para la consecución de dicho objetivo se ofrecía el apoyo financiero del FROB, que se materializaría mediante suscripción de acciones para las entidades que no alcanzasen los niveles mínimos requeridos y que no hubieran utilizado otras alternativas de recapitalización.

Durante 2011, se asistió a una segunda ronda de integración de las cajas de ahorro españolas¹¹⁴ de manera que el sector pasó a estar formado por 13 entidades, con un tamaño medio de 99.190 millones de euros¹¹⁵.

No obstante, algunos de los procesos de integración seguidos por las cajas de ahorro han sido cuestionados por aspectos como el no contemplar estrictamente criterios de viabilidad en los procesos de integración de las cajas sino más bien criterios comerciales relacionados con las cuotas de mercado en los diferentes territorios.

En el último trimestre de 2011, se produjo un considerable agravamiento de las tensiones financieras en los mercados financieros internacionales, y sobre todo europeo, por la conjunción de factores como el empeoramiento de la crisis soberana de algunos países comunitarios, el deterioro de las perspectivas de crecimiento económico y la persistencia en las dificultades de financiación de las entidades de crédito.

Aumentan las tensiones financieras

En el caso de las entidades españolas el aumento en las dificultades de financiación estaba más relacionado con el creciente deterioro de los activos inmobiliarios y con el empeoramiento de la actividad económica. De hecho, las entidades bancarias españolas presentaban una escasa exposición a la deuda soberana de Grecia, Irlanda, Portugal e Italia, en su conjunto suponían un 0,4 por 100 del activo total de las entidades. Un 6,91 por 100 del activo de las entidades de crédito españolas era deuda pública española, de la cual un 64 por 100 correspondía a deuda de la Administración central (gráfico I-11).

113. Véase Memoria CES 2008.

114. Para una exposición detallada de la primera ronda de integración, véase Memoria CES 2010.

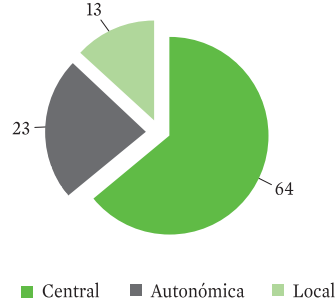
115. Confederación Española de Cajas de Ahorros.

GRÁFICO I-11. EXPOSICIÓN DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL A LA DEUDA SOBERANA DE DIFERENTES PAÍSES
(Entidades de depósito)

Exposición a la deuda de las Administraciones públicas de diferentes países, diciembre 2010

	Millones de euros	% total activo
Grecia	448	0,01
Irlanda	79	0,00
Italia	7.408	0,22
Portugal	5.492	0,16
España	231.696	6,91

Exposición a la deuda de las Administraciones públicas españolas, junio 2011 (%)



Datos publicados en las pruebas de resistencia de julio de 2011.
Fuente: Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2011.

La restricción de liquidez que venían sufriendo las entidades había venido siendo mitigada en parte por la continuidad de la política del Eurosistema de seguir garantizado la liquidez a corto plazo. Sin embargo, el aumento de las tensiones hacia finales de año propició que el BCE anunciase, en diciembre, un conjunto de medidas para apoyar el crédito bancario y la actividad en el mercado monetario. El BCE realizaría dos operaciones extraordinarias de financiación con un plazo de 36 meses a un tipo de interés del 1,0 por 100, una de ellas en diciembre de 2011 y otra en marzo de 2012.

La elevada cantidad de dinero inyectada por las autoridades monetarias comunitarias a través de préstamos a las entidades financieras en condiciones muy favorables no trascendió a la economía real bajo la forma de una mayor disponibilidad de financiación para los agentes privados y pondría de manifiesto que una de las consecuencias de esta crisis financiera ha sido la creciente ineficacia de los mecanismos de transmisión de política monetaria. Las entidades financieras, responsables de distribuir la liquidez entre los diferentes sectores institucionales, se enfrentaron a la disyuntiva de conjugar las operaciones crediticias con sus crecientes necesidades de fondos para sanear sus balances y alcanzar los niveles de capitalización y solvencia requeridos.

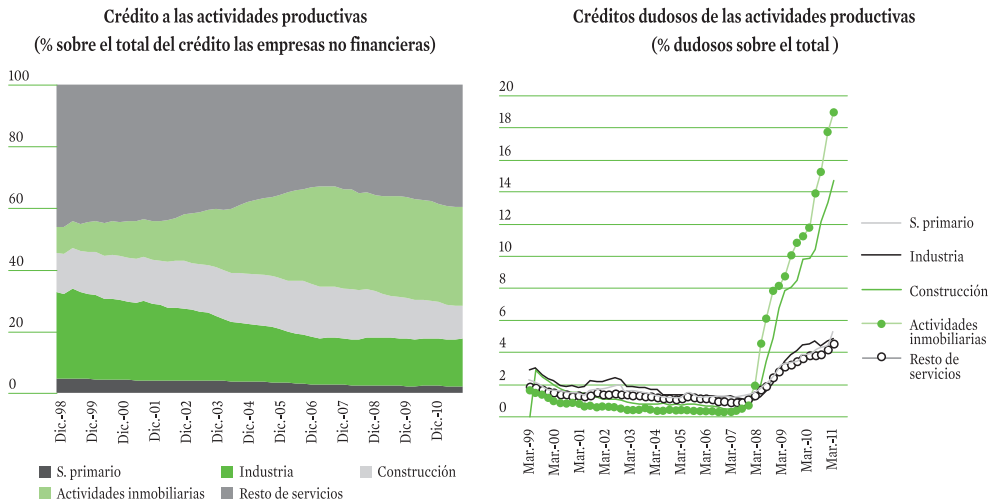
Además, las inyecciones de liquidez provocaron que las entidades financieras españolas se beneficiaran del arbitraje de intereses surgido de la diferencia entre el coste de esa liquidez en el BCE y las elevadas rentabilidades que debió ofrecer la deuda pública a finales de 2011 como consecuencia de los diferentes episodios de crisis soberana. A su vez, las entidades financieras utilizaron los títulos de deuda como garantías o colateral a la hora de acudir a la ventanilla de liquidez del BCE.

La liquidez facilitada por las autoridades comunitarias conseguiría que las entidades alcanzaran la solvencia nominal requerida; sin embargo, no ha facilitado que los bancos vuelvan a ejercer su principal labor: canalizar el ahorro hacia las necesidades de gasto e inversión de los agentes económicos. Las dudas sobre cuándo se recuperará el canal del crédito sobrevuela la actividad de las entidades y exige mayores esfuerzos en pro de la reforma del sistema financiero.

De hecho, a pesar de las medidas aplicadas hasta 2011, las entidades financieras españolas se seguían enfrentando, a principios de 2012, a considerables problemas de acceso a la liquidez ya que el mercado interbancario está prácticamente cerrado por la desconfianza e incertidumbre sobre su solvencia. De hecho, la principal rémora del sector financiero español continúa siendo su exposición a los activos relacionados con la construcción y la promoción inmobiliaria, que desde el inicio de la crisis han manifestado un considerable deterioro (gráfico I-12). La incertidumbre asociada a la valoración de esos activos y el aumento en la calificación como dudosos de gran parte de dichos créditos afecta gravemente a la calidad de los balances de las entidades y por ende a su acceso a la financiación mayorista.

*Activos inmobiliarios:
principal debilidad del
sector bancario español*

GRÁFICO I-12. CRÉDITO CONCEDIDO A LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS Y CRÉDITO DUDOSO, 1998-2011 (Desglose por principales ramas de actividad)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

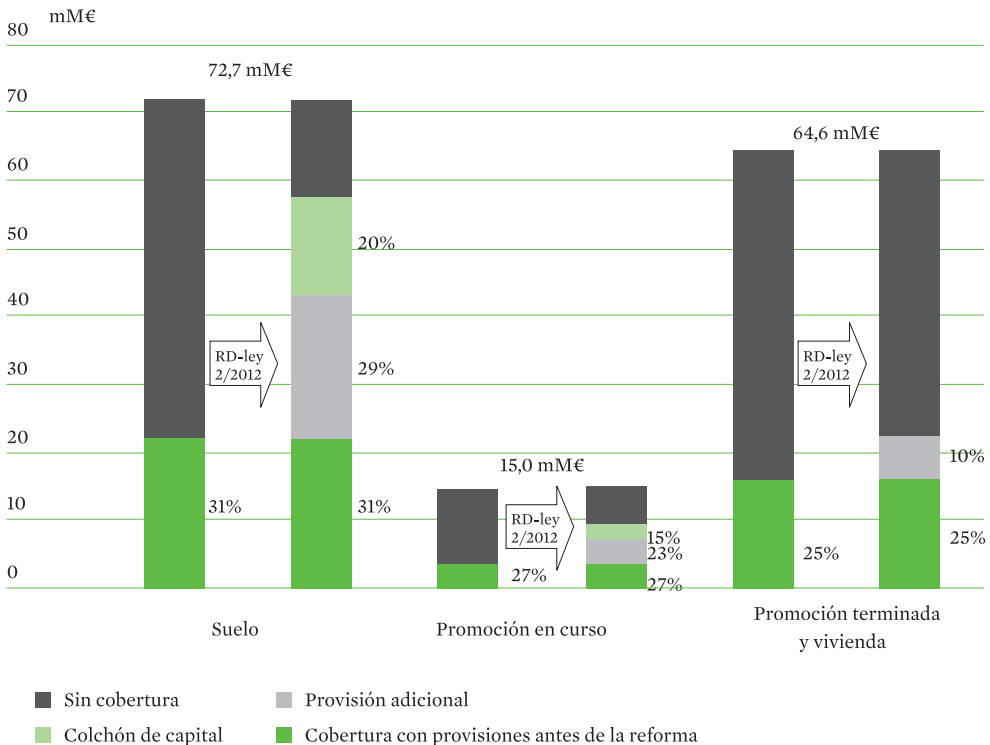
Nueva reforma del sistema financiero: saneamiento y consolidación

Asumiendo el deterioro de los activos inmobiliarios y con el objetivo de sanear el sector, de provisionar adecuadamente los activos problemáticos y de recuperar la confianza de los mercados financieros internacionales, se aprobó en febrero de 2012 un Real Decreto-ley de saneamiento del sector financiero¹¹⁶. Se trataba de disipar las dudas sobre la

valoración de los activos inmobiliarios de las entidades de crédito españolas para eliminar las dificultades de los bancos para acudir a la financiación mayorista y de facilitar la recuperación del crédito para el sector privado de la economía.

El proceso de saneamiento de los activos inmobiliarios supondrá a las entidades de crédito realizar una provisión adicional de aproximadamente 50.000 millones de euros antes del 31 de diciembre de 2012, lo que se vendría a sumar a la provisión ya existente de 66.000 millones de euros realizada por el sector desde 2008 hasta mediados de 2011 (gráfico I-13).

GRÁFICO I-13. EXPOSICIÓN DEL SECTOR BANCARIO A LOS ACTIVOS INMOBILIARIOS PROBLEMÁTICOS Y PROVISIONES



Fuente: Ministerio de Economía, presentación de la reforma del sistema financiero español, 3 de febrero de 2012.

116. Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

El Real Decreto-ley establece nuevas reglas para determinar el deterioro de los activos que deben ser objeto de provisión. De este modo, para los activos problemáticos se prevén dos provisiones extraordinarias: una provisión específica, que se estima superará los 30.000 millones de euros y que irá a cargo de los resultados de las entidades, y un colchón de capital extra para los activos con mayor incertidumbre sobre su valoración (suelo y promoción en curso), con cargo a los beneficios no distribuidos, ampliación de capital y/o conversión de preferentes u otros híbridos.

Los activos inmobiliarios problemáticos alcanzarían una cobertura del 80,0 por 100 para el suelo, 49 puntos por encima de la cobertura existente hasta la reforma, el 65,0 por 100 para promociones en curso, 38 puntos más de la existente y el 35,0 por 100 para promoción terminada y vivienda, 10 puntos porcentuales más.

Asimismo, se establece una provisión genérica del 7,0 por 100 para los activos inmobiliarios no problemáticos, ante la eventualidad de un deterioro futuro, dado que estos activos son los que más riesgo concentran de la actividad crediticia de las entidades.

La nueva reforma establece nuevos requisitos para las entidades en proceso de fusión. Junto a la necesidad de presentar un plan de viabilidad antes del 31 de mayo de 2012, las entidades implicadas en un proceso de fusión tendrán que comprometerse a aumentar el crédito a familias y pymes. Con el objetivo de impulsar los procesos de fusión, los saneamientos de los activos problemáticos podrán realizarse durante dos ejercicios y podrán ser contra el patrimonio. Además, se amplía la posibilidad de actuación del FROB a través de la adquisición de bonos convertibles contingentes¹¹⁷.

Finalmente, cabe reseñar que la reforma adoptada en febrero contempla una serie de cambios en el régimen jurídico de las cajas de ahorros, orientados a simplificar la estructura organizativa y los requisitos operativos de las cajas que ejercen su actividad de manera indirecta¹¹⁸. Además a la hora de destinar fondos a gastos distintos de los correspondientes a la obra social se establece el límite del 10 por 100 de los excedentes de libre disposición.

De cara al futuro, el reto más inminente para el sector financiero español y que atañe a su viabilidad inmediata es hacer frente a las mayores exigencias en sus niveles de solvencia y provisiones dadas las dificultades de financiación o de acceso a la liquidez a la que se enfrentan las entidades.

*La reforma
no ha terminado*

Todo apunta a que el sector financiero será objeto de nuevas medidas de reforma¹¹⁹ dada la existencia de cuestiones pendientes como el difícil acceso a la liquidez, el

117. Es una modalidad de bonos convertibles en acciones en la que si el capital del banco baja de un determinado nivel, los bonos se transforman automáticamente en acciones de la entidad emisora.

118. A través de los bancos de nueva creación.

119. A la fecha de cierre de esta Memoria el Gobierno había aprobado una nueva reforma del sistema financiero a través del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

grave deterioro de sus balances y el impacto que sobre ellos pueda tener la débil situación económica española que podría conducir a mayores niveles de morosidad (cuadro I-26). El considerable recurso de las entidades españolas a las dos operaciones extraordinarias de refinanciación del BCE, el afloramiento de mayores pérdidas de las esperadas en los procesos de fusión o integración y el aumento de las emisiones de las entidades con avales del Estado revelan que todavía queda mucho recorrido en el proceso de reforma y ajuste del sector financiero.

Además, en cuanto a la necesidad de recapitalización de las entidades, surgen dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es necesario contar con una estimación realista y fiable de la cantidad de fondos necesarios para alcanzar una capitalización adecuada y suficiente y, con ello, despejar las dudas sobre el impacto de los activos inmobiliarios en el balance de las entidades y, por tanto, sobre su solvencia. Por otro lado, es necesario dilucidar si esa recapitalización podrá llevarse a cabo por el propio sistema financiero sin necesidad de ayuda o, en caso contrario, cuáles puedan ser las fuentes de financiación alternativas dado el estrecho margen financiero con que cuenta el Estado español.

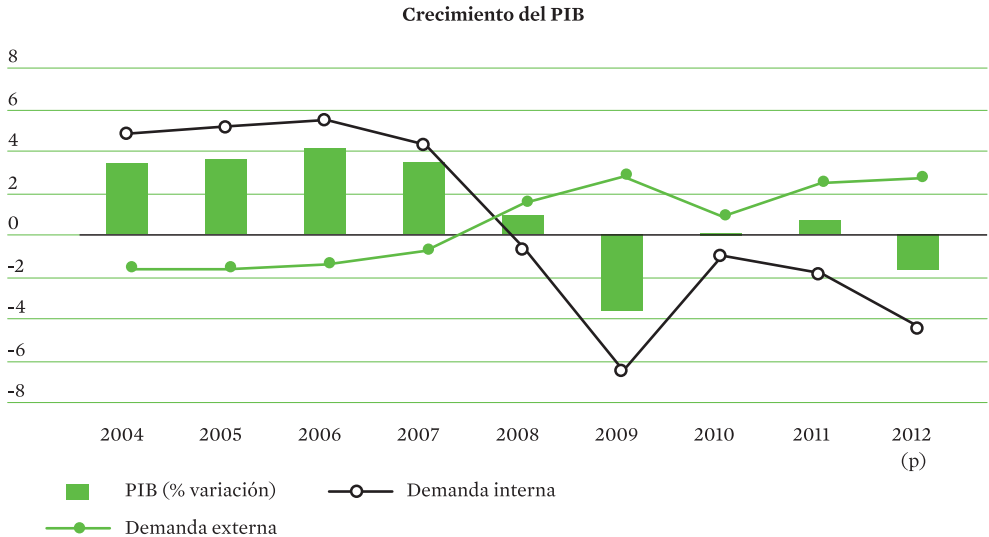
Sin embargo, la resolución de este problema no puede desviar la atención de que el sistema financiero necesita revisar el modelo de negocio seguido hasta ahora. Deberá conjugar la necesidad de reestructuración y ajuste de la capacidad instalada con un cambio en la orientación de su actividad, diluyendo la concentración de riesgos relacionados con la actividad inmobiliaria y canalizando el crédito hacia el resto de las ramas de actividad.

El proceso de reforma y la consiguiente integración de las entidades tratan en última instancia de aumentar el crédito y de resolver las restricciones de liquidez que afectan a la economía española, todo ello a través de la creación de bancos más solventes y con mayor acceso a la financiación mayorista. Sin embargo, el menor número de entidades resultado de los diferentes procesos de integración podría tener efectos negativos sobre el grado de competencia financiera. Este hecho, junto a la transformación de las cajas de ahorro y al ajuste en la capacidad instalada de los grupos resultantes puede afectar negativamente al modelo de banca relacional practicado principalmente por aquellas. El establecimiento de vínculos de confianza mutua entre las entidades y los clientes resuelve parte de los problemas relacionados con la escasa transparencia y peor calidad de la información que ofrecen las familias y las pequeñas y medianas empresas a la hora de solicitar un préstamo, contribuyendo a facilitarles el crédito.

3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Por el lado de la demanda, el escaso crecimiento de la economía española en 2011 se debió en exclusiva a la aportación de la demanda externa, que contribuyó con 2,5 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, dado que la interna se contrajo, tal y como viene ocurriendo desde 2008, y restó 1,8 puntos al crecimiento agregado.

GRÁFICO I-14. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA 2004-2012
(Contribución en puntos porcentuales)



(p) Previsión.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, Ministerio de Economía y Competitividad.

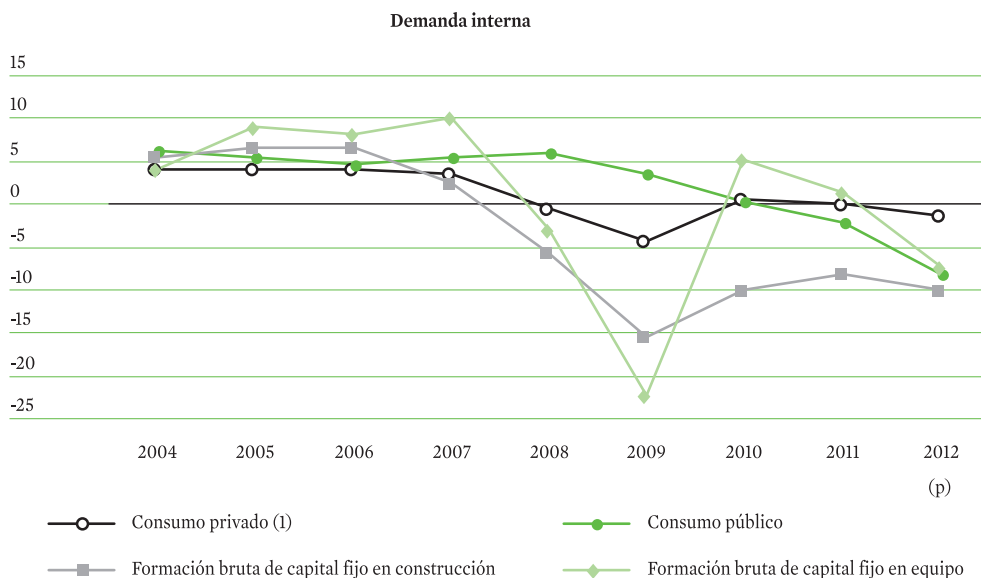
A lo largo del año, la economía española se fue debilitando y todos los componentes de la demanda interna acabaron mostrando una evolución contractiva en el último trimestre, siendo especialmente llamativa la caída en el consumo privado, por su peso sobre el total del PIB, y la registrada en la inversión en construcción. Por el contrario, la demanda externa, tal y como viene ocurriendo también desde 2008, se constituyó en el motor del crecimiento de la economía española, debido a la pujanza de las exportaciones de bienes y servicios y a la atonía de las importaciones.

3.5.1. Demanda interna

La demanda interna continuó en 2011 la senda de retrocesos iniciada en 2008, fecha en la cual la finalización del ciclo expansivo de la economía española y los efectos de la crisis económica y financiera internacional marcaron el inicio de una nueva etapa en su aportación al crecimiento del PIB. Desde entonces la demanda interna no ha dejado de caer, y de ser el principal motor del crecimiento en España ha pasado, por cuarto ejercicio consecutivo, a contribuir negativamente al crecimiento del PIB¹²⁰.

120. Para más detalle, véanse Memorias CES 2008, 2009 y 2010, capítulo I, 3.3.1 y 3.4.1, *Demanda interna*.

GRÁFICO I-15. DEMANDA INTERNA, 2004-2012



(p) Previsión.

(1) Hogares e ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).

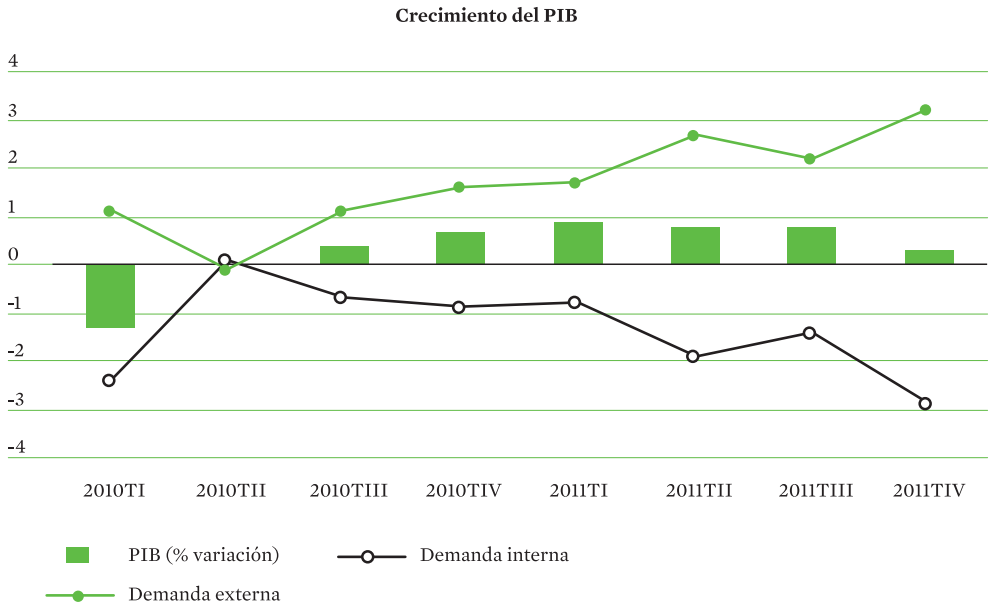
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España* y Ministerio de Economía y Competitividad.

La leve mejoría experimentada por este agregado en 2010, año en el que su sustracción al crecimiento económico se redujo notablemente respecto al periodo anterior (1,0 punto porcentual frente a 6,5 puntos en 2009), no tuvo continuidad en 2011, al término del cual su aportación negativa había vuelto a incrementarse hasta los 1,8 puntos.

Paralelamente, los datos trimestrales muestran como el descenso de la demanda interna se hizo especialmente pronunciado en la última etapa del año, y de detraer 0,9 puntos al crecimiento del PIB en el primer trimestre, llegó a minorarlo en 2,9 puntos en los tres últimos meses del ejercicio. Un empeoramiento que solo se vio interrumpido por la mejora acaecida entre julio y septiembre.

Tal y como sucedía en años precedentes, todos los componentes de la demanda interna contribuyeron a este agravamiento en el ritmo de deterioro, muy particularmente la inversión en construcción, que continuó con su trayectoria de reajuste, esta vez con una caída anual del 8,1 por 100, y como novedad importante, el consumo de las Administraciones públicas, el cual, por primera vez desde el inicio de la crisis económica, disminuyó con respecto al año anterior, concretamente un 2,2 por 100 en comparación con la cifra alcanzada en 2010. En el lado opuesto, el único de los componentes de la demanda interna que al finalizar el ejercicio tuvo una variación interanual positiva fue la inversión en bienes de equipo, la cual para el conjunto de 2011 aumentó un 1,6 por

GRÁFICO I-16. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, TRIMESTRES 2010-2011
(Contribución en puntos porcentuales)



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

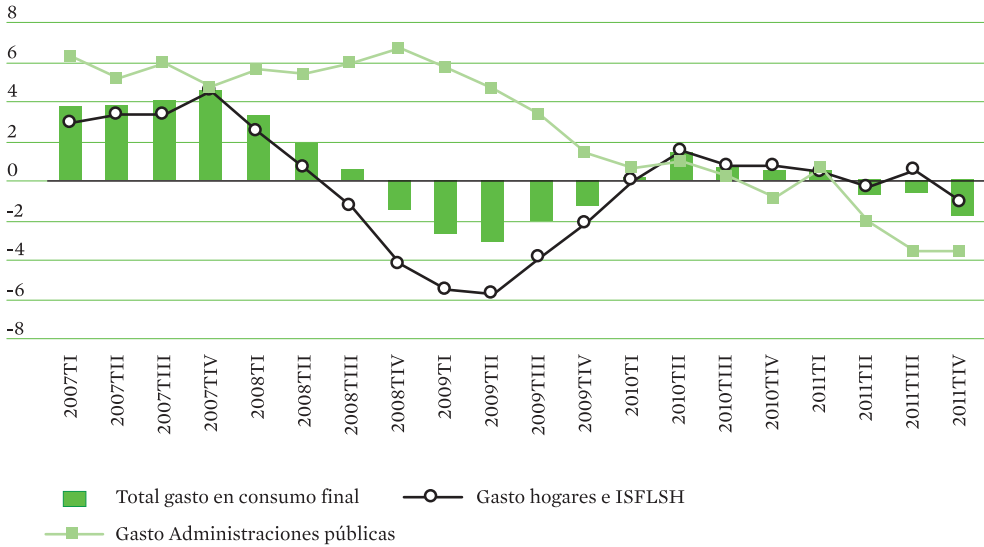
100; a pesar de ello, esta cifra quedó bastante alejada del incremento del 5,4 por 100 del año previo.

Expuestas a grandes rasgos algunas de las claves que explican lo acontecido en el ejercicio objeto de análisis, las previsiones para 2012 anuncian, no solo una continuación de la negativa dinámica, sino un sustancial agravamiento en su evolución. En consecuencia, se espera el retroceso de todos los elementos que configuran la demanda interna, sin excepción alguna, hasta situar su detracción al crecimiento del PIB en 4,4 puntos. Este dato, solo superado desde el inicio de la recesión por los mencionados 6,5 puntos sustraídos en 2009, ha sido pronosticado en un contexto de continuidad de la inestabilidad financiera, de empeoramiento de las expectativas, de pérdida de pulso de los principales socios comerciales de España, y en un escenario de persistencia de la crisis de la zona euro.

Consumo

Los datos definitivos para 2011 evidencian el negativo comportamiento que tuvo el gasto en consumo final, al pasar de una variación anual positiva del 0,6 por 100 en 2010 a caer el 0,7 por 100 en 2011. Pero más preocupante si cabe es la previsión de cara a 2012, según la cual su descenso el próximo año rondará el 3,1 por 100 (gráfico I-17).

GRÁFICO I-17. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2007-2011
(Tasas de variación interanual)



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

Concretamente, en el segundo trimestre de 2011 se interrumpió la trayectoria de crecimiento iniciada a principios de 2010, volviendo, por el contrario, a los retrocesos que habían imperado desde mediados de 2008. Así, si bien durante el primer periodo del año se continuó con la senda de avances moderados del ejercicio anterior, con una variación interanual del 0,4 por 100, en los dos siguientes las cifras cayeron hasta el -0,8 y -0,6 por 100 respectivamente, cerrando los tres últimos meses de 2011 con una contracción interanual del 1,8 por 100.

Ahondando en este componente de la demanda, las políticas de austeridad emprendidas por el Gobierno en el año 2010 intensificaron sus efectos al año siguiente, tal y como evidencia la evolución seguida por el gasto en consumo final de las Administraciones públicas. Dicha partida continuó en 2011 con el recorrido de desaceleración en su crecimiento emprendido dos años atrás, hasta el punto de cerrar el ejercicio con un descenso del 2,2 por 100 respecto al año anterior. Además, todo hace presagiar que esta minoración en el consumo público irá a más en 2012, habiéndose pronosticado un descenso interanual cercano al 8,0 por 100; nada que ver con los incrementos continuados ocurridos en esta partida durante la primera década del siglo.

En lo que obedece al consumo del sector privado, este cerró 2011 con una contracción interanual del 0,1 por 100, dato que contrasta con la mejoría registrada durante el año previo, cuando obtuvo un incremento del 0,8 por 100. En términos intertrimestrales no anualizados, durante los nueve primeros meses tal consumo logró mantener

cierta estabilidad, de tal modo que, tras la ligera desaceleración experimentada en el primer trimestre del año, con un descenso intertrimestral del 0,5 por 100, pareció conservar la línea de tímida recuperación divisada en los últimos meses de 2010. Ya en términos interanuales, durante los tres primeros trimestres se registraron crecimientos moderados en torno al 0,5 por 100, con la salvedad del periodo que media entre abril y junio, que retrocedió un 0,3 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. No obstante, en relación con esta última cifra, hay que tener en cuenta la elevada posibilidad de distorsión que presenta su comparativa anual, derivada de la anticipación que experimentó el gasto de las familias en el segundo trimestre de 2010 a raíz de las medidas en materia fiscal anunciadas por el Gobierno, concretamente, la subida del IVA que acabaría por entrar en vigor en julio de ese año.

Con todo ello, la senda de crecimientos débiles quedaría drásticamente interrumpida en el último tramo del ejercicio. A este respecto, en el cuarto trimestre de 2011 el gasto en consumo final de los hogares retrocedió un 1,0 por 100 en términos intertrimestrales sin anualizar, cifra que ascendió hasta el 1,1 por 100 si se compara con el mismo periodo del año precedente. Esta evolución contractiva en el consumo privado ha tenido lugar en un contexto caracterizado por el agravamiento de la destrucción de empleo, la prolongación de las restricciones de acceso al crédito, la disminución tanto de la renta real bruta disponible de las familias como de su riqueza financiera neta, y en gran medida, fruto de todo lo anterior, por el deterioro de la confianza de los consumidores. Asimismo, prolongando la realidad descrita, la previsión efectuada para el año en curso empeora las cifras registradas y apunta a que en 2012 el retroceso interanual alcanzará el 1,4 por 100.

La mayoría de los indicadores de consumo privado se manifestaron en la misma línea que los datos registrados para este agregado de la demanda a lo largo de 2011. Así, de su análisis se desprende un deterioro generalizado en la última etapa del año, traducido en una caída manifiesta en el cuarto trimestre que, tal y como señalan gran parte de los índices, vino precedida de un tímido repunte entre los meses de abril y septiembre. De igual modo, ya con los datos disponibles para los primeros meses de 2012, los indicadores considerados tienden a coincidir con el diagnóstico de agudización en los malos resultados previstos para el consumo de los hogares españoles.

Indicadores de consumo

Empezando por el indicador sintético de consumo¹²¹, este subió en 2011 un 1,1 por 100, 0,7 puntos menos que en el ejercicio precedente. Al igual que en aquel año su variación interanual fue positiva en todos los trimestres, si bien, se reprodujo el patrón

121. Indicador que se obtiene a partir de los siguientes indicadores parciales: ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante, índice de comercio al por menor, disponibilidades de consumo, matriculación de turismos, remuneración real de asalariados e indicador de confianza de los consumidores.

indicado en el párrafo anterior, es decir, una desaceleración en el ritmo de crecimiento durante el cuarto trimestre del año que ha tenido su continuidad con el dato publicado para el primer periodo de 2012, y en el que su incremento anual se ha visto limitado a un 0,2 por 100. Otro de los indicadores que sigue una evolución similar es el índice de ventas al por menor con datos corregidos de calendario y a precios constantes que, después de registrar una caída interanual del 5,9 por 100 entre enero y marzo (3,4 puntos mayor que la obtenida en el último trimestre de 2010), vio minorar sus tasas de decrecimiento anual en los seis meses siguientes, para volver a incrementar su ritmo de retroceso en el último trimestre de 2011. Así, entre octubre y diciembre experimentó un descenso del 6,4 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior, lo que acabó por situar su variación para el conjunto del ejercicio en el -5,4 por 100, 4,4 puntos peor que la cifra obtenida para el conjunto de 2010, en el que descendió un 1,0 por 100.

De manera análoga se comportó el indicador de ventas interiores en las grandes empresas de bienes y servicios de consumo, índice que en 2011 aceleró su ritmo de caída en 3,6 puntos, hasta situarse en el -3,9 por 100. En este caso, tras un primer semestre de malos comportamientos, registró un sustancial avance positivo entre los meses de julio y septiembre, durante los cuales pasó de una tasa de variación del -6,8 por 100 a prácticamente no decrecer en términos anuales. Pese a ello, y siguiendo con la tendencia enunciada, los datos referidos tanto al último trimestre del año como al primero de 2012 evidencian el retorno de este índice a su senda negativa (-3,8 y -2,5 por 100 de variación interanual, respectivamente).

En lo que respecta al IPI de bienes de consumo filtrado, se observa como pasó de un crecimiento anual del 0,8 por 100 en 2010, a retroceder un 1,0 por 100 en 2011, y hasta un 1,6 por 100 en el primer mes del presente año. El principal responsable de esta negativa tendencia es el conjunto de bienes de consumo duradero que, con un descenso para el total del ejercicio del 10,2 por 100 ha incrementado en 2,7 puntos el ritmo de retroceso alcanzado en el año anterior. Por su parte, los bienes de consumo no duradero tampoco han contribuido a mejorar el resultado general del índice en cuestión, pasando de registrar un incremento anual del 1,9 por 100 en 2010, a prácticamente permanecer invariable para el global de 2011. Ya como última observación al comportamiento seguido por este índice en su apartado de bienes de consumo, se ha de señalar el modo en que su nivel de caída interanual minoró durante el periodo que media entre abril y septiembre, para rápidamente acelerar en los tres últimos meses del año, en sintonía con lo relatado para los anteriores indicadores.

La cifra de negocios y la entrada de pedidos conforman también sendos indicadores en materia de bienes de consumo. Con datos corregidos de calendario, estos dos índices lograron cerrar 2011 con tasas de crecimiento positivas en torno al 1,0 por 100, las cuales, a diferencia de lo reflejado en párrafos previos, superaron las alcanzadas

en el año 2010 (del 0,4 y 0,8 por 100 respectivamente). Aun así, en términos trimestrales, su patrón de comportamiento no presenta grandes diferencias con el enunciado para los indicadores precedentes, de tal modo que, tras dos trimestres de avances notables en sus ritmos anuales de crecimiento (de abril a septiembre), en virtud de los cuales, uno y otro alcanzaron tasas del 3,0 y 3,7 por 100, el cuarto periodo se caracterizó por una marcada trayectoria negativa que los condujo a una variación interanual del 0,3 y del -0,8 por 100 en los tres últimos meses de 2011.

Además, tal y como sucedía con el índice de producción industrial de bienes de consumo, la tendencia de minoración-aceleración-minoración según avanzaba el año tuvo su reproducción tanto en los datos referentes a los bienes de consumo duradero como a los de consumo no duradero. Finalmente, y también de igual modo que en el indicador anterior, las cifras de variación interanual presentadas para el primer tipo de bienes (de consumo duradero) son manifiestamente más negativas que las del segundo (de consumo no duradero), de tal forma que, mientras el primero decreció a ritmos de dos dígitos en ambos índices y a lo largo prácticamente de todo el año, el segundo continuó aumentando sus números tanto en lo que obedece a la cifra de negocios como a la entrada de pedidos, eso sí, con tasas de variación que en la última parte del ejercicio se fueron moderando. Pese a ello, ya en lo que obedece al primer trimestre de 2012, ambos tipos de bienes han obtenido tasas de variación interanual superiores a aquellas con las que cerraron el último periodo del pasado 2011.

Aludiendo ahora al indicador de confianza del consumidor elaborado por la Comisión Europea, destaca para España su avance experimentado durante los cuatro años de crisis económica, habiendo pasado de un saldo neto en porcentaje de -33,7 en 2008 al -17,1 registrado para el total de 2011. Así mismo, se trata de uno de los pocos indicadores que mejoran sus cifras con respecto a las presentadas en 2010, concretamente en 3,8 puntos porcentuales. No obstante, la evolución seguida a lo largo del ejercicio continuó en concordancia con los datos presentados en relación con el consumo final de los hogares, es decir, estabilidad acompañada de positivo y moderado avance prácticamente en los nueve primeros meses del año, con ligero cambio de rumbo en su cuarto trimestre, el cual se hizo mucho más pronunciado al concluir marzo de 2012. Así, el tercer dato presentado en lo que va de año muestra un notable empeoramiento en la confianza de los hogares españoles en su condición de consumidores, al pasar este indicador de un saldo neto en porcentaje de -15,3 para diciembre de 2011 a un -28,9 obtenido en la última encuesta difundida.

Por último, y en lo que concierne al indicador de matriculaciones de automóviles que proporciona la Dirección General de Tráfico (DGT), destaca la peculiaridad de sus datos en comparación con los del resto de indicadores analizados. En primer lugar, se ha de remarcar el drástico cambio de tendencia que tuvo lugar entre 2010 y 2011 en términos de variación. De tal modo que, del crecimiento interanual del 3,0 por 100

al que se llegó el primer año, se retrocedió hasta cerrar 2011 con una caída cercana al 20 por 100. La explicación evidente radica en el número de automóviles matriculados en uno y otro año de tal modo que, de vender 82.254 unidades mensuales en 2010, se pasó a 67.254 en el ejercicio siguiente¹²². El segundo de los aspectos objeto de distinción lo encontramos al comparar la evolución de estas ventas en el transcurso de 2011 con las de sus periodos análogos para el año precedente. Así, si en el resto de los indicadores de consumo los malos comportamientos de 2011 se acentuaban en el último trimestre, las matriculaciones de automóviles rompen con esta dinámica. En consonancia, los peores descensos en relación con el ejercicio anterior se materializaron en los seis primeros meses, con una notoria ralentización en el ritmo de decrecimiento en el segundo semestre de 2011.

Ahora bien, enunciadas las dos principales particularidades de los datos relativos a este indicador, se ha de hacer referencia al factor señalado como su principal causante, y el cual ha propiciado una cierta distorsión en las cifras presentadas: el Plan 2000E, al que ya se hizo mención en la Memoria de 2010¹²³. Dicho plan, adoptado en su momento por el ejecutivo para tratar de incentivar las ventas de automóviles, contribuyó a frenar el marcado retroceso acontecido en las matriculaciones en el año 2008 (del 27,5 por 100), de tal forma que, durante el periodo que estuvo en vigor, entre mayo de 2009 y septiembre de 2010, los datos se mantuvieron relativamente estables. Paralelamente, a la conclusión del mismo, las cifras volvieron a caer de manera acelerada, un comportamiento que alcanzó su máxima expresión tanto en el último trimestre de 2010 como en los dos primeros de 2011. Con este antecedente, ha de tenerse en cuenta que la comparación en términos anuales de estos tres primeros periodos sin vigencia del Plan se efectúa con otros tres en los que el mismo se encontraba en su máximo esplendor (octubre de 2009 a junio de 2010), con lo que las diferencias en los datos y la caída en la variación interanual resultan bastante más entendibles. De igual modo, a partir del tercer trimestre de 2011 estas variaciones se tornan mucho más moderadas, pues incluso ya en el verano de 2010, meses antes de desaparecer el reiterado Plan 2000E, su presupuesto disponible estaba prácticamente agotado y las ventas de vehículos ya habían comenzado a manifestar su resentimiento.

Inversión

La formación bruta de capital fijo prolongó en 2011 la tendencia negativa emprendida en 2008, año en el que comenzaron a percibirse los primeros efectos significativos derivados de la crisis internacional. No obstante, en el último ejercicio se ha producido una cierta ralentización en su ritmo de caída, al experimentar un retroceso interanual del 5,1 por 100 frente al -6,2 por 100 al que se llegó en 2010. Pese a ello,

122. Cuantías que incluyen matriculaciones de todo-terrenos y derivados de turismos.

123. Plan que financiaba con 2.000 euros la compra de nuevos automóviles que cumplieran una serie de requisitos, en particular, de tipo medioambiental.

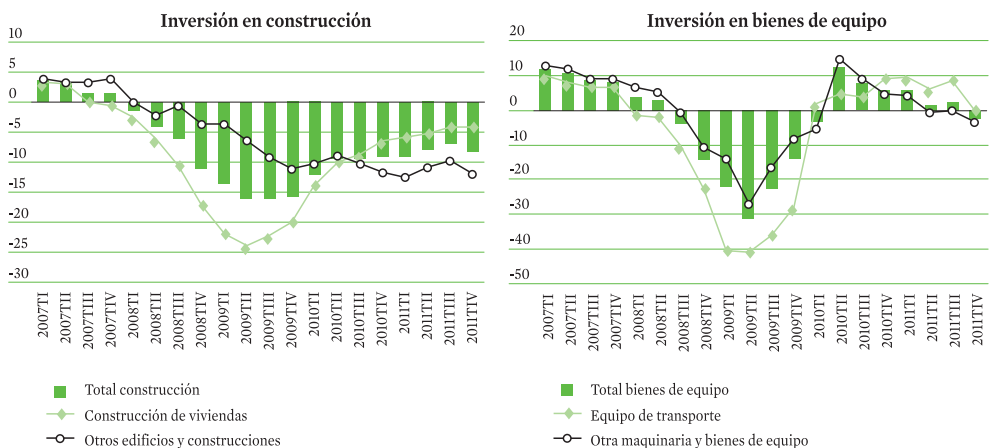
este componente acumula ya un descenso del 30,7 por 100 para el total del periodo 2008-2011.

Tal y como ha quedado reflejado en las sucesivas Memorias del CES, desde el inicio de la actual etapa de recesión la inversión en construcción ha desempeñado un papel decisivo dentro de la minoración que, año tras año, ha sufrido la inversión. En esta línea, y al igual que acaeció en 2010, los datos relativos a este sector lo posicionan como el principal causante de la tasa de crecimiento anual negativa con que culminó 2011. No obstante, su evolución a lo largo del año ha sido más favorable que la seguida por el otro gran integrante de la formación bruta de capital fijo, la inversión en bienes de equipo.

Entrando con un poco más de detalle en la primera partida, en el transcurso del ejercicio la inversión en construcción moderó sus tasas de decrecimiento interanuales, con porcentajes del -9,2, -8,1, -7,0 y -8,2 para el primer, segundo, tercer y cuarto trimestre respectivamente, frente al -12,2, -9,4, -9,5 y -9,3 por 100 correspondientes a los mismos periodos de 2010. Destaca también el uniforme comportamiento seguido durante el año (gráfico I-18). Sin embargo, la atenuación en el ritmo de caída no permite ocultar el pronunciado retroceso del sector en cuestión, el cual, desde finales de 2007, se ha visto minorado en un 36,3 por 100.

Paralelamente, dentro de dicho agregado, el apartado de construcción de viviendas se retrajo en 2011 un 4,9 por 100. Este elevado porcentaje refleja la continuación en el proceso de ajuste sufrido en los últimos ejercicios, consecuencia de la sobreproducción residencial y de su sobrevaloración durante el ciclo de expansión inmobiliaria que

GRÁFICO I-18. INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN Y EN BIENES DE EQUIPO, 2007-2011
(Tasas de variación interanual)



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

precedió a la crisis internacional¹²⁴. Aun así, es notoria su mejoría con respecto a la contracción registrada en 2010 y muy especialmente en 2009, cuando se alcanzaron variaciones interanuales del 9,9 y del 22,1 por 100 respectivamente. Todos estos descensos, unidos al registrado en 2008, han dado como resultado una caída acumulada del 43,2 por 100, en un contexto de redimensionamiento del sector que sigue enfrentándose a dos de sus condicionantes destacados: el endurecimiento de las condiciones de financiación y el elevado *stock* de viviendas nuevas sin vender.

En lo que respecta al capítulo de otros edificios y construcciones, a diferencia de lo acontecido para las viviendas, su ritmo de retroceso anual, lejos de ralentizarse, se ha visto acelerado, muy particularmente en los dos últimos años. La más clara prueba de ello se encuentra en la minoración del 10,4 por 100 en 2010, superada incluso por el descenso del 11,2 por 100 sufrido al año siguiente. El principal detonante del declive descrito ha de buscarse, al igual que sucedía al hablar del gasto en consumo de las Administraciones públicas, en las políticas de austeridad dispuestas dentro del conjunto de medidas para contrarrestar los efectos de la crisis económica; más concretamente, en la drástica reducción en obra pública, y muy en especial, en el recorte del presupuesto destinado a infraestructuras.

Con cifras muy distintas cabe referirse a la inversión en bienes de equipo, la cual concluyó 2011 con una variación interanual del 1,6 por 100. No obstante, tal y como se señalaba en párrafos anteriores, a pesar del signo positivo, su comportamiento ha empeorado de modo manifiesto con respecto a 2010, año en el que su incremento alcanzó el 5,4 por 100. Esta misma trayectoria de ralentización vuelve a reproducirse al analizar su evolución durante el ejercicio, de tal modo que, de una variación anual del 5,7 por 100 en el primer trimestre, se bajó a un crecimiento del 1,1 por 100 en el global del segundo para, tras una leve mejoría en el periodo que media entre julio y septiembre, cerrar el último trimestre de 2011 con un descenso del 2,7 por 100. No obstante, esta cifra, aunque negativa, se encuentra muy alejada de los recesos de más del 20,0 por 100 acaecidos en 2009.

Profundizando en su análisis, resulta especialmente significativa la minoración sufrida por la inversión en material de transporte, la cual pasó de un aumento próximo al 10,0 por 100 en el primer trimestre a una caída del 0,1 por 100 en los tres últimos meses del año. Un comportamiento que situó su tasa de variación para el conjunto de 2011 en el 5,8 por 100. Paralelamente, y más negativa si cabe, fue la senda seguida por el subconjunto de otros bienes de equipo que, tras conseguir mantener en los primeros meses del ejercicio el ritmo de ascensos de finales de 2010 (4,3 por 100 entre enero y marzo), a partir de abril inició una profunda desaceleración, expresión de la cual son las tasas de variación interanuales del -0,7, -0,1 y -3,7 por 100

124. Para una información más detallada, véase Memoria CES 2008, capítulo I, apartado 3.3.1, *Demanda interna*.

alcanzadas en el segundo, tercer y cuarto trimestre respectivamente, y que situaron la media para el conjunto del ejercicio en el $-0,1$ por 100.

En este marco, las previsiones de cara a 2012 apuntan a una reducción de la inversión en bienes de equipo del 7,3 por 100, lastrada en buena medida por la debilidad esperada en la demanda interna, el acusado nivel de incertidumbre y empeoramiento de las expectativas, la continuidad en la destrucción de empleo, la evolución menos expansiva de las exportaciones y las restricciones de acceso al crédito.

La mayoría de los indicadores relativos a la inversión en bienes de equipo coinciden con el cambio de tendencia experimentado por esta partida durante 2011, muy especialmente en el último trimestre, poniéndose en evidencia un deterioro significativo que en buena parte de los casos se ha visto prorrogado en los primeros meses de 2012.

Indicadores de inversión

Al acudir a la información publicada, se observa como el indicador sintético de bienes de equipo¹²⁵ tuvo un incremento del 2,7 por 100 en 2011, lo que equivale a 4,4 puntos menos que el aumento experimentado en el año anterior. Además, destaca su trayectoria descendente, solo interrumpida por una leve y puntual mejoría en el tercer periodo del ejercicio. De acuerdo con ello, este indicador pasó de un incremento anual del 6,7 por 100 en el primer trimestre (siguiendo con la pauta marcada en el segundo semestre de 2010) a una reducción del 1,1 por 100 en el último periodo de 2011, que además ha tenido su continuidad con el primer dato relativo a 2012 (caída al 3,1 por 100). En línea con esta negativa evolución se encuentran los datos concernientes a las matriculaciones de vehículos de carga suministrados por la DGT. Tal indicador, después de lograr un ascenso del 7,0 por 100 en 2010¹²⁶, acabó 2011 con una variación media anual del $-6,6$ por 100. Además, si bien esta cifra se encuentra lejos de los malos resultados de 2008 y 2009 (con descensos del 43,6 y 40,0 por 100 respectivamente), resulta notoria la sustancial caída sufrida tanto en el último trimestre de 2011 como en el primero de 2012, con tasas del $-15,1$ y del $-19,1$ por 100 para cada uno de ellos.

Por su parte, el IPI filtrado de bienes de equipo registró un aumento del 0,8 por 100 al cerrar 2011, mejorando los 3,3 puntos porcentuales de disminución correspondientes a 2010. La evolución de este indicador fue bastante positiva en el transcurso de los primeros nueve meses, sin embargo, en el cuarto trimestre terminó por retornar a la senda del decrecimiento, con un descenso en comparación con el mismo periodo del año anterior del 4,8 por 100. Un deterioro que parece tener continuidad en

125. Indicador que se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: disponibilidad de bienes de equipo, matriculación de vehículos de carga, nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo y ventas interiores de equipo y software en grandes empresas deflactadas y a población constante.

126. Al igual que lo explicado para las matriculaciones de turismos en su concepción como indicador de consumo, las ventas y posteriores matriculaciones de vehículos de carga también resultaron favorablemente afectadas por la vigencia del Plan 2000E en el año 2010, tal y como se desprende de sus tasas de variación interanual para el conjunto de aquel año.

los primeros meses del presente año, tal y como se desprende del dato suministrado para enero, del -6,0 por 100. Paralelamente, también positivas para el total de 2011 fueron las tasas de variación interanual tanto del índice de cifra de negocios como del de entrada de pedidos en la industria de bienes de equipo, con aumentos del 0,5 y del 2,7 por 100 respectivamente. No obstante, a diferencia del indicador anterior, tanto en uno como en otro, los resultados habían sido mayores en el ejercicio precedente (con aumentos del 1,6 y del 3,1 por 100 respectivamente). Ya en lo que obedece a su tendencia durante el periodo, ambos índices tuvieron una evolución muy similar a la descrita para el indicador de producción industrial, con importantes caídas en los últimos meses que parecen proseguir de cara a 2012.

En el caso del indicador de disponibilidades de bienes de equipo, a medida que transcurría el ejercicio se observó cierta moderación en sus tasas de minoración, pasando de un descenso interanual de 12,2 puntos porcentuales a finales de marzo a uno de 7,4 a la conclusión de septiembre. Ya en el cuarto trimestre, la cifra en cuestión volvió a empeorar (-8,7 por 100), si bien, con el último dato disponible de finales de enero de 2012, parece haberse estabilizado, al menos de momento, su ritmo de caída (-6,6 por 100). Con estos porcentajes se puede entrever su evolución en los últimos cuatro años, habiéndose contraído un 60,8 por 100 desde el comienzo de la crisis.

Finalmente, la confianza industrial mejoró en 2011, al saltar de un saldo neto en porcentaje del -14,3 en 2010 a uno del -11,9. A pesar de ello, en los tres últimos meses se observó un empeoramiento progresivo, con un rebrote significativo en el pesimismo de la industria que llevaría este índice a finales de diciembre al -25,7. No obstante, en la primera parte de 2012 esta negativa tendencia parece haberse moderado, registrándose en el mes de marzo un saldo neto en porcentaje del -14,6. Aun así, y tal y como reflejan los datos, el actual clima industrial se encuentra manifiestamente alejado del vigente en el año 2007, cuando se llegó a un saldo neto en porcentaje positivo del 6,4.

Introduciéndose ya en el ámbito de la construcción, los indicadores publicados no coinciden de un modo tan manifiesto con los datos correspondientes a la partida a la que se refieren. De este modo, si al describir las cifras de este sector se hablaba de una cierta dinámica hacia la moderación y estabilización en sus tasas de decrecimiento interanual; la mayoría de ellos, por el contrario, parecen evidenciar el agravamiento, o como mínimo la continuidad, en el deterioro que ha persistido desde finales de 2007.

Tan es así que, de todos los indicadores vinculados a la construcción que se analizan en este epígrafe, el único que modera su caída con respecto al año anterior es el índice de producción. Este indicador, elaborado por Eurostat, descendió en 2011 un 18,5 por 100 (1,7 puntos menos que en el año anterior). Asimismo, atendiendo a su composición, edificación y obra civil han tenido un comportamiento bastante semejante, con un retroceso medio anual del 19,1 y del 20,2 por 100 respectivamente, agravado en ambos casos tanto al principio como al final del periodo. En esta línea,

los trabajos realizados por las empresas y la nueva construcción también sufrieron porcentajes de caída similares entre sí, del 14,5 por 100 para el primero y del 13,4 por 100 para el segundo.

Dentro del conjunto de indicadores que intensificaron sus ritmos de caída interanual, algunos de los adelantados dan buena muestra de ello. De este modo, en 2011 tanto el presupuesto de ejecución de visados de obra nueva como su número total disminuyeron en mayor porcentaje que en el ejercicio anterior. Concretamente, el presupuesto se contrajo de media un 20,8 por 100, cuando en 2010 lo había hecho en 13,7 puntos; a la vez que el número total de visados de obra nueva bajó un 18,6 por 100 (frente al 16,0 por 100 del año previo). Paralelamente, la licitación oficial, que ya en 2010 había tenido un retroceso bastante pronunciado (del 38,0 por 100), prolongó sus malos antecedentes con una bajada del 46,2 por 100. A diferencia de entonces, en 2011 el peor comportamiento vino a encontrarse en la edificación, con una caída del 56,5 por 100 (36,2 puntos mayor que la de 2010). Por su parte, la obra civil mejoró levemente su ritmo de descenso, pasando del 45,2 al 40,1 por 100. En cualquier caso, destaca lo alejado de esta cifra de la alcanzada en 2008, momento en el que llegó a registrar un crecimiento del 7,2 por 100 interanual. Por último, y ya en lo que obedece al primer trimestre de 2012, los datos disponibles muestran cómo la licitación oficial ha continuado ahondando en esta negativa tendencia, con retrocesos del 65,2 y del 59,0 por 100, en edificación y obra civil respectivamente.

En consonancia con el empeoramiento de la situación se encuentra también el indicador de confianza de la construcción. Este índice, elaborado por la Comisión Europea, experimentó en 2011 un pronunciado deterioro, al pasar de un saldo neto en porcentaje del -29,7 en 2010 al -55,4. Se trata pues, del sexto año consecutivo de bajada en la confianza del sector, la cual desde 2008 viene arrojando saldos negativos que continúan engordando año tras año. Asimismo, este clima de pesimismo parece tener continuidad en 2012, en vistas de los datos presentados para sus tres primeros meses, con saldos netos en porcentaje del -58,4, -45,3 y -47,6 respectivamente.

Por su parte, el indicador sintético de la construcción¹²⁷ reflejó para el conjunto de 2011 una minoración del 10,0 por 100 (3,5 puntos más que en 2010). No obstante, a pesar del mal resultado global, en la última parte del ejercicio se observó una cierta desaceleración en el ritmo de caída, la cual ha logrado mantenerse en el primer trimestre de 2012, para el que ha presentado una variación interanual del -6,9 por 100.

En lo que respecta a los indicadores de empleo, los afiliados al Sistema de la Seguridad Social en el sector de la construcción descendieron un 12,2 por 100, 1,2 puntos menos que en el año anterior, si bien, la caída interanual se fue agudizando a medida

127. Indicador que se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: afiliados en la construcción, IPI de la construcción, consumo de cemento, visados de obra nueva, indicador de confianza de la construcción, importe prestado en hipotecas urbanas y viviendas iniciadas periódicamente.

que avanzaba 2011. Concretamente, del -9,6 por 100 de descenso en el primer trimestre se pasó al -14,9 por 100 con que se cerró el ejercicio, porcentaje que ha ido en aumento hasta alcanzar, con datos de febrero de 2012, una caída interanual del -16,1 por 100. En este marco, la afiliación a la Seguridad Social acumula ya un descenso del 47,5 por 100 desde el inicio de la crisis. Paralelamente, el número de parados según la Encuesta de Población Activa (EPA) habría disminuido un 12,3 por 100, siendo 2011 (considerando la caída del 24,3 por 100 que se contabilizó en 2010) el segundo ejercicio consecutivo de descenso de esta cifra. No obstante, tal y como se reseñaba en la Memoria del pasado año¹²⁸, se ha de tener en cuenta que, según esta estadística del INE, solo resultan reconocidos como parados de un sector quienes han perdido su empleo en un intervalo de tiempo inferior a doce meses, englobándose todos los restantes en la partida de no clasificables. De este modo, casi con toda probabilidad, la mayor parte de la mano de obra de la construcción que lleva más de un año sin trabajar se encontrará en este segundo grupo.

Dentro de los indicadores relacionados con los consumos intermedios, el consumo aparente de cemento minoró su cuantía en un 16,9 por 100, frente al descenso de 15,4 puntos obtenido en 2010. Estos porcentajes, sumados a las caídas cosechadas en los dos años precedentes, situaron el total de toneladas consumidas de este material en 2011 en un 36,3 por 100 de la cifra lograda en el ejercicio 2007. Del mismo modo, resulta especialmente notoria la intensificación en la desaceleración del consumo que tuvo lugar a lo largo de 2011, de tal forma que, los mayores descensos se ocasionaron a finales de año y se han mantenido a su vez a comienzos de 2012, tal y como se desprende del último dato publicado en febrero y que fijó la variación interanual en el -32,0 por 100.

Finalmente, entre los indicadores relativos a la inversión residencial, el número de compra-ventas de viviendas disminuyó un 17,8 por 100, acabando así con la leve mejora del año anterior, que concluyó con un crecimiento medio del 6,3 por 100. En esta evolución negativa han compartido protagonismo tanto las operaciones relativas a viviendas nuevas, que cayeron un 19,9 por 100 (en 2010 ascendieron un 0,8 por 100), como las correspondientes a viviendas usadas, que pasaron de un incremento interanual del 12,5 por 100 en 2010 a caer 15,8 puntos en el conjunto del ejercicio siguiente.

Además, el ritmo de caída se fue agudizando a medida que avanzaba el año, de tal manera que, en el tercer trimestre, el número total de compra-ventas de viviendas había descendido ya un 34,0 por 100 con respecto al mismo periodo de 2010. Un incremento continuado en los porcentajes de minoración que solo se vio tímidamente interrumpido en el último tramo del ejercicio, de tal modo que, el periodo que media entre octubre y diciembre cerró con un retroceso anual del 19,2 por 100 (14,8 puntos menos que el trimestre previo). Esta leve moderación ha de contextualizarse en una

128. Véase Memoria CES 2010, capítulo I, apartado 3.4.1, *Demanda interna*.

etapa de aprobación de diversas iniciativas con incidencia en la fiscalidad de la compra-venta de viviendas¹²⁹, en un intento de fomentar el número de operaciones y que pudo llegar a tener alguna incidencia en la evolución experimentada durante el último trimestre. Sea como fuere, las variaciones interanuales publicadas para los dos primeros meses de 2012, con minoraciones del -26,3 y del -31,8 por 100 respectivamente, sitúan las previsiones para el nuevo ejercicio más próximas a las cifras del tercer que del cuarto trimestre de 2011, condicionadas en gran medida por el peor comportamiento del sector de la vivienda usada.

En línea con el párrafo precedente, merece destacar el desfase existente entre el número de viviendas terminadas y el de compra-ventas de viviendas nuevas. Las primeras de ellas ascendieron en 2011 a 179.351, mientras que las segundas se quedaron en 177.067 operaciones. Si bien, las diferencias entre ambas cifras se han reducido considerablemente en el último año, la terminación de más viviendas nuevas de las que se logran vender sigue dificultando la absorción del *stock* arrastrado desde comienzos de la crisis.

En este contexto, el índice general de los precios de la vivienda publicado por el INE cerró 2011 protagonizando su sexto trimestre consecutivo de descensos, con una contracción que ha llevado a situar los precios en el sector residencial en un 79,4 por 100 del nivel alcanzado en 2007. En el lado opuesto se posiciona el tipo de interés aplicado por las entidades de crédito a los hogares para adquisición de vivienda, que en 2011 continuó la senda alcista emprendida a mediados de 2010, para acabar el año en el 3,7 por 100. Esta evolución tuvo su reflejo en el número de hipotecas constituidas sobre viviendas, así como en el capital prestado para la adquisición de las mismas.

Concretamente, durante 2011 el número de las citadas hipotecas se redujo de manera significativa, hasta alcanzar una tasa de variación interanual del -32,6 por 100, porcentaje muy por encima del -6,7 por 100 de 2010. Además, la evolución experimentada fue paralela a la de las compra-ventas, disminuyendo en número conforme iba avanzando el año, e intensificando la caída de manera progresiva en términos de variación interanual. Este deterioro fue solo levemente suavizado en el último trimestre, con un descenso interanual del 38,8 por 100 (4,9 puntos menos que el del trimestre anterior), pero el cual ha vuelto a verse incrementado a principios de 2012. Así, en enero, al comparar los datos obtenidos con los del mismo periodo del año anterior, se aprecia una minoración del 41,3 por 100. Finalmente, en lo que obedece al volumen de capital prestado, este cayó un 35,5 por 100, 28,1 puntos más que en 2010,

129. Entre estas iniciativas destaca el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011. Tal y como figuraba en su redacción, con efectos desde el 20 de agosto y vigencia hasta finales de año, se reducía la tributación en el IVA hasta el 4,0 por 100 para la adquisición de nueva vivienda. Una medida que sería prolongada con posterioridad por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

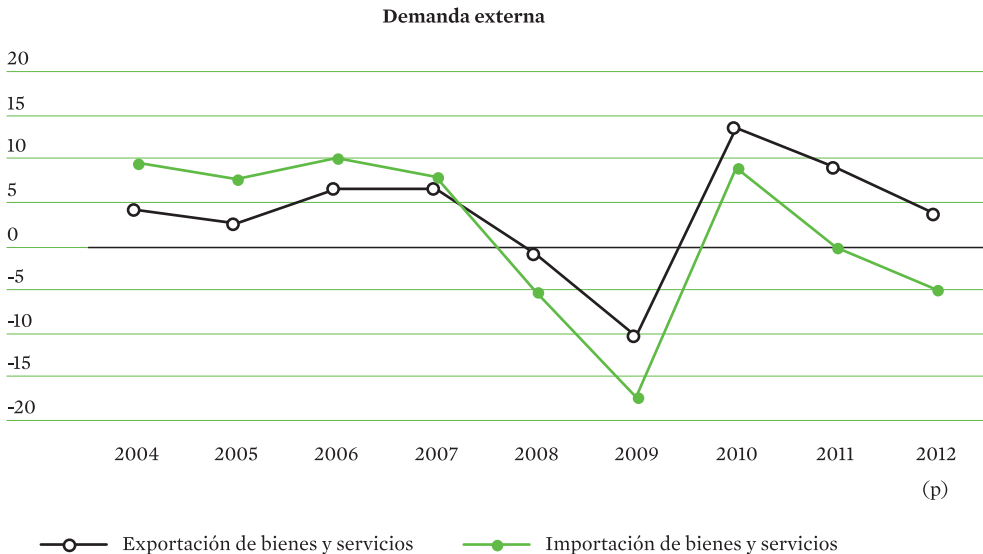
pudiéndose discernir una evolución paralela a la del número de constitución de hipotecas destinadas a la adquisición de viviendas.

Por último, los datos ofrecidos se mueven en concordancia con el contenido de la última Encuesta sobre Préstamos Bancarios, según la cual, en el transcurso de 2011 se endurecieron los criterios de aprobación de préstamos a los hogares para adquisición de vivienda. A este respecto, encabezan la lista de factores explicativos de este empeoramiento los mayores costes de financiación, la menor disponibilidad de fondos y el debilitamiento de las expectativas de los prestamistas sobre el mercado de la vivienda.

3.5.2. Sector exterior

El sector exterior en 2011 contribuyó con 2,5 puntos porcentuales al crecimiento agregado de la economía española, frente a la contribución de casi un punto del año anterior, y se constituyó por cuarto año consecutivo en el motor del crecimiento de la economía española por el lado de la demanda. Para 2012, la previsión oficial del escenario macroeconómico¹³⁰ señala una contribución del saldo exterior al crecimiento del PIB incluso mayor, de 2,9 puntos porcentuales, que se ve no obstante sujeta a la evolución del precio del petróleo y a la de la economía europea.

GRÁFICO I-19. DEMANDA EXTERNA, 2004-2012



(p) Previsión.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España* y Ministerio de Economía y Competitividad.

130. Ministerio de Economía y Competitividad, *Escenario macroeconómico 2010-2012*, de 2 de marzo de 2012.

En términos de balanza de pagos, todas las sub-balanzas corrientes, salvo la de rentas, mejoraron sus resultados. Así, el saldo negativo de la balanza comercial fue un 15,2 por 100 inferior al del año anterior, en un contexto de dinamismo tanto de las importaciones como, especialmente, de las exportaciones. La balanza de servicios, por su parte, registró un superávit superior en un 27,0 por 100 al registrado en 2010, con un incremento del saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes del 13,6 por 100, mientras que el resto de servicios más que cuadruplicó su superávit. El saldo negativo de la balanza de rentas se amplió, en un 33,0 por 100, mientras que el saldo también negativo de la balanza de transferencias corrientes se redujo en un 16,4 por 100.

Con ello, el déficit de la balanza por cuenta corriente disminuyó en un 17,8 por 100 en comparación con 2010, debido al mencionado positivo comportamiento de la balanza comercial y la de servicios y, en menor medida, de las de transferencias corrientes, que compensaron ampliamente el incremento del déficit de la balanza de rentas.

Finalmente, la cuenta de capital registró un superávit, aunque inferior en un 15,3 por 100 al del año anterior, por lo que la necesidad de financiación exterior de la economía española¹³¹ fue un 18,2 por 100 menor que en 2010 y en términos de PIB pasó de representar el 4,0 por 100 en 2010 al 3,2 por 100 en 2011, muy lejos ya del máximo del 10,0 por 100 alcanzado en 2007.

Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron en términos reales un 9,0 por 100, mientras que las importaciones cayeron una décima. Este crecimiento en volumen de las exportaciones españolas de bienes y servicios, fue en todo caso superior al registrado por el comercio mundial, lo que parece indicar que en 2011 se produjo una ganancia de cuota de mercado mundial. Y en el ámbito de las mercancías la ganancia

CUADRO I-27. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2010-2011

(Millones de euros)

Conceptos	2010			2011			% Var. saldo 2010-2011*
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
Cuenta corriente	344.076,7	392.480,4	-48.403,7	379.871,2	419.649,1	-39.777,9	-17,8 ▲
Balanza comercial	190.805,8	237.948,5	-47.142,8	222.647,5	262.601,9	-39.954,3	-15,2 ▲
Servicios	9.512,6	65.715,8	27.796,9	101.334,2	66.023,4	35.310,7	27,0 ▲
Turismo	39.620,7	12.662,9	26.957,8	43.026,1	12.414,9	30.611,2	13,6 ▲
Otros	53.891,9	53.052,9	839,0	58.308,1	53.608,6	4.699,5	460,1 ▲
Rentas	41.372,1	63.313,4	-21.941,3	36.436,2	65.622,6	-29.186,4	33,0 ▼
Transferencias	18.386,2	25.502,6	-7.116,4	19.453,3	25.401,3	-5.948,0	-16,4 ▲
Cuenta de capital	7.937,5	1.642,4	6.295,1	7.023,4	1.689,9	5.333,5	-15,3 ▼
Cuentas corriente+capital	352.014,2	394.122,8	-42.108,6	386.894,6	421.339,0	-34.444,4	-18,2 ▲

* Los signos: ▲ y ▼ indican mejora y empeoramiento del saldo.

Fuente: Banco de España.

131. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

de cuota parece haber sido incluso mayor, dado que estas exportaciones crecieron un 9,5 por 100, mientras que el comercio mundial de mercancías creció un 5,8 por 100.

La cuota de las exportaciones españolas en el mundo se estaba manteniendo en los últimos años en el 1,6 por 100. Así, frente a la fuerte ganancia de cuota de mercado mundial de las exportaciones de los países emergentes, y la consiguiente pérdida de cuota de otros países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia o Reino Unido, la cuota comercial mundial de las exportaciones españolas se ha mantenido, o en todo caso la pérdida de peso relativo ha sido mucho menor que la de otras economías avanzadas como las mencionadas. Según el Ministerio de Economía y Competitividad¹³², la cuota de las exportaciones españolas en la zona euro fue del 3,7 por 100, una décima menos que el año anterior, destacando la ganancia de cuota en Portugal y Francia, el mantenimiento de la misma en Alemania y la pérdida en Italia, Irlanda y Holanda. En el resto del mundo, la cuota de las exportaciones españolas se incrementó en Estados Unidos y Brasil, se mantuvo en Chile, Argentina, Japón y Chile y retrocedió en México.

Y ello a pesar de que la capacidad competitiva de la economía española frente al exterior en términos de precios se deterioró en 2011, tal y como reflejaron los índices de

Competitividad precio

tendencia de la competitividad (ITC)¹³³. Así, el ITC calculado con IPC frente al resto de países OCDE se incrementó en siete décimas, por el aumento en el índice del tipo de cambio y en menor medida por el incremento también del índice de precios relativos. El ITC calculado frente a los Estados miembros de la Unión Europea aumentó por su parte un 0,4 por 100. Esta pérdida de competitividad se debió sobre todo a la evolución de los precios de consumo. Finalmente, frente a la zona euro, el incremento del ITC del 0,5 por 100 se explicó en exclusiva, como es lógico, por el mayor incremento medio del IPC que en otras economías como la francesa o la alemana. El análisis de la competitividad-precio de las exportaciones españolas mediante el ITC que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el índice de precios de consumo que incorpora todos los bienes, incluidos los no comercializables en el exterior, mostró sin embargo, hasta el tercer trimestre del año¹³⁴, una reducción del 1,0 por 100 frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta ganancia de competitividad se debió a la caída del 1,3 por 100 en el índice de precios relativos de exportación que compensó con creces el incremento del 0,3 por 100 en el índice del tipo de cambio. Frente a los Estados miembros de la UE-27 la caída de este ITC significó una ganancia de competitividad fruto del descenso del 0,9 por 100 en el índice de precios relativos de exportación, ya que el índice del tipo de cambio no varió en tasa interanual.

132. Ministerio de Economía y Competitividad, *Informe de Coyuntura Económica*, febrero de 2012.

133. Un aumento o descenso de los índices señala una pérdida o ganancia de competitividad frente a los países respecto a los que se calculan.

134. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con índices de valor unitario de exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2011, como consecuencia del mayor retraso en la elaboración y publicación de los IVU o, en su caso, de los índices de precios de las exportaciones.

Dicha diferencia en los ITC, en función de que se utilicen precios de consumo o precios de las exportaciones, se explica por el hecho de que los bienes no comercializados en el exterior no están sujetos a la competencia exterior y podría indicar también los esfuerzos que están realizando las empresas exportadoras españolas a la hora de no trasladar la totalidad de los incrementos de los precios internos a los precios de las exportaciones.

Otra explicación añadida¹³⁵ a que la pérdida de competitividad-precio registrada por la economía española frente al exterior no haya hecho que la cuota de mercado de sus exportaciones se vea especialmente resentida podría encontrarse en una sobreestimación de dicha pérdida de competitividad-precio, en el sentido de que, al medirse de forma agregada, no estaría reflejando correctamente la realidad del sector empresarial exportador, caracterizado por el predominio de empresas de mayor tamaño que la media del tejido empresarial español, y con niveles de productividad y competitividad también superiores. Por otra parte, la competencia de los productos exportados por España ya no se realiza exclusivamente vía precios, sino también y, cada vez más, a través de estrategias de diferenciación, en las que influyen factores como la dimensión empresarial, la especialización sectorial y geográfica, o la calidad de la producción, entre otros muchos.

Comercio de mercancías

En términos de aduanas, las exportaciones de mercancías crecieron un 15,4 por 100 y las importaciones un 9,6 por 100. Con ello, el déficit comercial se volvió a reducir, tal y como viene ocurriendo desde el año 2008. Este déficit, en porcentaje del PIB, se cifró en el 4,3 por 100, lejos ya del 9,5 por 100 que representaba en 2007. La tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se situó en el 82,2 por 100, porcentaje superior en 4,2 puntos al registrado en 2010, y desconocido desde finales del siglo pasado.

No obstante, el perfil del comercio exterior a lo largo del año mostró una tendencia descendente que, en el caso de las importaciones se tradujo en una fuerte desaceleración a finales de año, e incluso en una caída en los primeros meses de 2012, al hilo de la menor actividad mostrada por la economía española a medida que transcurría el año. La desaceleración de las exportaciones, que habían comenzado el año con un fuerte crecimiento del 32,0 por 100 y se fueron desacelerando para acabar en una tasa del 6,2 por 100 en diciembre, resultado a su vez de la debilidad en términos de crecimiento de los principales clientes europeos. En efecto, como consecuencia del recrudecimiento de la crisis de la deuda y de la implementación de políticas fiscales contractivas, la mayoría de las economías europeas entraron en recesión en el cuarto trimestre de 2011, lo que provocó unas menores compras por parte de ellas.

La fuerte tasa de aumento de las exportaciones en el conjunto del año se ha producido además tras un año como el de 2010, en el que las ventas exteriores se recuperaron vigorosamente, con un aumento del 17,4 por 100, tras el retroceso de similar tenor registrado en 2009, año de la mayor intensidad de la crisis.

135. Véase Informe CES 2/2012 sobre *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*.

El análisis sectorial en términos nominales muestra en primer lugar cómo la mejoría del saldo exterior comercial obedece en exclusiva al saldo no energético, dado que el incremento de los precios del petróleo en 2011 se tradujo en un aumento del déficit de productos energéticos.

Los principales sectores exportadores fueron el de semimanufacturas, 25,9 por 100 del total, el de bienes de equipo, 20,1 por 100, y el del automóvil, 15,4 por 100. De estos tres sectores, el de bienes de equipo fue el que registró el mayor incremento en sus exportaciones, seguido del automóvil y el de semimanufacturas. Las exportaciones de alimentos, el 14,2 por 100 del total, aumentaron menos de lo que lo hicieron los tres sectores anteriores, mientras que el de bienes de consumo duradero, que representa el 1,6 por 100 del total, fue el único que experimentó una caída en sus exportaciones.

La situación y evolución del comercio exterior de mercancías se puede observar también mediante el análisis de los saldos comerciales o tasas de cobertura. Así, de entre los grandes sectores, el de alimentos, el de semimanufacturas no químicas y el sector del automóvil registraron tasas superiores al 100 por 100 y el sector de bienes de equipo se acercó con una tasa del 92,4 por 100, treinta puntos porcentuales más que cinco años atrás. Mención especial merece el mencionado sector del automóvil que, con una tasa de cobertura del 122,6 por 100 y del 207,2 por 100 en su componente de vehículos terminados, recuperó fuertemente el saldo positivo perdido entre los años 2003 y 2008. Por el contrario, el sector de bienes de consumo duradero fue el que tuvo una menor tasa de cobertura, seguido del de manufacturas de consumo. De entre las partidas concretas de los sectores cabe destacar la tasa de cobertura del 238,4 por 100 del material de transporte, la tasa de cobertura del 133,0 por 100 de las semimanufacturas no químicas, la fuerte recuperación de la tasa de cobertura de la maquinaria para la industria, de los bienes de equipo de oficina y telecomunicaciones, y la recuperación, desde una reducida tasa de cobertura, de los productos textiles, sobre todo de la confección.

Las importaciones, por su parte, experimentaron como se ha adelantado una tasa de incremento anual nominal del 9,6 por 100. Los precios de las importaciones aumentaron un 8,5 por 100, con lo que el crecimiento de las importaciones en volumen fue tan solo del 1,0 por 100.

Las importaciones de productos energéticos, el 21,4 por 100 del total, se incrementaron un 26,6 por 100, el mayor incremento de los principales sectores importadores. De hecho, las importaciones no energéticas, el 78,6 por 100 restante, aumentaron mucho menos, un 4,7 por 100. Las compras al exterior de alimentos aumentaron también, un 9,2 por 100. Por el contrario, las importaciones de bienes de equipo, que representan el 17,9 por 100 del total, cayeron, un 3,4 por 100. Las importaciones del sector del automóvil, con un peso sobre el total del 10,4 por 100, se incrementaron considerablemente, un 12,1 por 100. Finalmente, destacó la caída del 18,9 por 100 en las compras de bienes de consumo duradero.

CUADRO I-28. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS, 2001-2011
(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores	2011(p)				Tasa de variación 2011/2010			Tasa de cobertura X/M (%)			
	Importaciones		Exportaciones		Saldo	M	X	2001	2006	2011	2011
	Valor	% total	Valor	% total							
Alimentos	27,2	10,4	30,4	14,2	3,2	9,2	8,2	109,4	104,5	111,6	
Frutas y legumbres	3,3	1,3	11,6	5,4	8,3	3,3	1,3	384,8	340,3	350,1	
Pesca	5,1	2,0	2,8	1,3	-2,3	5,4	14,5	48,0	43,8	54,8	
Productos energéticos	55,8	21,4	15,9	7,4	-39,9	26,6	64,7	19,4	19,0	28,5	
Materias primas	11,1	4,3	5,9	2,8	-5,2	20,0	30,6	44,8	34,6	52,8	
Semimanufacturas	57,3	22,0	55,5	25,9	-1,8	5,3	9,0	79,8	78,7	96,8	
Semimanufacturas no químicos	19,6	7,5	26,1	12,2	6,5	9,6	15,3	98,9	90,8	133,0	
Hierro y acero	8,0	3,1	8,9	4,1	0,9	15,2	14,0	76,5	69,1	111,0	
Productos químicos	37,7	14,5	29,4	13,7	-8,3	3,2	4,0	66,9	69,6	78,0	
Plásticos	7,7	3,0	8,1	3,8	0,4	3,6	9,9	85,3	76,1	104,8	
Medicamentos	11,3	4,3	8,8	4,1	-2,5	-1,8	-0,8	55,2	78,9	78,0	
Bienes de equipo	46,6	17,9	43,1	20,1	-3,5	-3,4	14,0	61,8	60,0	92,4	
Maquinaria para la industria	12,0	4,6	10,9	5,1	-1,1	0,8	12,1	56,6	53,7	91,1	
Equipos de oficina y telecomunicaciones	11,8	4,5	2,8	1,3	-9,0	-8,7	-13,6	37,4	20,6	23,7	
Material de transporte	4,6	1,8	11,0	5,1	6,4	-19,5	19,9	107,9	115,5	238,4	
Sector automóvil	27,0	10,4	33,1	15,4	6,1	12,1	10,7	101,9	84,4	122,6	
Automóviles y motos	10,8	4,1	22,4	10,4	11,6	10,3	11,1	141,8	97,4	207,2	
Componentes del automóvil	16,2	6,2	10,7	5,0	-5,5	13,4	10,0	61,3	68,5	66,0	
Bienes de consumo duradero	6,5	2,5	3,5	1,6	-3,0	-18,9	-1,5	96,0	68,3	54,6	
Electrónica de consumo	1,9	0,7	0,6	0,3	-1,3	-36,1	-42,6	77,7	76,1	30,3	
Muebles	2,3	0,9	1,3	0,6	-1,0	-10,4	-0,5	145,1	64,1	59,2	
Manufacturas de consumo	27,3	10,5	17,6	8,2	-9,7	5,7	9,5	82,3	59,7	64,4	
Textiles	15,3	5,9	9,8	4,6	-5,5	9,3	11,3	69,5	57,6	64,2	
Confección	11,7	4,5	6,6	3,1	-5,1	10,8	12,8	52,2	46,5	56,1	
Calzado	2,3	0,9	2,1	1,0	-0,2	5,0	9,5	277,7	106,4	92,0	
Juguetes	1,9	0,7	0,7	0,3	-1,2	-0,4	0,7	58,7	39,7	36,8	
Total	260,8	100,0	214,5	100,0	-46,3	8,7	14,8	74,9	64,9	82,2	

(p) Provisional. X = exportaciones; M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

En cuanto al análisis geográfico del comercio exterior español, en 2011 las ventas a países no pertenecientes a la Unión Europea, que suponen el 34,0 por 100 del total, aumentaron de nuevo más que las dirigidas a la Unión Europea, que sigue no obstante siendo con el 66,0 por 100 del total, el primer socio comercial. En 2003 se alcanzó un máximo en el peso de las ventas españolas a la Unión Europea, tres cuartas partes del total, para desde entonces irse reduciendo poco a poco. Así, en 2011, las ventas extracomunitarias crecieron un 21,3 por 100 y las dirigidas a la Unión Europea un 12,6 por 100.

En la Unión Europea, las ventas a las dos principales economías clientes, Francia y Alemania, crecieron respectivamente un 13,3 por 100 y un 12,2 por 10. Del resto de Estados miembros cabe destacar el incremento del 19,5 por 100 de las exportaciones dirigidas a Reino Unido y, por el contrario, los reducidos incrementos de las ventas a Portugal e Italia, del 3,7 por 100 y 4,4 por 100 respectivamente.

De las exportaciones extracomunitarias, las ventas a Iberoamérica mostraron un fuerte dinamismo, con un incremento del 20,2 por 100. Igualmente, cabe destacar el incremento de las exportaciones dirigidas a Japón, del 30,8 por 100, China, 28,0 por 100, Rusia, 26,6 por 100, Argelia, 21,9 por 100, y Marruecos 19,3 por 100. Todos estos últimos países objeto de los Planes integrales de desarrollo de mercados (PIDM) orientados a reforzar la imagen de productos y empresas españolas en el extranjero, y fomentar las relaciones económicas y comerciales con países considerados prioritarios.

CUADRO I-29. EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE BIENES A LOS PAÍSES OBJETO DE PIDM, 2000-2011
(En millones de euros)

Países	2000	2005	2009	2010	2011(p)	Crecimiento promedio anual	
						1999-2004	2005-2010
Estados Unidos	6.051,7	6.392,6	5.705,9	6.592,5	7.889,3	5,5	3,0
Turquía	2.117,1	2.695,1	2.842,5	3.746,5	4.455,9	24,4	6,9
Marruecos	1.370,9	2.242,6	3.085,3	3.482,8	4.114,1	14,7	8,7
China	553,5	1.527,3	1.986,1	2.663,5	3.389,8	21,8	15,7
Países del Golfo ⁽¹⁾	1.146,5	1.545,8	2.264,7	2.709,5	3.216,5	9,7	10,0
México	1.509,7	2.647,9	2.471,0	2.806,0	2.940,9	15,9	4,2
Brasil	1.256,8	1.018,9	1.345,4	2.202,3	2.584,2	-1,9	14,4
Rusia	577,6	1.098,1	1.476,3	1.991,3	2.526,1	19,2	20,0
Argelia	548,0	1.239,0	2.093,6	2.041,2	2.484,0	11,0	19,4
Japón	1.215,0	1.153,4	1.213,0	1.416,3	1.861,2	1,8	4,0
India	212,4	564,9	806,3	1.180,6	1.335,6	18,1	22,6
Corea del Sur	274,3	413,4	574,7	742,0	813,2	12,4	13,6
Total PIDM	16.833,5	22.538,9	25.864,8	31.574,5	37.610,8	9,5	8,2
Total mundo	124.177,3	170.438,6	159.889,6	186.780,1	214.485,6	7,1	4,5

(p) Datos provisionales.

(1) Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán.
Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

Respecto a las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, el 52,8 por 100 del total, aumentaron menos, un 5,9 por 100, que las procedentes de países terceros, un 14,0 por 100. Sin embargo, las compras a Alemania y Francia registraron crecimientos anuales algo superiores a la media, del 10,0 por 100 y el 10,6 por 100 respectivamente. Destacaron igualmente el incremento de las compras a Portugal, del 20,4 por 100, y la caída de las importaciones procedentes de Reino Unido y Holanda, del 2,2 por 100 y del 1,8 por 100 respectivamente. De las importaciones procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea cabe destacar el incremento de las de Iberoamérica, del 29,1 por 100, y, por el contrario, la caída de las compras a Japón y China.

Turismo

El superávit de la balanza de servicios se incrementó un 27,0 por 100, el triple que el año anterior, como consecuencia de la mejora en el saldo de turismo y viajes y, sobre todo, de los servicios no turísticos.

En efecto, los servicios no turísticos, todavía de mucho menor peso que los turísticos en la balanza de servicios, tuvieron un saldo positivo de 4.699,5 millones de euros, frente a los 830,0 millones del año 2010, cuando se había registrado por primera vez un superávit desde que se toma en consideración la actual serie histórica que data de 1990.

El buen comportamiento de la rúbrica de turismo, por su parte, hizo que este compensase en esta ocasión el 76,6 por 100 del déficit comercial, frente al 57,2 por 100 del año anterior. Este porcentaje, el más elevado desde el año 2002, y muy superior al 30,4 por 100 del año 2007, se explica en parte por la recuperación desde este último año del saldo comercial, pero también por el fuerte aumento de los ingresos por turismo, que crecieron un 8,6 por 100, y la caída en un 2,0 por 100 en los pagos.

En efecto, el recrudecimiento de la crisis económica en el año 2011 en Europa y en concreto en los principales países de origen no tuvo un reflejo negativo en el número de turistas que llegaron a España, ni en el gasto que realizaron. Todo lo contrario, se recibieron un 7,6 por 100 más de turistas, cuatro millones más, y gastaron un 7,9 por 100 más en total y realizaron un gasto medio diario un 4,6 por 100 superior. En esta ocasión, estas favorables cifras se explicarían por la continuación de los problemas en el sector que siguen atravesando los países competidores del sur del Mediterráneo, y por los esfuerzos de contención de precios en el sector español, tal y como se desprende del índice de precios hoteleros que acabó el año cayendo un 1,3 por 100 en variación interanual. De hecho, los primeros meses de 2012 continúan con la tendencia de contención de precios, de incremento en la entrada de turistas, y de aumento del gasto total y medio diario que realiza cada uno de ellos. Finalmente, la mencionada caída en los pagos se explicaría por la debilidad del consumo privado en la economía española.

Rentas, transferencias y balanza de capital

La balanza de rentas amplió su déficit un 33,0 por 100, tras dos años en los que este se había reducido. En esta ocasión, los ingresos por intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior fueron menores y los pagos por rendimientos de las inversiones extranjeras en España aumentaron.

La balanza de transferencias corrientes, por su parte, redujo su saldo negativo un 16,4 por 100 respecto al año anterior, con aumentos de los ingresos y ligera caída de los pagos. Las transferencias de carácter público procedentes de la Unión Europea recibidas del Fondo Social Europeo para el fomento del empleo se incrementaron, mientras que los reembolsos de la PAC se estabilizaron. En cuanto a los pagos de carácter público destinados a la Unión Europea, tanto el Recurso-IVA, como el Recurso-RNB y los Recursos Propios Tradicionales aumentaron ligeramente. Finalmente, de las remesas de emigrantes cabe destacar que los ingresos en 2011 aumentaron por segundo año consecutivo y que los pagos aumentaron por primera vez desde que en 2008 las remesas de emigrantes enviadas desde España comenzasen a reducirse al hilo de la desaceleración de la actividad de la economía española y su impacto en el empleo de la población inmigrante. No obstante, en el segundo semestre de 2011 se observó que las remesas enviadas al extranjero volvieron a la tendencia de caída de los últimos años. Con ello, en el conjunto del año, los ingresos por remesas procedentes del extranjero llegaron a suponer ya más del 80,0 por 100 de los pagos por remesas enviadas al extranjero.

El excedente de la cuenta de capital, por su parte, se redujo en un 15,3 por 100. Las transferencias públicas de capital procedentes de la Unión Europea y dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural y medio ambiente constituyen los fondos de mayor peso de esta sub-balanza. De ellos, destacaron el retroceso en un 55,5 por 100 de los Fondos de Cohesión y el incremento en un 5,5 por 100 de los fondos procedentes del Feder. No obstante, como siempre, cabe recordar para esta sub-balanza la irregularidad de los ingresos procedentes de estos fondos, dado el carácter plurianual de la mayoría de las actuaciones que financian.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

Tal y como ha venido sucediendo desde el inicio de la crisis, durante 2011 se profundizó en la corrección de la necesidad de financiación de la economía española, uno de los principales desequilibrios acumulados durante la fase de crecimiento. Así, como se ha adelantado¹³⁶, la necesidad de financiación exterior de la economía española en términos de balanza de pagos se redujo nuevamente y se situó en el 3,2 por 100 del PIB, siete puntos porcentuales menos que la registrada en 2007, año de inicio de la crisis económica mundial.

136. Véase capítulo I.3.5.2, *Sector exterior*, de esta Memoria.

CUADRO I-30. BALANZA FINANCIERA, 2010-2011

(Millones de euros)

Conceptos	2009			2010		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	-	-	44.562,0	-	-	40.854,0
Excluido Banco de España	-	-	28.865,9	-	-	-68.299,1
Inversiones directas	-	-	2.256,0	-	-	-7.201,7
De España en el exterior	-	16.307,8	-16.307,8	-	26.282,0	-26.282,0
Del exterior en España	18.533,8	-	18.533,8	19.080,3	-	19.080,3
Inversiones de cartera	-	-	29.738,7	-	-	-11.494,3
De España en el exterior	-	-63.371,3	63.371,3	-	-42.282,7	42.282,7
Del exterior en España	-33.632,6	-	-33.632,6	-53.777,0	-	-53.777,0
Otras inversiones ⁽¹⁾	-	-	-10.469,7	-	-	-51.059,2
De España en el exterior	-	15.732,1	-15.732,1	-	46.003,9	-46.003,9
Del exterior en España	5.262,4	-	5.262,4	-5.055,3	-	-5.055,3
Derivados financieros	-	-	7.370,9	-	-	1.456,0
Banco de España ⁽²⁾	-	-	15.696,3	-	-	109.153,1
Reservas	-	-	-813,6	-	-	-10.009,7
Activos BE frente al Eurosistema	-	-	9.787,5	-	-	124.056,2
Otros activos netos	-	-	6.722,3	-	-	-4.893,5
Errores y omisiones	-	-	-2.453,5	-	-	-6.409,5

(1) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(2) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

No obstante, dicho saldo negativo de las balanzas por cuenta corriente y de capital debe financiarse por un superávit de la balanza financiera. Y en 2011 la cuenta financiera, excluido el Banco de España, originó salidas netas por valor de 68.299,1 millones de euros, frente a unas entradas de 28.865,9 millones de euros en 2010 que ya fueron insuficientes para cubrir la necesidad de financiación generada por las operaciones no financieras.

Así, a la necesidad de financiación del país generada por las cuentas corrientes y de capital hubo que añadir en 2011 la salida de capitales con que se saldaron las operaciones financieras. En consecuencia, este descubierto debió ser satisfecho, por los activos netos del Banco de España frente al exterior, que descendieron por valor de 109.153,1 millones de euros. Dicho descenso se concentró en los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema (préstamos netos del BCE a la banca española), mientras que los otros activos netos aumentaron. En efecto, la principal fuente de financiación fue el recurso al BCE, dado que el aumento de las tensiones en los mercados de deuda soberana europea había provocado nuevamente el endurecimiento de las condiciones de financiación a través de otros canales.

Así, las inversiones directas originaron salidas netas, cuando en 2010 habían generado entradas, que ya habían sido menores que las registradas en 2009. Aunque ambas rúbricas aumentaron en 2011, las salidas generadas por las inversiones directas de España en el exterior superaron a las entradas registradas por las inversiones directas del exterior en España. Por su parte, las inversiones en cartera también generaron salidas netas, mientras que en 2010 originaron entradas.

En definitiva, dada la continuación o incluso aumento de las dificultades de acceso al capital exterior en 2011, la financiación de la diferencia entre el ahorro y la inversión en la economía española se volvió a producir mediante la reducción de los activos frente al resto del mundo.

Según los datos que proporciona el Registro de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España, y al hilo del fuerte aumento de la inversión extranjera directa mundial, también se comprueba que en 2011, por segundo año consecutivo, aumentó la inversión extranjera directa en España, mientras que la inversión española directa en el exterior disminuyó.

GRÁFICO I-20. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 1998-2011



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Respecto a la inversión extranjera directa en España, cabe destacar en primer lugar que, contrariamente a lo ocurrido el año anterior en España y a la tendencia manifestada en general en las economías desarrolladas, en 2011 creció más la inversión productiva que la inversión en entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE), con escasa participación en la actividad y en el empleo.

Dicha inversión, por origen geográfico último¹³⁷ excluidas las ETVE, se concentró en más de la mitad en Reino Unido (30,0 por 100) y Francia (25,1 por 100), y el resto se repartió de forma muy diversificada entre países OCDE y sobre todo de la Unión Europea. Por sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) y excluidas las ETVE, cuatro de ellos recibieron en total tres cuartas partes de la inversión: información y telecomunicaciones, el 23,2 por 100, transporte y almacenamiento, el 19,7 por 100, industria manufacturera, el 18,6 por 100, y actividades financieras y de seguros, el 12,3 por 100.

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, esta se contrajo en términos netos en un 33,0 por 100. La distribución geográfica excluidas ITVE muestra que dos tercios de la inversión se dirigió a cuatro países¹³⁸: Turquía (17,6 por 100), Polonia (16,6 por 100), Reino Unido (16,0 por 100) y Brasil (15,9 por 100); con Estados Unidos (7,5 por 100) en quinto lugar y perdiendo peso desde el año 2008 en el que ocupó el primer lugar de destino. Finalmente, la distribución sectorial muestra, como en años anteriores, una muy elevada concentración en tres sectores: transporte y almacenamiento, con el 15,4 por 100 del total, la industria manufacturera, con el 10,3 por 100, y destacando sobre todos el de actividades financieras y de seguros con el 43,9 por 100 del total.

La diferencia entre el ahorro y la inversión internos sobre el PIB determinó una necesidad de financiación de la economía española fue del 3,4 por 100 (cuadro I-31), reduciéndose seis décimas respecto a 2010.

Posición
financiera interna

CUADRO I-31. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2009-2011 (Porcentaje sobre el PIB)

	2009	2010	2011
Ahorro nacional bruto	19,3	18,8	18,2
Formación bruta de capital	24,4	23,3	22,1
Capacidad (+)/Necesidad (-) financiación*	-4,7	-4,0	-3,4

* El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*.

137. El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen último de las inversiones, obviando los países de tránsito.
138. En este caso la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato dado.

Esta corrección responde, principalmente, al retroceso experimentado por la formación bruta de capital que alcanzó el 22,1 por 100 del PIB, 1,2 puntos por debajo del nivel de 2010, debido fundamentalmente a la caída de la inversión en construcción que se extendió, en el último trimestre, a la inversión en bienes de equipo.

Por su parte, el nivel de ahorro, tras haber aumentado los primeros años de crisis, descendió hasta el 18,2 por 100 del PIB. El descenso en la tasa de ahorro, en seis décimas respecto a la de 2010, resultó del deterioro del ahorro público al que se sumó la caída en la tasa de ahorro de los hogares, en un entorno de profundización y persistencia de la crisis, todo ello a pesar de que las empresas no financieras se convirtieron en 2010 en ahorradoras netas.

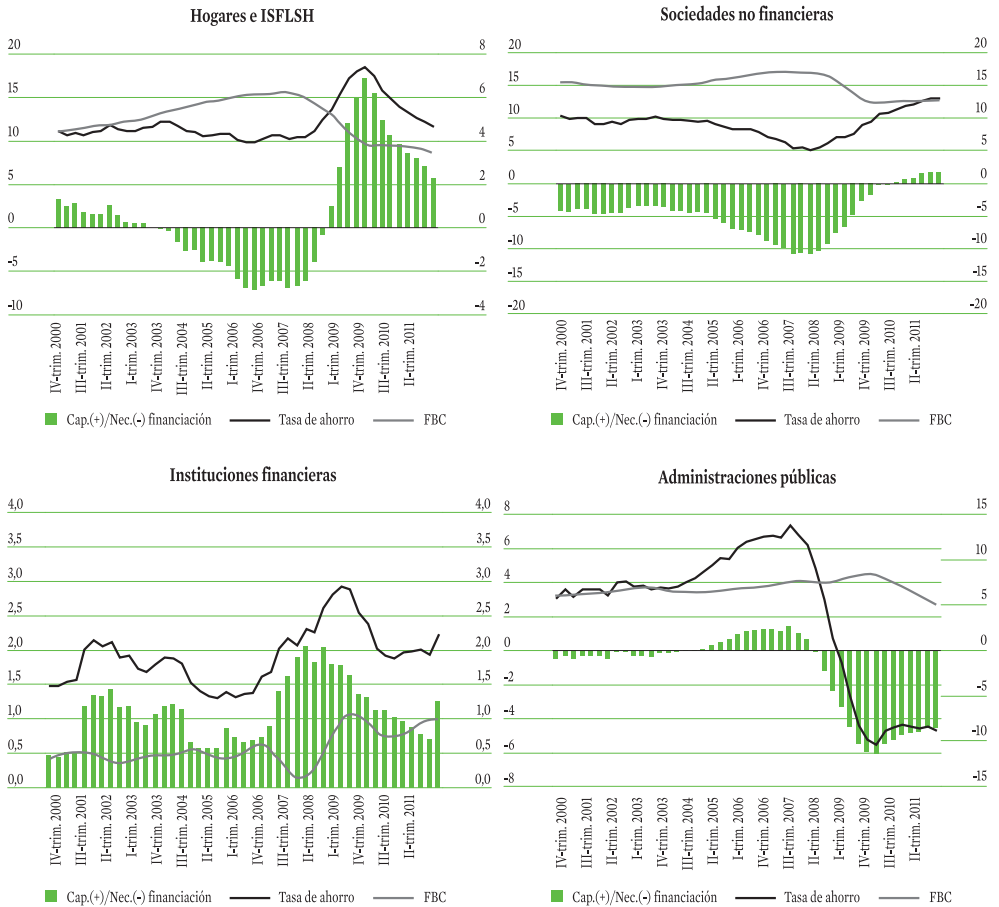
En efecto, el ahorro de los hogares inició el periodo de crisis mostrando su tradicional comportamiento anticíclico de modo que, a finales de 2009, duplicó la tasa de ahorro registrada tres años antes, hasta alcanzar el 18,5 por 100 en el cuarto trimestre (gráfico I-21). En primera instancia, los hogares aumentaron su ahorro por motivo precaución ante el aumento del desempleo, el deterioro de sus expectativas y el descenso de su riqueza, tanto en activos inmobiliarios como financieros. Sin embargo el deterioro de la situación económica ha persistido, de manera que las pérdidas de empleo, el aumento del paro, la reducción de la tasa de cobertura del desempleo y la subida de impuestos han hecho mella en la renta disponible de los hogares, que redujeron su tasa de ahorro hasta alcanzar el 11,6 por 100 a finales de 2011.

Aún así, los hogares han mantenido su capacidad de financiación en valores positivos, un 2,3 por 100 de la renta disponible, puesto que las menores tasas de ahorro se han acompañado de menores niveles de inversión, principalmente en vivienda, a lo que ha contribuido, entre otros aspectos, la considerable restricción crediticia sufrida por el sector privado desde el inicio de la crisis.

El descenso de la inversión empresarial, principalmente de las ramas relacionadas con la construcción residencial, fue abrupto en los primeros años de crisis, de modo que en solo un año y medio las empresas pasaron de invertir cerca del 17,0 por 100 del PIB, máximo en la etapa de expansión, a alrededor de un 12,4 por 100 en el último trimestre de 2010. Desde entonces, ese parece haber sido el nivel de equilibrio de la inversión empresarial (12,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2011). Este descenso en la formación bruta de capital junto al continuado crecimiento de la tasa de ahorro, que se ha más que duplicado desde el inicio de la crisis, convirtió a las empresas no financieras españolas en ahorradoras netas en 2011, alcanzando una capacidad de financiación del 1,6 por 100 del PIB a finales del ejercicio.

La dinámica descrita para el sector privado contrasta con el balance financiero de las Administraciones públicas, que registró una necesidad de financiación promedio para 2011 del 8,8 por 100. Esta mayor necesidad de financiación del sector público, en un contexto de crisis, responde principalmente al descenso del ahorro de las Administraciones públicas. Su comportamiento anticíclico responde al juego

GRÁFICO I-21. CAPACIDAD O NECESIDAD DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2000-2011
(Porcentaje sobre el PIB)



Cap. (+)/Nec. (-) de financiación medidos en eje derecho.
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*.

de los estabilizadores automáticos y a las medidas discrecionales de ingresos y gasto destinadas, en los primeros años de la crisis, a impulsar la demanda agregada así como a ayudar al sistema financiero. El aumento en la necesidad de financiación de las Administraciones públicas alcanzó su punto álgido en el primer trimestre de 2010, a partir de ese momento y hasta finales de 2011 se ha reducido moderadamente, como resultado de la política fiscal contractiva aplicada desde mayo de 2010, que afectó intensamente a su ritmo inversor.

A pesar de la disminución de la necesidad de financiación del conjunto de la economía, la deuda total acumulada todavía es alta¹³⁹, revelando la lentitud del denominado

139. Banco de España, *Boletín Económico*, enero 2012.

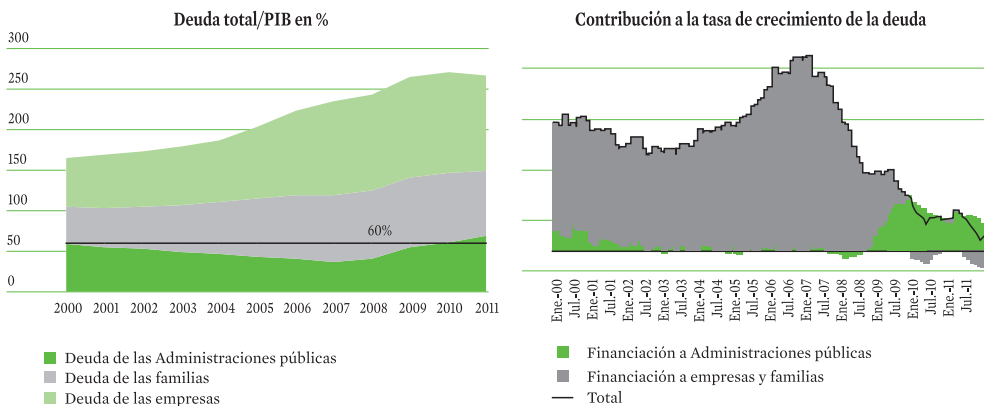
proceso de desapalancamiento esto es, de reducción de lo que representa el endeudamiento en términos de PIB (gráfico I-22).

A finales de 2011, el endeudamiento total de la economía española ascendía a un 267 por 100 del PIB, con un reparto muy desigual entre los diferentes sectores de la economía, puesto que 199 puntos correspondían a la deuda del sector privado, es decir empresas y hogares (117 y 81, respectivamente) y solamente el 68 por 100 es deuda de las Administraciones públicas. Diez años antes, al comienzo del periodo de expansión, el reparto del endeudamiento era más equilibrado entre los tres sectores institucionales, de manera que la deuda de las empresas alcanzaba un 65 por 100 del PIB, la del sector público un 56 por 100 y la de los hogares un 48 por 100. El elevado nivel de apalancamiento del sector privado es uno de los principales desequilibrios en los que se ha basado el periodo de expansión y constituye un problema esencial a la hora de lograr la reactivación económica.

A lo largo de 2011, se extendió la idea de promover el desendeudamiento de los diferentes sectores institucionales de la economía española, desde las empresas no financieras, hasta los hogares, entidades financieras o sector público. Ese desapalancamiento se puede llevar a cabo a través de la reducción del crédito o del aumento del PIB. La situación de crisis y las perspectivas sobre la actividad económica durante 2012 no parecen indicar que este desapalancamiento se realice por la vía de aumentar la producción, de ahí que la práctica totalidad de este ajuste se realice a través de una menor financiación ajena tanto a los hogares como a la actividad productiva.

La necesidad de realizar un ajuste en los niveles de endeudamiento parece haber justificado la restricción crediticia ejercida tanto sobre empresas no financieras como sobre los hogares que se agudizó, además, a lo largo de 2011 (cuadro I-32).

GRÁFICO I-22. FINANCIACIÓN A LOS SECTORES NO FINANCIEROS, RESIDENTES EN ESPAÑA, 2000-2011



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral* y Banco de España.

CUADRO I-32. CRÉDITO CONCEDIDO SEGÚN SU FINALIDAD, 2010-2011
(Tasas de variación interanual)

	2010				2011				Peso 2010 (pro memoria)		
	I	II	III	IV	Media	I	II	III		IV	Media
Financiación actividades productivas	-3,3	-1,3	-0,5	-0,6	-1,4	-1,3	-3,2	-4,1	-2,9	-2,9	53,4
Total hogares	0,3	0,8	0,1	-0,1	0,3	-2,1	-2,0	-2,0	-1,3	-1,8	44,1
Adquisición y rehabilitación vivienda	0,6	1,4	1,0	1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	81,5
Bienes de consumo duradero	-5,6	-9,8	-19,2	-14,6	-12,3	-13,9	-10,1	-4,4	-8,2	-9,2	5,2
Resto	1,3	2,1	3,1	-2,0	1,1	-3,0	-9,0	-9,8	14,2	-1,9	13,3
ISFLH	4,8	8,5	5,2	10,4	7,2	6,3	1,0	14,2	22,6	11,0	0,3
Sin clasificar	-12,8	-23,4	-12,8	52,3	0,8	68,4	73,0	24,4	-10,3	38,9	2,2
Total	-1,9	-0,7	-0,5	0,4	-0,7	-0,2	-1,6	-2,6	-2,3	-1,7	100,0

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

CUADRO I-33. CRÉDITOS DUDOSOS, 2008-2011
(Porcentaje sobre el total concedido a cada finalidad)

	2008					2009					2010					2011				
	I	II	III	IV	Media	I	II	III	IV	Media	I	II	III	IV	Media	I	II	III	IV	Media
Financiación actividades productivas	1,0	1,6	2,8	3,7	2,3	4,8	5,3	5,7	6,2	5,5	6,8	7,0	7,3	8,1	7,3	8,7	9,8	10,5	11,3	10,1
Total hogares	1,4	1,8	2,4	3,0	2,1	3,6	3,8	3,9	3,7	3,7	3,6	3,4	3,4	3,2	3,4	3,2	3,2	3,4	3,5	3,3
Adquisición y rehabilitación vivienda	1,0	1,3	1,8	2,4	1,6	2,9	3,0	3,1	2,9	3,0	2,8	2,6	2,6	2,4	2,6	2,5	2,5	2,7	2,8	2,6
Bienes de consumo duradero	3,6	4,3	4,7	5,3	4,4	7,3	7,6	7,8	7,6	7,6	7,7	7,9	7,2	6,8	7,4	6,9	6,3	6,2	5,8	6,3
Resto	2,8	3,3	4,3	5,4	3,9	6,4	6,4	6,9	6,6	6,6	6,9	6,5	6,8	6,6	6,7	6,5	6,6	7,3	7,3	6,9
ISFLH	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,9	1,0	1,0	1,3	1,0	1,4	1,3	1,8	1,4	1,8	2,9	2,8	2,7	2,6
Sin clasificar	2,0	2,9	4,6	5,1	3,7	5,2	4,8	5,4	5,5	5,2	3,7	5,0	3,9	3,5	4,0	2,4	2,3	3,0	2,7	2,6
Total	1,2	1,7	2,6	3,4	2,2	4,3	4,6	4,9	5,1	4,7	5,3	5,4	5,5	5,8	5,5	6,1	6,7	7,2	7,6	6,9

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

De media frente a 2010, los créditos a la actividad empresarial no financiera descendieron un 2,9 por 100 en 2011. Asimismo, los créditos otorgados a los hogares se redujeron un 1,8 por 100 como resultado de las caídas en los préstamos tanto para la adquisición de bienes de consumo duradero como de vivienda. Esta menor disponibilidad de financiación ajena al sector privado no financiero respondería, tanto al aumento en la morosidad de los créditos vivos (cuadro I-33) como al excesivo endeudamiento privado en términos de PIB (gráfico I-22).

Sin embargo, una contracción crediticia indiscriminada dificulta la salida de la crisis. De hecho, esta restricción junto a la caída de la demanda interna, constituye los principales obstáculos a los que se enfrenta el sector empresarial no financiero para poder contribuir a la recuperación.

Es cierto que durante la primera mitad de los años 2000 el conjunto de la actividad productiva se benefició de la laxitud crediticia y de unos tipos de interés reales muy bajos, en ocasiones negativos, lo que condujo a alcanzar unos elevados niveles de endeudamiento. Sin embargo, no hay que olvidar que la mayor expansión crediticia se concentró principalmente en dos ramas de actividad muy concretas: la construcción y los servicios inmobiliarios; el resto, aunque también se benefició de una financiación ajena barata, no concentró tanto los riesgos para el sistema (gráfico I-23). Sin embargo, el recrudescimiento de la restricción crediticia durante 2011 se extiende a todas las ramas de actividad, salvo para los servicios de transporte y de intermediación financiera (no entidades de crédito).

Tanto el sector de la construcción como los servicios inmobiliarios experimentaron los mayores descensos en los créditos otorgados, lo que se corresponde con los elevados y crecientes porcentajes de créditos dudosos que de ambos sectores mantienen las entidades financieras (gráfico I-24). Salvo estas dos ramas de actividad, que siguen una senda marcadamente ascendente en cuanto a la morosidad de sus préstamos, el resto de sectores muestran una moderación en el crecimiento de la ratio de dudosos.

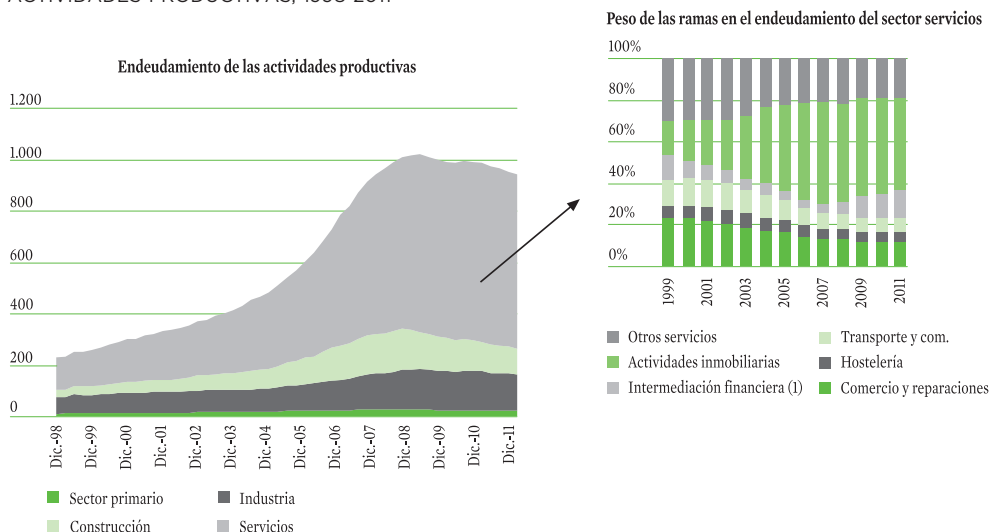
Los valores medios de la ratio de dudosos a los que se enfrentan las entidades, que determinan, entre otros aspectos, sus políticas de préstamos, están claramente lastrados por la elevada incidencia del problema en los dos sectores señalados.

La persistencia de la crisis y las dificultades para acceder a financiación ajena bancaria han contribuido a que de los iniciales problemas de liquidez para muchas empresas, sobre todo las de menor dimensión, hayan terminado convirtiéndose en problemas de solvencia. Esto ha generado un círculo vicioso en el que la menor solvencia de los demandantes de préstamos ha justificado mayores restricciones crediticias por parte de las entidades financieras.

En definitiva, las entidades financieras no canalizaron hacia la inversión productiva ni los mayores niveles de ahorro de los agentes privados descritos anteriormente ni la mayor liquidez disponible a través de los préstamos del BCE¹⁴⁰. No ha sido hasta los primeros compases de 2012, cuando la necesidad de fomentar el crédito al

140. Véase apartado I.3.4.

GRÁFICO I-23. CRÉDITO CONCEDIDO A LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS PARA FINANCIAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 1998-2011



CRÉDITO CONCEDIDO A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA, 2010-2011

(Tasas de variación interanual)

	Total actividad productiva	Sector primario	Industria	Construcción	Servicios	Comercio y reparac.	Hostelería	Transporte y com.	Intermediac. financiera	Actividades inmobili.	Otros servicios
I	-3,3	-6,9	-6,0	-11,9	-0,8	-7,4	2,8	-1,5	3,6	-0,4	-0,4
II	-1,3	-1,5	-4,0	-7,9	0,6	-3,6	7,9	0,1	9,5	-0,8	0,4
III	-0,5	-0,5	-0,7	-9,3	1,2	-1,5	6,0	5,1	12,9	-1,3	0,3
IV	-0,6	0,0	0,1	-12,2	1,4	-1,1	6,7	10,5	16,5	-2,2	-1,1
Promedio	-1,4	-2,2	-2,6	-10,3	0,6	-3,4	5,9	3,6	10,6	-1,2	-0,2
I	-1,3	-0,8	-2,4	-13,3	1,1	-1,1	4,3	8,1	17,9	-3,3	0,3
II	-3,2	-4,0	-3,9	-15,0	-0,9	-1,1	-0,8	9,5	12,0	-4,2	-3,8
III	-4,1	-5,3	-4,3	-15,8	-1,9	-1,6	-1,6	2,0	9,2	-5,2	-2,5
IV	-4,2	-5,9	-6,0	-14,0	-2,1	-0,8	-2,7	-0,3	11,2	-5,5	-4,1
Promedio	-3,2	-4,0	-4,1	-14,5	-1,0	-1,2	-0,2	4,8	12,5	-4,6	-2,5

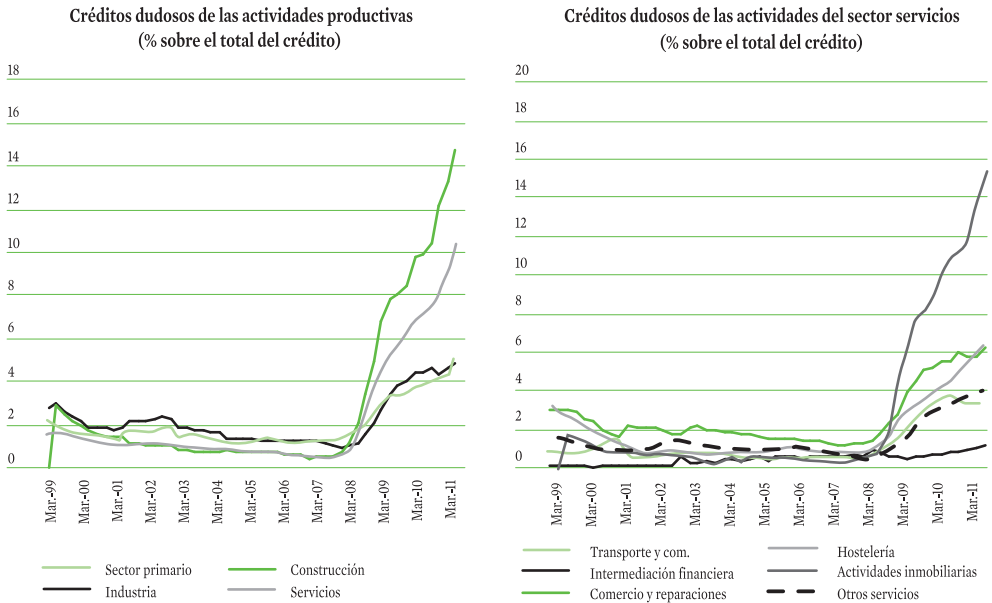
(1) No incluye entidades de crédito.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

sector privado ha pasado a ser una prioridad entre las medidas de reactivación económica, aunque todavía las iniciativas son escasas y dispersas.

Así, la reforma del sistema financiero, presentada en febrero, declaró como objetivo que el sistema financiero volviera a ejercer su función principal de conceder crédito a familias y empresas; sin embargo, el impulso que otorga a la reactivación del crédito es indirecto puesto que pasa por el saneamiento previo de las entidades. Más interés generó la nueva línea de financiación del ICO para comunidades autónomas, aprobada en febrero de 2012, que contemplaba un tramo específico para que aquellas cancelaran sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores; sin embargo, a pesar del avance, esta línea solo afectaría a las empresas proveedoras de la Administración pública territorial.

GRÁFICO I-24. CRÉDITOS DUDOSOS, 1999-2011



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

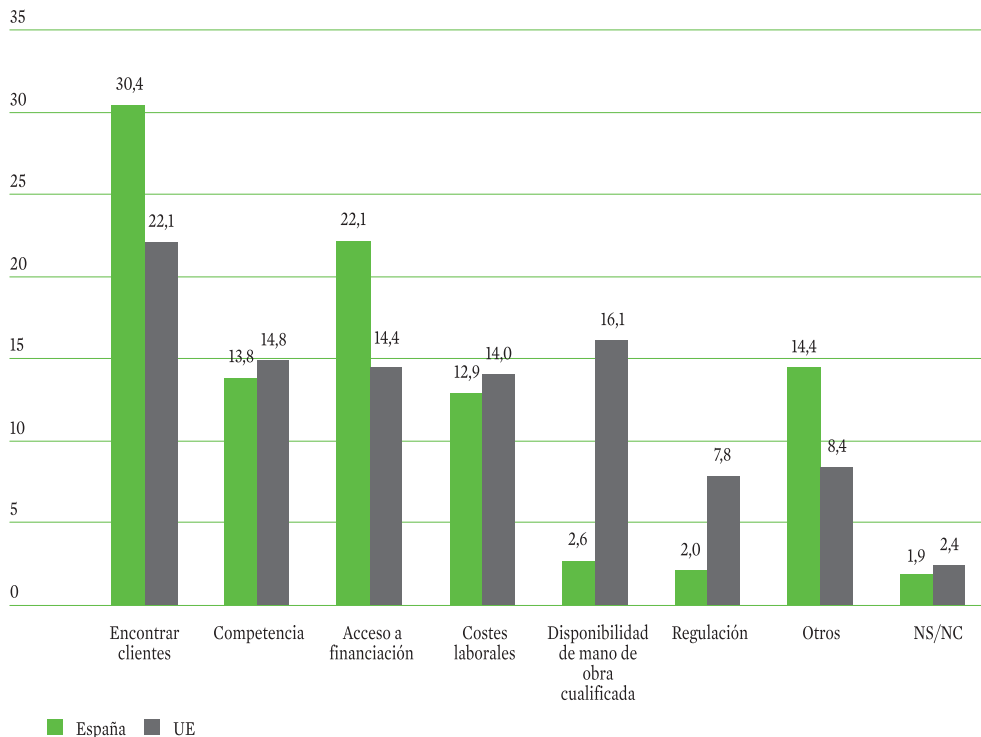
En este sentido, y quizás con un efecto más directo sobre la actividad crediticia de las entidades, el BCE tomó la decisión en febrero de 2012 de aceptar como garantía colateral los préstamos a empresas, sin embargo exige que sean créditos de bajo riesgo crediticio por lo que, a priori, beneficiaría principalmente a grandes empresas solventes, que por otra parte, tienen la posibilidad de emitir sus propios títulos de deuda.

De hecho, las grandes empresas han tenido un mayor margen de maniobra del que disponen las pymes para hacer frente a las dificultades de financiación en el contexto de crisis. Ante la inaccesibilidad del crédito bancario y la escasez de liquidez en los mercados de capitales, han optado por distintas fórmulas de financiación tanto interna, como la retención de beneficios, las ventas de activos o la ralentización de las inversiones, como externa, como algunas líneas ICO específicas o cambios en las operaciones de las compañías de seguro de crédito a la exportación.

No obstante, la mayor parte de la financiación ajena sigue procediendo de las entidades financieras. Esta dependencia es más grave para el caso de las pequeñas y medianas empresas, que por su posición más débil, necesita financiación bancaria no solo para realizar operaciones de inversión sino fundamentalmente para cubrir los desfases de tesorería.

Además, se observa que la restricción crediticia al sector empresarial español es superior a la observada de media en la Unión Europea. De acuerdo con los últimos datos facilitados por el BCE (gráfico I-25), las empresas españolas manifiestan una

GRÁFICO I-25. PRINCIPAL PROBLEMA AL QUE SE ENFRENTA LA EMPRESA
(Porcentaje sobre el total de respuestas)



Fuente: BCE, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area*, abril-septiembre 2011.

preocupación superior a la media comunitaria respecto a las dificultades de acceso a la financiación ajena. Además, al ser preguntadas sobre las condiciones del crédito bancario, un mayor porcentaje de empresas españolas frente a las comunitarias afirmó que los bancos habían subido los tipos de interés y que exigían mayores garantías o colateral, lo que indica que las empresas españolas, durante el periodo de crisis, están experimentando una restricción crediticia superior a la media comunitaria. En definitiva, la política crediticia de las entidades financieras españolas presenta un marcado carácter procíclico y superior al mostrado por sus homólogas europeas.

3.7 DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2011, con un aumento del PIB nominal del 2,1 por 100 y una reducción del empleo equivalente del 2,7 por 100, se produjo, por tercer año consecutivo, una caída de la remuneración de asalariados¹⁴¹ (-1,0 por 100), así como un descenso de la recaudación

141. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

por impuestos indirectos (-1,5 por 100), frente a un aumento del 6,3 por 100 del excedente bruto/rentas mixtas¹⁴². En términos de distribución de la renta, esas dinámicas se traducen, respecto a 2010, en una reducción muy significativa de la participación de la retribución del factor trabajo en el PIB (-1,5 puntos porcentuales) que, junto con la ligera disminución del peso de los impuestos indirectos (-0,3 puntos), revierte en un importante aumento del agregado excedente bruto/rentas mixtas, que pasa del 43,0 al 44,8 por 100 del PIB (gráfico I-26).

La evolución relativa de las rentas del trabajo y el capital resulta más clara si descontamos los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores, entre otras cosas porque el desplome de la recaudación por impuestos indirectos que se produce al inicio de la crisis, y que se explica en buena medida por su elevada dependencia de la actividad inmobiliaria, distorsiona mucho el perfil de las dinámicas de rentas.

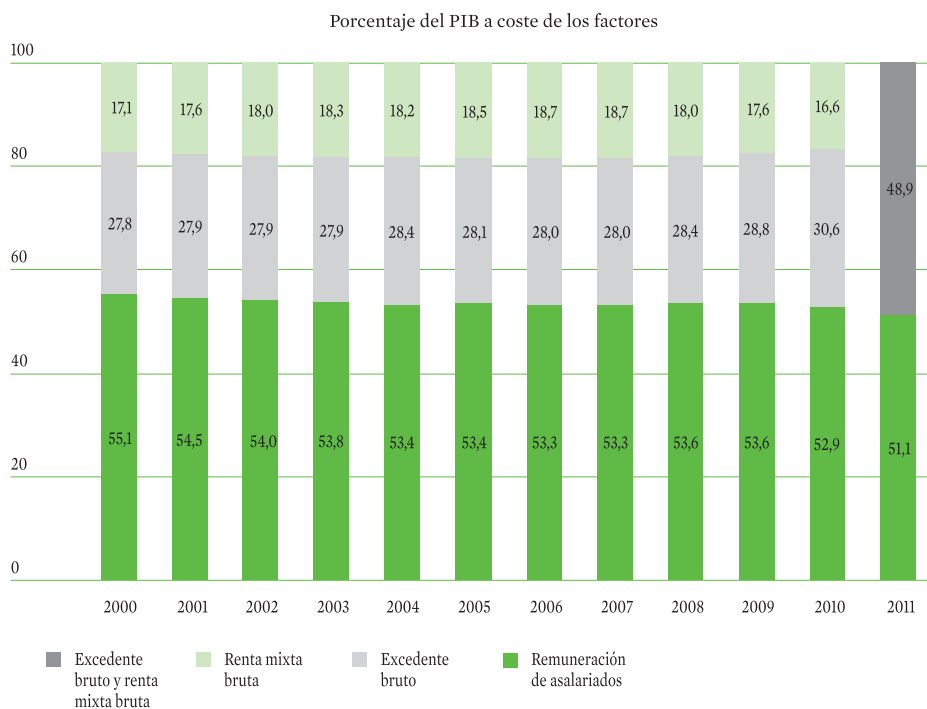
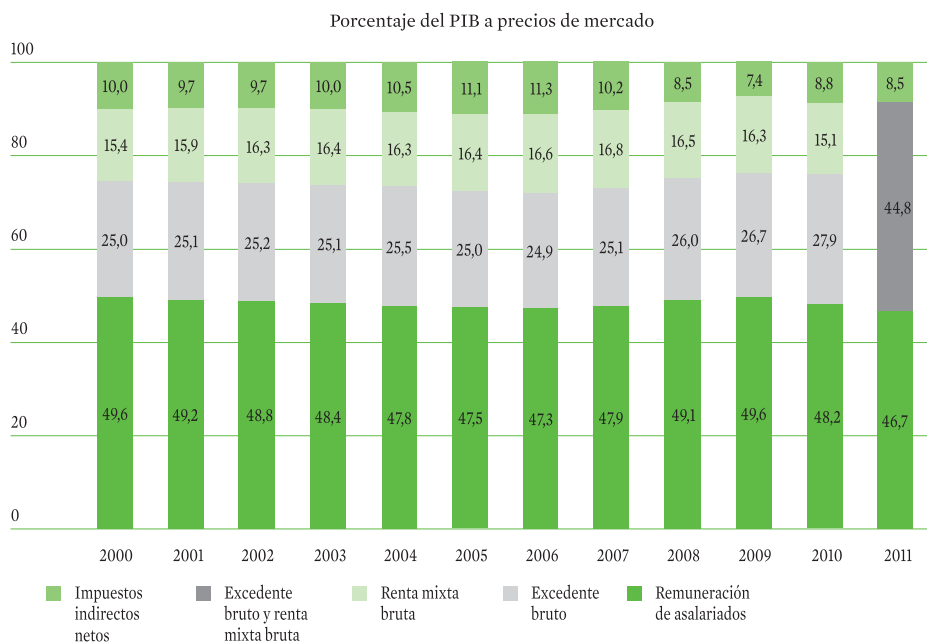
Tomando pues la evolución de la estructura de rentas del PIB a coste de los factores, se pueden distinguir dos etapas en los últimos 10 años. Una primera, que dura hasta el comienzo de la crisis, caracterizada por el mantenimiento de la participación del excedente en torno al 28 por 100 y el aumento sostenido del peso de las rentas mixtas a costa de la remuneración de asalariados (cuyo peso se reduce del 55,1 al 53,3 por 100). Y una segunda etapa, desde 2008 hasta 2011, en la que se produce un aumento sostenido del excedente a costa, los dos primeros años, de las rentas mixtas, y, desde 2010, también de la remuneración de asalariados, un agregado que se sitúa en el 51,1 por 100 del PIB al final del periodo, con una pérdida de 4 puntos de PIB respecto a 2000.

Las tendencias que se observan en España de la participación de la remuneración de los asalariados sobre el PIB se asemejan a las registradas en la zona euro, aunque en España han resultado ser más pronunciadas: caídas más altas del indicador durante la expansión económica, repuntes más acusados los dos primeros años de crisis y descensos mucho más significativos desde 2010. En todo caso, en 2011 el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB se situaba en España en el 46,7 por 100, frente al 48,9 por 100 de media en la zona euro.

En el mismo sentido, si nos aproximamos a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado), se observa que dicha proporción se ha venido reduciendo sistemáticamente hasta

142. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

GRÁFICO I-26. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2011

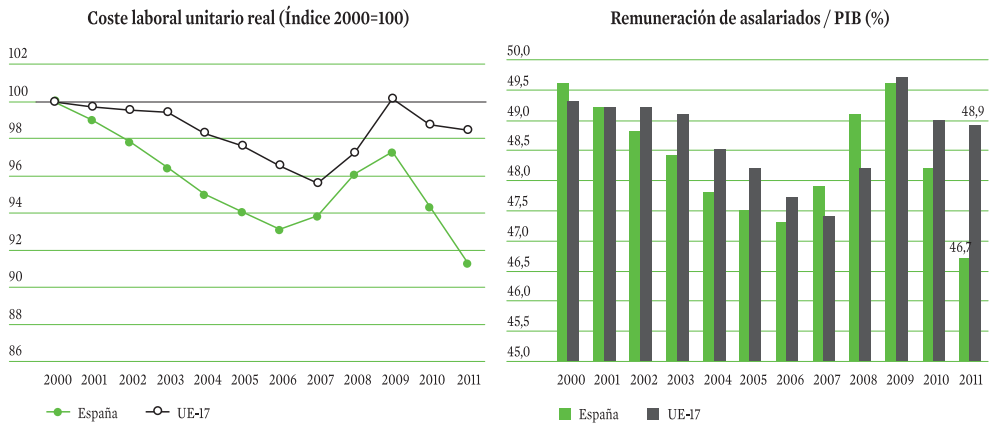


Para 2011 no se dispone de datos desagregados de excedente y renta mixta.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

2006¹⁴³, que presenta tasas positivas de 2007 a 2009, y que vuelve a caer de manera sensible en los dos últimos años. Esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la zona euro, pero se constata una vez más que las dinámicas son en España mucho más acusadas: la reducción del CLUR comienza antes y es en general más pronunciada, como lo es el aumento que se produce en 2007-2009, así como el desplome registrado a partir de 2010 (gráfico I-27).

En España, durante el periodo 2000-2006, la productividad aparente experimentó incrementos modestos pero positivos todos los años, mientras que la remuneración por asalariado real se redujo sistemáticamente durante el mismo periodo, en el que se generó abundante empleo de bajos salarios y se pactaron incrementos salariales muy moderados, con el consiguiente aumento sostenido del margen unitario. En cambio, de 2007 a 2009, la recuperación de la productividad, por efecto a partir de 2008 de la drástica disminución del empleo, ha ido acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración real, debido a que la destrucción del empleo se ha concentrado en los segmentos más precarios y peor remunerados, a la desinflación de precios provocada por la caída del consumo y a la inercia temporal de la negociación colectiva salarial, con el consiguiente repunte del CLUR (gráfico I-28).

GRÁFICO I-27. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2011



Fuente: Eurostat.

143. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se ha producido a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (véanse Memorias CES anteriores). Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariados} \times \text{núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{núm. de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{núm. de asalariados}}{\text{núm. de ocupados}} = \text{Coste laboral unitario real} \times \text{tasa de asalarización}$$

GRÁFICO I-28. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2001-2011



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

En cambio, el notable descenso del CLUR registrado en 2010 y 2011, y el consiguiente aumento de los márgenes unitarios (y por tanto, del peso del excedente bruto sobre el PIB), responde, por un lado, a la caída de la remuneración por asalariado real que se registra en ambos ejercicios, de $-0,4$ y $-0,5$ por 100, respectivamente, que acusa sin duda la rebaja de salarios de los empleados públicos¹⁴⁴, el pacto colectivo de contención salarial¹⁴⁵, y a la extensión de la destrucción de empleo a segmentos, sectores y colectivos mejor remunerados. Y por otro lado, a las elevadas tasas de aumento pasivo de la productividad, es decir, a incrementos de la misma basados, no ya en el aumento de PIB real (que crece tan solo el $0,6$ por 100 en el bienio), sino en la importante caída del empleo registrada desde 2009 ($-4,6$ por 100). En definitiva, la discrepancia creciente entre la trayectoria de la remuneración media real, que se reduce, y la productividad aparente, que aumenta considerablemente, explica el aumento del peso de las rentas del capital sobre el PIB en los dos últimos años.

144. La rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que se aprobó mediante Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, se hizo efectiva a partir de junio de 2010. Los asalariados del sector público representan una quinta parte del total (INE, EPA 4º trimestre de 2011).

145. Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012, de 9 de febrero de 2010, suscrito por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

La evolución del CLUR por sectores, aunque sigue una tendencia general decreciente desde 2000, presenta algunas particularidades¹⁴⁶. Centrándonos en las dinámicas registradas los cuatro años de crisis, se apuntan a continuación los rasgos distintivos de las cuatro actividades principales, industria, construcción, comercio, transporte y hostelería, y administración pública, que concentran el 65 por 100 del VAB y el 73 por 100 del empleo asalariado.

En la industria, se observa un descenso del CLUR mucho más pronunciado en los dos últimos años de crisis debido, tanto a que se mantuvo la tendencia a la destrucción de empleo cuando repuntaba la actividad, dando lugar a tasas muy altas de aumento de la productividad, como a la importante contención de la remuneración por asalariado real, que llega a registrar una caída del 3,2 por 100 en el año 2011.

En la construcción, aunque la remuneración por asalariado muestra una tendencia al estancamiento, el aumento del excedente unitario se debe fundamentalmente a un fuerte aumento pasivo de la productividad, es decir, a que, las ya de por sí importantes caídas de la actividad registradas desde que se iniciara la crisis, resultaron ser muy inferiores a las tasas de destrucción de empleo, que fueron de dos dígitos todos los años.

Por su parte, la rama de comercio, transporte y hostelería, con un comportamiento menos procíclico y niveles salariales más bajos que el resto, presentó tasa negativas de crecimiento de los CLUR los tres últimos años debido también a la divergencia entre la trayectoria de la remuneración real que, siguiendo la misma tónica de la etapa expansiva, sigue reduciéndose, y la evolución de la productividad aparente, que repunta por la tendencia a la caída del empleo en un contexto de recuperación incipiente de la producción.

Finalmente, en el sector de administración pública y servicios públicos, también se reducen los CLUR desde 2008, aunque la interpretación en términos de distribución factorial de la renta resulta inadecuada debido a la ausencia de márgenes de beneficios y a la contabilización de los bienes y servicios a coste de producción. En todo caso, es la única rama en la que se sigue creando empleo asalariado todavía en 2011 y donde la remuneración por asalariado se reduce en términos nominales desde 2010.

146. Para un análisis detallado de la evolución económica sectorial véase el epígrafe I.3.3.

CUADRO I-34. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN LOS PRINCIPALES SECTORES, 2001-2011
(Tasas de variación)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total economía											
RPA nominal	3,50	3,38	3,44	2,90	3,51	3,86	4,68	6,07	4,31	0,01	0,84
RPA real	-0,66	-0,93	-0,70	-1,10	-0,80	-0,27	1,37	3,61	4,23	-0,40	-0,53
Productividad	0,29	0,36	0,49	0,39	0,11	0,58	0,49	1,13	2,90	2,64	2,80
CLUR	-0,95	-1,29	-1,18	-1,49	-0,91	-0,84	0,88	2,45	1,29	-2,96	-3,24
PIB real	3,67	2,71	3,09	3,26	3,58	4,08	3,48	0,89	-3,74	-0,07	0,71
Deflactor	4,19	4,35	4,16	4,04	4,34	4,14	3,27	2,37	0,07	0,40	1,38
Asalariados	3,65	2,78	3,02	3,03	3,83	3,87	3,32	-0,21	-6,59	-2,54	-1,85
Industria											
RPA nominal	5,04	3,37	4,14	2,64	4,85	6,48	7,12	5,12	2,27	1,86	1,91
RPA real	2,82	0,12	1,59	-0,80	0,27	2,74	2,55	0,05	1,18	0,74	-3,17
Productividad	3,53	1,44	1,53	1,63	1,82	3,88	2,75	0,12	1,64	6,74	4,41
CLUR	-0,69	-1,31	0,06	-2,39	-1,52	-1,10	-0,19	-0,06	-0,46	-5,62	-7,25
VAB real	3,30	0,18	1,47	0,84	1,02	1,72	0,55	-1,67	-10,90	0,65	1,93
Deflactor	2,16	3,25	2,51	3,46	4,56	3,64	4,45	5,07	1,08	1,11	5,25
Asalariados	0,64	-1,09	0,45	-0,44	-0,65	-2,30	-2,39	-1,98	-12,33	-5,30	-2,30
Construcción											
RPA nominal	4,90	4,63	3,14	7,16	3,89	4,79	2,38	12,00	18,93	1,05	2,37
RPA real	-1,06	-2,38	-3,57	-0,48	-4,93	-2,20	-1,27	7,95	17,32	2,76	0,04
Productividad	0,45	2,20	0,02	0,08	-1,66	-1,04	-3,37	12,93	18,87	5,35	12,66
CLUR	-1,50	-4,48	-3,59	-0,56	-3,33	-1,16	2,18	-4,41	-1,30	-2,45	-11,20
VAB real	7,84	6,21	4,59	4,18	5,46	4,97	1,77	-0,24	-7,95	-7,79	-3,76
Deflactor	6,03	7,18	6,96	7,67	9,28	7,15	3,70	3,75	1,37	-1,67	2,33
Asalariados	7,47	4,16	5,25	4,17	8,53	6,64	5,87	-11,31	-23,43	-13,79	-14,49

CUADRO I-34. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN LOS PRINCIPALES SECTORES, 2001-2011 (Cont.)
(Tasas de variación)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comercio, transporte y hostelería											
RPA nominal	4,89	3,08	3,42	2,27	3,29	2,70	2,04	6,10	2,27	-0,39	1,81
RPA real	-0,79	-2,32	-0,74	-1,21	0,34	-1,33	-0,97	0,84	0,73	-1,10	-1,37
Productividad	0,16	-0,85	-0,54	-0,06	-0,79	-0,06	-0,87	-0,94	3,42	2,73	1,71
CLUR	-0,95	-1,48	-0,20	-1,15	1,14	-1,27	-0,09	1,80	-2,61	-3,73	-3,02
VAB real	2,70	2,06	1,82	3,86	2,18	3,07	4,30	0,38	-2,36	0,88	1,49
Deflactor	5,73	5,53	4,19	3,52	2,94	4,08	3,04	5,21	1,54	0,71	3,21
Asalariados	2,09	4,31	2,90	4,21	3,22	3,75	6,60	1,34	-5,70	-1,97	-0,17
Administración pública y servicios públicos											
RPA nominal	3,73	4,05	4,63	3,98	4,12	3,98	6,82	6,31	3,79	-1,10	-1,47
RPA real	0,13	0,01	0,56	-0,05	0,27	0,20	2,74	1,87	0,93	0,14	-0,24
Productividad	0,44	0,48	0,84	0,29	0,08	0,01	2,39	2,55	1,17	0,83	0,67
CLUR	-0,31	-0,46	-0,28	-0,34	0,18	0,20	0,34	-0,65	-0,25	-0,68	-0,91
VAB real	4,18	3,10	3,17	3,99	4,56	2,95	2,21	1,77	-0,30	-3,17	-1,84
Deflactor	3,59	4,04	4,04	4,04	3,85	3,77	3,97	4,35	2,83	-1,24	-1,23
Asalariados	2,46	2,30	3,31	3,15	3,41	3,77	2,25	2,54	1,73	0,79	0,25

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

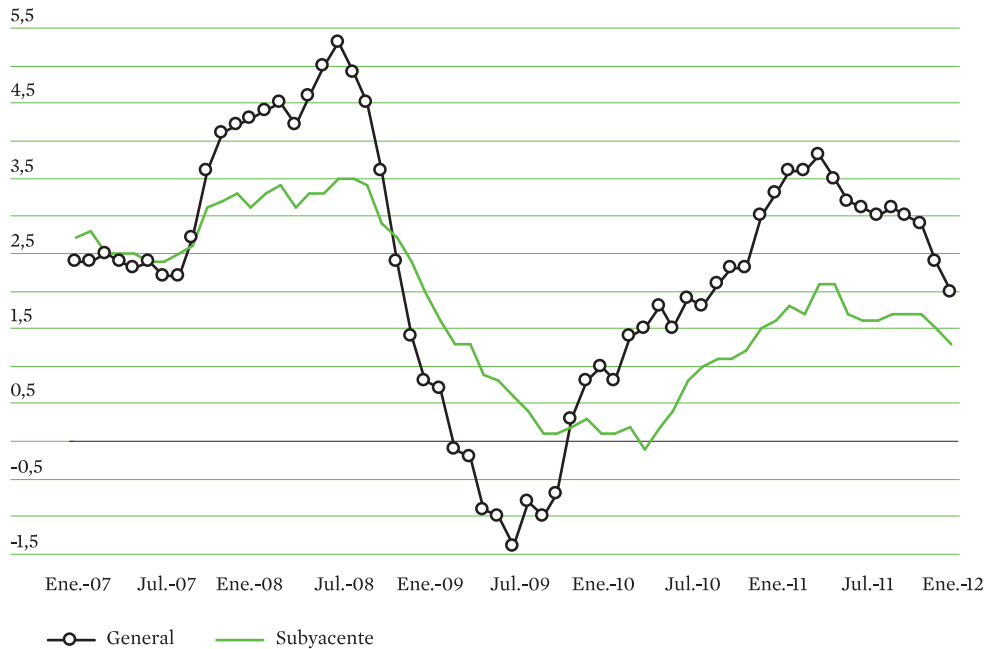
3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación todavía en tasas elevadas, a pesar de su reducción desde mayo

La inflación, aproximada por la tasa de variación del IPC, inició en la primavera de 2011, después de mantener tasas elevadas en los primeros meses del año, una senda descendente que se mantuvo a lo largo del año hasta alcanzar en diciembre una tasa de variación interanual del 2,4 por 100, ocho décimas por debajo de la registrada un año antes (gráfico I-29).

El intenso crecimiento de los precios durante 2010, más acusado aún al considerar las tasas negativas registradas en 2009, se mantuvo en los primeros meses de 2011, llegando a alcanzar un máximo del 3,8 por 100 en abril. Desde entonces, se pasó a un crecimiento de los precios más moderado, en línea con lo esperado, una vez desaparecido el efecto base derivado tanto del crecimiento negativo de los precios en 2009 y ligero crecimiento a principios de 2010, como el derivado del aumento de los impuestos especiales en diciembre de 2010. Así, este menor crecimiento se explica por la moderación en el crecimiento de los precios de los componentes más volátiles del

GRÁFICO I-29. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2007-2012
(Tasas de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

IPC, —energía y alimentos no elaborados—, y se ha acentuado a final de año en gran medida por el agotamiento de los efectos anteriores. El último dato disponible del 2,0 por 100 en enero de 2012 supone una reducción de casi dos puntos básicos desde dicho máximo. En media anual, la tasa de inflación se situó en el 3,2 por 100, casi un punto y medio más que el año anterior.

No obstante, a pesar de la moderación, este ritmo de crecimiento de los precios se considera elevado, más aún en un contexto de crisis en el que la atonía de la demanda interna, especialmente la contracción del consumo privado, no ejerce una presión al alza sobre los precios.

La evolución alcista de los precios durante la primera parte del año respondía de forma importante al fuerte crecimiento de los precios energéticos. Detrás del crecimiento de los precios energéticos, y en concreto de su partida principal, carburantes y combustibles, está la evolución de los precios del petróleo, aunque también hay que considerar la influencia que pudo tener a principios de 2011 el aumento de algunos precios regulados como el del gas o la actualización de la tarifa eléctrica para usos domésticos.

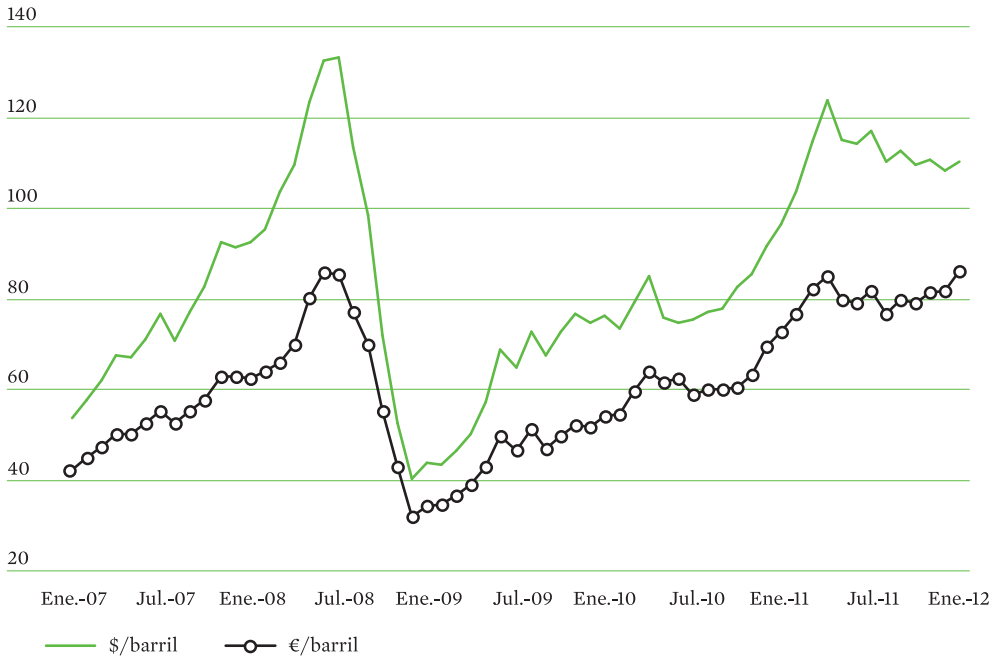
En respuesta en gran parte a la evolución de los precios de la energía...

Siguiendo la tendencia de fuerte crecimiento registrada el año anterior, los precios del petróleo continuaron creciendo de forma intensa en los primeros meses de 2011, alcanzando en abril un máximo de 123,6 dólares/barril y estabilizándose a partir del verano en torno a los 110 dólares/barril. A finales de 2011, el precio casi se situó en 108,2 dólares/barril, lo que suponía un crecimiento del 17,9 por 100 respecto al año anterior. De media, el precio del barril se situó en 2011 en 111,3 dólares/barril.

El comportamiento del tipo de cambio del euro frente al dólar es el que termina condicionando la evolución de los precios, dado que puede aumentar aún más las consecuencias de esta perturbación sobre la economía española, lo que no parece haber ocurrido en 2011. Los efectos derivados de la depreciación del euro frente al dólar durante la primera parte del año, a raíz de la inestabilidad de la economía europea y en particular la crisis de la deuda soberana, se compensaron, sin embargo, desde el verano con la mayor fortaleza del euro ante la adopción de distintas medidas para frenar los ataques a la zona euro. Todo ello provocó finalmente que el precio del petróleo pasase de 69,6 euros/barril en diciembre de 2010 a 81,7 euros/barril un año después, lo que supuso una variación similar al mencionado incremento registrado en dólares.

El encarecimiento del precio del petróleo durante los primeros meses del año, en línea con lo que venía ocurriendo desde 2009, era una respuesta a las presiones de la demanda mundial, especialmente de los países emergentes, y a los conflictos geopolíticos y las limitaciones a la oferta por parte de los países productores.

GRÁFICO I-30. PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2007-2012



Fuente: Banco de España y BCE.

... y efectos de carácter transitorio

Junto a los efectos derivados del encarecimiento del petróleo, otros efectos de carácter transitorio también influyeron a principios de año en el comportamiento alcista de la tasa de inflación, como los derivados del aumento del IVA, o del aumento de los precios del tabaco. Desde mayo, la evolución de los precios viene constatando la caída y moderación en los precios de la energía pero también la menor influencia de los efectos transitorios, sobre todo a partir de julio, una vez que se descontó el efecto escalón al alza derivado de la subida del IVA en julio de 2010¹⁴⁷. El nuevo indicador de inflación a impuestos constantes (IAPC-IC) que publica el INE desde junio de 2010, y que mide la evolución de los precios considerando que los impuestos que los gravan se mantienen sin cambios desde una referencia temporal concreta, refleja el agotamiento de este efecto, ya que después de haberse mantenido una diferencia de 1,1 puntos entre el IAPC y el IAPC-IC a lo largo del año, en julio de 2011 esta diferencia fue tan solo de una décima, manteniéndose desde entonces.

147. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2010, capítulo I.3.7.

Igualmente, durante gran parte del año se dejaron notar los efectos del nuevo impuesto sobre el tabaco, que entró en vigor en diciembre de 2010, y que se trasladó rápidamente a los precios del grupo de alimentos elaborados, bebidas y tabaco y en consecuencia al índice general. De hecho, la tasa de crecimiento interanual de esta rúbrica alcanzó en enero un máximo del 21,9 por 100, manteniendo fluctuaciones importantes a lo largo del año, si bien en diciembre, coincidiendo con el fin del efecto escalón, la tasa de crecimiento se situó en el 4,9 por 100.

Las previsiones de cara a los próximos meses son que la inflación siga la tendencia descendente, debido a que se prevé que continúe la atonía de la demanda en un contexto de caída de la actividad. Todo ello, no obstante, sin obviar el contexto de incertidumbre sobre la evolución de los precios de la energía y de las materias primas en los próximos meses así como del tipo de cambio, que puede condicionar sobremanera los componentes de productos energéticos y alimentos del IPC.

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, y que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, también ha reflejado la moderación en la evolución de los precios, pero en menor medida que el índice general, dado que han sido los componentes más volátiles no incluidos en el índice subyacente los que han condicionado en gran parte la evolución de la inflación.

Evolución de la inflación subyacente condicionada por los precios de los alimentos elaborados

Durante los primeros meses de 2011, la inflación subyacente continuó con la evolución alcista iniciada a finales de 2010, alcanzando sendos máximos en abril y mayo del 2,1 por 100. Este comportamiento respondía principalmente a la evolución de los precios de los alimentos elaborados, y en particular al intenso ritmo de crecimiento de los precios del tabaco ya comentado. Desde entonces, la evolución de la inflación subyacente se situó en tasas más moderadas, cerrando el año con una variación interanual del 1,5 por 100. El crecimiento interanual medio se situó, en el 1,7 por 100, lo que supuso poco más de un punto más que la media registrada en 2009.

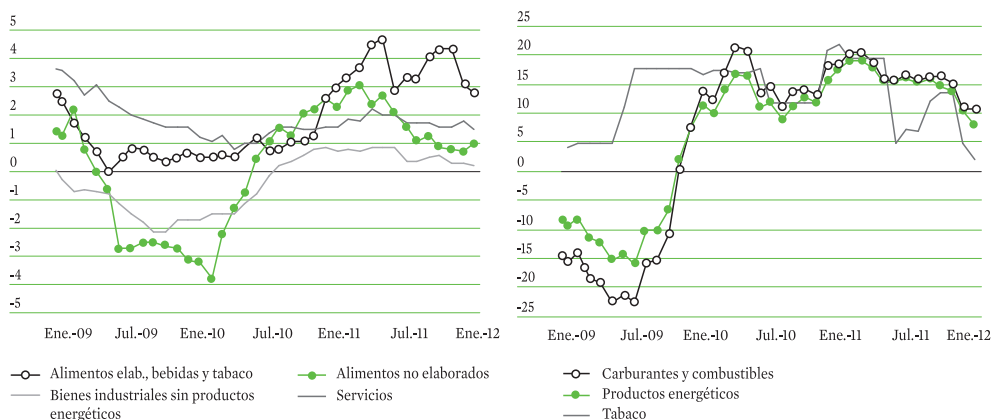
La influencia de los condicionantes anteriormente señalados tuvo su reflejo, además de en el índice general y subyacente, en los precios de algunos grupos de consumo y rúbricas representativos del comportamiento del IPC en 2011 (gráfico I-31).

Grupos y rúbricas del IPC

Los precios de los alimentos no elaborados, siguieron la tendencia alcista del año anterior hasta alcanzar un crecimiento máximo en marzo del 3,1 por 100 para moderar su comportamiento desde entonces y acabar el año con un crecimiento en diciembre del 0,7 por 100, en términos interanuales. La rúbrica en la que se produjo la caída más acusada fue la de patatas con un -11,7 por 100, mientras el azúcar y el café, cacao e infusiones experimentaron los mayores crecimientos cerrando en diciembre en el 26,5 y 13,5 por 100 respectivamente.

GRÁFICO I-31. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2009-2012

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE.

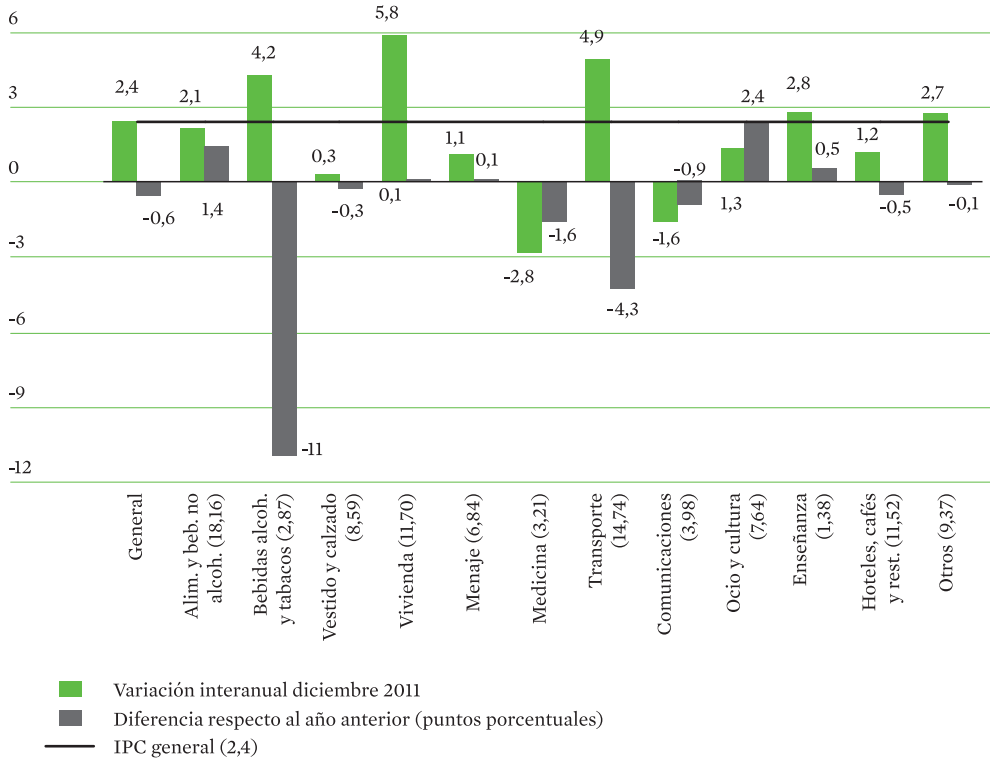
Por su parte, los precios de los alimentos elaborados siguieron la senda ascendente de finales del año anterior, con tasas de variación positivas y crecientes hasta alcanzar en la segunda mitad del año crecimientos en el entorno del 2,7 por 100, tasa de variación interanual con la que además cerró el año. La subida de los impuestos especiales al tabaco de diciembre de 2010 se trasladó durante los primeros meses de 2011 al conjunto del grupo, entendido en sentido amplio al incluir bebidas y tabaco, llegando a alcanzar en mayo un máximo del 4,7 por 100 para terminar cerrando el año en el 3,1 por 100.

El crecimiento de los precios de la energía reflejó de forma directa los precios de los carburantes y combustibles, en la línea ascendente del año anterior durante los primeros meses, alcanzando las tasas de crecimiento máximos en febrero de 2011, del 19 por 100 para los productos energéticos y del 20,4 por 100 para los carburantes y combustibles. Desde entonces, se constató cierta moderación, acentuada desde noviembre, lo que ha permitido cerrar el año con tasas de variación en ambos casos cercanas al 10 por 100. Además de los efectos derivados de la evolución de los precios del petróleo, los precios de los bienes energéticos también reflejaban el aumento del IVA y de algunos precios regulados a principios de año.

Los grupos de bienes industriales no energéticos y servicios mantuvieron un comportamiento bastante estable a lo largo de 2011, con tasas de crecimiento moderadas, de media, del 0,6 por 100 para los primeros y del 1,8 por 100 para los segundos. A final de año, se detecta en ambos casos una mayor desaceleración, reflejo claro de la debilidad de la demanda de consumo por parte de las familias.

Dos de las tres partidas con mayor peso en el cálculo del IPC (gráfico I-32), transporte y vivienda, registraron los crecimientos más elevados durante 2011, mientras que los precios de la alimentación, sin incluir bebidas alcohólicas ni tabaco, se mantuvieron

GRÁFICO I-32. COMPONENTES DEL IPC, 2011



Fuente: INE.

en tasas por encima del 2 por 100 a lo largo de casi todo el año, con una tasa interanual en diciembre del 2,2 por 100. El componente de transporte aunque inició el año con tasas de variación de los precios superiores al 9 por 100, empezó a reducirlas desde abril, cerrando el año con una variación interanual del 4,9 por 100. En el caso de la vivienda, la tasa de crecimiento en diciembre fue del 5,8 por 100, tan solo una décima más que un año antes. Los precios de la rúbrica calefacción, alumbrado y distribución de agua, registraron los mayores crecimientos con una media anual del 13,4 por 100.

Dentro de los servicios, las partidas de hoteles, cafés y restaurantes; ocio y menaje se mantuvieron en niveles moderados ligeramente por encima del 1 por 100 durante gran parte del año, como reflejo de la debilidad de la demanda de consumo por parte de las familias, incluida la demanda turística.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, continuó durante los primeros meses de 2011 la senda de evolución alcista iniciada

Descenso del IPRI a lo largo del año, anticipando la moderación de la inflación

a finales de 2010, con tasas elevadas y con un máximo del 7,8 por 100 en marzo. Sin embargo, desde verano se constataba cierta moderación en la evolución de los precios, que le permitió alcanzar en diciembre un crecimiento del 5,2 por 100, aunque tan solo una décima por debajo del registrado un año antes.

A esta evolución, han contribuido todos los grupos, pero especialmente el de bienes intermedios. Este componente, que representa en torno a una tercera parte del índice general, se ha desacelerado de forma importante a lo largo del año, después de alcanzar en marzo un crecimiento del 8 por 100, lo que le ha permitido acabar el año en el 3 por 100.

Los precios correspondientes a los bienes de consumo crecieron durante la primera parte del año hasta alcanzar tasas en el entorno del 2,5 por 100, tasas en las que se mantuvieron el resto del año. Los bienes de equipo, por su parte mantuvieron esta misma evolución, pero a tasas más reducidas, ligeramente por encima del 1 por 100. Los precios de la energía continuaron la senda ascendente iniciada a finales de 2010, alcanzando de media para el año una tasa de variación interanual del 17 por 100, aunque su fuerte caída desde septiembre reflejaron la menor presión del componente energético.

La tasa anual del IAPC español siguió una evolución similar a la del IPC, siguiendo la evolución al alza iniciada el año anterior y que alcanzó en abril el máximo del 3,5 por 100. Desde entonces, el IAPC se ha decelerado paulatinamente hasta cerrar el año con una tasa de variación del 2,4 por 100, igual a la del IPC¹⁴⁸. Por su parte, el IPC armonizado para el conjunto de la Unión Europea fue el 3,0 por 100.

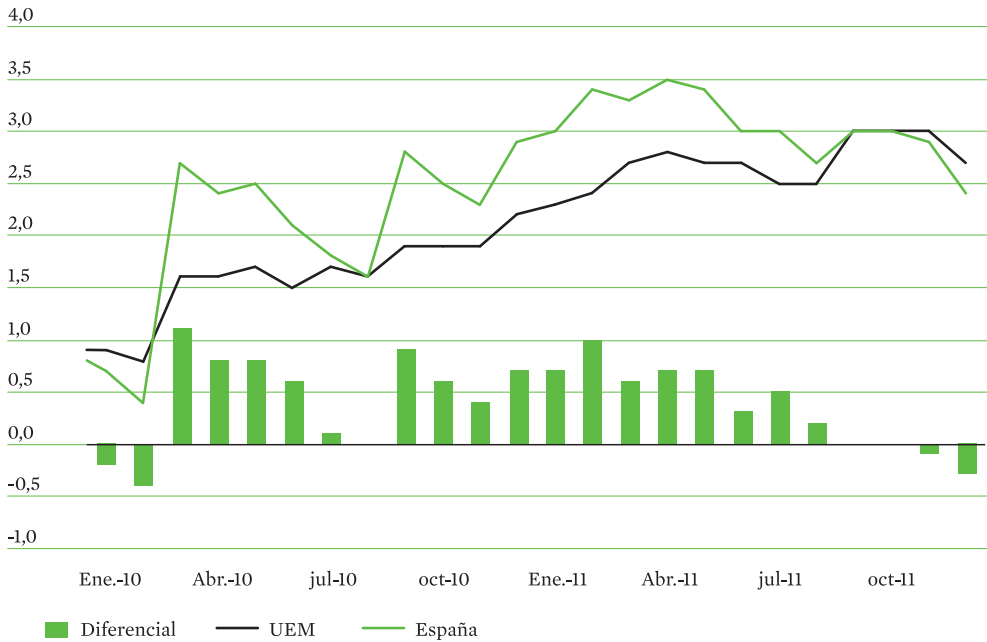
El diferencial de precios con la zona euro reflejó durante gran parte de 2011 el mayor ritmo de avance de los precios en España respecto de los de la zona euro, si bien en septiembre y octubre este diferencial se anuló para pasar a ser favorable a la economía española, en tres décimas, en los últimos meses del año (gráfico I-33). Así, la moderación de la inflación, medida en términos del IAPC ha sido más intensa en España que en la zona euro.

Las oscilaciones del diferencial se han visto influidas de forma determinante por el mayor peso del componente energético en la evolución de los precios en España frente al conjunto de la UEM, en respuesta tanto al efecto más intenso que la evolución de los precios del petróleo tienen sobre la evolución del índice general

Diferencial de inflación favorable a la economía española a final de año

148. Desde enero de 2011 y con el fin de proporcionar una información más ajustada sobre los precios, el INE publica un indicador adelantado del IPC que complementa el indicador adelantado del IAPC que ya venía publicando. Ello se consideró necesario ya que los cambios metodológicos introducidos en el cálculo del IAPC podían producir mayores oscilaciones de los precios, e incluso acentuar las diferencias entre el IPC y el IAPC, que hasta entonces habían sido mínimas.

GRÁFICO I-33. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC*, 2010-2011
(En puntos porcentuales)



* Se han producido cambios metodológicos relativos al cómputo de los artículos estacionales (pescado, frutas, verduras frescas, vestido y calzado) en el cálculo del IAPC, con el fin de dar un tratamiento común a estos productos por parte de todos los Estados miembros. La implantación de esta nueva metodología a partir de 2011 supone un cambio sustancial respecto al tratamiento utilizado para calcular el IAPC en España, teniendo su implantación importantes efectos en el cálculo del mismo. Además de suponer un cambio en la evolución del IAPC, de forma que las partidas afectadas presentarán un perfil con subidas y bajadas mucho más intensas, a efectos prácticos, se ha producido una ruptura de la serie publicada hasta diciembre de 2010, ya que los índices calculados con la nueva metodología no son comparables con la vigente hasta entonces. Para solventar en la medida de lo posible este problema, se han revisado los datos del IAPC publicados tan solo durante 2010, a fin de ofrecer tasas anuales consistentes de la evolución en 2011.

Fuente: Eurostat.

en España¹⁴⁹, como a los precios de algunos servicios regulados como el gas y la electricidad.

La evolución del IAPC subyacente refleja con mayor intensidad esta evolución del diferencial, que fue prácticamente de décimas en los primeros meses del año, para alcanzar valores negativos y ser favorable a la economía española durante el resto del año. El IAPC subyacente para España se situó en diciembre de 2011 en el 1,4 por 100 frente al 2,0 por 100 alcanzado en la UEM.

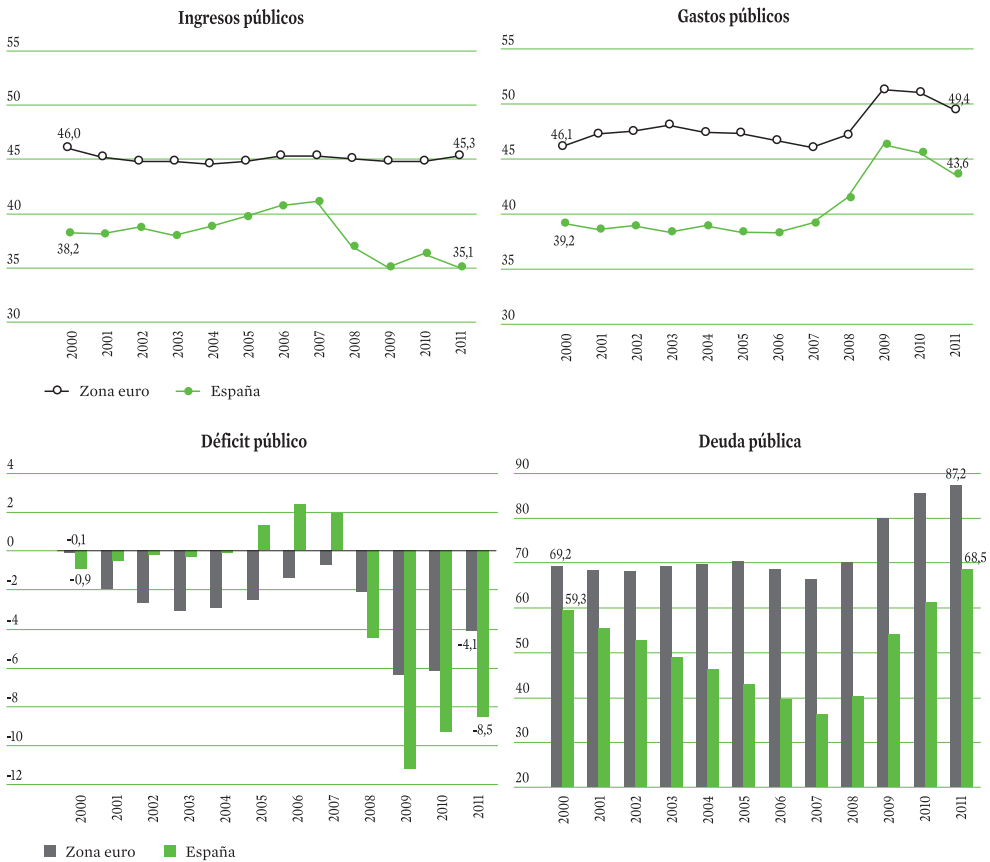
149. Las fluctuaciones en el precio del petróleo al alza y a la baja tienen en España frente a otros países efectos más pronunciados sobre el conjunto de precios energéticos y en consecuencia sobre el índice general, debido a: la mayor dependencia del petróleo, el mayor peso relativo del gasto en el consumo de productos petrolíferos sobre el total del gasto de los hogares y el menor peso de los impuestos específicos que gravan estos productos. Véase a este respecto Memoria CES 2007, capítulo I.3.5.1.

3.9. SECTOR PÚBLICO

En 2011 se produjo un ajuste del gasto público en términos de PIB pero también de los ingresos públicos por el empeoramiento de la coyuntura económica, con lo que la reducción del déficit público fue sensiblemente inferior a lo pretendido inicialmente.

De no articularse con prontitud desde la zona euro medidas de apoyo fiscal y financiero que eviten la adopción de políticas fiscales procíclicas, la debilidad de los ingresos públicos, por la caída de las bases fiscales y por las propias carencias estructurales del sistema tributario español, exigirá, para lograr los objetivos de consolidación fiscal a corto plazo a los que España se ha comprometido, la realización de ajustes decididos en el gasto público, en una dinámica que podría acentuar la divergencia con la zona euro en relación con la dimensión económica del sector público (gráfico I-34). Teniendo presente la gravedad de la situación, a continuación se analizan las cuentas de las Administraciones

GRÁFICO I-34. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2011 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea, General Government Data.

públicas del ejercicio 2011, así como los presupuestos del Estado y las comunidades autónomas para 2012.

3.9.1 Las cuentas de las Administraciones públicas en 2011

En 2011 las Administraciones públicas cerraron sus cuentas con un déficit agregado del 8,5 por 100 del PIB, lo que supone una disminución de 6.800 millones de euros respecto al déficit de 2010. Por segundo año consecutivo se produjo una reducción del déficit aunque, a diferencia del año anterior, en 2011 se logró gracias a la considerable reducción del gasto (-11.000 millones) que compensó con creces la preocupante caída de los ingresos (-4.600 millones de euros). Por tanto, el mal comportamiento de los ingresos tributarios en 2011, que luego se analizará, explica que el déficit público haya superado en 2,5 puntos de PIB el objetivo fijado en el Programa de Estabilidad. A su vez, la necesidad de financiar los saldos deficitarios de las distintas administraciones elevó el peso de la deuda pública sobre el PIB hasta el 68,5 por 100.

Como queda reflejado en el cuadro I-35, el ajuste del déficit recayó prácticamente en su totalidad en la Administración central, aunque también las entidades locales y la Seguridad Social¹⁵⁰ mejoraron ligeramente el saldo deficitario. En cambio, las comunidades autónomas no lograron reducir su necesidad de financiación que se elevó en conjunto hasta el 2,9 por 100 del PIB, aunque con notables diferencias entre ellas, desde el 1,1 por 100 de Madrid hasta el 7,3 por 100 de Castilla-La Mancha (gráfico I-35). En todo caso, solo seis de las 17 comunidades lograron reducir su saldo deficitario en 2011¹⁵¹.

CUADRO I-35. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2011
(En porcentaje del PIB)

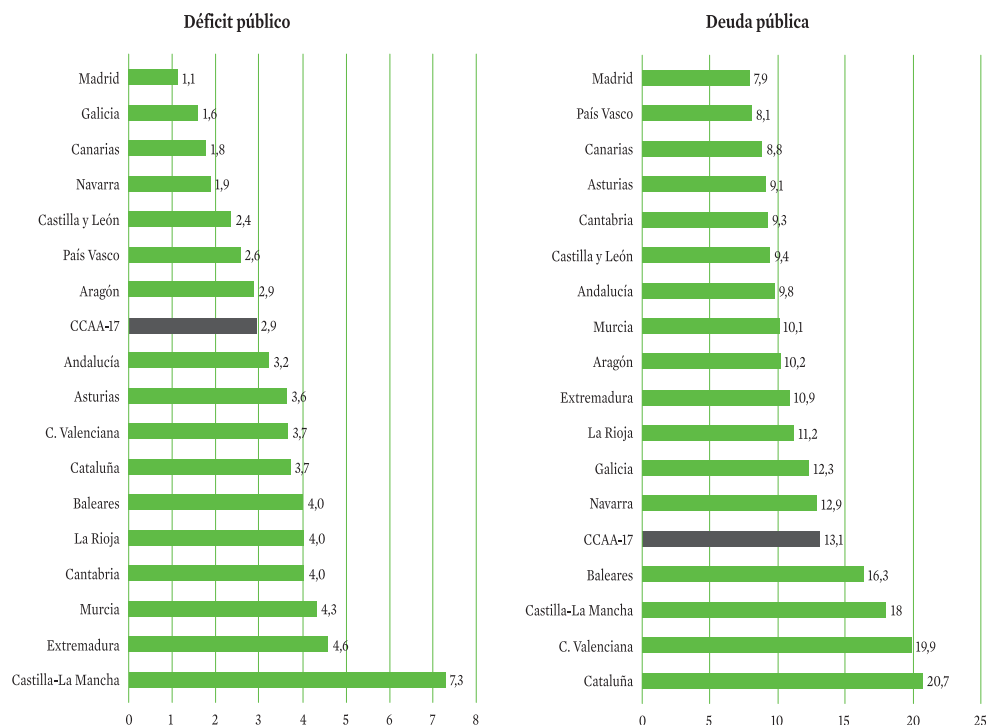
	2007	2008	2009	2010	2011
Déficit (-) superávit (+) público	1,9	-4,1	-11,1	-9,2	-8,5
Administración central	1,1	-2,8	-9,4	-5,7	-5,1
Seguridad Social	1,3	0,8	0,8	-0,2	-0,1
Comunidades autónomas	-0,2	-1,6	-2,0	-2,8	-2,9
Entidades locales	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
Deuda pública	36,3	40,2	53,9	61,2	68,5
Administración central	27,7	30,6	41,9	46,4	52,1
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidades autónomas	5,8	6,7	8,7	11,4	13,1
Entidades locales	2,8	2,9	3,3	3,4	3,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España.

150. En este caso, como se expondrá con detalle en el epígrafe 6.2 del capítulo III fue gracias a que el saldo superavitario Sistema Público de Empleo Estatal compensó el déficit que, por primera vez, registró el sistema de Seguridad Social.

151. Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Murcia y Navarra.

GRÁFICO I-35. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011
(En porcentaje sobre el PIB regional)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España.

En cuanto a la distribución por niveles de gobierno del endeudamiento público, las tres cuartas partes es deuda del Estado, con un incremento de 5,7 puntos de PIB respecto al año anterior, el 19 por 100 es deuda autonómica, con un aumento de 1,7 puntos de PIB, y el 5 por 100 es deuda local, sin incrementos reseñables respecto a 2010. Aunque todas las comunidades han registrado aumentos de deuda pública en 2011, sobresale la dimensión que ha alcanzado el endeudamiento en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares. En cuanto a los ayuntamientos, en valores absolutos sigue destacando el endeudamiento de Madrid que, a pesar de haberse contraído en los dos últimos años, explica el 22,4 de toda la deuda local, frente al resto de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) que conjuntamente concentran el 13,8 por 100 de la misma.

Comenzando por el lado del gasto, —responsabilidad en un 50 por 100 de las Administraciones territoriales— en 2011 se produjo una disminución agregada del 2,3 por 100, reduciendo su participación en el PIB dos puntos, hasta el 43,6 por 100 (cuadro I-36). Las únicas partidas que aumentaron fueron el pago de intereses de la deuda (28,5 por 100),

Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas

CUADRO I-36. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*, 2007-2011

Conceptos	Mill. €										Var. %		% PIB	
	2010	2011	Diferencia		08/07	09/08	10/09	11/10	2007	2008	2009	2010	2011	
	11-10	11-10	08/07	09/08	10/09	11/10	2007	2008	2009	2010	2011			
Ingresos no financieros	381.427	377.085	-4.342	-8,6	3,7	-1,1	41,1	37,0	35,1	36,3	35,1	36,3	35,1	
Ingresos corrientes	381.293	378.391	-2.902	-7,9	3,7	-0,8	40,6	36,7	35,1	36,3	35,3	36,3	35,3	
Impuestos sobre la renta	99.698	101.610	1.912	-15,0	-13,3	-1,4	1,9	13,0	10,7	9,6	9,5	9,5	9,5	
Impuestos sobre la producción	108.699	104.971	-3.728	-12,7	-13,3	17,7	-3,4	11,6	9,8	8,8	10,3	9,8	9,8	
Cotizaciones sociales (1)	140.170	139.868	-302	4,6	-2,1	0,0	-0,2	13,0	13,2	13,4	13,3	13,0	13,0	
Cobros por bienes y servicios (2)	14.106	13.947	-159	3,9	2,6	-1,6	-1,1	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	
Rentas de la propiedad (3)	9.699	9.819	120	10,3	-7,4	-8,6	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	
Transferencias	8.921	8.176	-745	-6,6	21,4	-1,0	-8,4	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	
Ingresos de capital	134	-1.306	-1.440	-46,1	-95,5	-1,5	—	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	
Impuestos	4.104	3.530	-574	-9,4	-11,0	-5,0	-14,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	
Transferencias (4)	4.691	4.160	-531	-15,1	18,4	-9,2	-11,3	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	
Ajuste por recaudación incierta	-8.661	-8.996	-335	27,5	51,6	-7,4	3,9	-0,5	-0,6	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	
Gastos no financieros	479.593	468.429	-11.164	9,2	7,5	-1,1	-2,3	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6	43,6	
Gastos corrientes	426.945	429.140	2.195	10,0	8,0	1,0	0,5	33,8	36,0	40,4	40,6	40,0	40,0	
Remuneración de asalariados	124.781	122.926	-1.855	9,9	6,1	-0,7	-1,5	10,2	10,9	12,0	11,9	11,5	11,5	
Consumos intermedios	59.249	57.982	-1.267	8,8	2,7	-4,2	-2,1	5,3	5,5	5,9	5,6	5,4	5,4	
Impuestos sobre la producción	247	253	6	22,2	18,1	-2,8	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferencias sociales en especie (5)	31.859	30.080	-1.779	10,7	9,6	0,7	-5,6	2,5	2,7	3,0	3,0	2,8	2,8	
Prestaciones sociales	160.974	163.486	2.512	11,1	12,7	4,7	1,6	11,6	12,5	14,7	15,3	15,2	15,2	
Subvenciones a la producción	12.147	11.325	-822	5,1	-0,5	2,6	-6,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	
Otras transferencias	17.608	17.284	-324	16,7	7,2	-8,7	-1,8	1,5	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	
Intereses y otras rentas de la propiedad	20.080	25.804	5.724	2,9	6,5	8,1	28,5	1,6	1,6	1,8	1,9	2,4	2,4	
Gastos de capital	52.648	39.289	-13.359	4,2	4,1	-15,1	-25,4	5,4	5,5	5,9	5,0	3,7	3,7	
Formación bruta de capital	40.091	29.623	-10.468	2,5	7,1	-14,3	-26,1	4,0	4,0	4,5	3,8	2,8	2,8	
Transferencias	11.457	10.589	-868	1,3	-3,7	-17,3	-7,6	1,3	1,3	1,3	1,1	1,0	1,0	
Adquisición neta activos no fin. no producidos	1.100	-923	-2.023	290,1	-10,1	-20,4	-183,9	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	
Capacidad (+) necesidad (-) financiación	-98.166	-91.344	6.822	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Pro Memoria: PIB	1.051.342	1.073.383	22.041	3,3	-3,7	0,3	2,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

* En términos de contabilidad nacional (SEC-95) y Protocolo de déficit excesivo.

(1) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas. (2) Pagos por producción de mercado y no mercado. (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad. (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas. (5) Suministradas por productores de mercado.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

reflejo del pronunciado aumento del endeudamiento público y de la prima de riesgo, y las prestaciones sociales (1,6 por 100), en este caso porque el aumento del gasto en pensiones, que se produce a pesar de la congelación las mismas por el mero efecto sustitución, compensó la reducción del gasto en desempleo, un dato que contrasta con el aumento del número de parados y que se debió, un año más, al agotamiento del derecho de cobro de prestaciones de una parte creciente de este colectivo, es decir, a la disminución de la tasa de cobertura del sistema de protección por desempleo¹⁵².

Con mucha diferencia, el mayor recorte se produjo en los gastos de capital, tanto en inversión directa como en transferencias de capital, que en conjunto se reducen un 25,4 por 100, un dato preocupante teniendo en cuenta la vinculación de la inversión pública con la competitividad estructural de la economía y el impulso del crecimiento económico¹⁵³. Entre las causas de este descenso destaca la práctica desaparición de las inversiones con cargo al Fondo estatal de inversión local y el Fondo estatal para la dinamización de la economía y el empleo. No obstante, también se contrajeron en 2011 los gastos de funcionamiento, que en un 80 por 100 corresponden a las Administraciones territoriales, a pesar de su rigidez a la baja. La disminución fue mayor en los consumos intermedios (-2,1 por 100) que en la remuneración de asalariados (-1,5 por 100), partida esta última que acusa la eficacia plena de la reducción de los salarios públicos aplicada en junio de 2010 y la drástica limitación de la reposición de vacantes.

Por su parte, las prestaciones sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), se reducen un 5,6 por 100 gracias, básicamente, a la aplicación de nuevas medidas de racionalización del gasto farmacéutico. También se limitan considerablemente las subvenciones a las empresas (-6,8 por 100) y la rúbrica de “otras transferencias”, por la disminución tanto de las aportaciones a la Unión Europea, la principal partida, como de la ayuda oficial al desarrollo.

En cuanto a la evolución de los ingresos no financieros —de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales—, en 2011 se produjo una contracción agregada del 1,1 por 100, como consecuencia de la merma experimentada en todas las rúbricas, salvo en la imposición directa y las rentas de la propiedad. La causa principal de este retroceso de los ingresos, además de la disminución de las transferencias recibidas de la Unión Europea, tanto corrientes (Fondo social europeo), como de capital (Fondos estructurales y de cohesión), es la contracción de las principales bases fiscales, fundamentalmente consumo y salarios en un contexto de destrucción de empleo,

152. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión véase epígrafe 6.7 del capítulo III.

153. Durante los años de expansión económica, y también los dos primeros años de crisis, la inversión pública alcanzó magnitudes de entre el 3,5 y el 4,5 por 100 del PIB, muy superiores al 2,5 por 100 del PIB registrado como promedio en la zona euro. En cambio, en 2010 y 2011 se produjeron en España disminuciones muy pronunciadas, del 14,3 y el 27,1 por 100, respectivamente, que han rebajado el peso de la inversión pública en 2011 hasta el 2,7 por 100 del PIB, ligeramente por encima de la media europea (2,3 por 100). Fuente: Comisión Europea, General Government Data.

que afectó a la recaudación por impuestos y cotizaciones sociales. Además, la intensificación del ajuste de la actividad inmobiliaria, tanto en precios como en volumen de operaciones, sigue afectando de manera singular a la capacidad recaudatoria de buena parte de los impuestos, como luego se comentará.

En cuanto a las principales figuras tributarias, la información desagregada de recaudación en términos de caja (gráfico I-36) revela que, a pesar de la caída tanto de las rentas salariales —por la destrucción de empleo asalariado, la menor cobertura de las prestaciones por desempleo y la rebaja de los salarios públicos— como de la renta declarada por empresarios individuales, los ingresos por IRPF aumentaron en 2011 un 4,2 por 100, en línea con el año anterior, en parte por el aumento de la masa de pensiones, el aumento de las rentas de capital (dividendos e intereses bancarios) y la progresividad en frío¹⁵⁴, pero sobre todo por efecto de los cambios normativos aplicados: la eliminación parcial de la deducción de 400 euros y la subida de tipos de las rentas de capital¹⁵⁵, que siguieron teniendo efectos, la eliminación de la deducción por nacimiento¹⁵⁶, y la subida de los tipos para las rentas superiores a 120.000 euros¹⁵⁷.

Por su parte, la recaudación del Impuesto sobre sociedades aumentó ligeramente y por primera vez desde el inicio de la crisis (2,5 por 100), a pesar de la importante caída de los beneficios declarados por las grandes empresas (−19 por 100), por efecto de los cambios normativos aprobados de manera sobrevenida a mitad de año. Según la Agencia Tributaria, la caída de la base imponible se concentra en un grupo reducido de muy grandes empresas, que contrasta con el aumento de beneficios declarados por el resto, unas 32.000 empresas, que constituyen la gran mayoría de las grandes empresas declarantes. Este comportamiento tan dispar podría tener que ver con la mayor facilidad con que cuentan las muy grandes empresas para acogerse a los diferentes beneficios fiscales del impuesto. Particularmente en 2011, la aplicación de libertad de amortización de activos nuevos sin la exigencia de mantenimiento de empleo habría beneficiado más a las grandes empresas dado que, al sufrir en menor medida la restricción del crédito, habrían podido intensificar las inversiones rebajando sustancialmente la base imponible en el corto plazo, o incluso convirtiéndola en negativa, y, por tanto, con posibilidad de seguir rebajándola en ejercicios sucesivos. A la vista de estas dinámicas, y para evitar que continuara el desplome de la recaudación de este tributo en el corto plazo, en agosto se aumentaron los tipos de los pagos fraccionados y se limitaron, difiriéndolas en el tiempo, la deducción del fondo de comercio y la compensación de las bases imponibles negativas¹⁵⁸. Los mayores

154. Es el exceso de progresividad que se produce por el mero efecto de la inflación, que requeriría del ajuste anual (indiciación) de las deducciones, los mínimos personales y la tarifa.

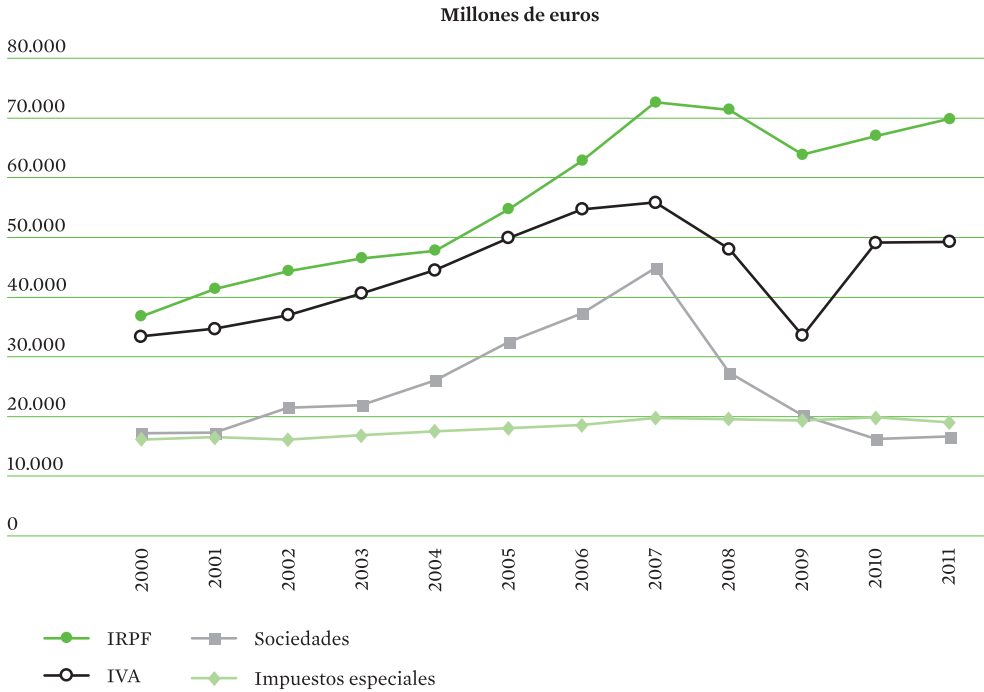
155. De tributar a un tipo uniforme del 18 por 100 pasaron a tributar con una tarifa progresiva de dos tramos: los primeros 6.000 euros al 19 por 100 y el resto al 21 por 100. Ley 26/2009, de 23 de diciembre.

156. Aprobada por Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

157. Aprobada por Ley 39/2010, de 22 de diciembre.

158. Se aprobaron mediante Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto.

GRÁFICO I-36. RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 2000-2011



Impuesto	Tasas de variación (%)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IRPF	12,5	7,2	4,8	2,7	14,7	14,8	15,6	-1,8	-10,5	4,9	4,2
Sociedades	0,0	24,5	2,3	18,7	24,9	14,5	20,5	-39,1	-26,1	-19,8	2,5
IVA	3,8	6,5	9,9	9,7	12,0	9,6	2,2	-14,0	-30,1	46,2	0,4
Impuestos especiales	3,2	-2,6	4,4	3,9	2,9	3,2	6,4	-1,1	-1,1	2,4	-4,2
Resto*	8,5	-8,8	1,7	16,4	9,9	9,1	24,5	-5,0	-2,2	5,8	-5,5
Total	6,3	7,5	5,7	8,2	14,1	11,6	11,9	-13,6	-17,0	10,8	1,4

* Incluye recaudación del IRNR; I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros; I. sobre tráfico exterior; Exacción azúcar y resto impuestos indirectos.
Fuente: AEAT, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

ingresos derivados de estos cambios y las menores devoluciones respecto a 2010 explican el ligero repunte de la recaudación de este tributo.

Por otro lado, la recaudación por IVA se estanca en 2011 a pesar de la aplicación plena de la subida de tipos aprobada en 2010¹⁵⁹, debido al descenso de todos los componentes del gasto final sujeto al impuesto: el consumo final de los hogares (-2 por 100), el consumo de las Administraciones públicas (-10 por 100) y, de manera destacada, el gasto en compra de vivienda nueva, que se reduce un 29 por 100, a pesar de la reducción

159. En julio de 2010 el tipo general aumentó del 16 al 18 por 100 y el reducido del 7 al 8 por 100. Ley 26/2009, de 23 de diciembre.

de tipo del 8 al 4 por 100 aplicada desde agosto¹⁶⁰. También dentro de la imposición indirecta, la recaudación por impuestos especiales se reduce un 4,2 por 100, debido a la importante disminución de los consumos gravados. Así, la recaudación de hidrocarburos se reduce un 6,3 por 100, la del impuesto sobre el tabaco el 2,3 por 100, a pesar de que subieron los tipos¹⁶¹, y la del impuesto sobre alcohol el 4,7 por 100. En cambio, la recaudación del impuesto sobre la electricidad aumenta un 0,7 por 100 porque el efecto de la caída del consumo fue compensado por el de la subida de las tarifas eléctricas.

En conjunto, el impulso recaudatorio de las reformas tributarias ascendió a 7.853 millones de euros, lo que implica que, en ausencia de los mismos, los ingresos se hubieran reducido en 2011 un 3,6 por 100, fundamentalmente por el descenso de las bases imponibles declaradas en Sociedades e IVA (cuadro I-37).

La comparación entre los resultados recaudatorios obtenidos en 2011 y los de 2007 de los impuestos estatales (cuadro I-38) arroja una disminución de 39.000 millones de euros (un 3,6 del PIB), muy concentrada en el Impuesto sobre sociedades, debido tanto a la reducción de las bases imponibles declaradas por las grandes empresas como a la reducción de la fiscalidad de las pymes, pero también a que las subidas impositivas de los últimos dos años se han concentrado en el IVA, el IRPF y los Impuestos especiales, amortiguando en parte la caída de la recaudación por esos conceptos.

CUADRO I-37. EFECTO RECAUDATORIO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS APLICADOS EN 2011 EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS*

Medida	Mill. €
Eliminación parcial deducción 400 euros (IRPF)	1.876
Reducción 5 por 100 salarios públicos (IRPF)	-915
Supresión deducción por nacimiento (IRPF)	894
Subida tipo para rentas > 120.000	152
Subida tipo rentas de capital al 19 por 100 (IRPF y Sociedades)	282
Subida pagos fraccionados grandes empresas (Sociedades)	2.037
Libertad de amortización (Sociedades)	-557
Subida tipos IVA al 18 por 100 – 8 por 100	3.393
Rebaja IVA vivienda al 4 por 100	-142
Subida tipos Impuestos especiales	833
1. Total recaudación por cambios normativos	7.853
2. Aumento recaudatorio total	2.632
Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)	-5.221
En porcentaje	-3,6

* Incluye sólo efectos sobre recaudación de los principales impuestos estatales (IRPF, Sociedades, IVA e IIEE) antes de descontar la participación de las Administraciones territoriales.

Fuente: AEAT, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

160. Aprobada por Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto.

161. La subida de tipos se aprobó mediante Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre.

CUADRO I-38. PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS*
DESDE EL INICIO DE LA CRISIS

Impuesto	Millones de euros			Diferencia	
	2007	2011	%	Millones €	% PIB
IRPF	72.614	69.803	-3,9	-2.811	-0,3
Sociedades	44.823	16.611	-62,9	-28.212	-2,6
IVA	55.851	49.302	-11,7	-6.549	-0,6
Impuestos especiales	19.786	18.983	-4,1	-803	-0,1
Resto**	7.602	7.061	-7,1	-541	-0,1
Total	200.676	161.760	-19,4	-38.916	-3,6

*Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.

** Incluye recaudación del IRNR, I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, Exacción azúcar y resto impuestos indirectos.

Fuente: AEAT, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En todo caso, una de las razones de la importante caída de ingresos registrada desde 2008, que explica una parte fundamental del pronunciado aumento del déficit público, tiene que ver con la desaparición de las bases fiscales asociadas a la burbuja inmobiliaria que se habían convertido en España, como en Irlanda, en un componente esencial de la financiación de las Administraciones públicas. Además de una drástica reducción de los beneficios nada desdeñables de las empresas de los sectores ligados al *boom* inmobiliario, con el consiguiente impacto en el Impuesto sobre sociedades, el desplome de las ventas y del valor de los activos inmobiliarios ha afectado a la recaudación de los impuestos directos por la disminución de las plusvalías inmobiliarias, gravadas por Sociedades e IRPF, pero también a la recaudación del IVA, que grava la compra de vivienda nueva, y a la del Impuesto de transmisiones patrimoniales, que grava la compra de vivienda usada, sin olvidar el desplome de los tributos, tasas y otros ingresos municipales ligados a la actividad urbanística. Además de estos efectos directos, la revalorización de las viviendas, en un contexto de enorme expansión del crédito barato, había venido explicando una parte del dinamismo mostrado por el consumo privado (efecto riqueza), con el consiguiente efecto adicional sobre la recaudación por impuestos indirectos. En conjunto, se estima que la recaudación tributaria ligada a la actividad inmobiliaria habría alcanzado en plena expansión económica una magnitud como mínimo de entre 2 y 3 puntos de PIB¹⁶². Este factor permite explicar que a lo largo del periodo expansivo la recaudación creciera muy por encima del PIB nominal¹⁶³, y a tasas muy superiores al promedio de la zona euro, y que asimismo sobre-reaccionara a la baja cuando se desencadenó la crisis, causando el desplome más allá

162. Martínez-Mongay et al. (2007). Martínez-Mongay, C.; Maza, L. A. y Yaniz, J. (2007): *Asset booms and tax receipts: the case of Spain, 1995-2006*. European Economy. Economic Papers núm. 293.

163. El desajuste entre la evolución de la recaudación tributaria y el de las bases fiscales aproximadas por la contabilidad nacional (PIB, consumo, renta) se debe a que estas últimas no captan el aumento de los precios del suelo, que sí se gravan en el IVA, ni las transacciones de vivienda usada, que se gravan en el ITPAJD, ni las plusvalías inmobiliarias, que se gravan en Sociedades e IRPF.

de lo previsto de la presión fiscal, que en 2011 se sitúa en el 31,9 por 100 por 100, en abierto contraste con el promedio de la zona euro, que se eleva al 39,7 por 100.

El hecho de que el buen comportamiento de los ingresos fiscales durante la etapa de expansión estuviera tan ligado al *boom* inmobiliario plantea, una vez producido el ajuste en el sector y el desplome consiguiente de la recaudación, la necesidad de revisar con visión de largo plazo el sistema tributario español para acomodar su estructura al nuevo escenario, con el objetivo último de garantizar, una vez sentadas las bases sobre las que pivotará la recuperación económica, un equilibrio sostenible entre los principios de tributarios de suficiencia, eficiencia y equidad.

3.9.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2012

Los presupuestos de todas las Administraciones públicas para 2012 se enmarcan en un contexto económico recesivo, con perspectivas de reducción de la producción (-1,7 por 100) y de importante destrucción de empleo (se prevé que el colectivo de parados aumente en 600.000 personas en 2012, hasta los 5,6 millones).

Por segundo año consecutivo se han aprobado con carácter generalizado presupuestos procíclicos, con reducción del gasto y aumento de impuestos, profundizando con ello en la contracción de la demanda agregada, la actividad y el empleo. El objetivo prioritario es reducir el déficit agregado de las Administraciones públicas en los términos establecidos por la Unión Europea, muy condicionados a su vez por los intereses de los países acreedores netos. Se confía en que el ajuste fiscal, en paralelo a la reforma laboral y la deflación salarial, permita atraer, a un coste razonable, los flujos de inversión financiera extranjera que sigue necesitando la economía española a corto plazo, y de que esto suceda a pesar de las perspectivas de recesión económica que esta estrategia económica y fiscal no hace sino reforzar.

En concreto, el objetivo de déficit para 2012 del conjunto de las Administraciones públicas es del 5,3 por 100 del PIB, lo que supone un ajuste de unos 34.000 millones de euros respecto a 2010 (el 3,2 por 100 del PIB). A la vista de las metas establecidas para los distintos niveles de gobierno, el 50 por 100 del ajuste deberá recaer en la Administración del Estado, el 44 por 100 en las comunidades autónomas, y el resto, de mucha menor entidad, en la Seguridad Social y las entidades locales (cuadro I-39). Se prevé, no obstante, un incremento de la deuda pública total de más de 11 puntos de PIB, hasta alcanzar el 79,8 por 100, que responde, casi por mitades, a la necesidad de financiar el déficit público (56.500 millones) y a la articulación de programas de apoyo financiero a las Administraciones territoriales, fundamentalmente para cancelar deuda con proveedores (50.000 millones)¹⁶⁴.

164. El Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, creó el Fondo para la financiación de pagos a proveedores, con una financiación máxima de 17.500 millones de euros para las entidades locales, y otros tantos para las comunidades autónomas. Todas las comunidades, excepto Galicia, País Vasco y Navarra, se han acogido al plan. Además, en febrero se instrumentó una nueva línea ICO de financiación de las comunidades autónomas, hasta un máximo de 15.000 millones de euros, para financiar tanto vencimientos de deuda financiera como obligaciones pendientes de pago a proveedores.

CUADRO I-39. OBJETIVOS DE DÉFICIT Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA 2012

Concepto	2011					2012	
	1	2	2-1	Objetivo inicial	Objetivo revisado	3-2	
	Objetivo	Datos	Desviación			Ajuste presupuestario	
	Porcentaje del PIB			Porcentaje del PIB		Puntos de PIB	Millones €
Déficit (-) superávit (+) público	-6,0	-8,5	-2,5	-4,4	-5,3	- 3,2	- 34.093
Administración central	-4,8	-5,1	-0,3	-3,2	-3,5	- 1,6	- 17.046
Seguridad Social	0,4	-0,1	-0,5	0,4	0,0	- 0,1	- 1.065
Comunidades autónomas	-1,3	-2,9	-1,6	-1,3	-1,5	- 1,4	- 14.916
Entidades locales	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	- 0,1	-1.065
Deuda pública	67,3	68,5	1,2	68,5	79,8	+ 11,3	+ 120.390

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A continuación se analizarán los Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Seguridad Social y organismos), así como los presupuestos agregados de las comunidades autónomas para 2012.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2012

Con los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2012 se pretende reducir el déficit de la Administración central hasta el 3,5 por 100 del PIB, lo que supone un ajuste de 17.000 millones de euros aproximadamente, que se prevé lograr a base de una reducción del gasto de 8.000 millones y de un aumento de ingresos de 9.000 millones. Un año más, la comparación de las cifras de ingresos y gastos de los PGE para 2012 con los de 2011 no resulta sencilla, en este caso fundamentalmente por las distorsiones que entraña la dispar contabilización de los flujos financieros entre el Estado y las comunidades autónomas, debido a la aplicación plena en 2012 de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en 2009, al aplazamiento a 10 años de las deudas pendientes a favor del Estado correspondientes a las liquidaciones de 2008 y 2009 y al juego de los anticipos a cuenta y las liquidaciones definitivas del sistema que se efectúan con dos años de retraso. Hecha esta salvedad, se incluyen a continuación las cifras comparadas (cuadro I-40).

Por el lado del gasto, se prevé un estancamiento de los gastos de personal, reflejo de la congelación de los salarios públicos, de la prohibición de la reposición de vacantes salvo casos excepcionales y de la amortización de las plazas de los empleados públicos que se jubilen, unas medidas que serán parcialmente compensadas por el aumento de las pensiones de clases pasivas¹⁶⁵. Los gastos en bienes y servicios se reducen un 5,0 por 100, lo que refleja sobre todo el ajuste presupuestario de los ministerios, mientras que las transferencias corrientes registran un aumento del 2,8 por 100,

165. Estas medidas, junto con el establecimiento con carácter general de la jornada de 37,5 horas en el sector público, se aprobaron mediante Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

CUADRO I-40. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2012 CONSOLIDADOS

Conceptos	Var. %					2011			2012	
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	Mill €	Mill €	% Total	% PIB*	
Ingresos no financieros	7,9	-2,2	-9,2	-4,4	3,1	255.910	263.866	100,0	24,8	
Ingresos corrientes	7,6	-1,7	-9,7	-3,9	3,2	253.438	261.481	99,1	24,5	
Impuestos directos y c. sociales	8,1	-1,8	-8,4	-4,2	-2,9	189.727	184.269	69,8	17,3	
Impuestos indirectos	5,2	-5,9	-18,9	-11,3	-41,6	36.142	21.095	8,0	2,0	
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	-6,1	9,2	29,4	6.735	8.716	3,3	0,8	
Transferencias corrientes	0,9	-3,5	-1,5	-6,9	244,6	11.196	38.578	14,6	3,6	
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	43,3	-8,4	9.637	8.823	3,3	0,8	
Ingresos de capital	30,4	-34,2	33,2	-39,3	-3,5	2.471	2.384	0,9	0,2	
Enajenación inversiones reales	3,3	-35,6	-9,0	-15,5	1,8	283	288	0,1	0,0	
Transferencias de capital	35,4	-34,0	38,9	-41,4	-4,2	2.188	2.096	0,8	0,2	
Gastos no financieros	7,2	5,1	8,5	-9,9	0,5	297.425	298.976	100,0	28,1	
Gastos corrientes	7,4	5,3	8,2	-7,5	2,5	276.755	283.794	94,9	26,6	
Personal	7,0	5,6	2,3	-2,7	0,7	32.919	33.152	11,1	3,1	
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	-6,2	-5,0	8.011	7.610	2,5	0,7	
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	18,0	5,3	27.461	28.914	9,7	2,7	
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	-10,8	2,8	208.363	214.119	71,6	20,1	
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	-34,0	-3,8	2.472	2.377	0,8	0,2	
Gastos de capital	6,3	3,0	10,7	-33,6	-29,6	18.199	12.804	4,3	1,2	
Inversiones reales	5,5	-2,7	-10,3	-32,9	-15,8	8.230	6.928	2,3	0,7	
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	-34,1	-41,1	9.969	5.876	2,0	0,6	
Saldo no financiero						-41.515	-35.110	-	-3,3	
PIB nominal	3,3	-3,7	0,3	2,1	-0,7	1.073.383	1.065.400	100,0		

* PIB estimado en los PGE para 2012.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

por el aumento del gasto en pensiones¹⁶⁶ y de las transferencias a las Administraciones territoriales por aplicación de su sistema de financiación, que contrarrestan el descenso generalizado del resto de transferencias corrientes del Estado (desempleo, dependencia, becas, transferencias a comunidades y ayuntamientos no incluidas en los sistemas de financiación y aportación a la Unión Europea). Pero con mucho, la partida que sufre el mayor recorte es, un año más, la de gastos de capital, que se reduce el 30 por 100, y acumula en tan solo dos años un descenso del 50 por 100, lo que la sitúa en un nivel preocupante, dada su vinculación con la productividad de la economía, y tan bajo que impide seguir recurriendo al ajuste de esta rúbrica para cumplir los objetivos de déficit en los próximos años.

Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles. Tal es el caso del pago de los

166. En 2012 las pensiones se aumentan un 1 por 100 y se revalorizan con el IPC las mínimas y las no contributivas. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

intereses de la deuda, que aumentan un 5,3 por 100, de las transferencias a otras Administraciones (territoriales y de la Unión Europea), de las prestaciones por desempleo, y también del pago de pensiones. En conjunto, estas partidas comprometidas absorben más del 70 por 100 del gasto no financiero de la Administración central.

Por funciones, y comparando siempre los presupuestos iniciales (cuadro I-41), los PGE para 2012 prevén una notable reducción del gasto en todas las partidas, salvo en pensiones. Dentro del gasto social, que reduce su participación en el total respecto a 2011, llama la atención la previsión de una nueva rebaja del gasto en prestaciones por desempleo, a pesar de que se estima que el número de parados aumentará en 600.000 personas. Como se apuntó más arriba, esta tendencia a la baja responde a la pérdida de derechos de una parte creciente del colectivo de parados, que se produce a pesar de la prórroga de la ayuda de 400 euros para aquellos que hubiesen agotado las prestaciones ordinarias¹⁶⁷.

Igualmente preocupante es que, en este escenario de elevadas cotas de paro, la dotación para políticas activas se reduzca un 21 por 100, o que el gasto en actuaciones económicas, el más ligado con la competitividad estructural de la economía española, se reduzca un 17 por 100, un recorte, además, que se concentra en gran medida en la inversión en infraestructuras y en investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Dentro de la política exterior, destaca el importante recorte de la Ayuda Oficial al Desarrollo¹⁶⁸, que explica lo abultado del descenso del gasto presupuestado para esta política (-39 por 100).

En comparación con los resultados de recaudación tributaria obtenidos en 2011, los PGE para 2012 prevén un significativo aumento, del 4,3 por 100, de los ingresos impositivos estatales antes de descontar la participación en los mismos de las comunidades autónomas (cuadro I-42). Esta estimación tan halagüeña depende crucialmente de la efectividad de las reformas tributarias que entrarán en vigor en 2012, centradas en la imposición directa, cuyo impacto recaudatorio, cifrado en 12.500 millones de euros, se prevé que exceda con creces a la merma recaudatoria derivada de la fuerte contracción de las bases fiscales. En el cuadro I-43 se relacionan las distintas medidas tributarias aprobadas, junto con su efecto recaudatorio en 2012 estimado por el gobierno, cuando se conoce el dato.

En el caso del IRPF, la principal figura tributaria, el incremento de ingresos previsto es notable, del 4,7 por 100, una tasa similar a la de 2011, que se antoja posible gracias, por un lado, a la rémora fiscal derivada, un año más, de la falta de indiciación

167. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, prorroga el programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo aprobado por Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto.

168. La transferencia del Estado a la Agencia Española de Cooperación para el desarrollo se reduce un 74 por 100, de 768 a 198 millones de euros.

CUADRO I-41. PGE PARA 2012: GASTO POR FUNCIONES O POLÍTICAS (1)

Políticas	Var. %										% sobre el total		Mill €		% PIB(2)	
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2012	2012	2012		
Servicios públicos básicos	10,5	0,9	-1,1	-8,6	-9,2	6,9	6,2	6,2	6,2	5,7	17,909	1,7				
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	3,8	2,4	2,6	-5,3	-0,6	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	8,355	0,8				
Defensa	5,9	-3,7	-6,2	-6,6	-8,8	2,6	2,2	2,1	2,2	2,0	6,261	0,6				
Política exterior	51,6	6,0	-3,5	-22,5	-38,9	1,1	1,0	1,0	0,9	0,5	1,680	0,2				
Justicia	7,8	6,0	9,7	-5,8	-6,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,603	0,2				
Gasto social	7,9	9,5	3,9	1,3	-4,3	50,6	49,7	51,6	58,0	56,2	175,382	16,5				
Pensiones	7,2	8,3	2,1	3,6	3,2	31,2	30,3	30,9	35,5	37,1	115,826	10,9				
Desempleo	9,0	24,3	57,9	-1,6	-5,5	5,0	5,6	8,8	9,6	9,2	28,805	2,7				
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	-3,8	-5,7	-11,5	4,5	4,3	4,1	4,3	3,9	12,014	1,1				
Fomento del empleo	5,4	-1,3	2,2	-5,4	-21,3	2,4	2,2	2,2	2,3	1,8	5,765	0,5				
Sanidad	5,6	4,3	0,2	-8,2	-6,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	3,975	0,4				
Gestión y administración de la Seguridad Social	7,5	15,0	-50,8	22,1	-62,7	3,6	3,7	1,8	2,5	0,9	2,901	0,3				
Educación	18,0	1,9	3,5	-8,1	-21,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	2,220	0,2				
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	-7,9	-16,0	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	2,119	0,2				
Cultura	8,2	5,2	-6,6	-7,9	-15,1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	937	0,1				
Vivienda	10,4	17,3	-7,3	-18,7	-32,7	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	820	0,1				
Actuaciones económicas	8,3	-1,4	1,9	-17,7	-17,0	12,6	11,1	11,3	10,3	8,7	27,130	2,5				
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	-4,3	-0,7	2,8	2,5	2,6	2,7	2,7	8,511	0,8				
Infraestructuras	3,2	-10,3	8,7	-38,2	-22,1	4,7	3,8	4,1	2,8	2,2	6,898	0,6				
I+D+i civil	17,4	6,9	-1,4	-6,3	-25,6	2,4	2,3	2,3	2,4	1,8	5,633	0,5				
Industria y energía	9,8	2,3,7	12,3	-13,3	-32,3	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,897	0,2				
Subvenciones al transporte	34,5	-14,4	-18,0	1,8	-0,3	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	1,614	0,2				
Comercio, turismo y pymes	2,3	36,0	-7,1	-5,2	-22,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	1,110	0,1				
I+D+i militar	4,9	-12,1	-18,9	-14,7	-24,9	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	758	0,1				
Otras actuaciones económicas	36,2	-5,1	1,8	-4,6	-12,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	709	0,1				
Actuaciones generales	7,5	0,9	13,9	-26,0	13,8	30,0	27,2	30,9	25,4	29,3	91,404	8,6				
Transferencias a otras Administraciones públicas	8,7	0,2	10,8	-41,8	16,1	21,1	19,0	21,0	13,5	15,9	49,685	4,7				
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	18,1	5,3	5,3	5,0	6,6	8,7	9,3	28,848	2,7				
Servicios de carácter general	5,6	-0,1	3,3	-14,0	-12,7	2,9	2,6	2,7	2,5	2,2	7,000	0,7				
Administración financiera y tributaria	4,4	-1,8	-6,1	-6,1	271,8	0,5	0,5	0,4	0,4	1,7	5,238	0,5				
Alta dirección	7,6	-0,7	7,1	-20,0	-3,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	633	0,1				
Total políticas de gasto	8,0	11,3	0,1	-9,9	-1,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	311,826	29,3				
PIB	3,3	-3,7	0,3	2,1	-0,7						1.065.400	100,0				

(1) Presupuestos de gasto consolidado del Estado, la Seguridad Social y organismos públicos. Capítulos I a VIII del presupuesto de gasto, es decir, incluyendo variación de activos financieros.

(2) PIB estimado en los PGE para 2012.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

CUADRO I-42. PREVISIÓN DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS ESTATALES PARA 2012 ⁽¹⁾

Impuesto	Millones de euros		Variación (%)	
	2011	2012 (e)	2011	2012(e)
IRPF	69.803	73.106	4,2	4,7
Sociedades	16.611	19.564	2,5	17,8
IVA	49.302	47.691	0,4	-3,3
Impuestos especiales	18.983	18.426	-4,2	-2,9
Resto ⁽²⁾	5.123	7.973	10,7	11,7
Total	159.822	166.760	1,3	4,3

(1) Antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.

(2) Incluye recaudación del IRNR, I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, Exacción azúcar y resto impuestos indirectos.

(e) Estimación de los PGE para 2011.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, AEAT y PGE 2012.

de los elementos impositivos en función de la inflación y, por otro lado, al importante aumento del tramo estatal de las tarifas general y del ahorro, con vigencia en 2012 y 2013. No obstante, como ya se ha apuntado, la contracción más allá de lo previsto de las rentas salariales en un contexto de recesión económica y elevada destrucción de empleo, podría poner en entredicho este aumento, teniendo en cuenta que las rentas del trabajo explican el 80 por 100 de la recaudación proveniente de este tributo.

Otras novedades relevantes en el IRPF son la ampliación de la deducción por rehabilitación de vivienda y la recuperación de la deducción por inversión en vivienda habitual para los contribuyentes con rentas superiores a 24.100 euros¹⁶⁹, unos beneficios fiscales cuyo impacto recaudatorio, no obstante, se aventura limitado dado el parón del mercado inmobiliario.

Por su parte, se prevé un aumento muy considerable de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, a pesar de la rebaja de la fiscalidad de las pymes, como consecuencia de las importantes reformas aprobadas en marzo de 2012, que tratan de revertir, siquiera en parte, el desplome recaudatorio sufrido por este tributo desde que se iniciara la crisis mediante el aumento de la fiscalidad de las grandes empresas. Las medidas son de dos tipos. Por un lado se aprueba el aumento del tipo de los pagos fraccionados, el diferimiento en el tiempo de la deducción del fondo de comercio, de otras deducciones y de las compensaciones de bases imponibles negativas, así como la eliminación de la libertad de amortización de activos nuevos. Todas estas modificaciones implican un adelanto de los ingresos, con un impacto, por tanto, coyuntural en la recaudación y pretenden, dando continuidad a las medidas adoptadas en esta misma línea en agosto de 2011, atajar la tendencia observada en los últimos años al aplazamiento *sine die* del pago del tributo por parte de las grandes empresas por el juego de estas deducciones y ajustes de la base imponible. Por otro lado, se limita mucho, y

169. La recuperación de la deducción es retroactiva, es decir, aplicable en 2011, dejando por tanto sin efecto la eliminación parcial de la misma aprobada en diciembre de 2010.

CUADRO I-43. REFORMAS TRIBUTARIAS APROBADAS ENTRE ENERO DE 2011 Y MARZO DE 2012 CON IMPACTO RECAUDATORIO EN 2012

Tributo	Medida	Vigencia	Norma	Efecto sobre la recaudación 2012
IRPF	Ampliación de la deducción por rehabilitación de vivienda	7/05/11 - 2012	Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril	-
	Exención ganancias patrimoniales por transmisión de acciones o participaciones en empresas de nueva creación	7/07/11 - indefinida	Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio	-
	Aumento del tramo estatal de la tarifa general y del ahorro	2012-2013	Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre	+ 4.100
	Recuperación de la deducción por inversión en vivienda habitual	2011- indefinida	Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre	-
	Prórroga reducción por rendimiento actividades económicas con mantenimiento de empleo	2012	Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre	-
Sociedades	Eliminación libertad de amortización	2012- indefinida	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+
	Aumento deducción por inversión en innovación tecnológica	2012- indefinida	ley 2/2011, de 4 de marzo	-
	Aumento deducción por inversiones medioambientales	2012- indefinida	ley 2/2011, de 4 de marzo	-
	Prórroga tipo reducido microempresas por mantenimiento de empleo	2012		-
	Aumento de los pagos fraccionados de las grandes empresas	2011-2013	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto y Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 2.500
	Diferimiento de la compensación de bases impositivas negativas	2011-2013	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto	+
	Diferimiento de la deducción del fondo de comercio	2011-2013	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto y Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 210
	Diferimiento aplicación deducciones varias	2011-2013	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+
	Eliminación libertad de amortización	2012- indefinida	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 840
	Límites a la deducibilidad de los gastos financieros	2012- indefinida	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 1.050
	Mejora exención de las transmisiones de participaciones en entidades no residentes	2012- indefinida	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	-
	Gravamen especial 8 por 100 sobre dividendos de entidades residentes en paraísos fiscales	2012	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 750
Patrimonio	Recuperación del Impuesto con aumento del mínimo exento y de la exención de la vivienda habitual	2011-2012	Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre	+
IVA	Aplicación tipo superreducido del 4 por 100 a la compra de viviendas	20/08/11 - 2012	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto y Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre	-
IEE	Aumento del Impuesto sobre las labores del tabaco	31/03/12 - indefinida	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 150
Otros	Regularización fiscal para rentas no declaradas en IRPF, Sociedades y IRNR: tipo 10 por 100	31/03/12 - 30/11/12	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	+ 2.500
	Aumento del IBI	2012-2013	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	-

Fuente: elaboración propia.

con carácter permanente, la deducibilidad de los gastos financieros, que antes era total, una circunstancia que también contribuía al vaciamiento de las bases imponibles de las grandes empresas y grupos mercantiles y que, además, incentivaba el sobreendeudamiento empresarial en la medida en que entrañaba una fiscalidad mucho más ventajosa de la financiación vía préstamos que de la financiación a través de ampliaciones de capital. Junto con estas medidas, se establece un gravamen extraordinario (aplicable solo en 2012) del 8 por 100 sobre las rentas que se declaren derivadas de la participación en empresas localizadas en paraísos fiscales.

También en el terreno de la imposición directa se ha instrumentado una polémica regularización fiscal, consistente en el gravamen del 10 por 100 de las rentas no aflozadas en ejercicios anteriores en el IRPF, en el impuesto sobre la renta de no residentes y en el impuesto de sociedades, que se declaren antes del 30 de noviembre de 2012, sin que proceda la exigibilidad de sanciones, recargos e intereses, y aplicable siempre y cuando no se hubiera iniciado un procedimiento de inspección en relación con las mismas. No obstante, en paralelo se ha anunciado la aprobación de una importante batería de medidas de lucha contra el fraude fiscal, entre las que destacan la limitación de los pagos en efectivo a empresas y profesionales, la limitación de la aplicación del régimen de estimación objetiva a los empresarios que operen mayoritariamente con empresas, la obligación de informar sobre cuentas y valores situados en el extranjero, la imprescriptibilidad de las rentas no declaradas, la posibilidad de adoptar medidas cautelares anticipadamente, o la ampliación de la responsabilidad de los sucesores de sociedades para evitar el vaciamiento patrimonial de las mismas.

Respecto a la imposición indirecta, se prevé una reducción de la recaudación de todos los tributos, en línea con la importante reducción prevista del consumo público y privado. Así, la recaudación por IVA caerá un 3,3 por 100, una figura que, salvo por la aplicación del tipo superreducido del 4 por 100 a la compraventa de viviendas, no se ha visto modificada en el último año por el temor de que una subida de tipos pudiera deprimir aún más el consumo. Igualmente, se prevé una reducción del 2,9 por 100 de los ingresos por impuestos especiales, a pesar del nuevo aumento de la imposición sobre el tabaco aprobado en marzo de 2012.

Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2012

Como se comentó más arriba, el objetivo de déficit de las comunidades autónomas establecido por el Gobierno para 2012 es del 1,5 por 100 del PIB, 1,4 puntos de PIB inferior al registrado en 2011, lo que implica que se verán forzadas a hacer un ajuste fiscal agregado (reduciendo el gasto y/o aumentando los ingresos) de aproximadamente 15.000 millones de euros, el equivalente al 9,5 por 100 del presupuesto de gasto consolidado de las comunidades. No obstante, el esfuerzo relativo exigido a cada comunidad (el ajuste comprometido en porcentaje al presupuesto de cada comunidad) presenta una notable dispersión, debido a las disparidades en las situaciones de partida

y a las diferencias en la dimensión relativa de los sectores públicos autonómicos. Destacan, por orden de importancia, los ajustes comprometidos de Castilla-La Mancha, Baleares, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana y Cataluña (cuadro I-44).

En contraste, los presupuestos iniciales aprobados por las comunidades para 2012¹⁷⁰ incorporan un ajuste fiscal agregado de unos 2.500 millones, con una disminución del gasto no financiero del 2,1 por 100, en todas las rúbricas, salvo intereses de la deuda, aunque muy concentrado de los gastos de capital, junto con una nueva disminución de ingresos, del 0,5 por 100 (cuadro I-45).

No obstante, la comparación de los presupuestos iniciales de 2012 con los de 2011 resulta poco fiable porque a lo largo de 2011 la reducción más allá de lo previsto de los ingresos autonómicos¹⁷¹ llevó a muchas comunidades a adoptar de manera sobrevenida

CUADRO I-44. EL AJUSTE PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES COMPROMETIDO PARA 2012

Comunidad autónoma	Déficit 2011		Ajuste estimado para lograr un déficit del 1,5% del PIB en 2012	
	% PIB regional 2011	% PIB regional 2011	Millones de €	% Presupuesto 2011
Andalucía	3,2	-1,7	-2.501,8	8,3
Aragón	2,9	-1,4	-470,6	9,2
Asturias	3,6	-2,1	-496,0	11,8
Baleares	4,0	-2,5	-671,5	20,2
Comunidad Valenciana	3,7	-2,2	-2.244,1	16,3
Canarias	1,8	-0,3	-116,9	1,7
Cantabria	4,0	-2,5	-337,6	15,1
Castilla y León	2,4	-0,9	-488,7	5,0
Castilla-La Mancha	7,3	-5,8	-2.202,8	25,8
Cataluña	3,7	-2,2	-4.447,2	16,2
Extremadura	4,6	-3,1	-540,5	10,7
Galicia	1,6	-0,1	-63,4	0,7
Madrid	1,1	--	--	--
Murcia	4,3	-2,8	-797,2	16,7
Navarra	1,9	-0,4	-73,0	1,8
País Vasco	2,6	-1,1	-705,7	6,9
La Rioja	4,0	-2,5	-207,5	16,9
CCAA-17	2,9	-1,4	-15.456,7	9,5

Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

170. Se aprobaron en diciembre de 2011, salvo en Castilla-La Mancha, Castilla y León y Asturias, que vieron prorrogados los de 2011.

171. A diferencia de lo ocurrido en la Administración central, que vio reducirse sus ingresos nada más iniciarse la crisis, las comunidades, o redujeron muy levemente sus ingresos o los vieron aumentar, a pesar del desplome de la recaudación de los tributos cedidos, y ello debido fundamentalmente a dos razones: 1) la sobrevaloración de los ingresos a cuenta del sistema de financiación de los años 2008 y

CUADRO I-45. PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2012

Conceptos	Var. %				2011		2012	
	09/08	10/09	11/10	12/11	Mill €	Mill €	% Total	% PIB
Ingresos no financieros	-2,0	-8,9	-1,4	-0,5	152.191	151.416	100,0	14,2
Ingresos corrientes	-2,6	-8,7	0,5	0,2	142.557	142.889	94,4	13,4
Impuestos directos	18,8	-21,7	34,1	2,4	40.176	41.120	27,2	3,9
Impuestos indirectos	-20,3	-19,3	40,0	10,6	50.570	55.953	37,0	5,3
Tasas y otros ingresos	4,5	2,7	2,0	-10,1	4.978	4.473	3,0	0,4
Transferencias corrientes	1,5	5,0	-34,5	-12,5	46.056	40.281	26,6	3,8
Ingresos patrimoniales	6,4	-6,9	41,0	36,7	777	1.062	0,7	0,1
Ingresos de capital	7,8	-12,6	16,1	-11,5	9.634	8.527	5,6	0,8
Enajenación inversiones reales	0,4	-18,1	--	-27,6	2.197	1.591	1,1	0,1
Transferencias de capital	8,4	-12,2	-4,4	-6,7	7.437	6.935	4,6	0,7
Gastos no financieros	3,8	-0,2	-3,8	-2,1	168.011	164.554	100,0	15,4
Gastos corrientes	5,0	1,2	-0,4	0,0	144.320	144.310	87,7	13,5
Personal	5,7	2,1	-4,9	-0,3	53.721	53.581	32,6	5,0
Bienes y servicios	3,2	1,9	-3,4	-0,4	28.470	28.344	17,2	2,7
Gastos financieros	10,1	35,5	33,1	34,9	4.942	6.669	4,1	0,6
Transferencias corrientes	4,9	-1,8	3,8	-3,0	57.071	55.345	33,6	5,2
Fondo de contingencia e imprevistos	19,2	13,6	-50,8	-	117	371	0,2	0,0
Gastos de capital	-1,0	-6,8	-20,2	-14,5	23.691	20.245	12,3	1,9
Inversiones reales	-2,5	-16,9	-25,4	-15,3	9.899	8.381	5,1	0,8
Transferencias de capital	0,5	3,4	-15,9	-14,0	13.792	11.863	7,2	1,1
Saldo no financiero					-15.820	-13.138	-	-1,2
PIB	-3,7	0,3	2,1	-0,7	1.073.383	1.065.400		100,0

Fuente: Banco de España, *Boletín económico de enero 2012*.

medidas fiscales contractivas, sin reflejo por tanto en los presupuestos inicialmente aprobados, basadas, por el lado del ingreso, en privatizaciones, aumento de tasas, precios públicos e impuestos sobre los que tienen competencias normativas (subida de tipos y eliminación de deducciones en el IRPF y subida de tipos de los impuestos de transmisiones patrimoniales y de ventas minoristas de determinados hidrocarburos, fundamentalmente) y, por el lado del gasto, en la reducción drástica de la inversión pública, la reestructuración del sector público empresarial y fundacional y, en algunos casos, como en Cataluña, Valencia y Madrid, en la rebaja adicional, directa o indirecta, de las retribuciones de los empleados públicos autonómicos.

Por otro lado, los presupuestos de las comunidades para 2012 se aprobaron sin contar con una estimación fiable de ingresos, que dependen crucialmente de los PGE que se conocieron en marzo, y que finalmente prevén, como ya se ha comentado, una sensible reducción de la recaudación por IVA e Impuestos especiales, cedida a las comunidades en

2009, que se calculó con una previsión de ingresos muy optimista y cuya devolución se viene aplazando y 2) el trasvase de recursos adicionales desde el Estado derivado de la aplicación de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en 2009 cifrado en unos 11.000 millones anuales.

un 50 y 58 por 100, respectivamente, así como una importante reducción (del 44 por 100) de las transferencias estatales finalistas a las comunidades, es decir, de aquellas que operan al margen del sistema de financiación autonómica en el marco de programas o convenios específicos (fundamentalmente para cofinanciar proyectos educativos, sanitarios y de infraestructuras).

Todo parece indicar, por tanto, que las comunidades van a sufrir una merma considerable de ingresos ordinarios y que, ante la intensificación de las presiones para cumplir los objetivos de déficit, tienen previsto compensarla por medio de la implantación de nuevos tributos medioambientales, de aumentos impositivos adicionales en los tributos cedidos, de privatizaciones de activos reales, del aumento de las tasas y precios públicos (copagos) y, fundamentalmente, del ajuste del gasto¹⁷². Precisamente, con la idea de propiciar y dar cobertura estatal a la reducción del gasto público autonómico en sanidad y educación, el Gobierno ha aprobado recientemente sendos Reales Decretos con múltiples medidas de calado diverso que, en conjunto, supondrán una reducción estimada del gasto en estas políticas de más de 11.000 millones de euros¹⁷³.

Conviene recordar en este punto que uno de los rasgos distintivos del sector público autonómico español es su especialización en políticas sociales, muy intensivas en empleo. De este modo, y según los últimos datos disponibles de gasto consolidado liquidado por funciones correspondiente al año 2009, el gasto social absorbe el 74 por 100 de los presupuestos autonómicos, con un claro protagonismo del gasto sanitario (34,3 por 100 del gasto total), educativo (23,5 por 100) y en servicios sociales (6,9 por 100). Además, las comunidades realizan un considerable esfuerzo presupuestario en las políticas más ligadas con la mejora de la productividad y el crecimiento económico, más allá de la política educativa, como es la inversión en infraestructuras y en I+D+i, que concentran, respectivamente, el 6,9 y el 1,6 por 100 del gasto autonómico (gráfico I-37).

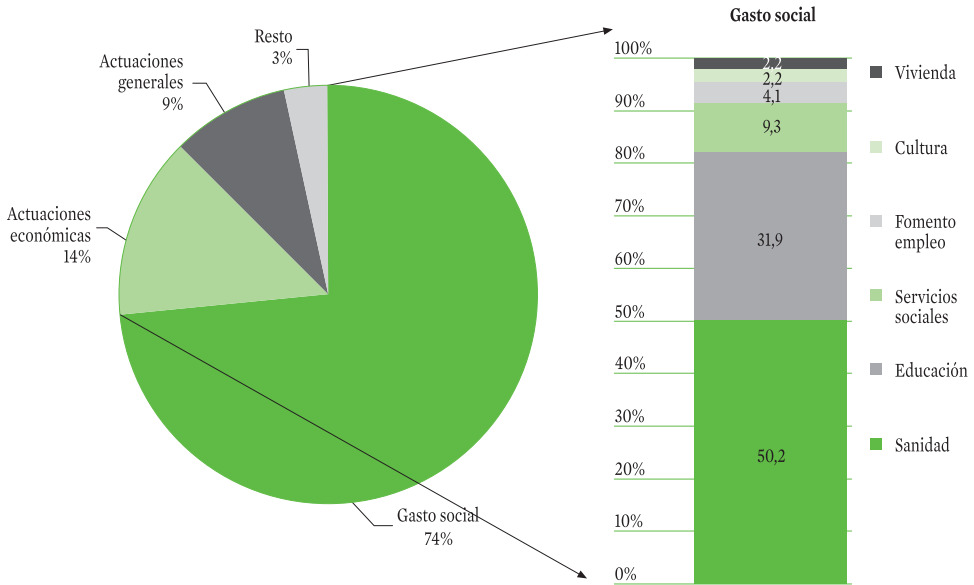
Dada la importancia de los servicios que prestan las comunidades para la ciudadanía, particularmente la sanidad, la educación y la atención a la dependencia, y de la importancia de mantener la inversión autonómica en infraestructuras para permitir el desarrollo económico de los territorios, el ajuste del gasto en estas políticas debería ser limitado y centrado en mejoras de eficiencia en la provisión de los servicios ampliamente demandadas y compartidas¹⁷⁴.

172. Para mayor detalle de las medidas de ingresos y gastos proyectadas por las comunidades autónomas véase Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015. Abril 2012.

173. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de nacionalización del gasto público en el ámbito educativo y Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

174. En el ámbito sanitario, el CES ha defendido medidas de ahorro como la centralización de los sistemas de compras para lograr influencia en los precios de los insumos sanitarios: tecnología, medicamentos, equipamientos y material sanitario; la articulación de medidas de oferta y de demanda para el uso racional de los medicamentos; el desarrollo de sistemas de evaluación de tecnologías sanitarias para decidir su incorporación al sistema sobre la base de sólida evidencia científica acerca de su eficacia; el impulso de las políticas de salud preventivas para garantizar estilos de vida saludables y prevenir enfermedades evitables; el refuerzo de los medios y la capacidad resolutoria de la atención

GRÁFICO I-37. ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009
(Presupuestos liquidados consolidados. Capítulos I-VIII)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.9.3. La reforma del marco normativo de estabilidad presupuestaria

En 2011 se inició en España un intenso proceso de reforma del marco de reglas fiscales, en paralelo y en consonancia con la reforma de los instrumentos regulatorios de la zona euro en este ámbito¹⁷⁵, con el fin dar carácter vinculante y permanente al compromiso de España con la disciplina presupuestaria y recuperar con ello la confianza de los inversores financieros. Así, y tras alguna reforma parcial en esa dirección¹⁷⁶, el 27 de septiembre se reformó el artículo 135 de la Constitución española y, en desarrollo de la previsión constitucional, en abril de 2012 se ha aprobado la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que viene a derogar la legislación de estabilidad presupuestaria hasta entonces vigente.

primaria, y su conexión con los servicios sociosanitarios; y el desarrollo de sistemas de información potentes que permitan evaluar el desempeño del sistema sanitario a la luz de los principios de eficacia, eficiencia y equidad. Véase Informe CES 1/2010 sobre *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

175. Fundamentalmente, se aprobó la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (noviembre 2011) y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto fiscal (marzo 2012). Para una explicación detallada de la reforma del marco normativo de estabilidad presupuestaria de la Unión Europea, véase epígrafe I.2.2.
176. Se introdujo un límite al crecimiento del gasto público (regla de gasto) mediante Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

La reforma de la constitución introduce la estabilidad presupuestaria como principio de actuación de todas las Administraciones públicas, da prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda y otorga el máximo rango normativo a la prohibición de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública establecidos por la Unión Europea, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, circunstancias todas ellas que deberán ser apreciadas por mayoría absoluta del Congreso.

La Ley Orgánica 2/2012, en cumplimiento del nuevo mandato constitucional, establece los límites cuantitativos de déficit estructural, de deuda y de gasto para cada Administración¹⁷⁷, concreta los supuestos excepcionales en que los mismos pueden superarse y regula el procedimiento de corrección de las desviaciones que se produzcan, así como las sanciones en caso de incumplimiento, siguiendo un esquema muy parecido al del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, pero adaptado a la estructura política descentralizada y asimétrica del Estado español.

Junto a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera a largo plazo, la norma regula el principio de transparencia, que se concreta en la exigencia de más y mejor información sobre las cuentas públicas de las distintas administraciones, el principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos, orientado a propiciar la racionalización del gasto público y la mejora de la gestión pública, el principio de responsabilidad, por el que cada Administración deberá asumir las consecuencias de los incumplimientos que les sean imputables, y el principio de la lealtad institucional, por el que cada Administración se compromete a respetar el ámbito competencial del resto, a tener en cuenta los efectos de sus actuaciones sobre el resto y a cooperar y facilitar asistencia e información al resto para garantizar el ejercicio eficaz de sus respectivas competencias.

La norma establece un periodo transitorio hasta 2020 para cumplir los límites de déficit estructural y deuda, y para lograrlo fija una senda de reducción de ambas magnitudes cuyo incumplimiento por parte de alguna comunidad autónoma o corporación local dará lugar a la aplicación de los mecanismos preventivos y correctivos previstos con carácter general en la norma, y que van desde la advertencia o la exigencia de elaboración de planes económico-financieros, hasta la ejecución forzosa, pasando por la limitación de las operaciones de endeudamiento y de la concesión de subvenciones y transferencias, o la exigencia de constituir depósitos susceptibles de convertirse en multas.

177. Los límites generales son: 1) Prohibición de déficit estructural, salvo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, que podrá alcanzar el 0,4 por 100 del PIB. 2) Deuda pública inferior al 60 por 100 del PIB (44 por 100 la Administración central, 13 por 100 las comunidades autónomas y 3 por 100 las corporaciones locales). 3) Crecimiento del gasto discrecional por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, salvo que se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación.

Como se explica en el Programa de Estabilidad de España recientemente aprobado, una de las dificultades principales para aplicar la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es que se basa en variables económicas que no son directamente observables, como el saldo estructural o el PIB potencial y que, por tanto, es preciso estimar a partir de formulaciones técnicas bastante complejas, más teniendo en cuenta un marco político descentralizado como el español.

CUADRO I-46. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2015
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012(e)	2013(e)	2014(e)	2015(e)
Ingresos públicos	41,1	37,0	35,1	36,3	35,1	36,3	36,9	36,6	36,6
Gastos públicos	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6	41,6	39,9	28,8	37,7
Déficit (-) o superávit (+) público	1,9	-4,1	-11,1	-9,2	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
Administración central	1,1	-2,8	-9,4	-5,7	-5,1	-3,5	-2,5	-1,9	-1,1
Seguridad Social	1,3	0,8	0,8	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidades autónomas	-0,2	-1,6	-2,0	-2,8	-2,9	-1,5	-0,5	-0,3	0,0
Corporaciones locales	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
Deuda pública	36,3	40,2	53,9	61,2	68,5	79,8	82,3	81,5	80,8
Pro memoria:									
Crecimiento real del PIB	3,5	0,9	-3,7	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8

(e) Estimaciones.

Fuente: MEH, Programa de Estabilidad y Convergencia 2012-2015, abril 2012.

En cualquier caso, las proyecciones presupuestarias hasta 2015 (cuadro I-46) contemplan una reducción intensa y sostenida del déficit hasta el 1,1 por 100 del PIB, basada en parte en un aumento del peso de los ingresos públicos (del 35,1 al 36,6 por 100 del PIB), que se pretende lograr por medio de la ampliación de bases imponibles y de la eliminación de distorsiones en los sistemas impositivos, pero centrada sobre todo en la reducción del gasto público (que pasa del 43,6 al 37,7 por 100 del PIB) a través de una estrategia de racionalización del mismo con criterios de eficiencia basada en la reestructuración del sector público empresarial y fundacional, la revisión del reparto de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, la optimización del uso de recursos humanos en el sector público, y la drástica limitación de la inversión pública.

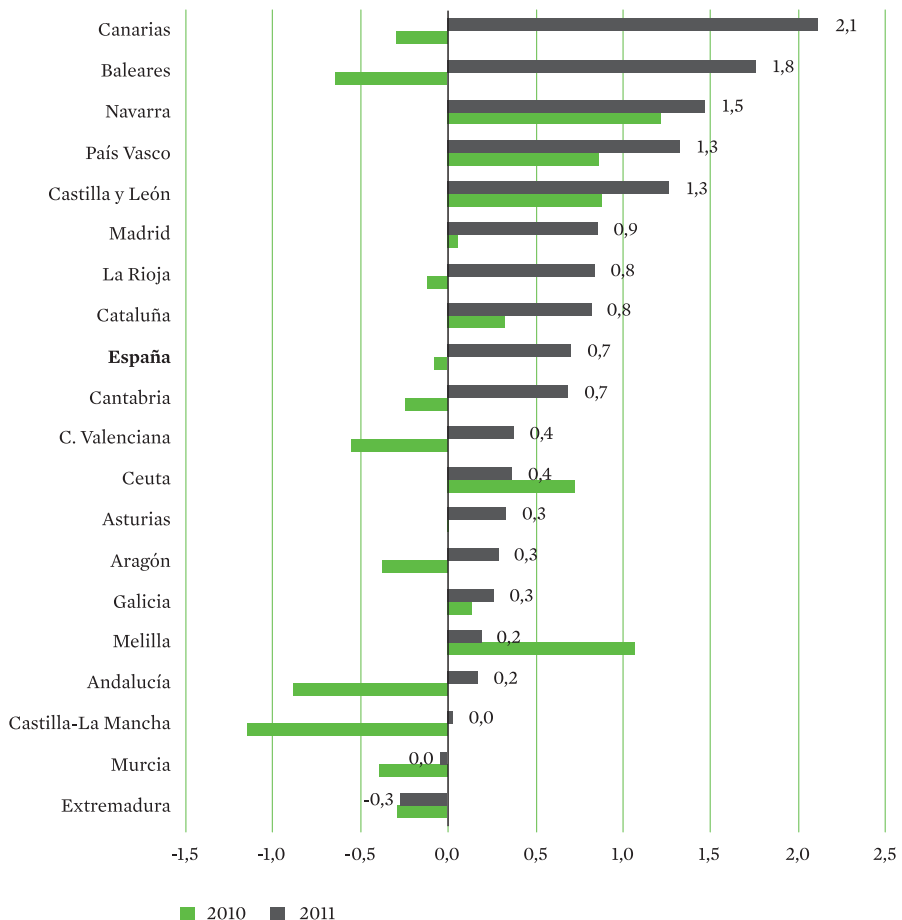
3.10. ECONOMÍA REGIONAL

El ligero avance mostrado por la economía española en 2011 se hizo extensivo a la práctica totalidad de las comunidades autónomas, aunque con diferencias notables entre ellas, en base fundamentalmente a su exposición al sector exterior, en la medida en que fueron las exportaciones de bienes y servicios (con una participación relevante del turismo) las únicas partidas que sustentaron el crecimiento del PIB, mientras que todos los componentes de la demanda interna mostraron tasas de variación negativas.

Frente a un crecimiento medio de la economía del 0,7 por 100 en 2011, ocho comunidades autónomas mostraron una tasa de variación superior, destacando los avances registrados por las economías de Canarias y Baleares, con tasas de variación del 2,1 y del 1,8 por 100, respectivamente, seguidas de Navarra, País Vasco y Castilla y León¹⁷⁸ (gráfico I-38). Entre las regiones menos dinámicas destaca Extremadura, al tratarse de la única comunidad autónoma cuyo PIB cayó en 2011, un 0,3 por 100, seguida de Murcia y Castilla-La Mancha, con tasas con crecimiento cero.

GRÁFICO I-38. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2010 Y 2011

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

178. A finales de 2011 el INE presentó las primeras estimaciones anuales de la nueva base 2008 de la Contabilidad Regional de España por comunidades autónomas. La CRE-2008 incorpora cambios estadísticos, fundamentalmente nuevas fuentes de información y procedimientos de estimación, y metodológicos, que incluyen nuevas clasificaciones de actividades y productos en base a la nueva clasificación CNAE-2009. Todo ello se ha traducido en revisiones de los PIB regionales de diferente magnitud.

En relación con el año anterior, la gran mayoría de las comunidades autónomas mejoraron sus tasas de variación, especialmente los archipiélagos canario y balear, seguidos de Castilla-La Mancha y Andalucía, mientras que las únicas regiones que empeoran son Ceuta y Melilla, manteniéndose constante la tasa de variación extremeña.

Desde el punto de vista sectorial, la diferente evolución mostrada por las economías regionales en 2011 estuvo determinada principalmente por las ramas industriales y los servicios, puesto que el resto de actividades registraron tasas de variación más similares entre las comunidades autónomas (cuadro I-47). El dinamismo de Canarias y Baleares se explica fundamentalmente por el buen comportamiento de las actividades asociadas al sector turístico —favorecido en gran medida por la inestabilidad política en el Magreb—, mientras que en el crecimiento de la actividad navarra tuvo un papel determinante la industria manufacturera (destinada en gran parte a la exportación) y los servicios de información y comunicaciones.

Desde que comenzara la crisis, la evolución del PIB regional ha venido marcada fundamentalmente por la construcción, en cuanto que se trata de la actividad económica que más está acusando el ajuste, tanto en términos de producción como de empleo, y dado además el efecto arrastre que está teniendo sobre el resto de actividades económicas, especialmente sobre determinados servicios e industrias asociados a la actividad inmobiliaria. En 2011 continuó su deterioro, con caídas generalizadas en todas las comunidades autónomas, acumulando desde 2008¹⁷⁹ un retroceso en términos reales superior al 18 por 100 de media en España y por encima del 20 por 100 en Canarias, Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Baleares y Andalucía; todas ellas regiones que vivieron con mayor intensidad el *boom* inmobiliario y que en la actualidad están sufriendo en mayor medida el ajuste del sector, medido a través de la reducción de su participación sobre el PIB.

El siguiente sector que acumula una mayor caída desde 2008 es la industria, situándose entre las regiones más afectadas nuevamente Baleares, Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia. Sin embargo, en las regiones más desarrolladas desde el punto de vista industrial, como son Navarra y País Vasco, el retroceso de esta actividad es menor.

El impacto de la crisis en las regiones especializadas en el sector servicios está siendo dispar. Por un lado, se encuentran Canarias y Baleares, por la relevancia del sector turístico y, relacionado con este, de las actividades inmobiliarias, la hostelería y el comercio. Ambos archipiélagos, y especialmente el canario, acusaron durante los primeros años de la crisis de manera importante el ajuste de sus economías, aunque en 2011, como ya se ha señalado, se han visto especialmente beneficiadas por el dinamismo mostrado por la actividad turística.

179. Con el cambio de base de la Contabilidad Regional de España, todavía no se dispone de información anterior a 2008, por lo que el análisis de la evolución económica de las comunidades autónomas que se realiza en este epígrafe se refiere al periodo 2008-2011.

CUADRO I-47. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011
(Estructura porcentual sobre el PIB total de cada región y variación interanual, en porcentaje)

Comunidades autónomas	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca			Industria			Construcción			Comercio, reparación vehículos, transporte y almacenamiento, hostelería			Información y comunicaciones		
	2011		Var.	2011		Var.	2011		Var.	2011		Var.	2011		Var.
	Peso	Var. anual	11/08	Peso	Var. anual	11/08	Peso	Var. anual	11/08	Peso	Var. anual	11/08	Peso	Var. anual	11/08
Andalucía	4,3	0,9	-2,3	10,2	0,1	-12,3	11,8	-4,1	-21,6	21,3	1,0	-2,3	2,4	-0,1	9,2
Aragón	3,8	-0,4	1,0	20,8	4,3	-6,7	11,7	-6,6	-16,6	19,3	0,3	-4,8	2,3	-0,3	11,8
Asturias	1,9	0,9	0,4	20,0	2,0	-10,2	12,0	-1,7	-16,7	20,7	-0,7	-1,8	2,3	0,2	8,0
Baleares	0,8	-3,2	-5,6	7,6	-0,4	-15,3	10,7	-6,0	-21,8	34,3	6,4	4,5	2,3	-2,8	-4,5
Comunidad Valenciana	1,7	-3,9	-11,5	15,4	1,0	-14,5	12,0	-4,7	-22,0	24,2	2,2	-2,1	2,0	-1,1	0,2
Canarias	1,0	-5,8	-9,8	8,0	4,9	-5,6	8,6	-7,1	-26,1	32,1	6,2	2,1	2,3	-3,6	-6,0
Cantabria	2,1	0,3	1,1	19,3	4,0	-6,3	12,0	-2,6	-19,0	20,0	-0,5	-0,5	2,1	1,8	13,5
Castilla-La Mancha	6,4	2,2	0,6	19,0	1,1	-6,5	13,4	-3,7	-22,6	17,2	-0,1	-6,0	1,7	-3,8	-3,1
Castilla y León	6,4	1,4	-0,3	19,4	4,1	-2,7	10,7	-3,6	-12,1	18,4	1,7	2,8	1,7	-1,9	0,3
Cataluña	1,2	0,9	-1,7	19,6	1,9	-4,9	9,2	-3,6	-17,4	24,2	1,8	-0,2	3,3	2,0	-0,4
Extremadura	6,1	5,6	-1,5	11,8	0,5	-7,6	14,4	-5,3	-18,1	16,9	0,6	-3,7	1,7	-3,4	3,2
Galicia	4,5	0,4	2,9	17,6	0,3	-13,8	11,9	-3,8	-16,2	21,1	2,0	4,1	2,3	-1,2	2,3
La Rioja	5,3	-1,1	0,5	24,8	4,2	-7,3	10,7	-4,9	-15,1	18,2	0,1	-3,5	1,4	-0,7	-3,6
Madrid	0,1	-6,2	-15,3	9,9	2,5	-10,1	8,9	-1,6	-16,1	23,5	-0,5	2,4	8,7	1,6	-0,7
Murcia	4,9	1,9	-3,2	14,3	0,8	-13,0	11,0	-6,9	-23,6	22,1	1,6	-0,7	2,0	-1,9	-1,6
Navarra	2,7	-0,6	-0,8	28,0	3,2	-3,6	9,4	-2,7	-13,0	18,2	1,6	2,4	2,0	3,9	19,8
País Vasco	0,7	0,6	-0,8	24,5	2,1	-8,1	10,3	-1,7	-7,9	19,8	1,4	-1,8	2,7	1,7	-3,0
Ceuta	0,2	1,6	-15,3	4,6	2,1	-8,7	8,5	-6,7	-15,6	20,7	1,5	-3,1	0,9	0,2	-5,7
Melilla	0,1	1,9	1,9	4,9	2,5	-7,4	9,5	-7,1	-18,2	19,9	1,2	1,9	0,4	1,9	-24,1
España	2,4	0,6	-1,9	15,5	1,9	-8,6	10,5	-3,8	-18,3	22,6	1,5	0,0	3,5	0,7	0,6

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

CUADRO I-47. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011 (Continuación)
(Estructura porcentual sobre el PIB total de cada región y variación interanual, en porcentaje)

CCAA	Actividades financieras y de seguros			Actividades inmobiliarias			Activ. profes., científicas y técnicas; activ. administrativas y servicios auxiliares			Admón. pública y defensa; Seg. Soc. obligatoria; educación; activ. sanitarias y ss. sociales			Activ. artísticas, recreativas y entretenimiento; reparación artículos uso doméstico y otros		
	2011		Var. II/08	2011		Var. II/08	2011		Var. II/08	2011		Var. II/08	2011		Var. II/08
	Peso	Var. anual		Peso	Var. anual		Peso	Var. anual		Peso	Var. anual		Peso	Var. anual	
Andalucía	3,4	0,0	0,9	10,0	0,9	1,6	5,4	1,3	2,0	20,0	1,2	5,5	3,2	-2,5	-7,2
Aragón	3,5	-0,4	0,7	6,0	0,2	2,1	4,8	2,1	-4,3	16,9	0,6	5,6	2,7	-1,6	-8,1
Asturias	2,9	-1,9	2,7	7,4	0,6	2,1	5,0	0,8	-6,8	17,0	1,2	4,5	2,7	-1,8	-7,4
Baleares	3,2	1,0	4,9	8,9	0,8	1,4	6,5	1,8	-5,5	14,5	0,6	5,4	3,2	-2,0	-10,2
Comunidad Valenciana	3,7	0,0	3,4	8,7	0,9	1,4	5,7	2,1	-5,3	15,3	1,0	6,6	3,1	-2,0	-6,1
Canarias	2,9	0,1	2,1	9,3	0,8	1,6	6,4	4,5	5,4	17,9	0,3	2,5	3,4	-0,3	-4,0
Cantabria	3,0	-0,8	8,0	9,0	0,4	2,8	4,8	3,2	-2,3	15,8	0,7	3,5	3,7	-2,1	-3,9
Castilla-La Mancha	3,3	0,6	5,2	4,3	1,2	3,9	3,6	1,6	-3,5	20,3	0,7	8,2	2,8	-2,2	-4,0
Castilla y León	3,3	0,9	7,1	6,3	0,5	1,6	4,3	3,1	-4,4	18,7	1,1	5,0	2,6	-1,9	-5,4
Cataluña	3,6	-5,5	-0,8	6,9	1,1	0,6	7,5	2,9	0,3	13,2	1,1	6,0	3,2	-1,7	-7,0
Extremadura	3,4	-2,8	5,0	5,1	0,6	2,4	3,9	0,4	-5,3	25,7	0,8	5,8	2,9	-2,3	-3,6
Galicia	3,2	-1,1	5,5	6,7	1,3	3,3	4,7	0,2	-0,6	17,1	1,0	5,3	2,8	-2,4	-3,7
La Rioja	3,2	-4,6	-3,8	7,1	1,3	4,1	3,9	3,5	-1,5	14,9	1,6	4,8	2,5	-0,6	-3,7
Madrid	5,5	0,6	-1,1	4,8	2,8	0,9	12,0	3,3	1,5	14,7	0,7	5,1	3,8	-1,5	-2,3
Murcia	3,3	0,0	3,5	8,1	0,8	3,3	4,4	2,1	-5,3	19,0	0,6	6,1	2,9	-2,5	-5,7
Navarra	3,1	-1,9	3,5	5,3	1,6	2,1	5,0	0,8	-3,8	15,4	1,8	5,7	2,8	-1,6	-4,3
País Vasco	3,4	0,9	6,6	5,3	1,1	1,8	6,7	2,3	2,8	15,5	1,9	7,6	2,9	-1,4	-2,5
Ceuta	2,2	-0,6	5,1	5,0	1,0	2,3	3,3	1,4	-3,1	44,3	0,9	4,3	2,2	-1,6	-6,4
Melilla	2,1	1,8	5,2	5,4	0,8	1,1	3,3	1,3	-6,1	43,6	0,9	4,7	2,7	-2,8	-2,2
España	3,8	-1,0	1,6	7,0	1,1	1,6	6,9	2,5	-0,2	16,5	1,0	5,6	3,2	-1,8	-5,2

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Por otro lado, ha habido otras regiones cuya especialización en el sector servicios ha permitido que el impacto inicial de la crisis fuera inferior, dada la resistencia que exhibieron los servicios en un principio al deterioro global. Así, destaca Madrid, con un peso de esta actividad superior al 70 por 100 de su PIB, en donde la concentración del sistema financiero y de la actividad administrativa asociada a la capitalidad explica en gran medida su dinamismo. Otro ejemplo es el de Extremadura, que hasta 2010 había acumulado un deterioro de su economía inferior al promedio español, debido a la significación de su sector público que en un primer momento contribuyó a amortiguar la caída de la demanda interna. Sin embargo, tras el inicio a mediados de 2010 del proceso de consolidación fiscal en el conjunto de comunidades autónomas a fin de contribuir a la consecución del objetivo de déficit público, el deterioro de la economía extremeña ha sido notable, tal y como se ha señalado.

Finalmente, la evolución del sector primario está siendo también muy heterogénea entre comunidades autónomas, apreciándose las mayores caídas en regiones como Madrid o Ceuta, si bien destacan principalmente los descensos producidos en Andalucía y Murcia, al ser mayor la significación de esta actividad en sus estructuras productivas.

La Contabilidad Regional de España no ofrece información actualizada sobre la demanda interna, si bien una aproximación regional a la misma se puede obtener a través del análisis de los factores que en la actualidad más están incidiendo en su deterioro, entre los que destaca la tasa de paro, por ser el indicador que mejor explica la merma de ingresos de las familias (y por tanto el deterioro del consumo privado); y el nivel de endeudamiento privado, en la medida en que el proceso de desapalancamiento está suponiendo un freno muy importante para el consumo y la inversión empresarial.

Entre los años 2008 y 2011, la actividad económica española se contrajo un 3,1 por 100 en términos reales, superando este porcentaje (a la baja) nueve regiones: la Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía, Aragón, La Rioja, Extremadura y Cantabria (cuadro I-48). La mayor parte de ellas se caracteriza por haber registrado una notable expansión de la actividad inmobiliaria durante la última fase expansiva y, en consecuencia, por estar sufriendo en mayor medida el redimensionamiento de la construcción, con el consiguiente impacto en términos de empleo. De hecho, en buena parte de estas regiones la caída del empleo está siendo más intensa que la registrada por la media española, con la excepción de Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura, debido al mayor peso que representa en estos territorios el empleo público. Estas regiones destacan también por tener unas tasas de paro entre las más elevadas de España, como es el caso de Andalucía, donde supera ya el 30 por 100 de la población activa, o de Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana, con tasas en el entorno del 25 por 100¹⁸⁰.

180. Para una información más detallada sobre la evolución del empleo regional véase capítulo II.1.2 de esta Memoria.

CUADRO I-48. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA EVOLUCIÓN DEL PIB REGIONAL ENTRE 2008 Y 2011

Comunidades autónomas	Variación acumulada PIB 2011/2008	Redimensión construcción 2008-2011 ⁽¹⁾	Nivel de endeudamiento privado 2011 ⁽²⁾	Desapalancamiento 2011/2008 ⁽³⁾	Caída acumulada del empleo 2011/2008 ⁽⁴⁾	Tasa de paro 2011 ⁽⁴⁾
	%	Puntos	% del PIB	Puntos	%	%
Comunidad Valenciana	-6,1	-2,6	75,0	-1,2	-15,2	24,5
Murcia	-5,0	-3,1	83,4	-8,4	-12,4	25,4
Castilla-La Mancha	-4,8	-2,7	40,1	-13,6	-8,6	22,9
Asturias	-4,7	-1,7	10,8	-10,2	-12,7	17,9
Andalucía	-4,1	-2,6	75,8	-10,4	-11,9	30,4
Aragón	-4,1	-1,8	30,5	-14,7	-12,1	17,1
La Rioja	-4,0	-1,2	42,5	-18,5	-11,4	17,0
Extremadura	-3,4	-2,0	23,6	-10,4	-9,6	25,1
Cantabria	-3,2	-2,2	28,1	-10,6	-9,7	15,3
España	-3,1	-2,0	56,5	-3,4	-10,6	21,6
Galicia	-3,0	-1,8	17,5	-18,5	-9,8	17,4
Baleares	-2,8	-2,4	84,2	-8,4	-9,7	21,9
Cataluña	-2,6	-1,5	68,7	-6,8	-11,9	19,3
Canarias	-2,4	-2,7	64,8	-16,5	-9,7	29,7
País Vasco	-2,0	-0,7	15,0	-7,3	-6,4	12,0
Madrid	-1,8	-1,6	70,5	16,0	-8,1	16,7
Navarra	-1,0	-1,3	32,4	-10,5	-6,8	12,9
Ceuta	-1,0	-1,0	34,9	3,2	-8,6	29,4
Castilla y León	-0,7	-1,3	12,8	-12,1	-7,8	16,7
Melilla	-0,4	-1,6	13,9	-5,6	6,3	24,4

(1) Diferencia de la participación del sector de la construcción sobre el PIB regional entre los años 2008 y 2011.

(2) Saldo entre crédito y depósitos en instituciones financieras de "otros sectores residentes" (hogares, sociedades no financieras, instituciones financieras no monetarias y empresas de seguros y fondos de pensiones), en porcentaje del PIB.

(3) Diferencia en puntos porcentuales entre los niveles de endeudamiento privado correspondientes a 2008 y 2011.

(4) En términos de población activa, según la EPA.

Fuente: INE y Banco de España.

En algunas, además, continúa siendo muy elevado el nivel de endeudamiento privado, asociado fundamentalmente al auge de la actividad inmobiliaria y, concretamente, al aumento del crédito de los hogares destinado a la adquisición de viviendas, y el correspondiente a las constructoras y promotoras inmobiliarias. Es el caso de la Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía, donde supera todavía el 75 por 100 de sus respectivos PIB. Además, salvo en la Comunidad Valenciana, en todas las comunidades autónomas especialmente afectadas por la crisis, el proceso de desapalancamiento está siendo importante, lo que en última instancia se está traduciendo en una contracción del consumo y de la inversión.

Por el contrario, las comunidades autónomas cuyas economías muestran un deterioro inferior a la media, registran en términos generales un menor redimensionamiento del sector de la construcción, al haber estado menos expuestas a la actividad inmobiliaria y, en consecuencia, un menor nivel de endeudamiento privado y una menor destrucción de empleo.

Otro elemento que contribuye a explicar las diferencias regionales por su desigual impacto sobre la demanda interna, tiene que ver con la implementación de las políticas de consolidación fiscal en cada comunidad autónoma. La intensidad del ajuste difiere entre regiones en función del nivel de déficit alcanzado y, en consecuencia, de la distancia respecto del objetivo a cumplir, así como de la significación que tenga el sector público en cada una de ellas. En cualquier caso, por el momento está suponiendo un deterioro adicional de la actividad económica y del empleo regional y, de cara a los próximos meses se configura como uno de los principales condicionantes del crecimiento económico de las comunidades autónomas, junto a otros factores como la evolución de la tasa de paro, el proceso de desapalancamiento privado o el grado de apertura al exterior.

El PIB per cápita aumentó en 2011 un 2 por 100 de media en España, hasta situarse en 23.271 euros. Siete comunidades autónomas superaron dicho nivel, destacando nuevamente el País Vasco, que con 31.288 euros superó en cerca del 35 por 100 la media española, seguido de Navarra (30.068 euros), Madrid (29.731) y Cataluña (27.430 euros). Cabe destacar el hecho de que en todas estas regiones el avance en renta por habitante haya coexistido con un ligero incremento de la población (cuadro I-49).

Evolución del PIB per cápita y de la convergencia regional

CUADRO I-49. PIB PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011

(Euros y porcentaje)

Comunidades autónomas	PIB per cápita							
	2010		2011		Población		PIB	
	Valor (euros)	Peso (%)	Valor (euros)	Peso (%)	Var. 11/09 (%)	Var. 11/08 (%)	Var. 11/10 (%)	Var. 11/10 (%)
País Vasco	30.152	132,1	31.288	134,5	3,8	1,0	0,3	1,3
Navarra	29.197	128,0	30.068	129,2	3,0	0,4	0,8	1,5
Madrid	29.351	128,6	29.731	127,8	1,3	-3,8	0,5	0,9
Cataluña	26.675	116,9	27.430	117,9	2,8	-0,7	0,4	0,8
La Rioja	25.328	111,0	26.129	112,3	3,2	-1,1	0,2	0,8
Aragón	25.322	111,0	25.920	111,4	2,4	-2,3	-0,1	0,3
Baleares	24.111	105,7	24.585	105,6	2,0	-4,0	0,6	1,8
España	22.819	100,0	23.271	100,0	2,0	-2,5	0,4	0,7
Castilla y León	22.355	98,0	23.146	99,5	3,5	2,7	0,0	1,3
Cantabria	22.309	97,8	22.981	98,8	3,0	-0,6	0,1	0,7
Asturias	21.477	94,1	21.976	94,4	2,3	-1,7	-0,3	0,3
Galicia	20.709	90,8	21.112	90,7	1,9	-0,1	-0,1	0,3
Comunidad Valenciana	20.260	88,8	20.583	88,4	1,6	-5,2	0,1	0,4
Ceuta	20.176	88,4	20.045	86,1	-0,6	-4,4	2,2	0,4
Canarias	19.281	84,5	19.806	85,1	2,7	-3,0	0,4	2,1
Murcia	19.073	83,6	19.144	82,3	0,4	-6,0	0,6	0,0
Castilla-La Mancha	18.338	80,4	18.568	79,8	1,3	-4,8	0,8	0,0
Melilla	18.628	81,6	18.454	79,3	-0,9	-5,4	3,2	0,2
Andalucía	17.428	76,4	17.587	75,6	0,9	-4,3	0,6	0,2
Extremadura	16.014	70,2	16.149	69,4	0,8	-1,1	0,2	-0,3

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

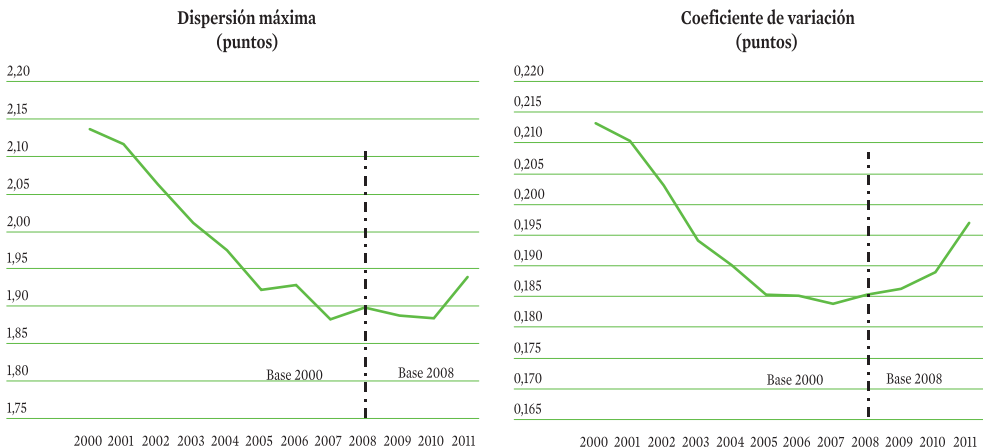
Entre los territorios con menores niveles de PIB per cápita destacan Extremadura, con 16.149 euros y Andalucía con 17.587 euros, seguidas de Melilla, Castilla-La Mancha y Murcia. Todas estas regiones muestran además una participación de su PIB per cápita sobre el promedio inferior a la del año anterior, lo que unido al aumento del peso de la mayor parte de las regiones más ricas, revela un aumento de las desigualdades regionales, como se verá más adelante.

Por otra parte, al comparar los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas en 2011 con los correspondientes a 2008, se observa cómo, salvo Navarra, el País Vasco y Castilla y León, el resto de comunidades autónomas pierden renta por habitante, destacando especialmente las caídas registradas en Murcia, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Desde que comenzara la crisis económica, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas ha aumentado, quebrándose el avance en términos de convergencia que se había logrado durante la etapa expansiva.

Considerando en primer lugar el indicador de dispersión máxima entre los niveles de PIB per cápita regional¹⁸¹ se observa un aumento de la divergencia al inicio de la crisis y muy especialmente los dos últimos años del periodo considerado, de manera que en 2011 el diferencial entre el nivel máximo de PIB per cápita, registrado en el País Vasco y el mínimo de Extremadura, se situaba en 1,94 puntos, lo que supone prácticamente el doble.

GRÁFICO I-39. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2000-2011



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

181. Este indicador se refiere a la ratio entre los niveles extremos, y se obtiene de dividir entre sí, cada año del periodo analizado, los valores máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

Este deterioro de la convergencia se aprecia con mayor claridad a través del análisis del coeficiente de variación¹⁸², que muestra el inicio en 2007 de un periodo de aumento de la dispersión entre los niveles de PIB per cápita de las comunidades autónomas, hasta situarse en 2011 al mismo nivel de 2004. Tal y como se ha venido observando desde los inicios de la crisis, la diferente exposición de las economías regionales al *boom* inmobiliario durante la fase de expansión constituye el principal factor explicativo de la pérdida de convergencia, puesto que son las economías de estos territorios, como ya se ha visto, las que más se han deteriorado.

En lo que respecta a la posición relativa de las regiones españolas respecto de la media comunitaria, en términos de PIB en paridad de poder adquisitivo (PPA) por habitante, la última información disponible corresponde al año 2009, por lo que todavía es pronto para conocer el efecto real que está teniendo la crisis sobre la convergencia con la Unión Europea, aunque se aprecia ya cierto empeoramiento.

La posición de las regiones españolas en la UE-27

En 2009, siete comunidades autónomas superaban el índice 100 del PIB per cápita medio de la UE-27, destacando Madrid, País Vasco y Navarra, con niveles superiores al promedio en torno al 30 por 100, o Cataluña, en un 20 por 100 (gráfico I-40). En el extremo inferior continuó situándose Extremadura, con un índice igual a 73, que la convierte en la única región española que no alcanza el 75 por 100 del promedio comunitario que sirve de referencia en el ámbito de la política de cohesión para diferenciar a las regiones menos desarrolladas del resto.

En el conjunto del territorio español, el índice de PIB per cápita superaba en 2009 en un 3 por 100 el promedio de la UE-27, lo que supone un retroceso de dos puntos respecto al último año del periodo de expansión (2007), aunque continúa situándose por encima del índice correspondiente al año 2000. De hecho, al comparar los índices regionales de 2009 con los de 2007 se observa un empeoramiento en todas las comunidades autónomas, excepto en Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja y Madrid. Asimismo, hay tres regiones con un índice en 2009 inferior al que tenían en el año 2000: Baleares, Canarias y Comunidad Valenciana.

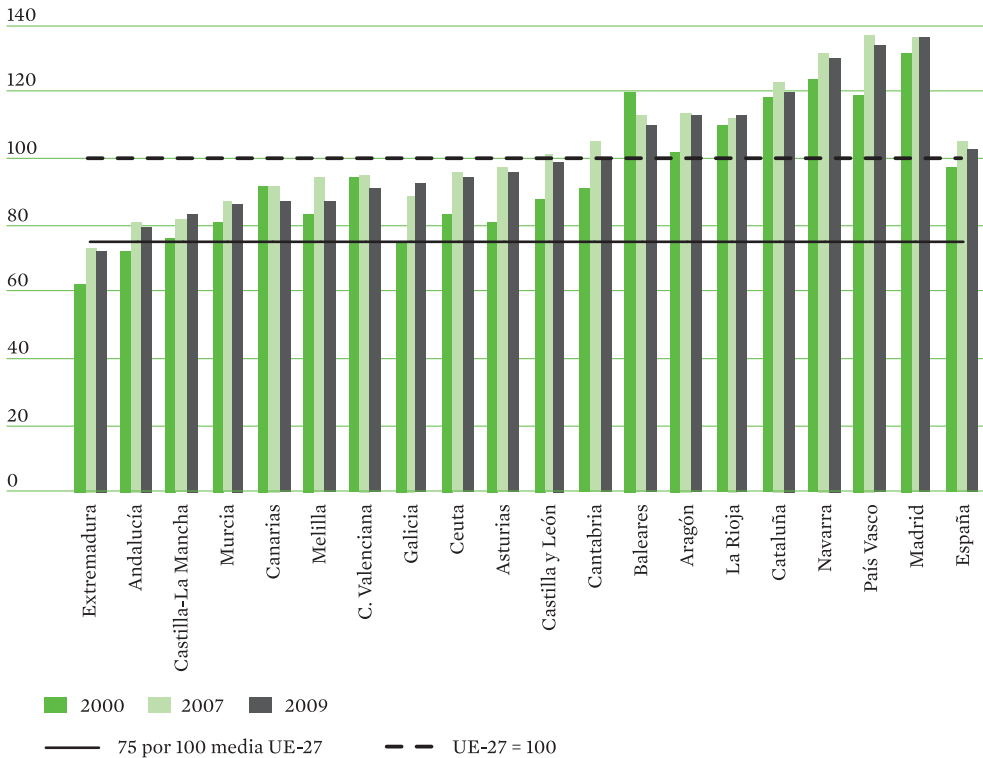
La nueva política de cohesión europea 2014-2020

En octubre de 2011 la Comisión Europea hizo públicas sus propuestas legislativas para la política de cohesión de la Unión Europea del nuevo periodo de programación 2014-2020¹⁸³, sobre la base de la propuesta de Marco Financiero Plurianual correspondiente

182. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con su media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

183. Comisión Europea, *Política de cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*, 2011.

GRÁFICO I-40. CONVERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA, EN 2000, 2007 Y 2009 (PIB per cápita en PPA. UE-27=100)



Fuente: Eurostat.

a ese mismo periodo¹⁸⁴ y en coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La nueva política de cohesión se configura como una política de inversiones dirigida a contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y para ello, se concentra en sus diferentes objetivos temáticos, al tiempo que introduce diversos cambios respecto a la política actual, como son, entre otros, un mayor enfoque en los resultados y una supervisión más rigurosa del progreso, el refuerzo de la cohesión territorial y la simplificación de la ejecución.

En lo que respecta a la arquitectura de la nueva política, los actuales objetivos de convergencia y de empleo y competitividad regional, pasan a englobarse en uno solo: inversión en el crecimiento y el empleo, manteniéndose el objetivo de cooperación territorial europea (cuadro I-50). Los fondos se mantienen, aunque no la

184. *Un Presupuesto para Europa 2020*, COM (2011) 500 final, Bruselas, 29 de junio de 2011.

CUADRO I-50. ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020 Y DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO

			2007-2013	
Objetivos	Categoría de regiones	Presupuesto (%)	Fondos	
Convergencia	Regiones convergencia: PIBpc < 75 por 100 de la media UE			
	Regiones <i>phasing-out</i> (exclusión gradual de la convergencia)	61,30	FEDER FSE	
	Regiones <i>phasing-in</i> (inclusión gradual en Empleo y competitividad regional)			
	Estados con PIBpc < 90 por 100 media UE	20,20	Fondo de Cohesión	
Empleo y competitividad regional	Resto de regiones	16,0	FEDER FSE	
Cooperación territorial europea		2,5	FEDER	
			2014-2020	
Metas	Categoría de regiones	Presupuesto (%)	Fondos	
Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas (actual objetivo convergencia)	48,3	FEDER	
	Regiones en transición (regiones <i>phasing-out</i> y <i>phasing-in</i>)	11,6	FSE	
	Regiones más desarrolladas (regiones del actual objetivo de empleo y competitividad regional)	15,8		
	Estados con PIBpc < 90 por 100 media UE	20,4	Fondo de Cohesión	
Cooperación territorial europea		3,9	FEDER	

Fuente: Comisión Europea, 2011.

dotación presupuestaria asignada (que se reduce y cambia ligeramente su redistribución por objetivos), y se introducen normas comunes a todos ellos, proponiéndose tres reglamentos específicos relativos al funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Cohesión.

Se redenomina la tipología de regiones y se modifica la definición de algunos criterios de elegibilidad. Las comunidades autónomas actualmente denominadas “regiones convergencia”, definidas por tener un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la Unión Europea, pasan a denominarse “regiones menos desarrolladas”, estableciéndose una tasa máxima de cofinanciación del 75-85 por 100. Las regiones *phasing-out* (o exclusión gradual de la convergencia) y *phasing-in* (o inclusión gradual en Empleo y competitividad regional) se englobarán en la categoría de “regiones en transición”, las cuales deberán tener un PIB per cápita situado entre el 75 y el 90 por 100 del promedio, y podrán optar por una tasa de cofinanciación del 60 por 100. Finalmente, las regiones pertenecientes actualmente al objetivo Empleo y competitividad regional, con un PIB per cápita superior al 90 por 100, pasan a denominarse “regiones más desarrolladas”, siendo la tasa de cofinanciación del 50 por 100.

Sobre la base de los nuevos criterios de admisibilidad y de acuerdo con la simulación realizada por la Comisión Europea, la mayor parte de las regiones menos desarrolladas se concentrará en el próximo periodo de programación en los países del Este.

En lo que concierne a España, solo Extremadura pertenecerá al grupo de las regiones menos desarrolladas, frente a las cuatro actuales que incluyen, además, a Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia. Estas tres últimas, junto a la Región de Murcia y Canarias, pasarán a clasificarse como regiones en transición, y el resto serán consideradas regiones más desarrolladas¹⁸⁵. Ello supondrá un importante recorte financiero para España, lo que podría intensificar aún más el deterioro de algunos territorios. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el retraso en la publicación de las estadísticas regionales (actualmente solo se dispone de información hasta 2009 en términos de PIB per cápita en PPA) hace que la simulación realizada por la Comisión no recoja el recrudescimiento de la crisis a nivel comunitario y, especialmente, en España, por lo que cabría esperar que una vez que se disponga de información más reciente se vea modificada de forma sustancial la adscripción de regiones a las tres categorías propuestas por la Comisión.

En marzo de 2012 la Comisión presentó el Marco Estratégico Común¹⁸⁶ con el objetivo de contribuir a establecer la dirección estratégica en los Estados miembros y sus regiones, en base al cual los Estados deberán elaborar sus respectivos programas operativos, comprometiéndose a cumplir con los objetivos europeos de crecimiento y empleo para 2020. Previsiblemente a finales de 2012 se aprobarán las propuestas para la política de cohesión y será en 2014 cuando comience el nuevo marco regulatorio de los programas de financiación regional.

En este contexto, la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea ha publicado la regionalización de los principales indicadores de la Estrategia Europa 2020 para el conjunto de países de la UE-27, a fin de conocer la posición relativa de las regiones europeas respecto de la media comunitaria en los ámbitos del empleo, la educación, la I+D y la pobreza, así como la distancia que mantienen respecto de los objetivos marcados para el año 2020.

España se encuentra peor posicionada que la media comunitaria en la mayor parte de los indicadores considerados, apreciándose además que las regiones que presentan los peores resultados en empleo, pobreza y en aquellos indicadores de carácter estructural que se consideran clave para el crecimiento económico a largo plazo, como son la educación y la I+D, son las mismas que están acusando con mayor virulencia la crisis: Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia (cuadro I-51).

185. En la actualidad, Murcia y Asturias son regiones *phasing-out*, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias, regiones *phasing-in*, y el resto (Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid), conforman las regiones del objetivo competitividad.

186. Comisión Europea, *Elementos para un marco estratégico común 2014-2020*, SWD (2012) 61 final, de 14 de marzo.

CUADRO I-51. INDICADORES REGIONALIZADOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

	Tasa de empleo, 20-64 años (% población 20-64 años)		Abandono escolar, 18-24 años ⁽¹⁾ (% población 18-24 años)		Población de 30 a 34 años con educación superior ⁽²⁾ (% población 30-34 años)		Inversión en I+D (% del PIB)		Población en riesgo de pobreza o exclusión social (% población)		Ratio de privación material severa (% población)	
	Nivel	Distancia al objetivo	Nivel	Distancia al objetivo	Nivel	Distancia al objetivo	Nivel	Distancia al objetivo	Nivel	Distancia al objetivo	Nivel	Distancia al objetivo
	2010	2010-2020	2008-2010	2008/10-2020	2008-2010	2008/10-2020	2009	2009-2020	2010	2010-2020	2010	2010-2020
Andalucía	54,2	19,8	37	22	33	11	1,1	1,9	36	14	36	14
Aragón	67,0	7,0	25	10	42	2	1,1	1,9	16	(1)	16	(1)
Asturias	59,6	14,4	21	6	42	2	1,0	2,0	17	(1)	17	(1)
Baleares	65,9	8,1	40	25	27	17	0,4	2,6	26	4	26	4
Comunidad Valenciana	60,1	13,9	32	17	36	8	1,1	1,9	26	4	26	4
Canarias	54,9	19,1	32	17	31	13	0,6	2,4	35	13	35	13
Cantabria	63,6	10,4	24	9	45	(1)	1,2	1,8	20	(1)	20	(1)
Castilla-La Mancha	60,6	13,4	35	20	33	11	0,6	2,4	31	9	31	9
Castilla y León	64,4	9,6	25	10	45	(1)	1,1	1,9	25	2	25	2
Cataluña	67,1	6,9	31	16	41	3	1,7	1,3	20	(1)	20	(1)
Extremadura	56,9	17,1	33	18	34	10	0,9	2,1	42	19	42	19
Galicia	63,6	10,4	24	9	44	(1)	0,9	2,1	22	(1)	22	(1)
La Rioja	67,8	6,2	33	18	42	2	1,1	1,9	25	3	25	3
Madrid	69,5	4,5	25	10	50	(1)	2,1	0,9	18	(1)	18	(1)
Murcia	60,1	13,9	38	23	30	14	0,9	2,1	36	14	36	14
Navarra	69,8	4,2	19	4	48	(1)	2,2	0,8	10	(1)	10	(1)
País Vasco	68,9	5,1	14	(1)	60	(1)	2,1	0,9	16	(1)	16	(1)
Ceuta	51,0	23,0	-	-	-	-	0,2	2,8	42	20	42	20
Melilla	51,1	22,9	-	-	-	-	0,3	2,7	34	12	34	12
España	62,5	11,5	31	16	40	4	1,4	1,6	26	3	26	3
UE-27	68,5	6,5	14	4	32	8	2,0	1,0	24	4	24	4

(1) El objetivo nacional ha sido alcanzado.

(2) Cálculos de la Dirección General de Política Regional.
Fuente: Comisión Europea, Estrategia Europa 2020.

En lo que respecta a la tasa de empleo, solo tres regiones españolas superaban en 2010 la media comunitaria: País Vasco, Navarra y Madrid, situándose la distancia media al objetivo previsto en 2020 en 11,5 puntos porcentuales (frente a 6,5 puntos de media en la UE-27). En el ámbito educativo, salvo en el caso del País Vasco, todas se encuentran peor posicionadas en abandono escolar, aunque no así en porcentaje de población de 30 a 34 años con educación superior. En I+D la situación de las comunidades autónomas es muy deficiente, siendo nuevamente País Vasco, Navarra y Madrid las únicas regiones que superan la media comunitaria del 2 por 100 del PIB, mientras que hay ocho regiones que ni siquiera alcanzan el 1 por 100. Finalmente, once comunidades autónomas superan el porcentaje medio de la UE-27 de población en riesgo de pobreza o en exclusión social, aunque en solo una la ratio de privación material severa es mayor que la media.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

La inestabilidad monetaria y financiera de la zona euro, agravada a mitad del año, dio al traste con cualquier perspectiva de mejora del aún débil pulso del mercado de trabajo europeo. El resultado fue un incremento del desempleo en 2011 que hizo que la tasa de paro alcanzase su máximo hasta ese momento, el 9,9 por 100. El incremento del desempleo juvenil fue notable, sobre todo en algunos Estados miembros y especialmente en España.

La política comunitaria de empleo en 2011 estuvo estrechamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la disciplina de las políticas presupuestarias y de la estabilidad de los mercados de la deuda soberana. Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas incidieron de manera más directa en el terreno regulatorio de los mercados laborales. Todo este conjunto de medidas y recomendaciones, se desarrolló en el marco de aplicación del primer Semestre Europeo que dio origen a una nueva coordinación de la política económica.

La política de empleo también estuvo centrada en el desempleo juvenil, habiéndose convertido en una de las principales preocupaciones. En este terreno, se aprobó la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, emprendida por la Comisión y dirigida a combatir el desempleo juvenil, en especial de quienes a la circunstancia de estar en desempleo, unen no seguir planes de estudio ni de formación.

1.1.1. El empleo en Europa

Atendiendo a los datos relativos al cuarto trimestre de cada año, el incremento del empleo en la Unión Europea fue en 2011 muy escaso, solo 1,4 millones de personas (0,6 por 100 respecto al año anterior), insuficiente aún para compensar los más de 6 millones de empleos destruidos desde que diera comienzo la crisis. Aun así, consiguió un incremento de dos décimas en la tasa de empleo, logrando romper con el ritmo de descenso que venía registrándose en los dos años precedentes. Atendiendo al objetivo

La tasa de desempleo europea alcanza su máximo histórico: 9,9 por 100

específico de empleo fijado por la Estrategia Europa 2020, esa tasa, calculada para la población entre los 20 y 64 años fue 68,6 por 100.

Conviene apuntar que la Estrategia Europa 2020 no incorporó más objetivos cuantitativos en materia de empleo que el referido a la tasa total, por lo que en el análisis que se realiza en este apartado se mantendrán los objetivos que establecía la Estrategia Europea de Empleo (EEE), provenientes de la Estrategia de Lisboa revisada: tasa de empleo total, tasa de empleo de mujeres y tasa de empleo de mayores de 55 años, en tanto que siguen constituyendo un buen referente para el balance del empleo (cuadro II-1).

Los efectos más notorios de la crisis en los mercados de trabajo europeos se reflejaron en el desempleo: en el cuarto trimestre de 2011 había aumentado en 1,14 millones de desempleados más, lo que suponía una cifra total de 23,8 millones de personas en situación de desempleo y una tasa de paro de 9,9 por 100 (frente al 9,5 en 2010), un máximo histórico en la Unión Europea. Especialmente graves fueron los efectos de la crisis en el desempleo juvenil, que en 2011 alcanzó el 22,1 por 100, 1,2 puntos más que en 2010 y 6,9 puntos más que al inicio de la crisis.

No obstante lo anterior, el balance del cuarto año de coyuntura económica adversa mostró cierta resistencia de las tasas de empleo en relación con los años anteriores. Así,

Balance del año: empleo aunque algunos Estados miembros continuaron registrando caídas en este indicador, estas fueron en general moderadas; además, en otros ocho se mantuvieron y en 12 aumentaron ligeramente. En Alemania y los países del Báltico, por su parte, se registraron subidas destacadas: 1,6 y 2 puntos, respectivamente. En el otro extremo, también se produjeron caídas más pronunciadas, como en España o Portugal (gráfico II-1).

Por su parte, la tasa de empleo femenina de la UE-27 se situó en el 58,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2011, 0,3 puntos más que el año anterior y al mismo nivel que al inicio de la crisis económica, lo que es indicativo de que las mayores pérdidas de empleo se centraron en la población masculina. La tasa de empleo entre las personas mayores (55 a 64 años) es la única que aumentó respecto al año anterior (1,5 puntos porcentuales) así como en el cuatrienio de la crisis (casi tres puntos porcentuales), a pesar de lo cual tan solo logró alcanzar el 47,8 por 100 en 2011.

Atendiendo al periodo de la crisis, destacan en sentido positivo Alemania, con 3,7 puntos más en su tasa de empleo, seguida de Polonia (1,8) y Austria (1,0) (gráfico II- 2). Las mayores caídas de la tasa de empleo en el periodo se dieron en Irlanda, España, Letonia y Portugal (entre 9,7 y 5 puntos). La evolución, por tanto, no ha sido homogénea dando como resultado una notable dispersión de las tasas de empleo entre los Estados miembros. Así, cinco países registraron tasas superiores al 70 por 100 en 2011 (siendo la más elevada la de Holanda en el 75,3 por 100), mientras que otros diez se situaron por debajo del 60 por 100.

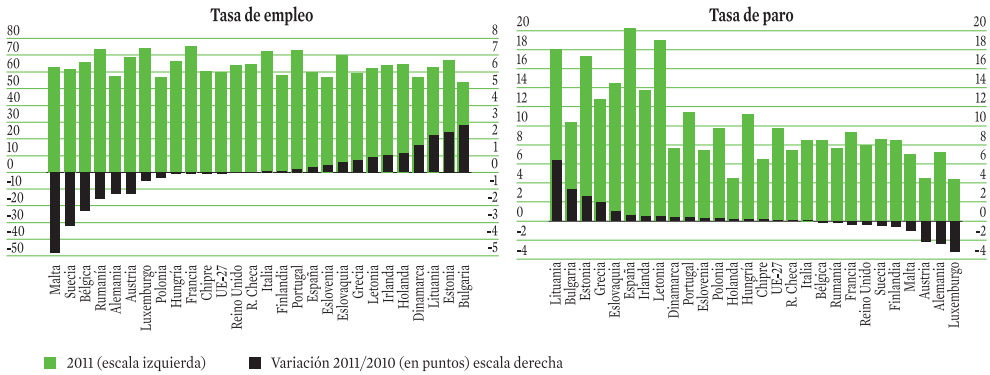
CUADRO II-1. INDICADORES DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE-27, 2007 Y 2011
(Cuartos trimestres. Relación de indicadores de la EEE 2010 y objetivos de España 2020)

Indicadores EEE*	España		UE-27		UE-27/ 3 mejores		Diferencia España/UE-27		Diferencia España/ 3 mejores		Pro memoria Objetivos 2020*	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	España	UE
Empleo												
Tasa de empleo (% población 15-64 años)	65,5	56,8	65,6	64,3	75,7	74,1	-0,1	-7,5	-10,2	-17,3	-	-
Tasa de empleo (% población 20-64 años)	69,6	60,7	70,2	68,6	79,1	78,1	-0,6	-7,9	-9,5	-17,4	74,0	75,0
Tasa de empleo mujeres	55,1	51,3	58,5	58,5	71,7	70,6	-3,4	-7,2	-16,6	-19,3	-	-
Tasa de empleo mayores 55 años	45,0	44,2	45,0	47,8	58,2	64,7	0,0	-3,6	-13,2	-20,5	-	-
Desempleo												
Tasa de paro (% población activa)	8,6	22,9	7,0	9,9	3,5	4,7	1,6	13,0	5,1	18,2	-	-
Tasa de paro mujeres	11,0	23,3	7,6	10,0	3,8	5,0	3,4	13,3	7,2	18,3	-	-
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15-24)	19,1	48,9	15,2	22,1	7,0	8,5	3,9	26,8	12,1	40,4	-	-
Paro larga duración (% total desempleados)	19,4	43,2	41,7	43,5	16,4	22,9	-22,3	-0,3	3,0	20,3	-	-
Crecimiento PIB real	3,6	0,7	3,2	1,5	9,8	6,3	0,4	-0,8	-6,2	-5,6	-	-

* España: objetivos del PNR de 2011. UE, objetivo de empleo de la Estrategia Europa 2020.
Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, *Labour Force Survey*.

GRÁFICO II- 1. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LA UE-27 EN 2011

(Tasa en 2011 y variación en puntos respecto a 2010)

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

España en este periodo ha sufrido un empeoramiento notable, habiendo descendido su tasa de empleo en casi 9 puntos porcentuales. En términos comparados, ha pasado de estar en 2007 igualada a la media de la Unión, a distanciarse en casi 8 puntos, lo que la sitúa en la segunda posición más baja de la UE-27, solo por detrás de Irlanda.

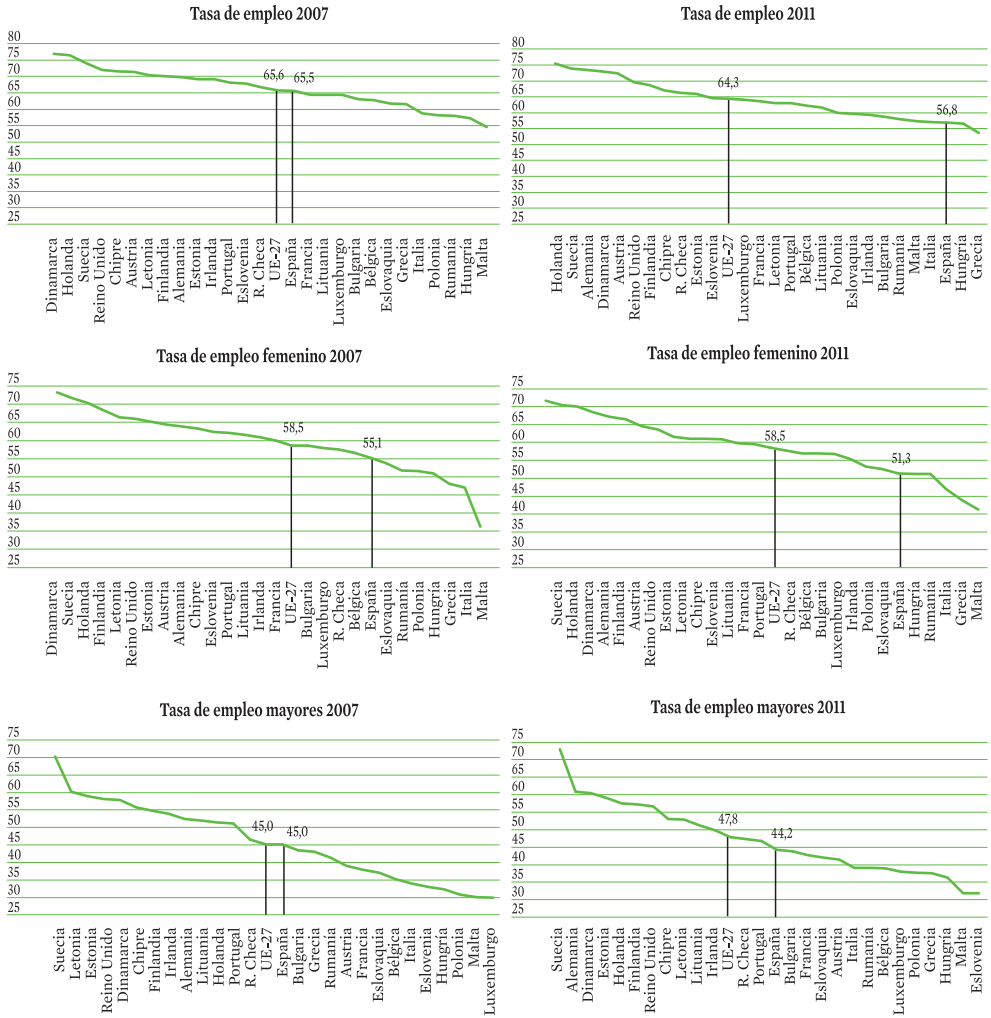
El empleo femenino ha dado muestras de estabilidad nuevamente en 2011, siguiendo la tendencia observada desde el inicio de la crisis, hasta el punto de mantener la misma tasa que en 2007: 58,5 por 100. Sin embargo, la evolución por países muestra, de nuevo, diferencias notables destacando positivamente el crecimiento de esta tasa en Alemania (4,5) Austria (2,1), y Polonia (1,7). En el extremo opuesto, se situaron Irlanda, Grecia, Letonia, España y Dinamarca, con caídas superiores a tres puntos.

A la vista de los datos, de nuevo se constata una notable dispersión de las tasas de empleo femeninas entre los Estados miembros, desde las mayores de Suecia, Holanda y Dinamarca, cuyas tasas oscilan alrededor del 70 por 100, frente a las más bajas de Malta, Grecia e Italia, que apenas superan el 40 por 100.

La tasa de empleo femenina de España en 2011 se situó en el 51,3 por 100, habiendo retrocedido un punto en el último año y 3,8 puntos en el cuatrienio de la crisis. Aunque su descenso ha sido menor que las tasas totales de empleo, no ha seguido la tónica de estabilidad del promedio europeo, lo que ha producido un retroceso en su posición relativa en el conjunto de la Unión, pasando a ocupar el cuarto puesto más bajo de las tasas de empleo femenino.

GRÁFICO II-2. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2011

(Tasa de empleo para la población de 15 a 64 años. Tasa para mayores sobre población de 55 a 64 años. Cuarto trimestre)



Fuente: Eurostat.

También es de destacar la resistencia a la baja de la tasa de empleo de las personas mayores en toda Europa. Si se atiende al periodo de la crisis, los datos fueron positivos, habiéndose registrado un aumento en la mayoría de los países, entre los que destacan Alemania, Polonia, Holanda o Italia, con incrementos superiores a 5 puntos porcentuales. Aun así, hay ocho países en los que se produjeron descensos, si bien no muy importantes, a excepción de Letonia, Grecia, Portugal e Irlanda, que registraron descensos de entre cinco y siete puntos.

Y especial resistencia a la baja del empleo de mayores

En España las tasas de empleo de la población entre 55 y 64 años no empezaron a descender hasta 2009, cuando se registró una caída de 1,5 puntos. En 2011 el descenso fue más reducido, 0,4 puntos, haciendo que la tasa alcanzada fuera el 44,2 por 100, apenas 0,8 puntos menos que en 2007. Aun así, se situaba a casi cuatro puntos de distancia de la media europea, de por sí baja.

Como se ha comentado anteriormente, donde se hacen más evidentes los efectos de la crisis sobre los mercados de trabajo europeos es en el fuerte aumento del des-

*Impacto diferencial
del desempleo en los
Estados miembros*

empleo. Atendiendo a la evolución del desempleo en 2011, el incremento interanual en la tasa de paro de la zona ha sido del 0,3. Con datos del último trimestre, descendió en diez países, aumentó en otros once y se mantuvo en seis.

Al analizar comparativamente la evolución de las tasas de paro en el conjunto de Estados miembros en los cuatro últimos años, se observa cómo la tendencia ha evolucionado al alza, aproximadamente 2,9 puntos en el caso de la total, casi 2,4 en el caso de la femenina y 6,9 en la juvenil (gráfico II-3).

Pero hay grandes diferencias por países en esta evolución, lo que ha provocado una amplia distancia en la Unión Europea mucho mayor que en 2007 en lo relativo a las tasas de paro. Así, España, que se ha situado entre los países con mayores aumentos (14,3 puntos en el caso de la total, 12,3 en el caso de la femenina y 29,8 en la juvenil), está ahora a la cabeza en los tres indicadores sobre las tasas de paro, lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo. En el lado opuesto, Alemania ha reducido su tasa de desempleo, tanto en el total (2,6 puntos), como en el femenino (3,0 puntos) y el joven (3,2 puntos), al tiempo que Austria, Bélgica y Luxemburgo, cuya evolución ha sido también positiva.

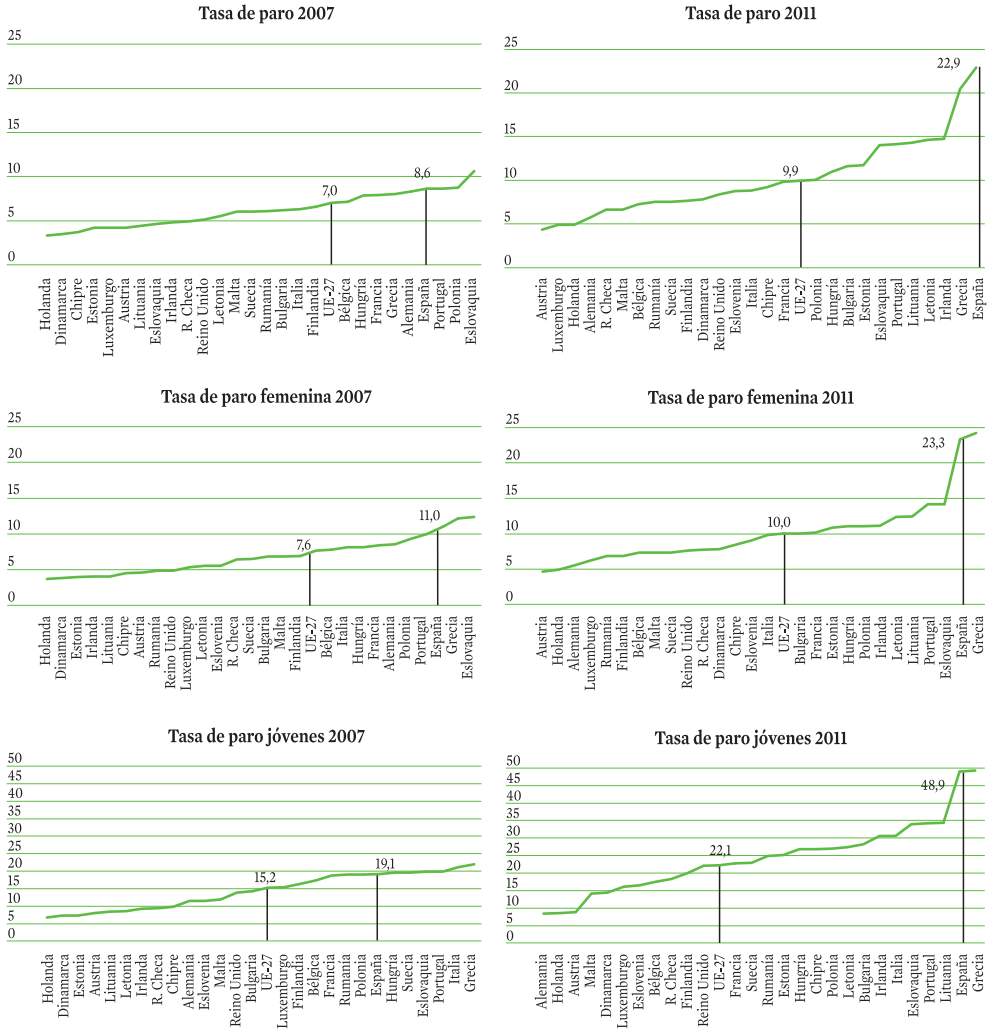
Entre los países que registraron mayores incrementos en 2011 se encontraba España, cuya tasa aumentó 2,5 puntos porcentuales. Otros, por el contrario, registraron descensos del desempleo, como los países bálticos (entre 2 y 3 puntos) y Alemania (1,0 puntos). Las tasas de desempleo mostraban así diferencias notables: en Austria apenas superaba el 4 por 100, mientras que en España llegó a alcanzar el 22,9 por 100, la más elevada de la Unión Europea. De hecho, la situación de España continuaba siendo la más preocupante dado que desde el comienzo de la crisis se mantenía a la cabeza de las cifras de desempleo y su evolución negativa en 2011 la situaba a 13 puntos de distancia de la media comunitaria.

La tasa de paro femenina también aumentó en el conjunto de la Unión, hasta alcanzar el 10,0 por 100 en 2011. El aumento más notable respecto a 2007 fue nuevamente el de España (12,3), que pasaba así a mostrar una de las tasas más elevadas, 23,3 por 100, y a situarse a una distancia de algo más de 18 puntos respecto a los tres países con mejor comportamiento (Austria, Holanda y Alemania).

El desempleo juvenil (menores de 25 años) se ha convertido en uno de los asuntos de mayor preocupación en la Unión Europea. No en vano, desde el segundo trimestre

GRÁFICO II-3. PARO EN LA UE-27, 2007-2011

(Tasa para la población de 15 a 64 años. Tasa para jóvenes sobre población de 15 a 24 años. Cuarto trimestre)



Fuente: Eurostat.

de 2011 la cifra de jóvenes desempleados aumentó en cerca de 290.000, lo que supuso el 25 por 100 de incremento del desempleo total en ese mismo periodo. La tasa de paro juvenil alcanzó así su nivel máximo por ahora, 22,1 por 100, lo que en términos absolutos se traducía en 5,5 millones de jóvenes en esta situación, un millón más que al comienzo de la crisis. La alarma por el desempleo juvenil era notable en algunos

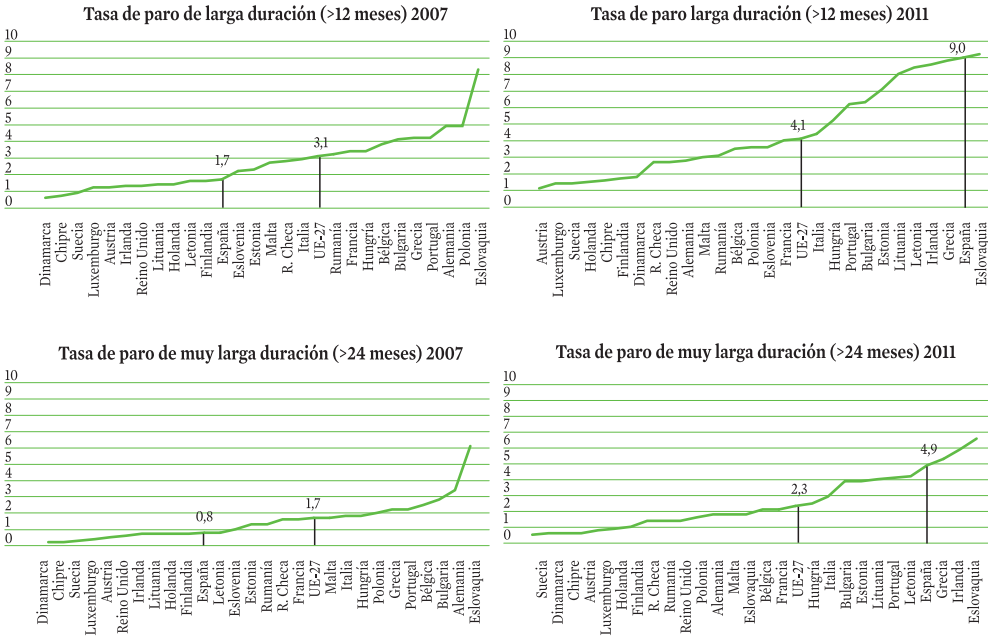
Especial preocupación por la tasa de desempleo de los jóvenes y por el paro de larga duración

países, especialmente en España, donde esta tasa estaba próxima al 50 por 100, muy por encima de la media comunitaria. Además, solo en tres países (Holanda, Austria y Alemania) era inferior al 10 por 100, mientras que en 18 superaba el 20 por 100 y en otros 6 estaba alrededor del 30 por 100.

Por su parte, la tasa de paro de larga duración (más de 12 meses) en la UE-27 en 2011 era del 4,1 por 100, y la tasa de paro de muy larga duración (más de 24 meses) alcanzaba el 2,3 por 100. En el cuatrienio de la crisis, estas tasas habían aumentado 1 punto porcentual y 0,6 puntos, respectivamente (gráfico II-4). El comportamiento de estas tasas en los distintos Estados miembros fue, sin embargo muy variado, lo que nuevamente mostraba las diferencias de los mercados de trabajo europeos, en especial en lo que respecta a su capacidad para reincorporar al empleo a la población desempleada. Así, ambas tasas se mantuvieron, e incluso disminuyeron, en más de diez Estados miembros, mientras que aumentaron en el resto.

En sentido positivo destacó nuevamente Alemania, que registró descensos de alrededor de 2 puntos porcentuales en sus tasas de paro de larga/muy larga duración. En el extremo opuesto se situaban los países que habían sido más afectados por la crisis en términos de paro, y entre los que se encontraba España, que registraba el mayor incremento de la tasa de desempleo de larga duración en el cuatrienio de la

GRÁFICO II-4. TASA DE PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UE-27, 2007-2011
(Sobre total población activa)



Fuente: Eurostat.

crisis (7,3 puntos porcentuales). De hecho, pasó de tener una de las tasas de paro de larga duración más bajas, situada por debajo de la media de la UE-27 en 2007, a tener la segunda tasa más alta en 2011. Pero los verdaderos problemas del mercado de trabajo español se perciben al observar la tasa de paro de muy larga duración, que alcanzaba el 4,9 por 100 en 2011, una de las más altas de la UE-27, y una de las que más había aumentado desde que la crisis diera comienzo (4,1 puntos porcentuales), poniéndose de manifiesto sus dificultades para reducir el desempleo, lo que supone un riesgo muy elevado de exclusión del mercado laboral e, incluso, de exclusión social.

1.1.2. Política europea de empleo

En lo que respecta al ámbito de la política comunitaria de empleo, 2011 fue el primer año de aplicación del Semestre Europeo, con el que la Unión Europea y la zona euro pretenden coordinar *ex ante* la política económica y presupuestaria, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Estrategia Europa 2020. El Semestre dio comienzo en enero con la publicación del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2011¹, en el que se presentó un análisis de los avances realizados en la zona respecto a los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, así como una aproximación general sobre cómo abordar la recuperación económica y el crecimiento.

*Primer año de aplicación
del Semestre Europeo*

En materia de empleo, en el Informe conjunto sobre empleo que se anexaba al Estudio prospectivo, se ofrecieron una serie de orientaciones específicas para la política de empleo, se establecían los ámbitos prioritarios en los que los Estados miembros deberían actuar, así como de las reformas estructurales que deberían acometer, a saber: 1) hacer el trabajo más atractivo; 2) reforma de los sistemas de pensiones; 3) fomentar la reinserción de los desempleados al mercado laboral; y 4) fomentar el equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad laboral².

En el Consejo de marzo, además, los países de la zona euro y otros Estados miembros, acordaron, en el marco del Pacto por el euro plus, hacer esfuerzos adicionales para lograr la creación de empleo, al tiempo que mejorar la competitividad, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad financiera. Una vez relatado en el capítulo I todo el conjunto de medidas que recogía esta iniciativa, cabe destacar ahora las relativas al empleo. Aquí, el Pacto establecía la necesidad de emprender medidas en los siguientes ámbitos: 1) Reformas laborales para fomentar la flexiseguridad, la reducción del trabajo no declarado y el aumento de la tasa de

1. *Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento: anticipo de la respuesta global de la Unión Europea a la crisis*, COM (2011) 11 final.
2. Para un análisis más detallado del Estudio prospectivo anual y del Informe conjunto de empleo 2011, véase Memoria CES 2010, capítulo II, apartado 1.1.3.

actividad; 2) Fomento de la educación permanente; y 3) Reformas tributarias para rebajar la fiscalidad del trabajo y para incentivar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Por otro lado, y en aras de impulsar la competitividad, ámbitos todos ellos muy relacionados con el empleo, se establecían ajustes salariales en el sector público y en el sector privado, a través de la revisión de los acuerdos de fijación de salarios, de los mecanismos de indexación y del nivel de centralización de la negociación colectiva.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) se mostró contraria al Pacto por el euro plus, por entender que suponía un detrimento de las condiciones laborales de los trabajadores y de las propias relaciones laborales, sobre todo por las medidas de cambio propuestas en los sistemas de fijación de salarios y en los sistemas de negociación colectiva. La organización empresarial europea *BusinessEurope*, en cambio, compartía las medidas que se recogían en dicho Pacto, en especial, en lo referente al fomento de la flexiseguridad y a la revisión de los mecanismos de fijación de salarios, para garantizar su mejor ajuste con los niveles de productividad y lograr una reducción de los costes laborales unitarios, lo que en última instancia favorecería el crecimiento y el empleo a largo plazo.

Los Estados miembros firmantes del Pacto por el euro plus recogieron en sus respectivos Programas Nacionales de Reformas (PNR) los compromisos que asumían para fomentar el empleo. Dichos compromisos iban dirigidos a reformar las políticas activas para favorecer la empleabilidad de los colectivos más afectados por la crisis, especialmente los jóvenes, mediante el fomento de los contratos de aprendizaje, medidas para favorecer la movilidad ocupacional y territorial, además de reformas educativas para lograr un mejor ajuste a las demandas educativas del mercado laboral. En algunos casos, también se puso el énfasis en mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar, como mecanismo de fomento del empleo femenino, y en medidas dirigidas a retrasar la edad de jubilación y a fomentar el envejecimiento activo, entre otras (recuadro II-1).

Al mismo tiempo, los planes aprobados para rescatar a los Estados de la zona euro que presentaron mayores dificultades de deuda soberana (Irlanda, Grecia y Portugal) incorporaron, como condición a la asistencia financiera, emprender un paquete de reformas estructurales, entre las que se encontraba la de los mercados de trabajo. En líneas generales, los planes de rescate exigieron emprender reformas de los mercados de trabajo para hacerlos más flexibles, fomentar la creación de empleo y reducir la segmentación laboral³.

En definitiva, en respuesta a la persistencia e intensidad de la crisis económica en la Unión Europea, y para tratar de mejorar el mercado de trabajo europeo, que seguía dando muestras de debilidad, desde el marco comunitario (Planes de rescate, Pacto por el

3. Véase: *European Economy, The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61/ May 2010; *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers 76/ February 2011; *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Occasional Papers 79/ June 2011.

RECUADRO II-1. COMPROMISOS EN MATERIA DE EMPLEO CONTRAÍDOS POR ALGUNOS PAÍSES DE LA ZONA EURO EN EL MARCO DEL PACTO POR EL EURO PLUS

Alemania

Reforma de las políticas activas y emprender un Pacto básico de educación.

Francia

Creación de 200.000 plazas de educación infantil en 2012 para fomentar el empleo femenino.

Reducción costes empresariales de contratos de aprendizaje para pymes y empresas <250 trabajadores, con el fin de aumentar los contratos de aprendizaje a jóvenes en 200.000 para 2015.

Desarrollo del programa *Investissements d'avenir* (que prevé financiación económica para fomentar educación terciaria e I+D).

Italia

Reforma del mercado de trabajo, programa para ampliar el uso de los contratos de aprendizaje y fomento de la conciliación de vida laboral y familiar para fomentar el empleo femenino.

Países Bajos

Reforma de los beneficios sociales dirigidos a los grupos con menores salarios para fomentar las políticas de activación y reducir la dependencia de las prestaciones sociales.

Finlandia

Reforma educativa para garantizar el ajuste con la demanda educativa del mercado laboral.

Prolongar la vida laboral, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la movilidad ocupacional y territorial.

Austria

Fomentar el empleo juvenil mediante contratos de aprendizaje.

España

Aplicación del Real Decreto-ley sobre políticas activas del mercado de trabajo, de 18 de febrero.

Aplicación de la Ley de Economía sostenible en el ámbito de la formación profesional.

Emprender un programa para promover la reducción del empleo no declarado.

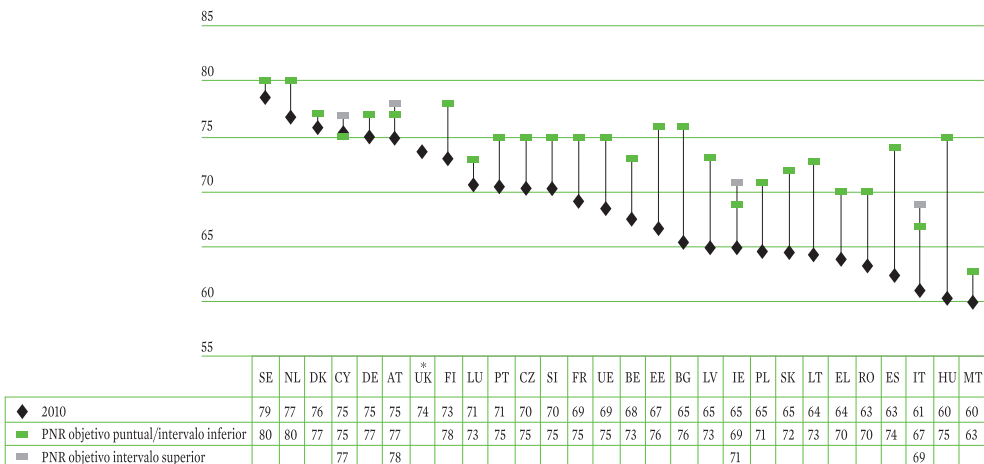
Fuente: elaboración propia a partir de los PNR de los Estados miembros y de los documentos de recomendación a los PNR elaborados por la Comisión Europea.

euro, Informe conjunto sobre el empleo) se puso en marcha una política de empleo que apuntaba de forma más clara a fórmulas regulatorias de flexibilización de los mercados de trabajo, al tiempo que trataba de conseguir de los Estados miembros compromisos al respecto (condiciones, si se trata de los países que recibieron asistencia financiera).

En línea con la política de empleo de la Unión Europea, los Estados miembros presentaron los PNR definitivos en abril de 2011. Tras su análisis, la Comisión presentó una serie de recomendaciones generales así como específicas para cada Estado miembro, que fueron oficialmente aprobadas en el Consejo de julio. Dichas recomendaciones se centraron en un conjunto reducido de políticas, con el fin de que los Estados se centraran en los aspectos prioritarios y tratando de que fueran realistas, teniendo en cuenta el plazo previsto para su ejecución (12-18 meses)⁴.

Con relación al empleo, el objetivo fijado (una tasa de empleo del 75 por 100 en 2020 para la población comprendida entre los 20 y los 64 años⁵) era ambicioso, requiriendo un esfuerzo importante para muchos Estados miembros. La Comisión valoró positivamente que todos, a excepción de Reino Unido, hubiesen presentado un objetivo de empleo en los PNR, ya fuese puntual, o en forma de horquilla (gráfico II-5). Puede decirse que muchos países presentaron objetivos muy próximos al fijado por la Unión Europea, si bien existían diferencias notables como consecuencia de la diversidad existente entre las economías y mercados laborales de los distintos Estados miembros. Así, algunos de ellos propusieron objetivos de empleo que superaban el establecido por la

GRÁFICO II-5. OBJETIVOS NACIONALES DE EMPLEO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO UE-2020
(Tasas de empleo para la población comprendida entre los 20 y los 64 años)



(SE) Suecia, (NL) Holanda, (DK) Dinamarca, (CY) Chipre, (DE) Alemania, (AT) Austria, (UK) Reino Unido, (FI) Finlandia, (LU) Luxemburgo, (PT) Portugal, (CZ) Rep. Checa, (SI) Eslovenia, (FR) Francia, (UE) Unión Europea, (BE) Bélgica, (EE) Estonia, (BG) Bulgaria, (LV) Letonia, (IE) Irlanda, (PL) Polonia, (SK) Eslovaquia, (LT) Lituania, (EL) Grecia, (RO) Rumanía, (ES) España, (IT) Italia, (HU) Hungría y (MT) Malta.

* Reino Unido en el PNR de 2011 no presentó objetivo de empleo.

Fuente: elaboración propia a partir de los PNR 2011 presentados por los Estados miembros y datos de Eurostat.

- Los cinco países que estaban recibiendo asistencia financiera de la Unión Europea y del FMI (Grecia, Portugal, Irlanda, Letonia y Rumanía) solo recibieron una recomendación específica: cumplir en plazo los compromisos adquiridos en materia de consolidación fiscal y reformas estructurales.
- Los objetivos de empleo de la Estrategia de Lisboa tenían como población de referencia la comprendida entre los 15 y los 64 años.

Unión Europea, situándolo próximo al 80 por 100, como Suecia, Dinamarca, Finlandia y Austria. Otros, por el contrario, se alejaban bastante, como Malta, Grecia, Rumanía e Italia.

La consecución de los objetivos de empleo dependería en buena medida, según la Comisión, de que los Estados miembros hicieran esfuerzos para hacer frente a los retos que tenían pendientes en materia de empleo. Aunque con especificidades particulares en cada país, existían retos comunes como: la necesidad de lograr una participación adecuada en el mercado de trabajo, en especial de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, de los trabajadores de mayor edad y de las mujeres; mejorar la oferta de capacidades y el aprendizaje permanente. Además, seguía habiendo países con altas tasas de abandono escolar temprano, baja tasa de estudiantes con educación terciaria e insuficientes oportunidades de educación y formación para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. La segmentación del mercado de trabajo, la mejora de las políticas activas, de conciliación y de fijación de salarios constituían igualmente retos a superar en buena parte de los Estados miembros.

Ante este elenco de problemas comunes, la Comisión realizó un conjunto de recomendaciones generales a todos los Estados miembros:

- Fomento de la participación laboral ampliando la edad de jubilación, limitando la jubilación anticipada y promoviendo políticas de conciliación.
- Reducción del desempleo estructural tratando de mejorar las políticas activas.
- Reducción del desempleo juvenil y el abandono escolar temprano reformando la normativa laboral en materia de contratación y mejorando las conexiones entre educación y empleo.
- Fomento de sistemas de fijación de salarios que se ajusten mejor a la productividad.

En el caso de España, el PNR de 2011 proponía como objetivo de empleo para 2020 una tasa del 74 por 100 para la población entre 20 y 64 años, solo un punto por debajo del objetivo fijado por la Estrategia Europea. Un objetivo ciertamente ambicioso, teniendo en cuenta la situación económica del país, sus elevadas tasas de desempleo, así como los obstáculos existentes señalados en el propio PNR (cuadro II-2). Para lograr el objetivo de empleo propuesto, en el PNR se propusieron un conjunto de medidas dirigidas a reformar el mercado de trabajo, con el fin de favorecer la flexibilidad interna al tiempo que reducir la segmentación laboral; mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas activas; aflorar el empleo no declarado y mejorar la empleabilidad de las mujeres.

La valoración de estas medidas por parte de la Comisión, en las recomendaciones específicas elaboradas para España, fue positiva, en especial respecto a las comprometidas por el Gobierno en el marco del Pacto por el euro plus, si bien insuficientes, al dejar

Retos clave en materia de empleo en la Unión Europea

Programa Nacional de Reformas 2011 de España

CUADRO II-2. OBJETIVOS Y MEDIDAS DE EMPLEO PRESENTADOS EN EL PNR 2011 DE ESPAÑA

Objetivo	Tasa de empleo 2020: 74 por 100.
Obstáculos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segmentación del mercado de trabajo. 2. Falta de flexibilidad interna en las empresas. 3. Esquema de negociación colectiva complejo que limita la adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de las empresas. 4. Elevada incidencia del desempleo en determinados colectivos: jóvenes y desempleados de baja cualificación, personas discapacitadas y en situación de exclusión social. 5. Dificultades de acceso de las mujeres al empleo en condiciones de igualdad. 6. Falta de adecuación de las competencias profesionales a los perfiles demandados. 7. Unos Servicios Públicos de Empleo poco especializados en la intermediación laboral individualizada. 8. Existencia de trabajo no declarado.
Medidas	<p>A) Reforma del mercado de trabajo: Ley 35/2010 de 17 de septiembre, con un triple objetivo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la segmentación laboral. 2. Favorecer la flexibilidad interna. 3. Mejorar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con especial atención a los jóvenes. <p>B) Políticas Activas de Empleo: Real Decreto-ley 3/2011. Se centra en mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles.</p> <p>C) Regularización del empleo no declarado. Mediante apertura de un plazo de regularización voluntaria. Establecimiento de un nuevo marco sancionador que se caracterizará por el endurecimiento de las sanciones.</p> <p>D) Mejora de la empleabilidad de las mujeres. Apoyo a la implantación de planes y políticas de igualdad en las empresas. Fomento de la presencia de mujeres en la toma de decisiones y en puestos de responsabilidad. Vigilancia por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y control de la discriminación salarial.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del PNR de España, 2011.

pendiente aún cuestiones de carácter estructural⁶. Concretamente, cuestionaba los efectos que pudiera tener para reducir la segmentación, al permitir la coexistencia de contratos permanentes con diferentes costes de despido así como los efectos que pudieran tener algunas medidas, al estar sujetas a la interpretación judicial, o a la decisión de las empresas de hacer uso de las mismas, en especial en cuanto a la flexibilidad interna. También señalaba que algunas medidas no se habían aplicado aún, como el Fondo de Capitalización. La Comisión también señalaba la conveniencia de que la reforma laboral fuese complementada con una revisión del sistema de negociación colectiva a fin de garantizar una mejor adaptación de los salarios a las condiciones de las empresas y a la productividad, en aras de fomentar la competitividad.

6. Comisión Europea, *Evaluación del programa nacional de reforma de 2011 y del programa de estabilidad de España*, SEC (2011) 718 final, 7 de junio de 2011.

Respecto a las políticas activas, la Comisión consideraba que el éxito de la reforma del Gobierno en este terreno dependería de una coordinación efectiva de los diferentes niveles de la Administración. Al mismo tiempo, señalaba la conveniencia de centrarse en la inversión en recursos humanos y en la reducción del abandono escolar temprano, ejes fundamentales para combatir el aumento del desempleo estructural y el riesgo de exclusión social.

El PNR fue también objeto de valoración por parte de las organizaciones sindicales y empresariales españolas más representativas, que serán comentadas más adelante a tenor de la exposición de las políticas de empleo en España. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que el PNR de España de 2011, al que se refieren las recomendaciones de la Comisión, no recogió importantes medidas que fueron aprobadas con posterioridad al mismo. Al respecto cabe citar, entre otras, las contenidas en el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, y, asimismo, las aprobadas mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que se tratan posteriormente.

En el terreno de la política de empleo, una de las principales preocupaciones es el desempleo juvenil. No en vano, como ya se dijo antes, el número de menores de 25 años en desempleo supera ahora los cinco millones. Al mismo tiempo, el porcentaje de jóvenes desempleados que ni estudian ni trabajan pasó entre 2008 y 2010 del 10,8 al 12,8 por 100, y hay países, entre los que se cuenta España, donde era del 14 por 100.

Iniciativas para combatir el desempleo juvenil

Ante esta situación, muchos Estados miembros decidieron emprender medidas dirigidas a combatir el desempleo juvenil y/o potenciar algunas otras ya en marcha. Las iniciativas adoptadas han incidido en ámbitos comunes, como mejorar la formación tratando de reducir el abandono escolar temprano y garantizar un nivel de formación básico que aumente su empleabilidad. Al mismo tiempo, se han emprendido medidas dirigidas a favorecer la transición al empleo mediante sistemas duales de formación y empleo, bonificaciones y subvenciones a la contratación de jóvenes así como mecanismos de orientación y mediación laboral específicos para este colectivo. El fomento de la movilidad y el autoempleo han sido también ámbitos de actuación en algunos estados miembros. En algunos, incluso se han emprendido programas para jóvenes con los que se trata de “garantizar” un empleo o formación adicional una vez terminada la escuela (recuadro II-2).

Por parte de la política europea de empleo, se puso en marcha al final de 2011 la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. Su objetivo es fomentar una acción concertada entre la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales dirigida a reducir las altas tasas de desempleo juvenil. La responsabilidad recaería principalmente en los Estados, que deberían adoptar medidas en cuatro ámbitos: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral; 3) ayuda para una primera experiencia profesional y la

RECUADRO II-2. EJEMPLOS DE MEDIDAS EMPRENDIDAS PARA FOMENTAR EL EMPLEO JUVENIL

Combatir el abandono escolar y garantizar una formación básica

En Francia el Plan de emergencia para el empleo juvenil incluye medidas para prevenir el abandono escolar de los jóvenes (nuevas plazas en escuelas de “segunda oportunidad” para formación de jóvenes de difícil inserción).

En Irlanda se han creado los *Community Educational Centres*, que ofrecen planes de aprendizaje personalizados para obtención de un certificado oficial a los jóvenes entre 16 y 21 años. También se ha ampliado la oferta de oportunidades de educación continua y enseñanza superior, permitiendo a los participantes conservar sus prestaciones por desempleo.

En Países Bajos y Finlandia se está potenciando el reconocimiento del aprendizaje informal de los jóvenes que abandonaron los estudios.

En Alemania se han emprendido nuevas iniciativas de apoyo a jóvenes desfavorecidos para la puesta al día de sus estudios secundarios.

Favorecer el acceso al empleo

En Francia, el Plan de emergencia para jóvenes desempleados combina formación, pasantías y contratos bonificados. Hay también un programa (Ningún aprendiz sin empleo) que coordina centros de formación y de empleo para reforzar la oferta de aprendizaje para la formación. El Contrato de inserción en la sociedad, dirigido a jóvenes entre 16 y 26 años con dificultades de inserción, pone a disposición un orientador local y ayudas públicas hasta que consiga un trabajo estable.

En Reino Unido se ha creado un Servicio Nacional de Aprendizaje que tiene como objetivo que en 2020 uno de cada cinco jóvenes entre 16 y 17 años tengan un contrato de aprendizaje. El programa *Work Programme* ofrece apoyo y asesoramiento laboral a los jóvenes desempleados.

En Bélgica se ofrece la posibilidad de realizar la enseñanza secundaria a tiempo parcial para facilitar el acceso al empleo a tiempo parcial. El programa *Start-up bonus* ofrece incentivos a menores de 18 años (edad finalización enseñanza obligatoria) para que adquieran experiencia profesional durante tres años.

Promover el autoempleo de jóvenes

Portugal tiene un Programa de apoyo al empresariado con líneas de crédito para que demandantes de empleo entre 18 y 35 años (con al menos estudios secundarios) puedan crear su propia empresa. Un programa adicional refuerza la financiación y la consultoría técnica.

Promover la movilidad

Países Bajos mantiene las ayudas de estudios a los estudiantes en el extranjero, lo que está aumentando su número, y ha establecido un programa para el reconocimiento del CV internacional de los estudiantes.

RECUADRO II-2. EJEMPLOS DE MEDIDAS EMPRENDIDAS PARA FOMENTAR EL EMPLEO JUVENIL (*Continuación*)

Garantías para jóvenes

En el Reino Unido el Programa *Job Guarantee*, garantizaba un empleo a los jóvenes transcurridos seis meses en situación de desempleo. También allí se creó el programa *Future Jobs Fund* (FJF) para paliar el paro juvenil de larga duración, ofreciendo un puesto de trabajo durante seis meses remunerado con el salario mínimo.

En Francia se reconoce el derecho a recibir formación o un empleo al dejar la escuela.

En Austria programa *Supra-business* garantiza un contrato en prácticas a los jóvenes que quieran ser aprendices y no encuentren una oferta.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Youth Employment Measures 2010*, European Employment Observatory Review, 2011.

formación en el puesto de trabajo; y 4) facilitar el acceso al primer empleo. Aun así, la Comisión se comprometía a apoyar a los Estados miembros proporcionando ayuda financiera para acciones nacionales y transfronterizas, en especial mediante el Fondo Social Europeo (FSE), así como a revisar las políticas nacionales y a proponer líneas de actuación basadas en buenas prácticas (recuadro II-3).

Se trata de una iniciativa positiva pero que quizás requeriría de un mayor grado de implicación por parte de la Comisión, tanto en lo que respecta a la financiación que establece a cargo del FSE, algo reducida teniendo en cuenta el número de jóvenes desempleados en la Unión Europea, como a los objetivos que fija, exentos de compromisos claros en algunas cuestiones.

RECUADRO II-3. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA INICIATIVA DE OPORTUNIDADES PARA LA JUVENTUD

Movilizar el FSE

Algunos Estados miembros podrían aprovechar mejor la financiación disponible de la Unión Europea, reprogramando y acelerando su aplicación. La Comisión está dispuesta a trabajar con ellos para modificar programas operativos, proporcionar asistencia técnica y una rápida recuperación del dinero que no se haya gastado.

La Comisión utilizará 1,3 millones de euros de asistencia técnica del FSE y otros 3 millones de euros se centrarán en la creación de sistemas de apoyo para jóvenes que inician empresas y emprendedores sociales.

La Comisión ayudará a los Estados miembros a definir medidas relacionadas con la juventud en la preparación de sus programas para el próximo periodo del FSE.

RECUADRO II-3. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA INICIATIVA DE OPORTUNIDADES PARA LA JUVENTUD (*Continuación*)

Apoyar la transición de la educación al trabajo

Los Estados miembros deben aumentar notablemente la oferta de contratos de aprendizaje y velar por que sean verdaderas oportunidades para que los jóvenes adquieran formación y experiencia laboral que den lugar a formas de empleo más estable. Un aumento de al menos un 10 por 100 en la Unión Europea de aquí a finales de 2013 supondría un total de 370.000 nuevas plazas de aprendizaje.

La Comisión reforzará notablemente el apoyo a la movilidad de los estudiantes de enseñanza superior y de formación profesional. Orientando la mayor cantidad de fondos posible hacia la colocación en empresas, podría alcanzarse un 30 por 100 más de colocaciones, con un objetivo de al menos 130.000 colocaciones en 2012 en el marco de Erasmus y Leonardo da Vinci.

La Comisión presentará en 2012 un marco de calidad en apoyo de la oferta y la realización de periodos de prácticas de alta calidad.

Los Estados miembros y los agentes del mercado laboral deben redoblar esfuerzos para aplicar la Garantía juvenil, que garantiza que los jóvenes estén trabajando, estudiando, formándose o reanudando su formación no más tarde de cuatro meses desde que dejaron la escuela, especialmente en el caso de quienes abandonan prematuramente la educación y la formación y otros jóvenes vulnerables.

Apoyar la movilidad en el mercado laboral

En 2012, los Estados miembros deben poner en marcha servicios de contratación de EURES para garantizar que, como mínimo, diez mil de estos puestos de trabajo se logren cubrir con jóvenes.

A partir de 2012, el sistema Tu primer trabajo EURES, puesto en marcha por la Comisión en 2011, ayudará con financiación directamente a unos cinco mil jóvenes para cubrir ofertas de empleo en otros Estados miembros durante el periodo 2012-2013.

Se prevé que Erasmus para emprendedores financie aproximadamente seiscientos intercambios más en 2012.

Fuente: Comisión Europea, *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, COM (2011) 933 final, 20 de diciembre de 2011.

En el marco del Semestre Europeo de 2012, la Comisión pretende reforzar la aplicación de las políticas para luchar contra el paro juvenil y dar orientaciones específicas a los Estados miembros para preparar los PNR de 2012. En este contexto, las organizaciones sindicales y empresariales españolas han tenido ocasión de exponer sus propuestas en relación con la aplicación de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud en España, que se exponen más adelante al hilo del examen de las últimas iniciativas de políticas activas de empleo. Por otro lado, en las recomendaciones

específicas que formulará a cada Estado miembro, la Comisión dedicará una dimensión específica a esta cuestión.

En noviembre de 2011 dio comienzo el segundo Semestre Europeo con la publicación del Estudio prospectivo anual 2012 en el que se incorporaban las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros de cara a la presentación de los PNR de 2012⁷. En materia de empleo, el Informe conjunto de empleo adjunto a dicho Estudio, hizo un balance de las reformas acometidas por los Estados miembros durante el año anterior y plantea las líneas de actuación sobre las que debían seguir incidiendo.

En líneas generales, el Informe puso de manifiesto que las medidas y reformas realizadas durante 2011 fueron insuficientes y que era prioritario seguir trabajando en cinco áreas concretas: 1) creación de empleo mediante políticas de mercado de trabajo que se basen en los principios de flexiseguridad; 2) puesta en marcha de políticas que fomenten el empleo juvenil, en especial, para poner en marcha la Garantía juvenil, propuesta en la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, que asegure que los jóvenes trabajen o reanuden su formación en los cuatro meses posteriores a que dejen la escuela; 3) Políticas activas de mercado de trabajo que favorezcan la empleabilidad, especialmente a los parados de larga duración; 4) Puesta en marcha de políticas de inclusión activa dirigidas a los colectivos socialmente más vulnerables para reducir el riesgo de pobreza y exclusión social; y 5) Tratar de adecuar mejor los sistemas educativos a las necesidades de los mercados de trabajo al tiempo que incrementar la inversión en educación y formación para favorecer la productividad.

*Orientaciones próximas
en materia de empleo:
Estudio prospectivo
anual 2012*

1.2. MERCADO DE TRABAJO

Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el volumen medio de empleo en 2011 se situó en 18,1 millones de personas, 352.000 menos que en el año anterior. Este descenso, del 1,9 por 100, es solo algo menos pronunciado que el correspondiente a 2010 (cuando se situó en un 2,3 por 100). Hay además, si se atiende a los datos trimestrales de cada año (cuadro II-3), un preocupante repunte en la caída del empleo en la segunda mitad de 2011, con un 3,3 por 100 de descenso en el cuarto trimestre, esto es, 600.000 empleos menos. Pese al notable estancamiento de la población activa, que ha consolidado el cambio de tendencia del que ya se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria, esa destrucción de empleo impulsó que el paro volviera a crecer con fuerza en 2011: un 7,9 por 100 en media anual, lo que supone 367.000 nuevos desempleados, y un 12,3 por 100 en el cuarto trimestre, con 577.000 personas más en paro que en el mismo periodo de 2010.

*Preocupante repunte
en la caída del empleo*

7. Comisión Europea, *Annual Growth Survey 2012*, COM (2011) 815 final, 23 de noviembre de 2011.

CUADRO II-3. ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN LA CRISIS, 2008-2011

Periodos (trimestres/ media año)	Número (miles de personas)			Variaciones interanuales					
	Activos	Ocupados	Parados	Activos		Ocupados		Parados	
				Miles	%	Miles	%	Miles	%
2008TI	22.576,5	20.402,3	2.174,2	651,2	3,0	333,1	1,7	318,1	17,1
2008TII	22.806,7	20.425,1	2.381,5	679,4	3,1	57,8	0,3	621,5	35,3
2008TIII	22.945,1	20.346,3	2.598,8	642,6	2,9	-164,3	-0,8	806,9	45,0
2008TIV	23.064,7	19.856,8	3.207,9	660,2	2,9	-620,1	-3,0	1.280,3	66,4
2008	22.848,3	20.257,6	2.590,6	658,3	3,0	-98,4	-0,5	756,7	41,3
2009TI	23.101,5	19.090,8	4.010,7	525,0	2,3	-1.311,5	-6,4	1.836,5	84,5
2009TII	23.082,4	18.945,0	4.137,5	275,7	1,2	-1.480,1	-7,2	1.756,0	73,7
2009TIII	22.993,5	18.870,2	4.123,3	48,4	0,2	-1.476,1	-7,3	1.524,5	58,7
2009TIV	22.972,5	18.645,9	4.326,5	-92,2	-0,4	-1.210,9	-6,1	1.118,6	34,9
2009	23.037,5	18.888,0	4.149,5	189,2	0,8	-1.369,7	-6,8	1.558,9	60,2
2010TI	23.006,9	18.394,2	4.612,7	-94,6	-0,4	-696,6	-3,6	602,0	15,0
2010TII	23.122,3	18.476,9	4.645,5	39,9	0,2	-468,1	-2,5	508,0	12,3
2010TIII	23.121,5	18.546,8	4.574,7	128,0	0,6	-323,4	-1,7	451,4	10,9
2010TIV	23.104,8	18.408,2	4.696,6	132,3	0,6	-237,7	-1,3	370,1	8,6
2010	23.088,9	18.456,5	4.632,4	51,4	0,2	-431,4	-2,3	482,9	11,6
2011TI	23.061,8	18.151,7	4.910,2	54,9	0,2	-242,5	-1,3	297,5	6,4
2011TII	23.136,7	18.303,0	4.833,7	14,4	0,1	-173,9	-0,9	188,2	4,1
2011TIII	23.134,6	18.156,3	4.978,3	13,1	0,1	-390,5	-2,1	403,6	8,8
2011TIV	23.081,2	17.807,5	5.273,6	-23,6	-0,1	-600,7	-3,3	577,0	12,3
2011	23.103,6	18.104,6	4.999,0	14,7	0,1	-351,9	-1,9	366,6	7,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

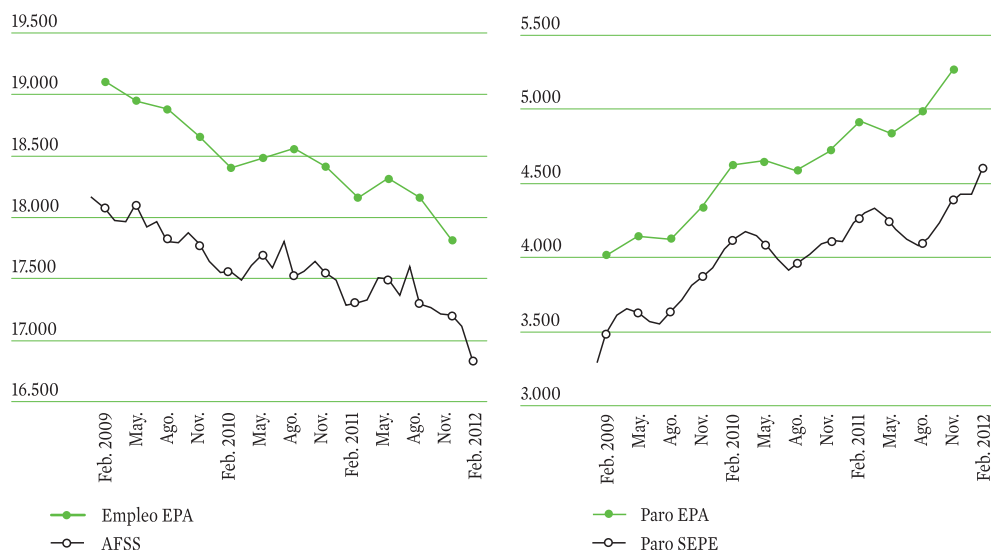
Con todo ello, solo cabe hablar de peores perspectivas en el empleo al finalizar el cuarto año de descenso de este; si se acentúa la nueva tendencia en la población activa, es de esperar que al menos el paro no mantenga una trayectoria de aumento tan explosiva como antes. Pero desde luego volverá a crecer, y mucho. Y la cuestión de cuándo dejará de hacerlo no tiene, por ahora, fácil respuesta.

La evolución de la que hablan estos datos de la EPA es plenamente coincidente con la que muestran las estadísticas de afiliación y de paro registrado (gráfico II-6). En 2011 la afiliación a fin de cada mes recogió un promedio de 17,3 millones de afiliados en alta, 256.000 menos que en 2010, lo que supone un descenso del 1,5 por 100, algo por debajo del que se había registrado en aquel año (1,9 por 100); si se atiende a los datos a 31 de diciembre de cada año, el descenso entre 2010 y 2011 fue un 2,1 por 100, mientras que un año antes había sido un 0,9 por 100. A su vez, el paro registrado en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) el último día de cada mes arrojó, en media anual, un incremento del 4,8 por 100 en 2011, frente a un 11,4 por 100 en el año anterior; pero con los datos de variación interanual a 31 de diciembre, el crecimiento del paro en 2011 fue del 7,9 por 100, frente a un 4,5 por 100 en el año anterior.

Los datos de estos registros para los primeros meses de 2012 muestran un empeoramiento más pronunciado, con descensos interanuales de afiliación por encima del

GRÁFICO II-6. EMPLEO Y PARO POR FUENTES, 2009-2011

(Miles de personas)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*; Seguridad Social, *Estadística de Afiliación*; SEPE, *Estadística de Empleo*. Los datos EPA se han situado en el mes central de cada trimestre (febrero, mayo, agosto, noviembre). Los datos registrales corresponden al último día de cada mes.

2,5 por 100 y con aumentos del paro registrado superiores al 9,5 por 100 en febrero y en marzo. Perdida la cota de los 17 millones, la afiliación en marzo de 2012 se situó en 16,89 millones de personas: como en marzo de 2004. Y el paro registrado en 4,75 millones: como nunca antes. El primer trimestre de la EPA ha venido, a su vez, a confirmar estos signos de deterioro acelerado en el mercado de trabajo.

Además de ello, otros indicadores sobre variables laborales muestran que, en el cuarto año ya de destrucción de empleo, no se trata solo de cuántos empleos más se pierden, ni de cuántas personas más están en desempleo. A los problemas económicos y sociales del volumen de paro se añaden los que produce su persistencia y su concentración, que provocan pérdidas de cualificación efectiva, elevan los riesgos de pobreza y exclusión social y generan desmotivación y desafección de la vida ciudadana de los que se perciben ya como excluidos laborales, en primer lugar los jóvenes.

El paro siguió creciendo y aumentó su gravedad

La persistencia del paro, habitualmente aproximada por el peso del desempleo de larga duración (dos años o más) sobre el total de desempleados, ha crecido con fuerza desde 2009, y se situó en 2011 en un 27,1 por 100. Lógicamente, si se produce un repunte en la destrucción de empleo, este indicador, por su propia forma de cálculo, bajará. Pero es muy alto ahora mismo, y es el tipo de paro que más viene creciendo en los tres

últimos años, lo cual indica no tanto que se haya atemperado la destrucción de empleo (aunque obviamente sí lo refleja) como que las personas que han ido quedando en paro en estos años no han encontrado empleo. En el cuarto trimestre de 2011 había 1,4 millones de parados de larga duración, un 52 por 100 más que en el mismo trimestre de 2010.

En lo que hace a la concentración, basta señalar que el paro por hogares, aunque dado su tamaño afecta a una proporción muy alta de ellos, está también concentrado: si se atiende a la distribución de esos porcentajes según el tamaño de los hogares, se obtiene que en el 31,6 por 100 de los hogares con un activo este era desempleado, pero ese dato era un 59 por 100 en los de dos activos y un 62,4 por 100 en los de tres. Se trata, además, de un problema que crece mucho, porque en el global de hogares con activos el porcentaje de los que tenían a todos ellos en desempleo era ya un 12,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2011: 1,9 puntos más que en 2010, y 8,6 puntos más que en 2007. Son 1.576.000 hogares donde todos los activos están desempleados.

La mala evolución en las cifras de empleo y paro en España es reflejo del nuevo empeoramiento de la economía como consecuencia de la inestabilidad monetaria fi-

*Deterioro de la coyuntura
en la zona euro*

nanciera en la zona euro. La llamada crisis de la deuda, que combina elementos netamente económicos (dominados por la crisis griega y por los problemas de solvencia de entidades financieras más expuestas a determinados riesgos) con otros de tipo institucional (como son las dificultades para encontrar respuestas comunes y tomar decisiones concertadas en el ámbito europeo en un doble marco: el de la Unión Europea y el de la zona euro, en los que, a su vez, se reflejan distintos intereses y distintas perspectivas económicas) desencadenó, desde el verano, un rápido deterioro de la coyuntura en toda Europa y en España, con un claro reflejo negativo en el crédito a empresas y familias y con un dinamismo exportador cada vez más menguado. Y todo ello en un contexto más restrictivo para el empleo, derivado de las mayores exigencias de ajuste presupuestario.

Como se explica en el capítulo I, quedan aún pendientes puntos clave para vislumbrar una salida de esta situación, entre los que cabe destacar el despeje de las dudas sobre la solvencia del sector financiero, el propio ritmo al que se va a producir el ajuste financiero y presupuestario comprometido, o —desde luego— la solución que finalmente se adopte sobre el ya muy largo problema griego. Mientras tanto, el panorama ha vuelto a ensombrecerse en toda la zona euro, y más todavía en un grupo de países miembros del euro, entre ellos España; para 2012, las perspectivas de los principales organismos económicos internacionales señalan ahora una caída del *output* y, en consecuencia, nuevos retrocesos del empleo y un mayor volumen de paro.

Así, las Previsiones de primavera de la Unión Europea⁸ estimaron en mayo de 2011 que en el año siguiente se produciría un aumento del Producto Interior Bruto (PIB)

8. Comisión Europea, *European Economy 1/2011* (Previsiones de primavera, mayo 2011); *European Economy 6/2011* (Previsiones de otoño, noviembre 2011); e *Interim forecasts* (23 febrero 2012).

capaz de impulsar ya cierta recuperación del empleo y un ligerísimo recorte (de apenas dos décimas) en la tasa de paro. Pero los datos fueron cambiando a peor en el transcurso de los siguientes meses, y las Previsiones de otoño fijaron por ello en noviembre un pronóstico para 2012 mucho menos halagüeño, con un escaso aumento del PIB y, en consecuencia, una nueva, aunque moderada, caída del empleo y un nuevo repunte (7 décimas) del paro. En febrero de 2012 las denominadas Previsiones intermedias volvieron a empeorar la proyección, fijando ahora un pronóstico negativo para el PIB de 2012. El escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 contempló en marzo de este año un descenso del PIB del 1,7 por 100, con un descenso del empleo del 3,7 por 100 (lo que supone una pérdida de 631.000 empleos equivalentes a tiempo completo), y con una estimación para la tasa de paro EPA del 24,3 por 100, que supondría elevar el volumen de paro hasta 5,6 millones de personas. En abril la cifra de paro en la EPA del primer trimestre rebasaba esa referencia. Y en mayo las Previsiones de primavera de la Comisión Europea fijaron el nuevo dato para 2012 en un descenso del PIB del 1,8 por 100, con una tasa de paro del 24,4 por 100 (véase el cuadro I-12 en el capítulo I de esta Memoria).

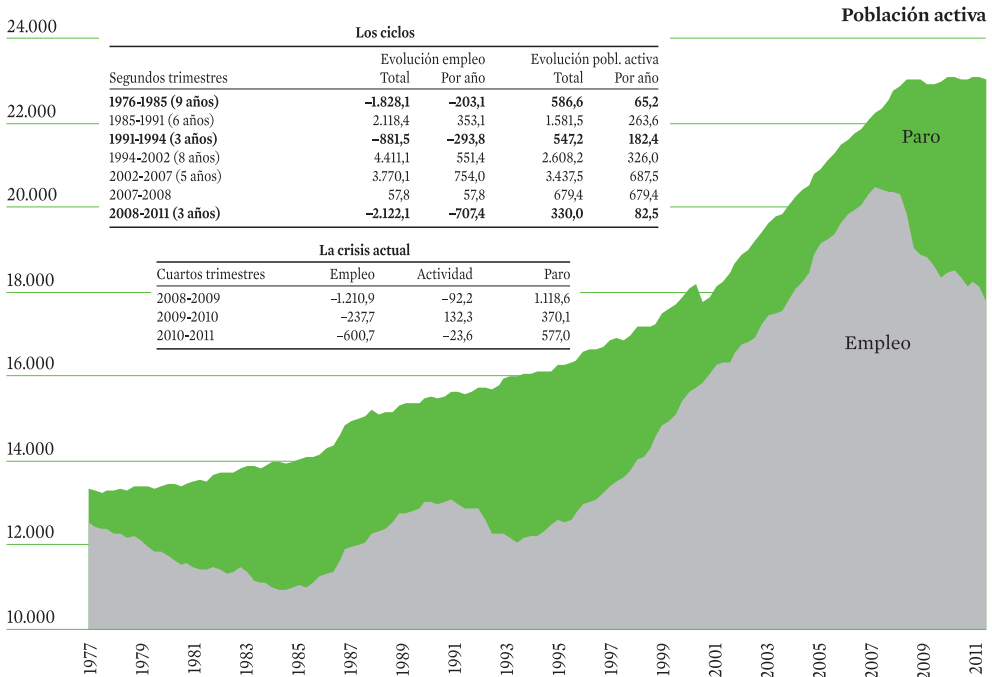
Al margen de las previsiones, transcurrido ya 2011 el efecto acumulado de la crisis económica en el volumen de empleo perdido no tiene parangón con ninguno de los observados en la etapa contemporánea (gráfico II-7). En los años posteriores a los *shocks* del petróleo y la crisis industrial de la década de los setenta el empleo atravesó una larga etapa de descenso, con un total de 1,8 millones de ocupados menos en el periodo 1977-1985, lo que hace un promedio de 200.000 empleos perdidos en cada uno de esos nueve años. En este periodo se produjo un incremento moderado de la población activa (tanto porque aún hubo algunos años hasta que empezó a cobrar fuerza el proceso de incorporación femenina al mercado de trabajo, como porque se inició el progresivo retraso de incorporación laboral de los jóvenes, en paralelo al mayor número de años de formación inicial) y el paro creció en torno a 250.000 personas por año. Con todo, la tasa de paro se situó, al final del periodo, en un 19,7 por 100, ya muy por encima de los promedios europeos, y todavía siguió creciendo un año más, hasta el 21,6 por 100 en el primer trimestre de 1986.

*Cuatro años de fuerte
aumento del paro*

En los primeros años noventa la destrucción de empleo fue más rápida, del orden de 300.000 empleos cada año, con un total cercano a 900.000 pérdidas en el trienio 1992-1994. Con una población activa mucho más dinámica, en especial por el empuje femenino, el resultado fue un desempleo creciente, cercano a 400.000 parados más en cada uno de esos tres años; en el primer trimestre de 1994 la tasa de paro fue del 24,5 por 100, y se mantuvo por encima del 20 por 100 otros cuatro años más.

Pero es que ahora, en el trienio 2009-2011, la destrucción de empleo se sitúa en un promedio anual por encima de los 700.000 efectivos. Y con una población activa todavía creciente, el paro arrojó crecimientos en torno a 800.000 personas en cada uno

GRÁFICO II-7. POBLACIÓN ACTIVA, EMPLEO Y PARO EN DISTINTAS ETAPAS ECONÓMICAS
(Datos trimestrales y variaciones interanuales en miles de personas)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

de los tres años de este periodo, a los que hay que sumar el medio millón largo que se generó en 2008, cuando al estancamiento del empleo se contrapuso una fuerte entrada de personas en la población activa. Así, la tasa de paro en el cuarto trimestre de 2011 fue, como ya se ha dicho, del 22,8 por 100. Si se atiende a la serie de paro recalculada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para permitir una comparación homogénea de todos estos años, esta tasa estaría por encima del máximo anterior, un 22,5 por 100, correspondiente al primer trimestre de 1994.

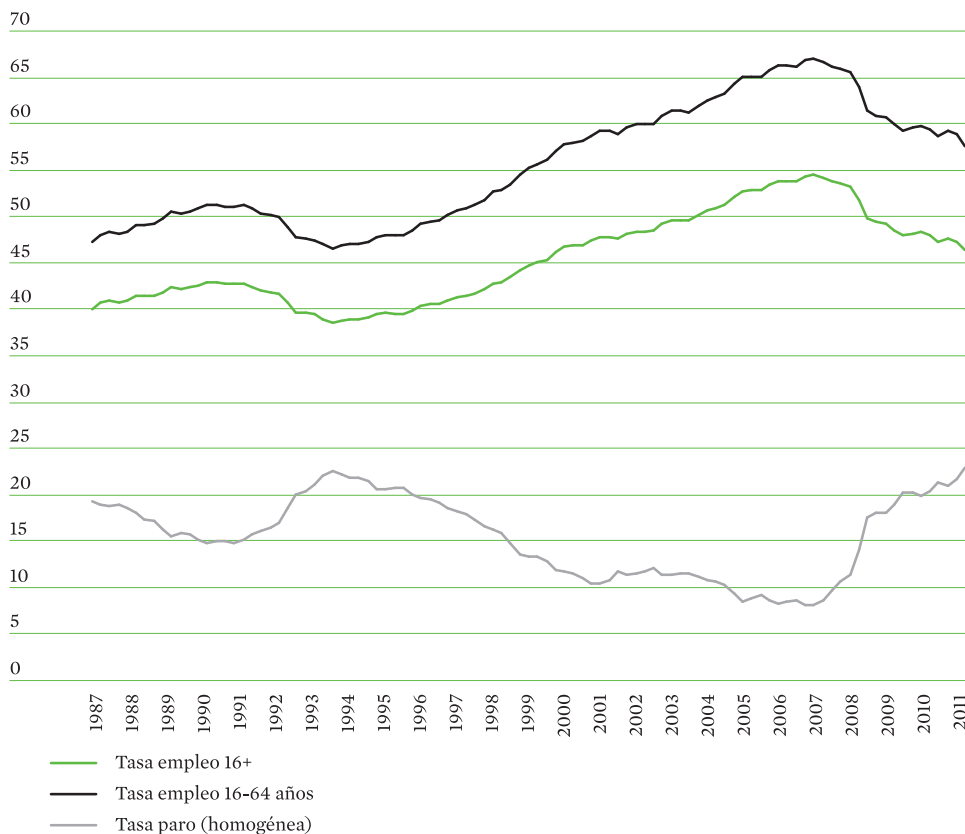
Este último dato fue, sin duda, consecuencia de la inercia que mantuvieron los flujos de entrada de inmigración laboral en 2008. Pero también tuvo su origen, en una parte nada despreciable, en la entrada de mujeres relativamente mayores en el mercado de trabajo, quizá impulsada por estrategias de compensación de rentas ante la pérdida de empleo de otros miembros del hogar familiar. Este proceso parece haberse mantenido en todos estos años de crisis, pero tiene un efecto necesariamente limitado, dado el relativo poco tamaño de estas cohortes femeninas.

Así, la tendencia de la población activa, una vez agotado el flujo de entrada de población extranjera, será probablemente al descenso, lo que por lo menos permitiría aliviar el peso del desempleo —obviamente cuando termine la crisis— en un plazo más breve que en episodios anteriores; pero solo si se conjugan dos circunstancias: primera,

que la población desempleada haya incrementado entonces de manera decidida su empleabilidad, para lo cual es imprescindible apostar por un potente y eficaz sistema de políticas activas de empleo; y segunda, que la política migratoria que se adopte en esa nueva etapa sea capaz de procurar un proceso ordenado de entradas. Solo si se dan esas condiciones el paro podría descender de manera más rápida que a la salida de anteriores etapas de crisis, y esto es lo único que podría atemperar en alguna medida, vistas las cifras de destrucción de empleo y de aumento, persistencia y concentración del paro que se acaban de dar, la gravedad de la situación actual. No obstante, al enjuiciar esta tampoco se pueden olvidar dos datos: primero, que las tasas de paro en la crisis actual no son muy distintas (incluso en términos de serie homogénea) a las de esas otras etapas de crisis; y segundo, que pese a lo prolongado y duro de la crisis actual, la economía española todavía mantenía en 2011 una tasa de empleo notablemente más alta (gráfico II-8).

GRÁFICO II-8. TASAS* DE EMPLEO Y PARO EN ESPAÑA, 1987-2011

(Porcentajes, trimestres)



* Tasas de empleo calculadas para 16 y más años y para 16 a 64 años: porcentajes de personas ocupadas en cada tramo de edad considerado sobre el total de población en ese mismo tramo de edad.

Tasas de paro calculadas con la serie homogénea de población desempleada: porcentaje de personas desempleadas sobre el total de población activa, calculadas por el INE según la definición del Reglamento (CE) núm. 1897/2000 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2000. Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*, series trimestrales y "Reestimación de las series de paro según la definición EPA-2002".

Con una tasa de paro similar a la de los primeros noventa, la tasa de empleo, que mide la proporción de personas trabajando sobre el total en edad de trabajar (lo cual aproxima la “capacidad” productiva en uso, y se cifra convencionalmente en el tramo de 16 y más años de edad o, cada vez con más frecuencia, en el de 16 a 64), se situó en 2011 en valores en torno a 10 puntos más altos que en esos años. Es importante no olvidar este dato, que habla de la pervivencia, pese a la dureza y duración de la crisis actual, de un tejido productivo sano, capaz de crecer y generar empleo. E insistir en la necesidad de promover, de mejorar y mantener por distintos medios, la adecuación de las cualificaciones, capacidades y aptitudes de las personas desempleadas a las que en el futuro vaya a demandar ese tejido productivo.

1.2.1. Panorama del empleo en 2011

Lo más característico del panorama de 2011 es la extensión de la destrucción de empleo a actividades económicas que hasta ahora habían venido preservando este con bastante solvencia a lo largo de todo el periodo de crisis.

Es interesante recordar que en el primer tramo de esta, hasta 2009, la construcción había sido el factor principal en la destrucción de empleo (cuadro II-4). También fue notable el retroceso en la industria, tanto por las ramas cuya demanda era muy dependiente de la construcción como por la fuerte restricción del crédito, que produjo problemas en todo el sector (especialmente en ramas con una estructura de negocio más dependiente del crédito para financiar el circulante).

La destrucción de empleo se extendió a buena parte de las actividades económicas

Así, en 2008 se perdieron 558.000 empleos en la construcción y 253.000 en la industria; mientras, otras actividades todavía crearon empleo. El resultado total —en cuartos trimestres— fue negativo, pero muy centrado en esos dos sectores. En 2009 se perdieron 1,2 millones de empleos, y hubo una clara extensión de los efectos de la crisis a todas las ramas de la economía. Con datos de la EPA, la rama de comercio perdió 258.000 ocupados, la industria 361.000, la hostelería 35.000, la información y comunicaciones 60.000, las ramas de servicios a empresas cerca de 50.000... Pero también prosiguió el ajuste en construcción, con 378.000 ocupados menos en la rama, y otros 30.000 menos en la de inmobiliarias, de manera que la crisis de esta actividad siguió explicando una parte importante del resultado total. Y en 2010, aunque seguía habiendo una importante destrucción de empleo asociada a la propia contracción de la demanda agregada (con descensos en hostelería, servicios personales y servicio doméstico entre los más destacados), la pérdida atemperó su ritmo y se concentró de nuevo en la construcción y en las actividades más dependientes de su demanda.

La cuestión es que desde la segunda mitad de 2010, pero sobre todo en 2011, la economía parece afrontar una “segunda crisis”, producto de la delicada situación financiera y de los ajustes presupuestarios. El comienzo del ajuste fiscal en el año 2010

CUADRO II-4. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD* EN LA CRISIS
(Variaciones interanuales en miles de personas, cuartos trimestres y volumen de empleo final en 2011)

Ramas (CNAE 1993)	IV tr. 07/08	Ramas (CNAE 2009)			Var. interanual 4º tr.			Volumen empleo	
		08/09	09/10	10/11	10/11	IV tr. 2011			
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-36,5	A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-21,2	21,9	4,0	808,5			
B. Pesca	-5,8	B. Industrias extractivas	-0,6	-0,2	-7,4	39,4			
C. Industrias extractivas	-6,5	C. Industria manufacturera	-360,6	-54,6	-97,0	2.278,0			
D. Industrias manufactureras	-223,4	D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	3,7	3,1	-6,9	76,6			
E. Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	10,4	E. Suministro de agua, activ. de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	-4,3	-6,3	14,7	132,3			
F. Construcción	-558,5	F. Construcción	-378,0	-230,2	-295,6	1.276,9			
G. Comercio; reparación vehículos motor y artículos personales y de uso doméstico	2,2	G. Comercio al por mayor y al por menor; reparac. vehículos de motor y motocicletas	-258,0	37,6	-40,9	2.917,9			
H. Hostelería	-33,9	H Transporte y almacenamiento	-64,5	12,9	-64,8	868,7			
I. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	18,0	I. Hostelería	-34,5	-52,3	8,4	1.331,5			
J. Intermediación financiera	-24,5	J. Información y comunicaciones	-59,9	4,9	8,5	513,7			
K. Act. inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	11,1	K. Actividades financieras y de seguros	-9,2	-29,5	-11,7	434,9			
L. Adm. pública, defensa y seguridad social obligatoria	75,6	L. Actividades inmobiliarias	-29,9	0,3	18,1	99,8			
M. Educación	34,6	M. Actividades prof., científicas y técnicas	-20,8	-5,1	-15,9	825,1			
N. Actividades sanitarias y veterinarias; servicios soc.	114,7	N. Actividades administrativas y servicios aux.	-26,1	0,3	-28,3	871,4			
O. Otras activ. sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	17,4	O. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	67,8	52,2	-63,4	1.372,3			
P. Actividades de los hogares	-15,5	P. Educación	-6,9	6,5	2,7	1.184,8			
Q. Organismos extraterritoriales	0,5	Q. Activ. sanitarias y de servicios sociales	12,2	55,7	29,4	1.417,6			
Total	-620,1	R. Act. artísticas, recreativas y de entretenimiento	-14,5	21,3	-40,8	283,1			
		S. Otros servicios	-7,5	-52,1	48,5	403,3			
		T. Hogares como empleadores pers. doméstico y como productores bienes y serv. uso propio	0,7	-23,8	-65,5	665,9			
		U. Act. de organizaciones y org. extraterritoriales	1,1	0,1	3,0	5,9			
		Total	-1.211,0	-237,3	-600,9	17.807,5			
		41. Construcción de edificios	-246,1	-158,7	-172,4	514,9			
		42. Ingeniería civil	11,3	-34,9	-23,4	139,1			
		43. Actividades de construcción especializada	-143,3	-36,7	-99,7	622,9			

* La rama F, construcción, se desglosa al final del cuadro (en cursiva y tras el total por ramas) en sus subramas de actividad: construcción de edificios, ingeniería civil y actividades de construcción especializada.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

determinó, por ejemplo, el parón en la obra civil, que supuso la pérdida, también con datos EPA, de 35.000 empleos. Pese a ello, en ese momento y hasta la primera mitad de 2011, con una buena marcha exportadora que favorecía la recuperación industrial y con un buen panorama turístico, derivado de la recuperación de las principales economías europeas y de la situación en el Norte de África, parecía que las perspectivas iban aclarándose.

Pero solo, como antes se dijo, para esfumarse en el verano, con el recrudecimiento de las turbulencias monetarias y las mayores exigencias de ajuste fiscal en la zona euro. Y así, en los datos EPA de variación interanual en el cuarto trimestre 2011 ya irrumpe la destrucción de empleo público, con 63.000 ocupados menos en la rama de administración pública, y vuelve a empeorar el sector privado: 97.000 ocupados menos en industrias manufactureras, 296.000 menos en construcción (donde se pierden otros 23.000 empleos en la obra civil), 63.000 menos en transporte, 40.000 menos en comercio, 41.000 menos en artísticas, recreativas y entretenimiento, 66.000 menos en hogares. Un panorama que sugiere que la crisis es general en el empleo.

No obstante, en 2011 el empleo todavía creció, siempre según la EPA, en 9 de las 22 ramas a un dígito de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE).

El empleo todavía creció en algunas actividades económicas

En algunas, como la hostelería, el crecimiento fue débil, apenas un 0,6 por 100, aportando menos de 10.000 ocupados al lado positivo del año; pero en otras ramas el crecimiento fue más robusto, destacando el caso de otros servicios, con cerca de 50.000 ocupados más (un 13,7 por 100)

y las actividades sanitarias, con casi 30.000 más (un 2,1 por 100). Son resultados modestos, pero conviene no olvidar que se producen en una coyuntura y con unas perspectivas muy negativas, lo que refuerza su valor como indicadores de esa solidez de una parte (nada desdeñable, por cierto) de nuestra economía.

La serie de afiliación por actividades a dos dígitos de la CNAE 2009 que proporciona el Ministerio de Empleo y Seguridad Social permite ver con mayor detalle estas dos circunstancias (cuadro II-5), es decir: por un lado, la presencia de un conjunto de actividades donde la evolución del empleo desde 2007 ha sido positiva (y de algunas otras donde se ha producido un descenso mucho más limitado que el del promedio, lo que no es poco dentro del panorama actual); y por otro lado el empeoramiento general en el último año, incluidas bastantes de esas actividades algo menos afectadas hasta entonces.

La afiliación en algunas industrias está resistiendo mejor la crisis

En algunas, como la hostelería, el crecimiento fue débil, apenas un 0,6 por 100, aportando menos de 10.000 ocupados al lado positivo del año; pero en otras ramas el crecimiento fue más robusto, destacando el caso de otros servicios, con cerca de 50.000 ocupados más (un 13,7 por 100)

y las actividades sanitarias, con casi 30.000 más (un 2,1 por 100). Son resultados modestos, pero conviene no olvidar que se producen en una coyuntura y con unas perspectivas muy negativas, lo que refuerza su valor como indicadores de esa solidez de una parte (nada desdeñable, por cierto) de nuestra economía.

CUADRO II-5. AFILIADOS EN ALTA POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2011 Y EVOLUCIÓN 2007-2011
(Ramas CNAE 2009 a dos dígitos, media anual de datos a fin de cada mes)

	Media años (media datos fin cada mes)					
	2011		Var. 2007/2010		Var. 2010/2011	
	miles	%	miles	%	miles	% (var. % dic.)
Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)						
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1.188.912	4,5	51.610	-11,474	-1,0	-0,3
01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	1.125.117	4,8	52.211	-6.998	-0,6	0,3
02. Silvicultura y explotación forestal	21.662	19,4	4.004	-2.963	-12,0	-25,2
03. Pesca y acuicultura	42.133	-9,5	-4.605	-1.514	-3,5	-2,2
B. Industrias extractivas	30.762	-24,4	-10.616	-2.064	-6,3	-7,0
05. Extracción de antracita, hulla y lignito	6.127	-24,0	-2.188	-787	-11,4	-9,7
06. Extracción de crudo de petróleo y gas natural	138	-4,2	-6	-2	-1,4	2,3
07. Extracción de minerales metálicos	1.820	31,4	366	288	18,8	22,2
08. Otras industrias extractivas	20.972	-28,1	-8.837	-1.695	-7,5	-9,7
09. Actividades de apoyo a las industrias extractivas	1.706	3,2	49	131	8,3	11,3
C. Industria manufacturera	2.010.580	-17,6	-442.168	-63.982	-3,1	-3,7
10. Industria de la alimentación	334.881	-4,3	-15.165	-716	-0,2	-0,6
11. Fabricación de bebidas	49.147	-9,4	-5.253	-1.415	-2,8	-2,4
12. Industria del tabaco	2.713	-30,6	-1.250	-117	-4,1	-4,8
13. Industria textil	45.329	-23,3	-14.093	-933	-2,0	-3,2
14. Confeción de prendas de vestir	56.532	-32,5	-29.338	-4.384	-7,2	-7,7
15. Industria del cuero y del calzado	36.506	-25,1	-11.437	2.304	6,7	6,2
16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	71.059	-30,7	-33.954	-5.548	-7,2	-8,7
17. Industria del papel	43.667	-11,9	-6.019	-956	-2,1	-2,8
18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	79.622	-17,4	-17.620	-3.828	-4,6	-5,3
19. Coquerías y refino de petróleo	9.382	-9,8	-1.006	172	1,9	0,9
20. Industria química	86.220	-9,4	-9.042	-596	-0,7	-1,0
21. Fabricación de productos farmacéuticos	41.625	-3,2	-1.414	-1.249	-2,9	-2,3
22. Fabricación de productos de caucho y plásticos	93.202	-17,7	-20.375	-1.627	-1,7	-3,3
23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	121.796	-31,8	-61.696	-10.575	-8,0	-9,3
24. Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	92.119	-19,8	-23.997	-4.860	-5,0	-5,0
25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	256.297	-21,2	-72.166	-12.249	-4,6	-5,3

CUADRO II-5. AFILIADOS EN ALTA POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2011 Y EVOLUCIÓN 2007-2011 (Continuación)
(Ramas CNAE 2009 a dos dígitos, media anual de datos a fin de cada mes)

	Media años (media datos fin cada mes)				Var. 2007/2010		Var. 2010/2011	
	2011	miles	%	miles	%	miles	%	
					(var. % dic.)			
Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)								
26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	35.164	4.306	14,2	551	1,6	551	-0,4	
27. Fabricación de material y equipo eléctrico	55.637	2.137	3,7	-3.985	-6,7	-3.985	-7,2	
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	122.259	-42.334	-25,2	-3.618	-2,9	-3.618	-3,0	
29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	146.862	-23.934	-13,9	-1.175	-0,8	-1.175	-2,2	
30. Fabricación de otro material de transporte	52.757	-3.129	-5,4	-2.160	-3,9	-2.160	-2,4	
31. Fabricación de muebles	76.576	-35.912	-29,7	-8.269	-9,7	-8.269	-10,8	
32. Otras industrias manufactureras	30.710	-1.767	-5,4	-60	-0,2	-60	-0,5	
33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo	70.519	-17.713	-20,4	1.311	1,9	1.311	-0,7	
D(35). Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	39.754	-1.168	-2,9	-6	0,0	-6	0,2	
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	138.194	7.167	5,4	-652	-0,5	-652	-1,4	
36. Captación, depuración y distribución de agua	40.890	1.130	2,8	-475	-1,1	-475	-0,6	
37. Recogida y tratamiento de aguas residuales	5.241	421	10,1	634	13,8	634	5,1	
38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	90.696	5.379	6,2	-912	-1,0	-912	-2,2	
39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	1.367	237	23,0	100	7,9	100	8,2	
F. Construcción	1.355.074	-1.038.800	-40,2	-190.734	-12,3	-190.734	-15,1	
41. Construcción de edificios	514.692	-459.206	-42,9	-96.052	-15,7	-96.052	-19,1	
42. Ingeniería civil	79.858	-87.343	-47,5	-16.605	-17,2	-16.605	-19,4	
43. Actividades de construcción especializada	760.524	-492.251	-37,0	-78.077	-9,3	-78.077	-11,9	
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.025.680	-248.770	-7,6	-13.396	-0,4	-13.396	-1,0	
44. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	317.331	-32.610	-9,1	-8.266	-2,5	-8.266	-3,0	
45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	903.025	-94.484	-9,4	-4.077	-0,4	-4.077	-0,7	
46. Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.805.324	-121.677	-6,3	-1.053	-0,1	-1.053	-0,8	
H. Transporte y almacenamiento	839.757	-72.644	-7,8	-14.657	-1,7	-14.657	-2,0	
49. Transporte terrestre y por tubería	557.319	-72.174	-11,2	-13.432	-2,4	-13.432	-3,1	
50. Transporte marítimo y por vías navegables interiores	11.601	-907	-7,0	-351	-2,9	-351	-4,5	
51. Transporte aéreo	36.347	-3.941	-9,8	-79	-0,2	-79	-0,3	

CUADRO II-5. AFILIADOS EN ALTA POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2011 Y EVOLUCIÓN 2007-2011 (Continuación)
(Ramas CNAE 2009 a dos dígitos, media anual de datos a fin de cada mes)

	Media años (media datos fin cada mes)					
	2011		Var. 2007/2010		Var. 2010/2011	
	miles	%	miles	%	miles	% (var. % dic.)
Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)						
52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte	170.530	3.367	2,0	1.063	0,6	0,2
53. Actividades postales y de correos	63.960	1.009	1,6	-1.858	-2,8	0,9
I. Hostelería	1.292.158	-10.119	-0,8	15.399	1,2	0,8
55. Servicios de alojamiento	261.132	16.090	6,6	1.945	0,8	-0,2
56. Servicios de comidas y bebidas	1.031.026	-26.209	-2,5	13.454	1,3	1,1
J. Información y comunicaciones	426.425	12.575	3,1	5.091	1,2	0,5
58. Edición	69.043	-18.770	-20,4	-4.016	-5,5	-8,7
59. Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical	38.527	-2.350	-5,5	-2.154	-5,3	-9,9
60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión	26.482	-973	-3,5	-254	-1,0	0,5
61. Telecomunicaciones	90.048	751	0,8	33	0,0	-1,4
62. Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	177.015	26.863	19,2	10.432	6,3	7,7
63. Servicios de información	25.309	7.054	41,0	1.050	4,3	1,8
K. Actividades financieras y de seguros	416.326	-4.895	-1,1	-16.171	-3,7	-2,9
64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	265.016	-5.364	-1,9	-15.799	-5,6	-4,6
65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	61.583	-5.303	-7,8	-793	-1,3	-1,5
66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	89.728	5.772	6,9	421	0,5	1,1
L. (68) Actividades inmobiliarias	94.787	-29.015	-23,6	1.010	1,1	0,0
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	845.688	-16.940	-2,0	-3.340	-0,4	-0,5
69. Actividades jurídicas y de contabilidad	277.258	-20.263	-6,7	-2.788	-1,0	-1,2
70. Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	70.388	-1.012	-1,5	1.623	2,4	1,5
71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	217.068	-22.866	-9,1	-10.872	-4,8	-4,6
72. Investigación y desarrollo	70.512	16.194	31,4	2.779	4,1	6,3
73. Publicidad y estudios de mercado	109.506	-6.853	-5,9	-613	-0,6	-1,4
74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	82.213	16.127	26,8	5.899	7,7	5,5
75. Actividades veterinarias	18.742	1.732	10,6	632	3,5	3,3
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	1.183.817	-108.101	-8,3	-8.058	-0,7	-2,1

CUADRO II-5. AFILIADOS EN ALTA POR RAMA DE ACTIVIDAD EN 2011 Y EVOLUCIÓN 2007-2011 (Continuación)
(Ramas CNAE 2009 a dos dígitos, media anual de datos a fin de cada mes)

	Media años (media datos fin cada mes)				Var. 2007/2010		Var. 2010/2011	
	2011	miles	%	miles	%	miles	% (var. % dic.)	
Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)								
77. Actividades de alquiler	149.887	-103.271	-37,8	-19.707	-11,6	-19.707	-11,6	-9,6
78. Actividades relacionadas con el empleo	119.577	735	0,6	1.804	1,5	1.804	1,5	-5,5
79. Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos	52.920	-4.975	-8,4	-1.243	-2,3	-1.243	-2,3	-1,2
80. Actividades de seguridad e investigación	124.215	-7.236	-5,5	-792	-0,6	-792	-0,6	-0,8
81. Servicios a edificios y actividades de jardinería	537.633	-22.972	-4,1	-1.924	-0,4	-1.924	-0,4	-1,7
82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	199.585	29.618	19,0	13.804	7,4	13.804	7,4	3,3
O. (84) Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.066.244	19.541	1,8	-17.101	-1,6	-17.101	-1,6	-4,0
(85) Educación	736.664	48.161	7,1	10.489	1,4	10.489	1,4	3,4
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.523.858	293.728	25,1	57.775	3,9	57.775	3,9	2,4
86. Actividades sanitarias	960.177	97.078	11,4	12.361	1,3	12.361	1,3	0,9
87. Asistencia en establecimientos residenciales	214.523	38.065	22,6	8.170	4,0	8.170	4,0	2,0
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	349.158	158.585	103,4	37.243	11,9	37.243	11,9	7,0
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	246.140	-26	0,0	-55	0,0	-55	0,0	-1,0
90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos	50.984	479	0,9	-682	-1,3	-682	-1,3	-2,0
91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	15.667	145	0,9	-194	-1,2	-194	-1,2	-1,9
92. Actividades de juegos de azar y apuestas	33.139	-1.060	-3,0	-1.519	-4,4	-1.519	-4,4	-6,3
93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	146.350	410	0,3	2.339	1,6	2.339	1,6	0,7
S. Otros servicios	520.043	-40.144	-7,0	-9.915	-1,9	-9.915	-1,9	-2,0
94. Actividades asociativas	149.121	-6.531	-4,0	-6.581	-4,2	-6.581	-4,2	-4,4
95. Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	98.190	-20.784	-16,6	-5.910	-5,7	-5.910	-5,7	-5,2
96. Otros servicios personales	272.732	-12.829	-4,5	2.575	1,0	2.575	1,0	0,5
T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio	339.801	20.616	6,5	2.892	0,9	2.892	0,9	1,1
97. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	339.801	20.616	6,5	2.892	0,9	2.892	0,9	1,1

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

Así, en esta mayor desagregación se observa que el descenso del empleo en la industria manufacturera es todavía más general en 2011 que en los tres años anteriores, pero mantiene algunas excepciones, como la fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos (que no ha dejado de crecer), y la industria del calzado (que muestra un notable repunte en la afiliación en 2011). Además, algunas actividades de notable importancia en el tejido industrial español muestran pérdidas de afiliación en 2011 mucho más pequeñas que el conjunto, y en general parecen estar resistiendo mejor la crisis. Entre ellas cabe destacar la energía, las actividades de la química y conexas (con la excepción de la farmacia, que ha perdido en 2011 casi tanto empleo como en los tres años anteriores juntos), la rúbrica de otras industrias manufactureras (en la que se clasifican, entre otras, las industrias jugueteras) y, sobre todo, la alimentación.

En algunas de estas ramas se encuentran buenos ejemplos de una estrategia competitiva exitosa, basada en una creciente componente tecnológica y —sobre todo— de innovación, tanto en productos como en procesos y en organización de la producción (y la distribución), así como en una creciente apertura e internacionalización de las actividades, con una fuerte vocación exportadora. Estos ejemplos presentan un alcance sin duda limitado, pero operan, como se acaba de decir, en actividades importantes dentro de la estructura industrial española, por el valor añadido y el empleo que aportan, y por su implantación territorial; pero también por su carácter impulsor, vía demanda, de otras industrias y de actividades de servicios avanzados.

La nueva extensión y generalización de la crisis en 2011 se ilustra también con claridad, fuera ya de las manufacturas, con el empleo de la rama ambiental, cuyas mayores actividades (agua y gestión de residuos), habían mantenido un saldo positivo en el empleo desde 2007, pero que en 2011 presentan uno negativo, aunque desde luego más ligero que el promedio. Estas actividades tienen una estrecha conexión con el sector público (especialmente en el nivel local); dependen de su demanda y ello explicaría, en el contexto de las mayores exigencias de ajuste, su comportamiento en el último año.

Entrando ya en los servicios, también es visible ese doble sentido que antes se indicó: por un lado, junto al importante descenso del empleo en la rama de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria, que perdió en 2011 más de 17.000 afiliados (casi tantos como había creado en los tres años anteriores), se observa la ralentización del crecimiento en la rama de hogares y en un conjunto bastante heterogéneo de pequeñas ramas de servicios diversos; pero por otro lado todavía hubo 21 actividades de servicios donde la afiliación aumentó en este año. En ellas, además, pueden verse tres grandes líneas. En primer lugar están las actividades de servicios privados a las personas, en las que cabe incluir en primer lugar la industria turística, con los servicios de alojamiento y de comidas y bebidas (ramas 55 y 56); por otro lado, las de servicio público (con independencia de que su provisión

Servicios: un panorama diverso

sea pública o privada), en las que destacan la educación (rama 85), la sanidad (86) y la asistencia en residencias (87); y en tercer lugar, las ramas más asociadas a los servicios avanzados a empresas, desde la rama 52, almacenamiento y actividades anexas al transporte (lo que se conoce más habitualmente como logística), a la rama 72, investigación y desarrollo, pasando por la programación, consultoría informática y actividades relacionadas (rama 62), o las actividades de consultoría estratégica y en gestión de empresas (rama 70).

Tanto en industria como en servicios (y cabría extender esta afirmación al sector primario), estas actividades son, además, parte de una estructura productiva dinámica, competitiva, innovadora (en productos o servicios y en procesos productivos, pero también en organización y gestión de la producción). Una estructura cuyo crecimiento estuvo lamentablemente lastrado por el influjo de la burbuja especulativa. Pero no completamente anulado. Por eso antes se recordaba la pervivencia de un tejido productivo sano, capaz de impulsar una sólida recuperación. España es una potencia turística, es competitiva en varias producciones agrarias, tienen un amplio potencial de desarrollo en servicios a las personas y a las empresas; y compite con éxito en algunas producciones manufactureras. No se trata de esconder tras estas afirmaciones el bien sombrío panorama actual; se trata solo de recordar que el desarrollo económico español de los últimos 30 o 35 años no fue un espejismo. Y que el problema es sobre todo de demanda, no de oferta.

De todas estas cuestiones ha dado cuenta el Informe 2/2012 del CES, sobre la Internacionalización de la empresa española como factor de competitividad. En este Informe se recuerda que la evolución del sector exterior en la crisis está permitiendo corregir la elevada necesidad de financiación alcanzada por la economía española durante la etapa expansiva, y amortiguar en parte la brusca caída de la demanda interna. Evidentemente, el sector exterior muestra importantes debilidades respecto a los países de su entorno, como son un menor grado de apertura comercial y una todavía inferior cuota de mercado, las cuales responden a una baja propensión a exportar y una elevada propensión a importar, relacionadas a su vez con la especialización productiva, las características del tejido empresarial, así como con el destino geográfico de las exportaciones. Pero la cuota española de exportación de mercancías prácticamente no ha disminuido, especialmente la de los productos agrícolas, alimentación, prendas de vestir y vehículos, mostrando un comportamiento más favorable que el de las principales economías desarrolladas; por eso se señala el buen comportamiento mostrado por la cuota de mercado española en el comercio mundial en los últimos años, y se subraya que se ha producido no solo a pesar de la crisis, sino también del aumento de la competencia derivado del auge de los países emergentes. A la cuestión clave de cómo hacer más generales estas estrategias exitosas se dirigen las propuestas que formula el citado Informe 2/2012 del CES⁹.

9. Véanse estas propuestas en el capítulo 5 del Informe, páginas 73 a 83.

Antes se dijo que la menor demanda pública, en concreto local, explicaría el comportamiento en 2011 de ciertas actividades dependientes de ella. Esto es quizá extensible a la educación, pero no a las ramas de sanidad y servicios sociales, pese a su relación con el sector público.

El impacto de la menor demanda pública

Los microdatos de la EPA permiten apreciar, por otro lado (cuadro II-6), que el empleo en educación recogió un descenso del 0,7 por 100 en el sector público, equivalente

CUADRO II-6. EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2010-2011

Ramas CNAE 2009	Sector público (asalariados)		Var. 2010-2011		Sector privado (todos los ocupados)		Var. 2010-2011	
	2010	2011	Miles	%	2010	2011	Miles	%
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	*	*			795,6	799,4	3,9	0,5
B. Industrias extractivas	*	*			44,5	36,7	-7,8	-17,6
C. Industria manufacturera	*	*			2.368,4	2.267,7	-100,7	-4,3
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	*	*			83,5	75,9	-7,6	-9,1
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	16,0	17,7	1,7	10,8	101,6	114,6	13,1	12,9
Agua (36 y 37)	11,8	10,8	-1,1	-9,0	38,1	33,8	-4,3	-11,2
Residuos (38 y 39)	*	*			58,3	73,2	14,9	25,5
F. Construcción	*	*			1.560,6	1.271,6	-288,9	-18,5
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	*	*			2.957,1	2.915,0	-42,1	-1,4
H. Transporte, almacenamiento y auxiliares, servicios postales	145,0	132,9	-12,1	-8,4	788,5	735,8	-52,7	-6,7
Transporte y almacenamiento (49 a 52)	75,4	73,0	-2,4	-3,2	737,5	686,4	-51,1	-6,9
Servicios postales (53)	69,6	59,9	-9,7	-13,9	51,0	49,4	-1,5	-3,0
I. Hostelería	*	*	1.317,5	1.324,4	6,8	0,5		
J. Información y comunicaciones	21,1	18,7	-2,4	-11,5	484,0	495,0	11,0	2,3
K. a L. Financieras, seguros, inmobiliarias, profesionales, administrativas	49,3	57,7	8,4	17,1	2.219,7	2.173,5	-46,1	-2,1
Actividades de I+D (72)	19,0	24,6	5,6	29,3	39,0	36,6	-2,4	-6,0
O. Administración pública y defensa; Seguridad social obligatoria	1.396,2	1.345,9	-50,3	-3,6	39,5	26,4	-13,1	-33,1
P. Educación	767,9	762,5	-5,5	-0,7	414,1	422,3	8,2	2,0
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	690,8	721,0	30,2	4,4	697,4	696,6	-0,8	-0,1
Sanitarias (86)	583,3	595,2	11,9	2,0	322,0	345,3	23,2	7,2
Servicios sociales (87 y 88)	107,5	125,8	18,3	17,0	375,4	351,3	-24,1	-6,4
R. a T. Resto ramas	45,2	41,7	-3,5	-7,7	1.367,7	1.316,4	-51,3	-3,8
Bibliotecas, museos (91)	21,6	17,3	-4,3	-19,9	15,3	16,5	1,2	7,9
Deportivas (93)	13,8	11,4	-2,4	-17,6	124,9	117,9	-6,9	-5,6

* Datos muy pequeños, susceptibles de acusar fuertes errores muestrales y por tanto con una baja significación estadística.
Fuente: explotación propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

a 5.500 personas sobre un total de 768.000; en cambio, aumentó en el sector privado un 2 por 100, 8.200 personas sobre un total de 414.000. Pero en los servicios sociales ocurrió lo contrario, y el empleo aumentó en el sector público en 18.300 personas (nada menos que un 17 por 100), mientras que se redujo en 24.100 personas (un 6,4 por 100) en el sector privado. La sanidad, por su parte, creció en el sector público, con un 2 por 100 más asalariados que en 2010, es decir, 12.000 personas más en un total de 583.000; y tuvo un importante aumento, un 7,2 por 100, en el sector privado, con 32.000 nuevos asalariados en un total que se eleva ahora a 345.000 personas.

Así pues, los datos de empleo no parecen traslucir un sentido claro en lo relativo a la relación entre el recorte presupuestario de 2011, incluido el ajuste adicional de la segunda mitad del año, y el empleo, público y privado en esas tres actividades. Quizá no esté de más recordar, a propósito de ellos, que se trata de una cuestión compleja: una cosa es la demanda pública y otra la demanda total, pública y privada, que tengan estos servicios; también es otra cosa la oferta, pública y privada; y aún también lo es el empleo en cada una de ellas. La actividad dependerá del tamaño de esas dos demandas, y también del carácter sustitutivo o complementario que presenten ambas. Las ofertas, a su vez, dependerán de ese tamaño y de otros factores económicos subyacentes a las decisiones de la inversión, desde las expectativas sobre volumen y solvencia de la demanda hasta las conexiones entre la demanda pública y la oferta pública y privada.

Lo indudable, porque es directo, es que el ajuste redujo la rama de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria (en 50.000 personas, de acuerdo con esos microdatos de la EPA), la educación pública y algunos volúmenes pequeños pero significativos de empleo público en otras ramas, como son la captación, depuración y distribución de agua (que se redujo un 11,8 por 100), el transporte (con un descenso del 3,2 por 100) y las actividades postales (con 9.700 personas menos, un 13,9 por 100). En cambio, aumentó el empleo público no solo en sanidad y en servicios sociales, sino también en las actividades de I+D, con 5.600 personas más en un total que asciende ya a 25.000 asalariados del sector público.

La generalización de la crisis no se hizo tan evidente en las pérdidas de empleo, al final del año, en las comunidades autónomas. Dos de ellas (Cantabria y Aragón) mantuvieron su volumen de empleo respecto del año anterior y en el País Vasco, Canarias y Galicia las pérdidas fueron mucho más moderadas que en el promedio; en el otro extremo, tres comunidades perdieron empleo a un ritmo significativamente mayor que el promedio: Extremadura, con un descenso interanual del 6,7 por 100 en el cuarto trimestre, Madrid, con un 5,3 por 100, y Cataluña, con un 4 por 100. Esta evolución resulta, por otra parte, algo diferente de la que reflejaron los datos recogidos en el capítulo I sobre la evolución del PIB regional. En Cataluña y en Madrid se dieron ligeros crecimientos de este indicador (algo por debajo del 1 por 100 en ambos casos) junto con pérdidas considerables

*Perspectiva territorial:
descensos generalizados
del empleo*

de empleo (incluso en media anual, del orden del 2 por 100); en Baleares, alentado por el sector turístico, el aumento del PIB se cifró en un 1,8 por 100, pero el empleo retrocedió, tanto en media anual (-2,1 por 100) como en el cuarto trimestre (3,4 por 100). En cambio en Canarias, donde el PIB creció un 2,1 por 100, también a impulso de la mejor situación del turismo, sí se obtuvo un pequeño aumento del empleo por este factor, que se tradujo en un 0,8 por 100 de incremento en la media anual, aunque ya al cierre del año la variación respecto de 2010 se tornó negativa, con un descenso del 1 por 100. En Navarra, el País Vasco y Castilla y León, con aumentos del PIB del 1,5 por 100 en la primera y del 1,3 por 100 en las dos últimas, el empleo retrocedió en media anual cerca del 1 por 100 en los tres casos (algo más pronunciadamente en Castilla y León), y por supuesto de manera más acusada al final del año.

Es también interesante atender a la composición por actividades de esta evolución del empleo en las comunidades autónomas, que recoge variaciones muy significativas entre regiones, salvo en el caso de la construcción, donde los descensos fueron uniformemente elevados. La industria retrocedió un 7,5 por 100 en Cataluña, con 45.300 empleos menos (en datos del cuarto trimestre), una pérdida mucho mayor que en el resto de las comunidades autónomas, y en especial más alta que en otras regiones de buen nivel industrial, como el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Galicia y la Comunidad de Madrid (en esta última el empleo apenas retrocedió en 4.000 personas en la industria); las actividades de servicios de comercio, hostelería y transporte¹⁰ retrocedieron en cambio muy fuertemente en ese último caso (con 97.800 ocupados menos), mientras que las pérdidas fueron ligeras en las otras, y especialmente en Cataluña, donde solo supusieron 5.800 ocupados menos; esta misma variabilidad se observa, por último, en el conjunto de ramas de servicios públicos (administración pública, sanidad y servicios sociales y educación) con descensos pronunciados en algunos casos, singularmente Extremadura y Madrid (con 22.600 ocupados menos en esta rama, que supuso cerca del 15 por 100 del total de las pérdidas de empleo en la región).

De todas formas, estas diferencias en el año no merman las dos grandes tendencias que ha provocado la crisis en el panorama de los mercados de trabajo regionales, que son, por un lado, descensos del empleo y, por otro lado, aumentos del paro tales que se han ampliado en los dos casos, y con fuerza, las distancias entre las regiones. Y ello es absolutamente coincidente con lo que se observa en la dispersión en los niveles regionales de PIB per cápita, que descendió hasta 2007 y desde entonces no ha dejado de crecer (gráfico I-2).

La crisis ha vuelto a abrir la brecha en empleo y paro entre las CCAA

10. Esta agrupación de datos de la EPA responde a la necesidad de contar con tamaños suficientes para garantizar un nivel aceptable de significación estadística de los resultados muestrales obtenidos. Esto impide atender al panorama territorial en ramas de servicios importantes en el total nacional, como la intermediación financiera, información y comunicaciones, y las dos ramas de servicios más centrados en la empresa (actividades profesionales, científicas y técnicas; la primera, y actividades administrativas y servicios auxiliares la segunda, en la terminología de la CNAE 2009).

Lo más destacado de la perspectiva territorial en la evolución del empleo en la crisis es que ninguna comunidad llega ahora al 70 por 100 en tasas de empleo (cuando en 2007 había cinco comunidades por encima de ese valor¹¹ y otras dos se situaban a poca distancia), hay ya ocho bastante por debajo del 60 por 100, cuatro por debajo del 55 por 100 y, peor aún, dos por debajo del 50 por 100. Pero esta evolución también muestra que las mayores pérdidas han tendido a darse en las regiones que partían de tasas más bajas. Porque, sobre todo en los casos extremos, es visible que se sigue un patrón de pérdidas más fuertes en las que estaban relativamente más retrasadas antes de la crisis: las dos comunidades autónomas donde las tasas de empleo de 16 a 64 años eran en 2007 todavía inferiores al 60 por 100 (Andalucía y Extremadura), son las que recogen, en el total del cuatrienio, mayores descensos relativos en este indicador; en el otro extremo, regiones con una tasa superior al 70 por 100 en el primer año han tenido descensos relativos bastante más moderados.

En lo que respecta a la evolución concreta en 2011, los descensos más pronunciados, bastante por debajo del promedio de las comunidades autónomas, se dieron en Extremadura y Madrid (en ambos casos con pérdidas de más de 3 puntos en las tasas de empleo en cuartos trimestres), aunque también fueron más fuertes que esa media en Baleares, Andalucía y Cataluña. En cambio, en Aragón y en Cantabria se produjo un ligero avance en este indicador (de dos décimas en ambos casos) y en el País Vasco se mantuvo el mismo valor que en 2010.

Por otro lado, la composición sectorial de la crisis se hace bien visible en la evolución de las tasas de empleo en algunos otros casos, en especial en el Mediterráneo, con descensos tan fuertes en las tasas de empleo regionales como para situarse ahora en posiciones bajas de la tabla, lejos de las que tenían en los años del gran auge. Así por ejemplo Murcia ha pasado del 66,1 al 54,8 por 100 en su tasa de empleo y está ahora en el puesto 14 de 17, es decir, es la cuarta más baja, cuando en 2007 había logrado avanzar a un tramo intermedio, y ocupaba el undécimo lugar. Lo mismo ocurre con la Comunidad Valenciana y con Baleares, que han retrocedido 3 puestos cada una en el *ranking* regional de tasas de empleo, con valores en 2011 del 55,7 y el 57,4 por 100, respectivamente, frente a un 67,2 y un 68 por 100 en 2007.

El comportamiento de las tasas de paro ha sido todavía más divergente. En 2007 había dos regiones con tasas más elevadas, del orden del 15 por 100 (Andalucía y Extremadura, con un 14,1 y un 14,8 por 100), y el resto se situaba en una horquilla aproximada de entre el 10 y el 5 por 100. Ahora hay dos regiones por encima del 30 por 100 (Andalucía y Canarias), nada menos que otras cinco por encima o rozando el 25 por 100 y un abanico amplio de tasas en el resto de los casos, pero solo dos de ellos por debajo del 15 por 100 (el País Vasco y Navarra).

11. Que era el objetivo europeo de referencia para 2010 en la EEE.

CUADRO II-7. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2011

(Porcentajes, población de 16 a 64 años, cuartos trimestres)

Comunidades autónomas	Tasas de empleo						
	Porcentajes (16-64 años)					Variación en puntos	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-11	2010-11
Andalucía	58,8	55,0	51,8	50,9	49,1	-9,7	-1,9
Aragón	72,1	69,1	65,6	62,8	63,0	-9,1	0,2
Asturias	61,1	61,9	58,1	56,4	55,5	-5,6	-0,9
Baleares	68,0	66,5	61,5	59,6	57,4	-10,7	-2,2
Canarias	62,7	56,3	53,7	51,9	51,0	-11,7	-0,9
Cantabria	67,4	65,0	61,4	59,7	59,9	-7,5	0,2
Castilla y León	66,2	64,2	61,9	61,6	60,8	-5,4	-0,8
Castilla-La Mancha	65,2	61,1	58,3	57,4	55,8	-9,4	-1,6
Cataluña	72,2	68,9	63,8	63,9	62,0	-10,3	-1,9
Comunidad Valenciana	67,2	64,1	58,0	57,2	55,7	-11,5	-1,5
Extremadura	57,9	55,9	53,4	53,1	49,5	-8,4	-3,5
Galicia	65,2	65,3	62,5	60,5	59,9	-5,3	-0,6
Madrid	71,6	70,0	66,5	66,6	63,4	-8,3	-3,2
Murcia	66,1	62,1	56,1	56,3	54,8	-11,4	-1,5
Navarra	71,8	69,2	66,8	66,2	64,8	-7,0	-1,4
País Vasco	68,8	67,5	64,5	66,1	66,1	-2,7	0,0
La Rioja	70,6	68,3	65,3	63,4	61,9	-8,7	-1,5
Ceuta	49,4	54,9	47,2	47,1	48,7	-0,7	1,5
Melilla	55,6	48,6	47,0	46,5	44,9	-10,7	-1,5
Total nacional	66,5	63,8	59,9	59,2	57,6	-9,0	-1,7
<i>Promedio CCAA</i>	<i>66,7</i>	<i>64,1</i>	<i>60,5</i>	<i>59,6</i>	<i>58,3</i>	<i>-8,4</i>	<i>-1,3</i>

Comunidades autónomas	Tasas de paro						
	Porcentajes (16-64 años)					Variación en puntos	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-11	2010-11
Andalucía	14,1	21,9	26,4	28,5	31,4	17,3	2,9
Aragón	5,1	9,6	13,3	16,1	17,0	11,8	0,8
Asturias	8,1	10,0	14,3	16,7	19,1	10,9	2,3
Baleares	9,1	12,3	19,7	22,4	25,4	16,3	3,1
Canarias	11,1	21,3	27,1	29,1	31,2	20,1	2,1
Cantabria	4,7	9,0	12,7	15,0	16,1	11,5	1,1
Castilla y León	7,0	11,3	14,3	15,9	17,3	10,2	1,4
Castilla-La Mancha	8,0	15,0	19,4	21,4	24,6	16,6	3,1
Cataluña	6,7	11,9	17,2	18,2	20,7	14,0	2,5
Comunidad Valenciana	9,1	14,9	22,6	23,0	25,5	16,5	2,5
Extremadura	14,8	18,0	21,4	24,0	28,6	13,9	4,6
Galicia	7,6	9,8	13,0	15,8	18,4	10,9	2,6
Madrid	6,4	10,2	14,8	15,9	18,7	12,2	2,8
Murcia	8,3	15,6	22,6	25,1	26,8	18,6	1,8
Navarra	4,3	8,2	10,6	11,7	13,9	9,6	2,2
País Vasco	5,8	8,4	11,8	10,9	12,7	6,9	1,8
La Rioja	5,7	9,8	13,7	15,8	18,8	13,1	3,0
Ceuta	19,3	16,5	25,1	24,9	29,4	10,2	4,5
Melilla	17,7	17,0	22,0	26,2	28,4	10,6	2,2
Total nacional	8,7	14,0	18,9	20,5	23,0	14,3	2,6
<i>Promedio CCAA</i>	<i>8,0</i>	<i>12,8</i>	<i>17,3</i>	<i>19,2</i>	<i>21,5</i>	<i>13,6</i>	<i>2,4</i>

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En lo que respecta a la evolución en 2011, es visible la fuerza con que han crecido las tasas de paro casi en todas partes, con pocos casos (Aragón, Cantabria) de incremento más moderado, significativamente inferior a la media. En otras, en cambio (como el País Vasco), la evolución del paro en 2011 ha sido peor que en el trienio anterior.

Tanto en la perspectiva sectorial como en la regional se ha explicado que quizá el rasgo más notable de la situación en 2011 es su agravamiento, con una pérdida de em-

Las mayores caídas del empleo se dieron entre los jóvenes

pleo mayor que en 2010 y un fuerte aumento del paro, pero también su generalización, su extensión a actividades y regiones hasta ahora relativamente menos afectadas. Pero esto no alcanza a la distribución de la crisis en la perspectiva de las personas, de los grupos de personas más afectados por ella: el descenso del empleo fue más fuerte, como en todos los años anteriores, entre los extranjeros y en los varones. Y siguió concentrándose en los jóvenes.

Así, en los datos de 2011 (gráfico II-9) las caídas más pronunciadas, tanto en porcentaje como en número de empleos perdidos, se volvieron a asociar con la población activa más joven. El 27 por 100 de los empleos perdidos (en términos interanuales) en el cuarto trimestre de 2011 corresponde a personas de menos de 25 años de edad; si se recoge a los que tenían de 25 a 29 años en este cálculo, el impacto de las pérdidas de empleo en el conjunto se eleva al 52 por 100. En el otro extremo, los tres grupos quinquenales de edad comprendidos en el tramo de 50 a 64 años lograron aumentar su volumen de ocupación, con porcentajes de crecimiento del 1,1, el 2,3 y el 3,1 por 100, respectivamente.

Lo mismo ocurre cuando se atiende a todo el periodo de la crisis, con un 34 por 100 de las pérdidas de empleo concentradas en el grupo de 16 a 24 años de edad, y un 32 por 100 en el siguiente grupo quinquenal, lo que hace un total del 66 por 100. Sin duda el grueso de la crisis ha recaído en los jóvenes. Y las caídas son, en términos relativos, especialmente agudas en los menores de 25 años.

Los datos también muestran (de nuevo en consonancia con lo observado a lo largo de todo el periodo de crisis) un mayor impacto de la caída del empleo entre los varones; esta circunstancia se da en casi todas las edades, aunque las caídas relativas son bastante aproximadas en algunos grupos, en especial en el de 25 a 29 años, donde el porcentaje es prácticamente el mismo en ambos sexos.

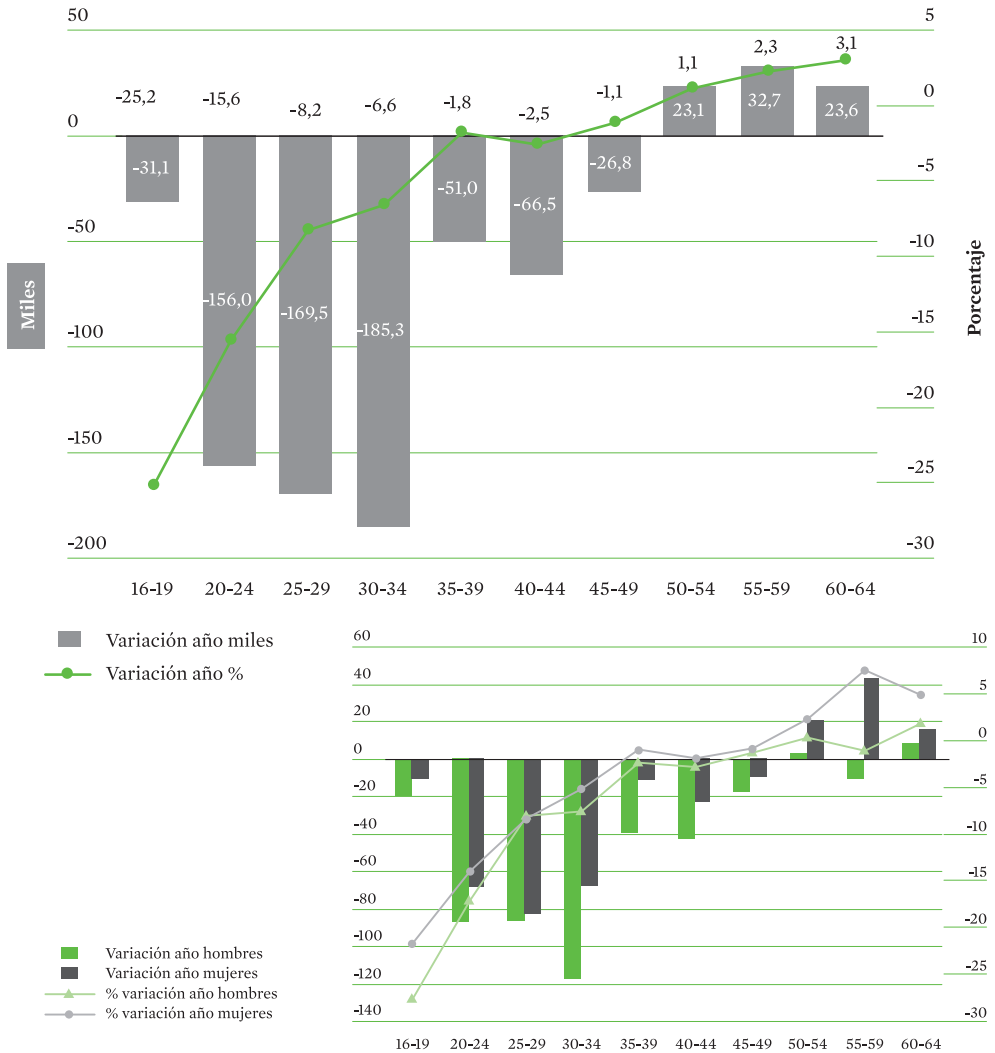
En este panorama, un año más resulta muy visible el extraordinario comportamiento de las ocupadas mayores, con 78.000 empleos más en los tres grupos femeninos

Creció el empleo femenino entre 50 y 64 años

comprendidos entre 50 y 64 años. Antes se apuntó, a la vista del crecimiento en las tasas de actividad de estos grupos, que podría tratarse de personas que acuden al mercado de trabajo, que incrementan su participación laboral, en épocas de crisis como estrategia de compensación por la pérdida del empleo de otros miembros de la unidad familiar.

GRÁFICO II-9. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SEXO Y EDAD, 2010-2011

(Variaciones interanuales en miles de personas y en porcentajes, cuarto trimestre de cada año)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

No obstante, los datos sobre las mujeres de estas edades en un periodo más amplio muestran que sus tasas de actividad no han dejado de crecer en ningún momento a lo largo de los últimos 25 años, por lo que, sin duda, no se trata de un comportamiento nuevo ni está asociado a la mala situación económica. Es decir, que la mayor participación laboral de las mujeres mayores no responde, hoy por hoy, a un comportamiento en cierto modo subsidiario del empleo de otros miembros del hogar; todo apunta a que se trataría, básicamente, de la progresiva llegada a estos

grupos de edad de mujeres cuya participación laboral ya responde a una pauta moderna, caracterizada por una fuerte vocación de permanencia en el mercado de trabajo a lo largo de todo el ciclo vital¹². Pero es que lo interesante en el periodo actual no es señalar las causas de esa mayor participación laboral, sino subrayar, a la vista de los resultados en el empleo, que se trata de una participación notablemente exitosa en la crisis.

También es visible en los datos del año 2011, e igualmente en consonancia con todo el periodo de crisis, un retroceso del empleo más acusado en la población extranjera (cuadro II-8). Así, del total de 600.000 empleos perdidos en el último año (siempre con datos sobre cuartos trimestres), algo más de un tercio (un 34 por 100) habrían correspondido a personas con nacionalidad extranjera. Un peso bastante más alto que el que estas suponen en el total de empleo, que había sido un 13,6 por 100 en el primer año. La caída del empleo en 2011 alcanza por igual entre los extranjeros a los varones y a las mujeres, mientras que en la nacionalidad española el empleo masculino arrojó un descenso más pronunciado.

La evolución es igualmente peor para los extranjeros atendiendo a las tasas de empleo y a la frecuencia del paro, tanto en el último año como a lo largo de todo el

CUADRO II-8. POBLACIÓN RESPECTO AL MERCADO DE TRABAJO, SEXO Y NACIONALIDAD, 2011
(Miles de personas y variaciones en miles y en porcentajes, cuarto trimestre)

Situación respecto al mercado laboral y sexo		Españoles						Extranjeros			
		Variación 2007-2011			Variación 2010-2011			Variación 2007-2011		Variación 2010-2011	
		2011 miles	Miles	%	Miles	%	2011 miles	Miles	%	Miles	%
En edad de trabajar (16+)	T	33.342,3	103,3	0,3	35,9	0,1	4.640,7	266,9	6,1	-88,5	-1,9
	V	16.330,6	-12,1	-0,1	11,2	0,1	2.245,3	113,3	5,3	-61,1	-2,6
	M	17.011,7	115,4	0,7	24,6	0,1	2.395,5	153,7	6,9	-27,1	-1,1
Activos	T	19.159,1	252,5	1,3	16,1	0,1	3.519,9	225,2	6,8	-83,5	-2,3
	V	10.589,4	-383,1	-3,5	-73,0	-0,7	1.876,6	68,4	3,8	-48,7	-2,5
	M	8.569,7	635,6	8,0	89,1	1,1	1.643,3	156,8	10,5	-34,8	-2,1
Ocupados	T	15.228,5	-2.179,7	-12,5	-408,3	-2,6	2.294,1	-592,9	-20,5	-214,0	-8,5
	V	8.484,6	-1.820,2	-17,7	-296,4	-3,4	1.191,3	-414,1	-25,8	-118,1	-9,0
	M	6.743,9	-359,5	-5,1	-111,9	-1,6	1.102,8	-178,8	-14,0	-95,9	-8,0
Parados	T	3.930,6	2.432,2	162,3	424,4	12,1	1.225,8	818,1	200,7	130,5	11,9
	V	2.104,8	1.437,1	215,2	223,4	11,9	685,3	482,5	237,9	69,4	11,3
	M	1.825,8	995,1	119,8	201,1	12,4	540,4	335,5	163,7	61,0	12,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

12. Véase al respecto, entre otros, el Informe CES 1/2011, tercero sobre *La situación sociolaboral de las mujeres en España*, aprobado en noviembre de 2011.

periodo 2007-2011, con un descenso en la tasa de empleo de 6,7 puntos entre los españoles frente a uno de 16,6 puntos entre los extranjeros, y aumentos en la frecuencia del paro de, respectivamente, 7,3 y 17,1 puntos. Pero en 2011, pese a ese mayor descenso del empleo, el paro entre los extranjeros creció ligeramente menos que entre los españoles, diferencia que se aprecia todavía mejor en el caso de los varones. Así, la caída del empleo entre los extranjeros se tradujo, en parte, en un menor número de personas en su población activa. De hecho, esta descendió en 2011 en más de 80.000. También se redujo el de extranjeros mayores de 16 años, en casi 90.000 personas, resultado que condicionó el primer descenso en la población en edad de trabajar en España desde los años setenta del siglo xx. En 12 de los 20 países de origen de los extranjeros con mayor número de activos en España ese número descendió entre 2010 y 2011. Y en todos ellos (excepto Rumanía) también se redujo el número de personas de 16 y más años.

Esto no implica que la peor posición de los extranjeros en el mercado de trabajo español vaya a producir una fuerte salida de estos, aunque puede ser capaz (como muestra el dato de 2011) de determinar un crecimiento más bajo y, con ello, una paulatina reducción de la población activa total. Los cálculos de correlación entre esas salidas de extranjeros y la tasa de paro (como indicador básico de su peor posición relativa), arrojan resultados ambiguos¹³, y los datos sobre algunos de los mayores países de origen de los inmigrantes muestran esa misma diversidad: por un lado, con una tasa de paro en 2010 cercana al 45 por 100, la población marroquí de 16 y más años creció en casi 100.000 personas, y con un paro del 34 por 100 la rumaniana en cerca de 32.000; por otro lado, con un paro del 33 por 100 la población búlgara se redujo en 51.000 personas, y con un paro de 26 por 100 la ecuatoriana se redujo en 14.000.

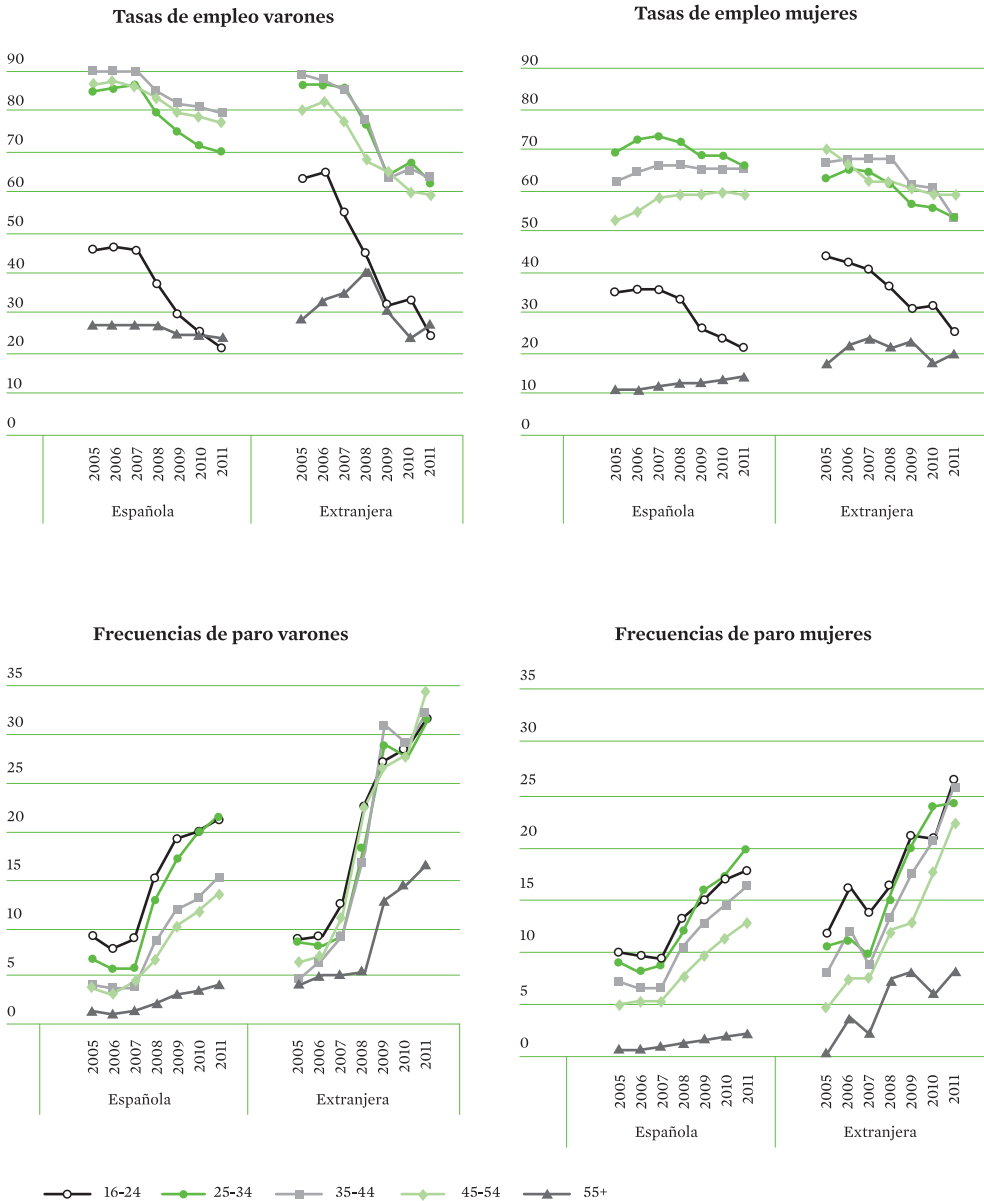
Además, aunque la crisis ha tenido un mayor impacto en términos de empleo y paro en los extranjeros, cuando se considera la nacionalidad junto con la edad, esta última resulta ser más determinante. Atendiendo a la evolución de las tasas de empleo y de la frecuencia de paro en los diferentes grupos de edad, sexo y nacionalidad, puede verse que el fuerte descenso del empleo y el aumento del paro son comunes a los jóvenes en todos los casos (gráfico II-10).

Lógicamente, en este análisis también se aprecian diferencias y matices relevantes que, en general, apuntan a una posición algo peor de los extranjeros y también

Peor posición: varón, menor de 35 años, estudios básicos, extranjero; mejor: mujer, mayor de 35 años, estudios superiores, española

13. El coeficiente R2 (que varía por construcción entre 0 y 1) arroja un valor de 0,52: básicamente, esto significa que el mayor paro podría explicar hasta un 52 por 100 de la tendencia a la reducción de la población en cada nacionalidad. Podría haber relación, pero desde luego no es muy fuerte, porque deja sin explicar casi la otra mitad de dicha tendencia.

GRÁFICO II-10. EMPLEO Y PARO POR SEXO, GRUPOS DE EDAD Y NACIONALIDAD, 2005-2011
 (Ocupados y parados en porcentaje sobre el total de población en cada caso, cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

de los varones. En el género masculino, el rasgo más destacado de la evolución es la mayor diferencia entre jóvenes y adultos entre los varones españoles en el empleo (con una distancia en las tasas de empleo que es ahora hasta del triple, mientras en

2007 no llegaba al doble), y una progresiva igualación a peor (o sea: al alza) en el paro. La comparación por edad y nacionalidad es bastante más complicada en el género femenino, donde se observa una mayor variedad de evoluciones a lo largo de la crisis, tanto en el empleo como en el paro. No obstante, hay dos datos muy llamativos en esta evolución: en primer lugar, los grupos más jóvenes presentan un perfil más negativo en empleo y en paro, tanto entre las españolas como entre las extranjeras. En segundo lugar, todos los grupos de edad de españolas por encima de los 35 años han aumentado o mantenido su empleo (y las de 25 a 34 años han perdido una proporción muy pequeña), mientras que la evolución del empleo en las extranjeras de esas edades ha sido mucho peor.

Un dato tan preocupante como las fuertes caídas en las tasas de empleo y las impresionantes alzas en las tasas de paro de los jóvenes, españoles y extranjeros, es la progresiva bajada de sus tasas de actividad, que miden la participación en el mercado de trabajo, ya sea con empleo, ya sea en su búsqueda. En el grupo de 16 a 19 años las tasas de actividad apenas llegaron al 17 por 100 en el cuarto trimestre de 2011. De igual forma, la correspondiente al grupo de 20 a 24 años, aun siendo mayor, ha bajado bastante (del 66,9 al 61,6 por 100), y está ahora 25 puntos por debajo de la correspondiente al siguiente grupo de edad.

Preocupante descenso en la participación laboral de los jóvenes

Por eso es importante insistir en que, para comparar el peso del paro en los jóvenes con el que presenta en el total de edades (y lo mismo cabe decir en los más mayores), hay que acudir a esa proporción sobre el total, que matiza el efecto en las tasas de paro de una muy distinta participación en el mercado de trabajo. En estos términos, de hecho, la mayor frecuencia de desempleados está en los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años, mientras que en los de 16 a 19 años el dato es inferior al del total de edades.

Pero también por eso se puede calibrar la mayor gravedad de la situación de los jóvenes, dado que junto a la menor participación laboral hay también, con cierta frecuencia, ausencia de participación en otros ámbitos de la vida social. En el mejor de los casos, los jóvenes no se incorporan al mercado laboral porque prosiguen cursando estudios (lo que redundará en su mayor empleabilidad), circunstancia cada vez más frecuente según se prolonga la mala situación económica. Pero, en el peor de los casos (al menos en una primera aproximación de tipo socioeconómico), los jóvenes no emplean su tiempo en trabajar o buscar empleo, y tampoco en formarse.

El peso de este grupo es un indicador recogido en las directrices europeas para 2020. O, lo que es lo mismo, reducir ese peso es un objetivo prioritario para las políticas de empleo en toda la Unión Europea. De hecho, como refleja un reciente estudio de la Fundación de Dublín, cada vez más países adoptan iniciativas en ese ámbito y en el de la educación y la formación para recuperar a esos jóvenes. Se trata de un colectivo heterogéneo, compuesto solo en parte por jóvenes que presentan desventajas de partida

características, como un más bajo nivel de estudios, un menor nivel de renta familiar o un menor nivel formativo de los padres. Y los datos apuntan a un claro mayor riesgo de exclusión, no solo de la vida laboral, sino también de la participación plena en la vida social, ciudadana, política¹⁴. Así pues, se trata de un grupo susceptible de crecer por la simple persistencia de la situación de crisis. Entre otros, con ese amplio grupo de jóvenes desempleados que están adoptando estrategias de formación para tratar de superar esa situación, pero que podrían terminar abandonando si el paro joven persiste en niveles muy elevados.

De hecho, en España los estudios son el motivo principal, hasta los 29 años, para estar fuera del mercado de trabajo, y el peso de este motivo ha crecido entre 6 y 8 puntos desde 2007, lo que apunta a ese recurso de prolongación de los estudios como estrategia en la crisis, extremo que además viene avalado por el importante aumento de los jóvenes inactivos que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, cuyo número se situó en casi 70.000 personas en el cuarto trimestre de 2011 (20.000 de 16 a 19 años, y en torno a 24.000 en cada uno de los dos siguientes grupos de edad).

Gracias a ese mayor recurso a la formación, la cifra de los ajenos al empleo y a los estudios (cuadro II-9) ha bajado de manera muy apreciable en los dos últimos años, de manera que en el total del periodo de crisis el descenso acumulado se cifra en torno a 80.000 (si se recogen solo a los que tienen entre 16 y 24 años), y el peso en el total de la población de esas edades se ha reducido, si bien de manera muy ligera.

CUADRO II-9. PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL Y EN LA FORMACIÓN, 2007 Y 2011

(Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

Periodo y grupos de edad	Total población del grupo	Ocupados		Parados		Inactivos estudiant		Resto (no trabajan, no buscan empleo, no estudiant)	
		Miles	% pobl. grupo	Miles	% pobl. grupo	Miles	% pobl. grupo	Miles	% pobl. grupo
2007									
16-19	1.844,3	356,7	19,3	162,7	8,8	1.217,4	66,0	107,5	5,8
20-24	2.781,6	1.577,2	56,7	284,8	10,2	738,2	26,5	181,4	6,5
25-29	3.642,2	2.818,3	77,4	314,4	8,6	220,6	6,1	288,9	7,9
Total	8.268,1	4.752,2	57,5	761,9	9,2	2.176,2	26,3	577,8	7,0
2011									
16-19	1.758,2	92,3	5,2	208,7	11,9	1.375,3	78,2	81,9	4,7
20-24	2.465,5	844,2	34,2	675,4	27,4	814,0	33,0	131,9	5,3
25-29	3.052,0	1.901,1	62,3	739,7	24,2	199,6	6,5	211,6	6,9
Total	7.275,7	2.837,6	39,0	1.623,8	22,3	2.388,9	32,8	425,4	5,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

14. El estudio empírico, en Eurofound: *Young people and NETs in Europe: first findings*, 2011. Y el estudio sobre las políticas adoptadas, en Eurofound, *Recent Policy Developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*, 2012.

Pero sigue habiendo más de 200.000 menores de 25 años en esa situación, y la cifra se eleva a 425.000 cuando se recoge también el tramo de 25 a 29 años. Y algunos datos más ayudan a comprender por qué el problema persiste a pesar de la relativa menor frecuencia de jóvenes que ni están en formación ni están en el mercado de trabajo: en el grupo de 16 a 19 años, 192.000 jóvenes de los que solo estudian no cursan formación reglada; a ellos se añaden otros 127.000 en el grupo de 20 a 24 años, y otros 60.000 en el de 25 a 29 años de edad. La estrategia es volver a la formación, pero no tanto a la escuela. Y es fácil colegir que el motivo de no buscar empleo difícilmente será solo la formación.

Por otro lado, el resultado de la prolongación de la formación inicial en términos de mejores expectativas frente al empleo no es ahora mismo muy alentador para los jóvenes. De hecho, en la evolución del mercado de trabajo a lo largo del periodo 2007-2011, solo a partir de 30-35 años de edad se aprecia con claridad un cierto efecto “protector” frente al paro de un mayor nivel formativo (cuadro II-10).

*A mayor nivel
de estudios menor
impacto de la crisis...*

La tasa de paro de quienes habían completado estudios básicos (incluyendo en este grupo la secundaria obligatoria) estaba en un 44,2 por 100 al final de 2011 y ha crecido mucho en estos años, pero ya era alta (un 30 por 100) al inicio del periodo. La tasa de paro en los estudios de nivel medio de carácter general (básicamente bachillerato) se situó en el año 2011 en el 22,6 por 100, frente al 8,2 por 100 que había mostrado en el año 2007. A su vez, en los estudios profesionales ha crecido desde el 5,9 hasta el 16,7 por 100, y en los universitarios desde el 5,1 hasta el 12 por 100.

Con estos datos, puede afirmarse que el mayor nivel de estudios marca, en general, un menor impacto de la crisis. Salvo en el nivel básico, las tasas de paro por niveles de estudios estaban relativamente próximas en 2007, entre el 8 y el 5 por 100 en estudios medios, profesionales y superiores. Tras cuatro años de crisis ese abanico está entre el 23 y el 12 por 100. Pero en los jóvenes esa “protección” es claramente inferior.

*... pero el paro alcanza el
40 por 100 en los jóvenes
universitarios*

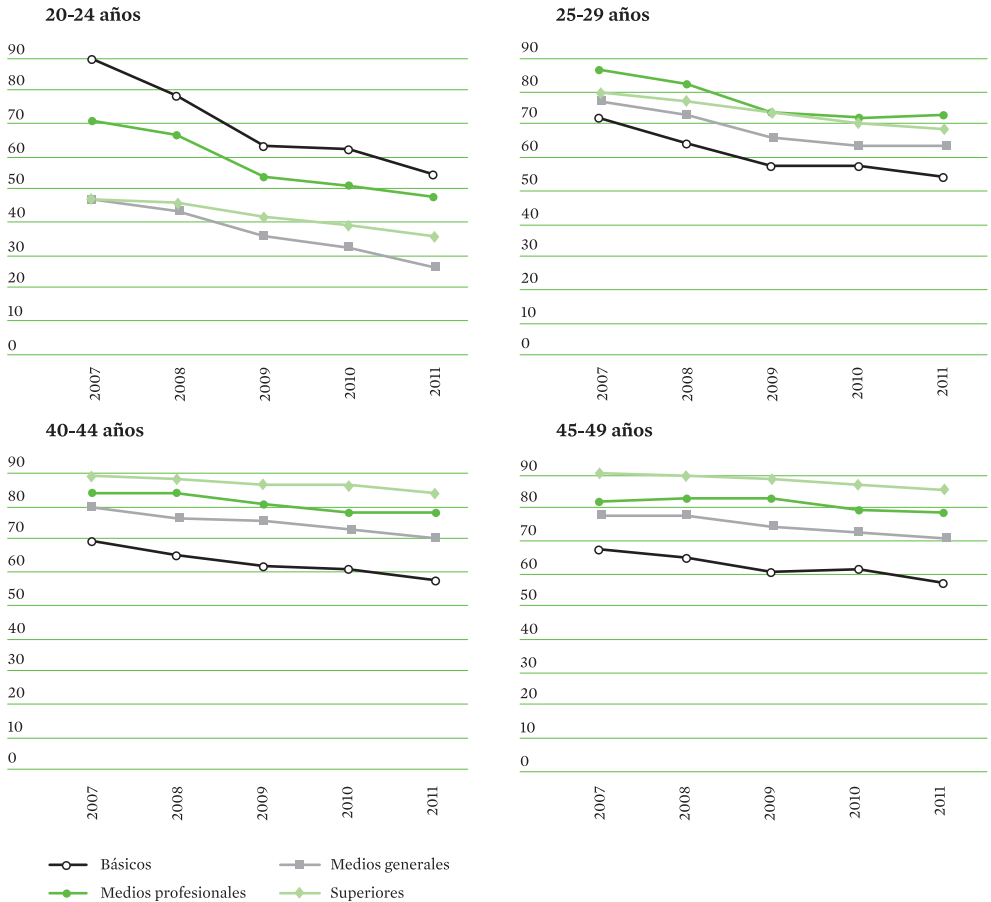
En el grupo de 16 a 19 años a la baja participación laboral se une una elevada proporción de personas que aún cursan estudios, circunstancias que distorsionan la comparación. En el de 20 a 24 años también se dan estas circunstancias, aunque en menor medida, en el nivel universitario, pero ya se observa una peor posición con claridad en los otros niveles: aquí la tasa de paro es en los estudios básicos (con datos del cuarto trimestre de 2011) del 60 por 100, 15 puntos más alta que en el total de edades. En los estudios medios generales el grupo tiene un paro del 40 por 100, 17 puntos mayor que el del total de edades en el mismo nivel de formación. Y en los profesionales, a su vez, la distancia es de 18 puntos.

CUADRO II-10. TASAS DE PARO POR EDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2007-2011
(Total edades y grupos entre 20 y 54 años de edad, cuartos trimestres)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total edades					
Básicos	30,9	36,8	41,6	42,6	44,2
Medios generales	8,2	13,1	17,8	20,1	22,6
Medios profesionales	5,9	9,1	13,4	15,0	16,7
Superiores	5,1	6,5	8,8	10,0	12,0
De 20 a 24 años					
Básicos	30,3	42,9	52,0	55,3	60,3
Medios generales	13,8	20,7	29,0	34,7	41,4
Medios profesionales	12,4	15,8	27,6	29,7	32,6
Superiores	17,3	19,3	27,8	29,6	39,2
De 25 a 29 años					
Básicos	25,8	34,8	42,8	44,4	46,8
Medios generales	9,2	15,4	22,3	24,7	25,6
Medios profesionales	5,6	11,0	18,4	19,4	21,4
Superiores	8,6	11,8	15,2	18,4	20,5
De 30 a 34 años					
Básicos	24,6	32,4	38,4	39,7	41,0
Medios generales	7,6	13,6	18,2	21,8	24,0
Medios profesionales	5,6	9,7	13,3	13,4	16,0
Superiores	4,8	7,0	9,0	11,0	13,5
De 35 a 39 años					
Básicos	23,5	30,7	36,7	36,5	39,0
Medios generales	5,3	10,9	19,3	20,1	21,8
Medios profesionales	5,0	8,3	11,4	13,1	17,6
Superiores	4,1	6,2	8,5	9,6	10,8
De 40 a 44 años					
Básicos	25,3	31,6	35,8	36,3	39,3
Medios generales	7,6	13,0	14,7	17,1	21,4
Medios profesionales	4,7	6,5	11,2	14,0	13,9
Superiores	3,8	4,3	6,9	7,1	9,3
De 45 a 49 años					
Básicos	29,7	31,9	36,9	36,2	39,4
Medios generales	6,6	9,5	12,2	14,5	17,6
Medios profesionales	4,5	7,4	7,7	12,0	13,2
Superiores	2,9	3,3	4,9	6,1	7,4
De 50 a 54 años					
Básicos	35,9	39,2	41,7	43,5	42,5
Medios generales	7,0	8,7	10,4	12,0	14,5
Medios profesionales	4,7	5,9	9,5	11,8	9,8
Superiores	3,6	2,9	4,3	5,1	6,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

GRÁFICO II-11. TASAS DE EMPLEO POR EDAD Y ESTUDIOS TERMINADOS, 2007-2011
 (Porcentaje de ocupados sobre la población en cada grupo de edad y nivel de estudios, cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En el grupo de 25 a 29 años, aunque atenuada, prosigue la brecha, y se ve en todos los niveles. La distancia está en torno a 3 puntos en los estudios básicos así como en los medios generales, en torno a 5 puntos en los profesionales, y en torno a 8 puntos en los universitarios, donde el paro es todavía notablemente alto: un 20,5 por 100, es decir, casi la misma tasa de paro que muestra el nivel más bajo de estudios terminados en el total de edades.

La distancia entre los jóvenes y el total de la población es también amplia en las tasas de empleo. A lo largo de la crisis los mayores descensos corresponden al nivel de estudios más bajo, pero la caída es más fuerte entre los jóvenes. En ellos las caídas son en general más pronunciadas, a igual nivel de estudios, que en los adultos (gráfico II-11). Sirva como ejemplo el grupo de 20 a 24 años, cuya tasa de empleo en estudios básicos

ha caído un 39,2 por 100, frente a un 17,2 por 100 en ese nivel de estudios y 40-44 años de edad; en los estudios medios de carácter general los descensos han sido del 43,5 y el 18,4 por 100 en cada uno de esos dos grupos de edad, y en los de carácter profesional, del 32,3 y el 6,9 por 100. Son caídas tres veces más pronunciadas. En los estudios superiores, el empleo del grupo de 25 a 29 años (donde casi todos habrían completado sus carreras, incluso las de ciclo más largo) habría retrocedido un 13,3 por 100, frente a un retroceso del 5,6 por 100 en el grupo de 40 a 44 años. Todavía cerca del triple, a esa edad y en estudios superiores.

La grave excepción que presentan los jóvenes en esta asociación entre empleo y formación probablemente se deriva¹⁵ de la elevada frecuencia con que estos presentan desajustes entre su nivel educativo y los requerimientos de cualificación de los empleos que ocupan, e incluso entre el ámbito de su formación y el de la actividad en la que obtienen sus primeros empleos. Ello no hace sino reforzar la necesidad de minimizar en el futuro esos desajustes mediante una mayor conexión entre la educación y el sistema productivo. Y también la necesidad de instrumentar, en las políticas de empleo, medidas tendentes a reducir los que se observan ahora en el mercado: muy especialmente subraya la perentoria necesidad de reforzar e integrar plenamente todos los elementos del sistema de formación profesional.

No se trata, en absoluto, de insistir en el tópico sobre el excesivo peso de los niveles educativos más altos entre los jóvenes. De hecho, en la evolución del empleo por grupos de ocupación de los últimos años puede verse que incluso en la crisis ha seguido creciendo el empleo en no pocas categorías ocupacionales asociadas con los niveles formativos más altos. En general, las categorías asociadas a estos niveles han crecido de manera sostenida, y quizá el ejemplo más nítido es el de los profesionales de la salud, que incrementaron su número en 2011 nada menos que en 45.600 personas, un 8,1 por 100. Pero también hay algunas muy significativas en tramos intermedios de la clasificación, lo que apunta a cualificaciones típicamente surtidas por el sistema de formación profesional. Los mayores descensos se dan en las categorías más bajas, asociadas a los niveles educativos básicos, y en cualificaciones de tipo medio y carácter específico, como son las relacionadas —de nuevo— con la construcción, pero también algunas otras, como las relacionadas con los trabajos de tipo administrativo, que mostrarían una trayectoria descendente por factores de más largo alcance, entre ellos el propio cambio tecnológico.

15. Como se estudió por ejemplo en el Informe CES 1/2009 sobre *Sistema educativo y capital humano*.

CUADRO II-11. OCUPADOS POR OCUPACIÓN, 2007-2011

(Miles de personas y variación interanual, cuartos trimestres)

	2011		2007-2011		2010-2011	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
II Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos; directivos de la Administración pública y organizaciones de interés social; directores ejecutivos	74,4		-88,5	-54,3	-70,1	-48,5
12 Directores de departamentos administrativos y comerciales	226,8		25,2	12,5	48,7	27,3
13 Directores de producción y operaciones	291,1		-126,2	-30,2	-112,1	-27,8
14 Directores y gerentes de empresas de alojamiento, restauración y comercio	205,8		130,3	172,6	132,2	179,6
15 Directores y gerentes de otras empresas de servicios no clasificados bajo otros epígrafes	107,4		11,9	12,5	15,0	16,2
21 Profesionales de la salud	608,9		87,0	16,7	45,6	8,1
22 Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	767,0		-6,9	-0,9	-18,1	-2,3
23 Otros profesionales de la enseñanza	162,4		45,7	39,2	38,7	31,3
24 Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	451,7		7,0	1,6	-15,7	-3,4
25 Profesionales en derecho	172,4		12,0	7,5	17,1	11,0
26 Especialistas en organización de la Administración pública y de las empresas y en la comercialización	297,1		22,1	8,0	-0,5	-0,2
27 Profesionales de las tecnologías de la información	135,9		-3,7	-2,7	-0,9	-0,7
28 Profesionales en ciencias sociales	169,5		-6,2	-3,5	-38,3	-18,4
29 Profesionales de la cultura y el espectáculo	122,8		-20,1	-14,1	-26,5	-17,7
31 Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	303,7		-44,2	-12,7	-24,3	-7,4
32 Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción	111,4		-106,4	-48,9	-30,0	-21,2
33 Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	117,7		29,2	33,0	19,7	20,1
34 Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	74,3		-30,8	-29,3	-22,9	-23,6
35 Representantes, agentes comerciales y afines	516,0		-47,1	-8,4	23,9	4,9
36 Profesionales de apoyo a la gestión administrativa; técnicos de las fuerzas y cuerpos de seguridad	349,5		-340,6	-49,4	-345,3	-49,7
37 Profesionales de apoyo de servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	180,7		-42,6	-19,1	-36,7	-16,9
38 Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	193,6		-26,0	-11,8	-29,3	-13,1
41 Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	466,6		91,3	24,3	137,7	41,9
42 Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines	81,9		65,1	387,5	65,9	411,9
43 Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	468,0		62,6	15,4	114,6	32,4

CUADRO II-11. OCUPADOS POR OCUPACIÓN, 2007-2011 (Continuación)
(Miles de personas y variación interanual, cuartos trimestres)

	2011		2007-2011		2010-2011	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
44 Empleados de viajes, recepcionistas y telefonistas; empleados de ventanilla y afines (excepto taquilleros)	276,7	-99,8	-26,5	-86,3	-23,8	
45 Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	522,7	-51,1	-8,9	48,0	10,1	
50 Camareros y cocineros propietarios	212,4	0,0	0,0	1,7	0,8	
51 Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	659,5	-275,9	-29,5	-175,9	-21,1	
52 Dependientes en tiendas y almacenes	840,3	-155,4	-15,6	-86,5	-9,3	
53 Comerciantes propietarios de tiendas	370,2	7,7	2,1	9,9	2,7	
54 Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	135,1	38,4	39,7	48,7	56,4	
55 Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	163,8	-13,2	-7,5	-11,5	-6,6	
56 Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	362,5	17,0	4,9	-48,3	-11,8	
57 Otros trabajadores de los cuidados a las personas	394,1	121,3	44,5	62,8	19,0	
58 Trabajadores de los servicios personales	378,0	29,8	8,6	10,3	2,8	
59 Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	406,7	3,9	1,0	-43,9	-9,7	
61 Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	272,0	-11,7	-4,1	-6,5	-2,3	
62 Trabajadores cualificados en actividades ganaderas, (incluidas avícolas, apícolas y similares)	125,4	-12,1	-8,8	-4,6	-3,5	
63 Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas	26,7	-22,2	-45,4	2,3	9,4	
64 Trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas	32,5	-16,1	-33,1	-3,5	-9,7	
71 Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	540,3	-530,3	-49,5	-23,3	-4,1	
72 Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	313,9	-251,7	-44,5	-95,5	-23,3	
73 Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	261,5	-194,6	-42,7	-61,7	-19,1	
74 Mecánicos y ajustadores de maquinaria	305,4	-51,4	-14,4	7,5	2,5	
75 Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	322,4	-112,1	-25,8	-25,8	-7,4	
76 Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros, artesanos y trabajadores de artes gráficas	65,3	-45,2	-40,9	-22,0	-25,2	
77 Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	205,2	-2,0	-1,0	21,9	11,9	

CUADRO II-11. OCUPADOS POR OCUPACIÓN, 2007-2011 (Continuación)
(Miles de personas y variación interanual, cuartos trimestres)

	2011		2007-2011		2010-2011	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
78 Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios	124,3		-48,9	-28,2	15,8	14,6
81 Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	403,5		-8,8	-2,1	65,4	19,3
82 Montadores y ensambladores en fábricas	117,7		-29,0	-19,8	19,8	20,2
83 Maquinistas de locomotoras, operadores de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros	181,2		-103,9	-36,4	-30,8	-14,5
84 Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	695,1		-95,4	-12,1	-10,6	-1,5
91 Empleados domésticos	484,2		-111,1	-18,7	-76,6	-13,7
92 Otro personal de limpieza	694,5		-62,6	-8,3	-2,7	-0,4
93 Ayudantes de preparación de alimentos	115,4		89,7	349,0	91,8	389,0
94 Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios	148,0		-34,2	-18,8	-6,9	-4,5
95 Peones agrarios, forestales y de la pesca	383,5		67,2	21,2	21,6	6,0
96 Peones de la construcción y de la minería	131,4		-289,0	-68,7	-33,5	-20,3
97 Peones de las industrias manufactureras	147,4		-77,4	-34,4	-16,6	-10,1
98 Peones del transporte, descargadores y reponedores	238,0		-47,5	-16,6	-29,9	-11,2

Fuente: INE, *Encuesta de la Población Activa*, serie enlazada a efectos estadísticos.

Aunque el cambio en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO)¹⁶, limita de manera considerable la comparación y aconseja leer como puramente indicativos los resultados de la serie enlazada con años anteriores, cabe señalar que en los datos de 2011 (cuadro II-11) se observan descensos muy fuertes en el empleo de las categorías de auxiliares de gestión administrativa, dependientes de comercio, trabajadores de acabados en la construcción y trabajadores en obras estructurales. Asimismo, los empleados domésticos, los peones de la construcción y la minería, los de las industrias manufactureras y los peones del transporte, descargadores y reponedores, que componen la parte más baja de la CNO 2011, muestran en todos los casos importantes reducciones en el empleo. En el otro extremo, tres grupos de esta clasificación relacionados con las actividades de dirección de empresas aumentaron su empleo, como también ocurrió en tres categorías de ocupaciones intermedias, de profesionales de servicios contables, administrativos y financieros, en las dos categorías de profesionales y técnicos sanitarios, y en tres categorías de tipo medio relacionadas con servicios de cuidados a las personas, de protección y seguridad y servicios personales.

Las variaciones en el empleo en las ocupaciones hablan también de un horizonte donde se necesitarán más personas con alta formación y más personas con formación profesional en ramas nuevas, distintas de las que componían la parte más importante de ese nivel hasta 2007. Profundizar en este tipo de análisis permitiría contar con mejores bases en la discusión sobre dónde y cómo reformar la formación profesional.

Un último apunte interesante en la evolución del empleo en 2011 en las distintas categorías ocupacionales estriba en el comportamiento heterogéneo de las relacionadas con la educación. Los datos muestran un descenso de 18.000 personas (un 2,3 por 100, y bastante para anular los 11.000 empleos que se habían creado en los tres años anteriores) en los profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria, y un aumento de 39.000 personas (nada menos que un 31,3 por 100) en la categoría de otros profesionales de la enseñanza, donde se encuentra el variado conjunto de actividades relacionadas con la formación no reglada, que apenas había crecido en los tres años anteriores. Quizá tenga relación con el mayor número de jóvenes que declaran ahora estar en formación como principal motivo para no buscar empleo y que, según se vio antes, no están en el sistema reglado.

El descenso del empleo en 2011 alcanzó tanto a los ocupados por cuenta propia como a los asalariados, y estos tanto en el sector privado de la economía como en el sector público (cuadro II-12). Dentro de las situaciones profesionales comprendidas en el empleo por cuenta propia la caída se concentró en la categoría de los empleadores, con una fuerte pérdida (casi

Empleo por cuenta propia: fuerte descenso en los empleadores

16. En concordancia con el producido en todos los sistemas estadísticos europeos de manera coordinada. Ahora rige la CNO 2011.

CUADRO II-12. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SITUACIONES PROFESIONALES EN 2011

(Miles de personas, cuartos trimestres, y variaciones en miles de personas y en porcentajes)

Situación profesional	Número (4º trim.)	Variaciones interanuales (4t) en miles				Variaciones interanuales (4t) en %			
	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Ambos sexos	17.807,5	-620,1	-1.210,9	-237,7	-600,7	-3,0	-6,1	-1,3	-3,3
Trabajadores por cuenta propia	2.968,7	-58,2	-394,4	-56,5	-115,4	-1,6	-11,2	-1,8	-3,7
Empleador	903,6	29,0	-114,3	-37,8	-109,6	2,6	-9,8	-3,6	-10,8
Empresario sin asalariados/ trabajador independiente	1.904,9	-75,7	-217,1	4,5	7,2	-3,5	-10,3	0,2	0,4
Miembro de cooperativa	30,3	-6,2	-24,9	-1,9	-5,3	-9,0	-39,9	-5,1	-14,9
Ayuda familiar	129,9	-5,3	-38,1	-21,3	-7,7	-2,6	-19,3	-13,4	-5,6
Asalariados	14.829,2	-568,3	-815,6	-178,4	-485,0	-3,4	-5,0	-1,2	-3,2
Sector público	3.136,1	116,2	36,2	102,8	-32,4	4,0	1,2	3,4	-1,0
Sector privado	11.693,1	-684,6	-851,7	-281,3	-452,6	-4,9	-6,4	-2,3	-3,7
Varones	9.805,6	-656,5	-900,0	-230,9	-404,1	-5,5	-7,9	-2,2	-4,0
Trabajadores por cuenta propia	1.976,0	-91,9	-296,4	-6,0	-105,0	-3,7	-12,4	-0,3	-5,0
Empleador	645,5	-3,4	-106,8	-28,2	-76,9	-0,4	-12,5	-3,8	-10,6
Empresario sin asalariados/ trabajador independiente	1.260,5	-78,3	-174,4	36,0	-13,5	-5,3	-12,3	2,9	-1,1
Miembro de cooperativa	17,4	-9,7	-12,8	-3,3	-5,2	-20,0	-33,1	-12,7	-23,0
Ayuda familiar	52,7	-0,5	-2,4	-10,5	-9,3	-0,7	-3,2	-14,5	-15,0
Asalariados	7.825,0	-568,3	-604,7	-220,8	-298,4	-6,0	-6,8	-2,6	-3,7
Sector público	1.422,6	47,9	3,6	5,2	-10,1	3,5	0,3	0,4	-0,7
Sector privado	6.402,4	-616,2	-608,2	-226,1	-288,3	-7,6	-8,1	-3,3	-4,3
Mujeres	8.001,9	36,4	-310,9	-6,8	-196,6	0,4	-3,7	-0,1	-2,4
Trabajadores por cuenta propia	992,7	33,7	-98,0	-50,5	-10,4	3,0	-8,5	-4,8	-1,0
Empleador	258,1	32,3	-7,4	-9,7	-32,7	11,7	-2,4	-3,2	-11,2
Empresario sin asalariados/ trabajador independiente	644,4	2,5	-42,6	-31,5	20,7	0,4	-6,1	-4,8	3,3
Miembro de cooperativa	12,9	3,5	-12,1	1,4	-0,1	17,3	-51,1	12,1	-0,8
Ayuda familiar	77,3	-4,8	-35,7	-10,8	1,7	-3,8	-29,2	-12,5	2,2
Asalariados	7.004,2	0,0	-210,9	42,4	-186,6	0,0	-2,9	0,6	-2,6
Sector público	1.713,6	68,2	32,7	97,5	-22,1	4,4	2,0	6,0	-1,3
Sector privado	5.290,6	-68,2	-243,6	-55,2	-164,4	-1,2	-4,2	-1,0	-3,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

110.000 ocupados menos, un 10,8 por 100), mientras que se recogió un pequeño crecimiento (algo más de 7.000 personas, un 0,4 por 100) en la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes. La movilidad entre estas dos categorías, más clara a partir del cambio operado en 2009 en la clasificación de la EPA para las situaciones profesionales¹⁷, podría estar detrás de ese peor resultado en los empleadores.

17. Tras analizar la problemática de obtención de la variable situación profesional en la EPA a lo largo del periodo 2005-2008, el INE decidió incluir preguntas adicionales para aclarar la naturaleza de la relación laboral. La idea era delimitar con mayor rigor las situaciones de miembro de cooperativa (para evitar la inclusión en esta categoría de los asalariados contratados por cooperativas), ayudas familiares (categoría que solo es posible, por definición si la persona pertenece al hogar) y los trabajadores independientes que, aunque formalmente lo sean (por régimen de cotización, por ejemplo), tienen una relación de facto de depen-

La cuestión también se observa en los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE), que recogen un aumento de estas en la categoría sin asalariados y una reducción entre las que tienen algún asalariado (respectivamente, 21.000 y 62.000 menos que en 2010); pero precisamente allí se aprecia que el incremento de las primeras solo cubre una parte del descenso en las segundas, lo cual indica destrucción de tejido empresarial: un mal dato. Que es el peor, además, de todo el periodo de crisis, por delante incluso del recogido en 2009, cuando el descenso de los empleadores fue del 9,6 por 100. Y que sería aún más negativo entre los varones, dado que todo el aumento de los trabajadores independientes y empresarios sin asalariados correspondió a las mujeres, con un 3 por 100 más de ocupadas en esa categoría.

El empleo asalariado volvió a recoger asimismo un importante descenso en 2011, más fuerte que el de 2010. Queda lejos, desde luego, del correspondiente a 2009 (que sigue siendo el peor año del periodo hasta el momento), pero es un claro síntoma del rebrote de la crisis. Además vino impulsado, a diferencia de entonces, desde dos orígenes distintos. En primer lugar, por el ya anticipado resultado negativo de los asalariados del sector público, que hasta ahora habían seguido incrementando su número, comportamiento que venía a aliviar (siquiera de modo muy parcial) el resultado del sector privado. Y en segundo lugar, por un descenso mucho más pronunciado de los asalariados con contrato indefinido, tanto en el sector privado como en el sector público, sin que por ello se atemperase el ritmo de caída en el empleo temporal.

En el cuarto trimestre de 2011 el total de los asalariados fue de 14,8 millones de personas, 485.000 menos (un 3,2 por 100 menos) que en el año anterior. En el sector privado la pérdida de empleo fue de 453.000 personas, y en el público de 32.000, lo que hace unos descensos relativos del 3,7 y el 1 por 100, respectivamente. También aquí es visible la peor evolución relativa de los varones, pero solo en el sector privado, ya que en el caso del sector público el descenso fue ligeramente más pronunciado entre las mujeres. Con todo, los mayores incrementos del empleo en el sector público en años anteriores se produjeron (según se indicó en la anterior edición de esta Memoria) entre las mujeres, que habían aumentado su número en torno a 200.000 entre 2007 y 2010 en dicho sector; el empleo público supone la cuarta parte del empleo asalariado femenino (y de un 20 por 100 del empleo femenino total) y es una de las razones del mejor comportamiento de este a lo largo de los últimos años, aunque la más importante sea

diente, algo que ahora ya está también recogido en la figura del autónomo dependiente. La estimación del impacto que supuso esta modificación en las cifras de 2009 muestra que, efectivamente, era conveniente realizarla. Casi 210.000 personas fueron finalmente clasificadas como asalariadas del sector privado gracias al nuevo filtro; de ellas, 151.700 se habían autclasificado como trabajadores independientes, 42.000 como miembros de cooperativas y 16.300 como ayudas familiares. Estos datos deben tenerse en cuenta al estudiar la evolución del empleo en el periodo reciente, pues suponen una ruptura importante en las series de empleo, tanto en las categorías por cuenta propia como en la de asalariados del sector privado.

la distinta especialización sectorial y ocupacional del género femenino, en cuyo empleo pesaba muy poco la construcción y bastante menos la industria. De hecho, en la evolución de los asalariados del sector privado desde 2007 también es visible un menor descenso entre las mujeres en cada uno de los años del periodo.

Es importante recordar que tras la cifra global del sector público hay un comportamiento diferenciado del empleo en las distintas administraciones: el nivel autonómico no dejó de crecer, en contraste con los descensos habidos en la administración central y en las locales. La primera redujo su empleo en 27.800 personas y las segundas en 33.700 (o lo que es lo mismo, un 5 por 100 de bajada respecto del año anterior en los dos casos); las comunidades autónomas lo aumentaron en 18.600 personas, un 1,1 por 100.

En el caso de la administración central, las medidas de reducción del gasto más directamente relacionadas con este comportamiento a la baja del empleo público tienen una plasmación centrada en la no reposición de efectivos, de manera que su efecto será paulatino, y en todo caso más limitado; de hecho, estas medidas han estado vigentes, con un carácter más o menos intenso, desde los años de aprobación de los primeros programas de convergencia¹⁸, y su efecto puede verse en la serie de empleo público desde esos años (gráfico II-12). El caso de las administraciones locales es más complejo, pues trasluce los problemas de liquidez y solvencia que padecen muchas de ellas; un problema crónico de las haciendas locales españolas, obligadas a asumir con pocos recursos una creciente demanda de servicios ciudadanos, que (en el mejor de los casos) el auge inmobiliario solo había ocultado.

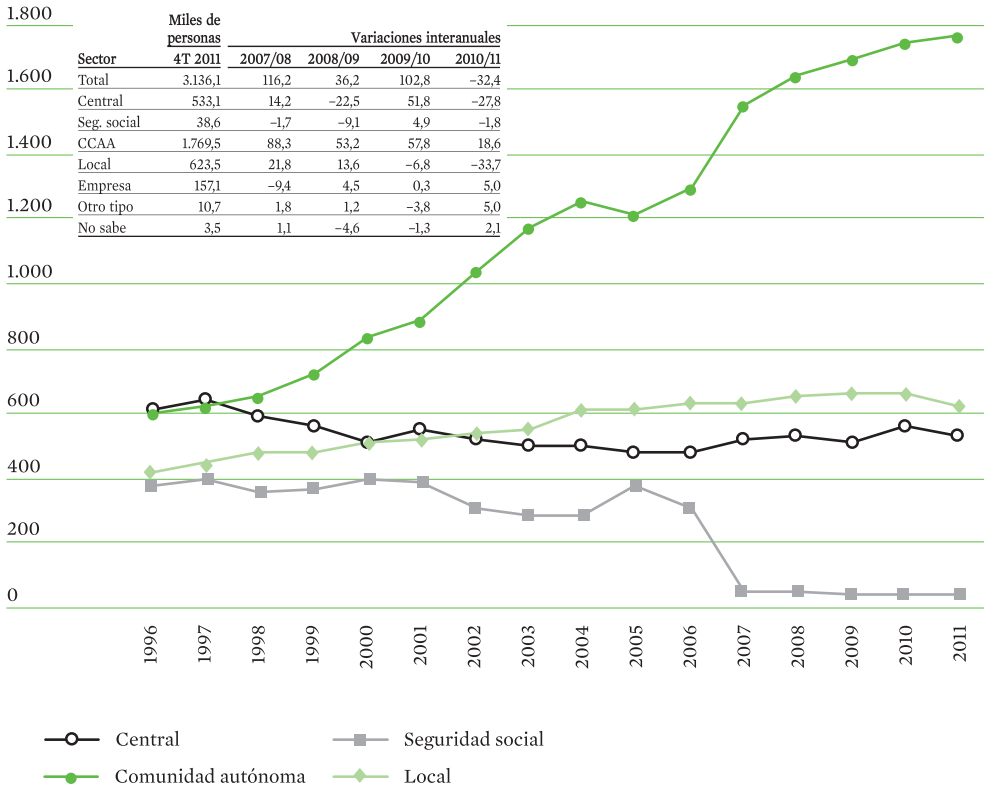
Ese panorama contrasta con el comportamiento expansivo del empleo autonómico, que no ha dejado de crecer en ningún año del periodo 2007-2011, acumulando un aumento total superior a las 200.000 personas en estos cuatro años. Al margen de los cambios habidos en el encuadramiento de los asalariados públicos, que condicionó un salto en la serie de empleo en este nivel de la administración entre 2006 y 2007¹⁹, es evidente que el empleo autonómico ha venido creciendo con fuerza al menos desde la segunda mitad de los años noventa, incorporando un alto número de nuevos empleos cada año. La asunción de funciones y servicios y el desarrollo de sus propias competencias deben estar tras este comportamiento expansivo del empleo en las comunidades autónomas, extremo que atestiguan entre otros los datos que se citaron en la perspectiva sectorial de este panorama, donde se señaló que los aumentos en 2011 corresponden a la sanidad y a los servicios sociales, dos actividades que caen de lleno en esta explicación. Pero son llamativos la fuerza y el ritmo del proceso.

18. Instrumentados hace ahora 20 años, tras la firma del Tratado de Maastricht, donde se establecieron los sobradamente conocidos criterios de convergencia nominal, entre ellos el relativos al déficit público del que deriva el Protocolo sobre déficit excesivos actualmente en vigor.

19. Desde el primer trimestre de ese año se sigue en la EPA un criterio estrictamente institucional derivado de una relación identificativa exhaustiva de los organismos pertenecientes a la seguridad social para clasificar a los asalariados en este sector, lo que supuso un trasvase estadístico de en torno a 200.000 personas desde aquí hasta el nivel autonómico.

GRÁFICO II-12. EMPLEO PÚBLICO: EVOLUCIÓN POR ADMINISTRACIONES Y VARIACIONES INTERANUALES 2007-2011

(Miles de personas, cuartos trimestres)

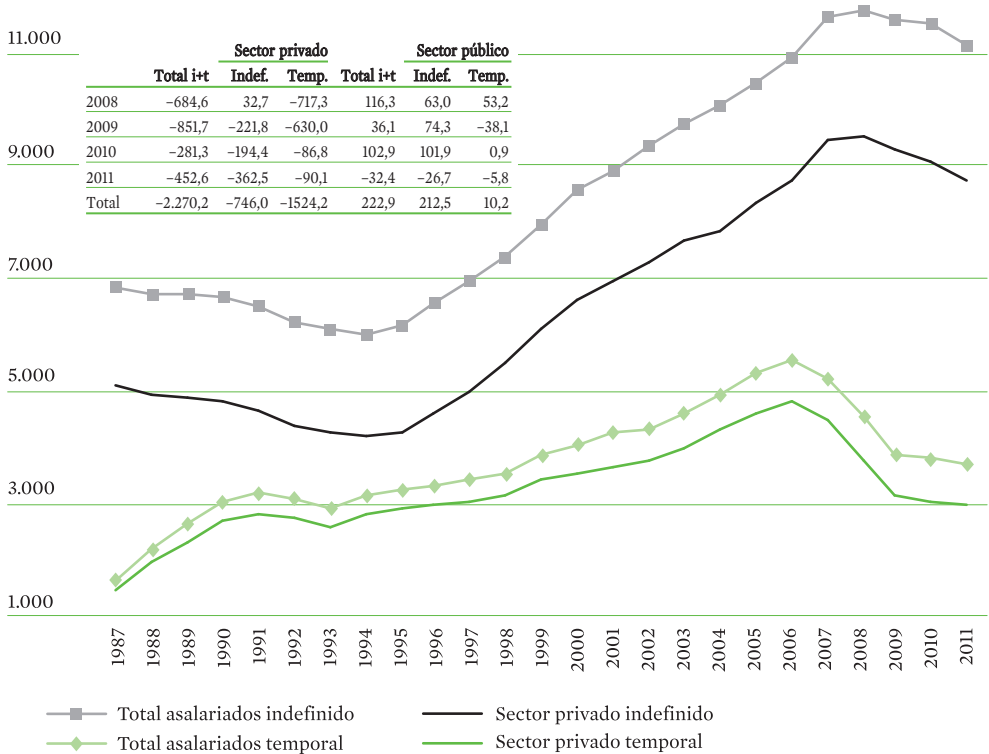


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La caída en el empleo indefinido fue uno de los peores datos del año

Entrando ya en la cuestión del empleo por tipo de contrato, es preciso subrayar que la caída del empleo indefinido es uno de los peores datos de 2011. En el cuarto trimestre del año se cifró en 389.000 personas menos que en el mismo trimestre del año anterior: la mayor bajada de todo el periodo de crisis. No hubo alivio, además, en un descenso más moderado del empleo temporal, que recogió una caída incluso algo más pronunciada que la de 2010. Y aunque ciertamente las caídas de empleo indefinido en el sector privado ya venían siendo altas (gráfico II-13), pero se compensaban en buena parte por su aumento en el público, el dato de 2011 muestra un empeoramiento indudable en todos los casos. El sector privado redujo el empleo indefinido en 362.000 personas (un 4 por 100), y el empleo temporal en 92.000 personas (un 3 por 100); esos porcentajes fueron, en el

GRÁFICO II-13. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, TOTAL Y EN EL SECTOR PRIVADO: EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO Y DATOS EN LA CRISIS (Miles de personas y variaciones interanuales en cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

año anterior, un 2,1 y un 2,8 por 100, respectivamente. En el sector público se perdieron cerca de 27.000 empleos indefinidos y algo menos de 6.000 empleos temporales en 2011; esto hace caídas de en torno a un 1 por 100 en ambos casos, frente a sendos aumentos (del 4,4 y el 0,1 por 100) en el año anterior. Todos estos movimientos resultaron, por otro lado en un aumento (aunque pequeño, de apenas dos décimas) en la tasa de temporalidad, que terminó el año 2011 en el 25 por 100; en el caso del sector privado, donde pasó del 25,1 al 25,3 por 100, se trata del primer aumento anual (tomando cuartos trimestres) desde 2005.

La pérdida acumulada de empleo asalariado indefinido en este sector asciende ya a 746.000 personas, con lo que el nivel se sitúa algo por debajo del que había en 2006. No obstante, una perspectiva más larga permite ver dos datos positivos: primero, que el empleo indefinido consiguió crecer más deprisa que el temporal en el sector privado desde la segunda mitad de los años noventa, sobre todo (pero no solo) en los periodos inmediatamente posteriores a dos reformas que vinieron a impulsarlo, la de

1997 y la de 2006; segundo, que gracias a ese comportamiento la temporalidad había retrocedido antes de la crisis 7 puntos, lo cual no es poco. A esto se añade que (como luego se verá) el descenso del empleo temporal, que acumula 1,5 millones de personas, está asociado a la caída de la actividad en la construcción, lo cual apunta a que el fuerte crecimiento anterior hubo de estar ligado a ella, de manera que cuando llegue la recuperación de la economía el empleo temporal no tendría por qué instalarse en la misma senda de crecimiento explosivo que en el pasado. Así, la temporalidad no tiene por qué crecer muy por encima de los niveles actuales, y puede descender en pocos años a valores más cercanos al promedio de la Unión Europea, que se situó, con datos de Eurostat, en un 14,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2011. Pero todo esto solo podrá ser si se ponen los medios para impulsar un modelo productivo sólido, capaz de generar crecimiento sostenible; y desde luego, solo si se revierte pronto la crítica situación actual.

E incluso entonces persistirían problemas serios en torno a esta circunstancia. Entre ellos, sin duda, la frecuencia que presenta para grupos muy amplios de la población asalariada, y sobre todo entre los jóvenes. Evidentemente, la

*La cuestión
de la temporalidad*

cuestión de la temporalidad queda relegada a un segundo plano en un momento donde el principal problema es la destrucción de empleo o, si se prefiere, donde la cuestión relevante es cómo impulsar una pronta recuperación de la economía para volver a crear empleo: tras el descenso de la temporalidad en estos últimos años como consecuencia del desplome del empleo temporal, quizá el peor escenario es unos años más de fuerte descenso del empleo indefinido, en el cual el crecimiento de la temporalidad así inducido sería en cierto modo un simple derivado. Pero no está de más recordar que la temporalidad sigue siendo un problema. Pese al descenso global, el valor de esta tasa para todos los grupos inferiores a 30 años era mucho más alto, muy por encima del 50 por 100 para los jóvenes. En el sector público, además de esa diferencia por edades hay otra por sexos que la crisis apenas ha aliviado, y que hace que la tasa de temporalidad de las mujeres sea en este sector, a igual edad, no solo más alta que la de los varones en el mismo sector, sino también mayor que las correspondientes a mujeres y varones en el privado. En el grupo femenino de 30 a 39 años, las asalariadas del sector público ocupaban, en un 41,6 por 100 de los casos, un empleo temporal.

Es habitual concluir, a la luz de los datos sobre el empleo indefinido y temporal en los años de la crisis, que el ajuste habría empezado por el empleo temporal y habría recaído

*La caída del empleo
temporal se explica sobre
todo por las actividades
afectadas por la crisis*

más en él por el menor coste de extinción aparejado a las fórmulas contractuales que lo sustentan. Y, ciertamente, la evolución de los asalariados, total y en el sector privado a lo largo del periodo 2007-2011 muestra que la mayor parte de la caída corresponde al empleo temporal, donde se han perdido, como ya se dijo antes, 1,5 millones de empleos.

CUADRO II-13. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO, EDAD Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2007 Y 2011
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total asalariado en cada caso, cuartos trimestres)

Edad	Sector privado			
	Varones		Mujeres	
	2007	2011	2007	2011
16-19	75,5	87,4	80,4	83,9
20-24	56,4	58,8	57,6	56,9
25-29	43,9	40,9	38,6	36,3
30-39	30,3	25,8	29,1	23,0
40-49	23,5	19,6	25,6	20,6
50-59	15,0	11,4	21,3	14,7
60-69	10,3	10,4	20,2	14,0
Total	31,5	25,2	32,9	25,4

Edad	Sector público			
	Varones		Mujeres	
	2007	2011	2007	2011
16-19*	84,1	98,2	96,9	100,0
20-24	67,6	60,8	78,7	72,0
25-29	49,3	48,1	65,3	68,4
30-39	26,1	26,7	43,6	41,6
40-49	12,1	14,9	24,1	21,2
50-59	7,7	6,8	13,4	13,8
60-69	7,4	10,2	7,3	8,3
Total	19,5	18,8	31,7	28,0

* Baja significación estadística.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

No obstante, el detalle de la evolución del empleo, temporal e indefinido, por ramas de actividad lleva a un panorama algo más complejo. Primero, porque el mayor peso de las pérdidas de empleo, tanto en temporal como en indefinido, corresponden a la construcción, y en esta rama difícilmente cabe pensar que ha habido “ajuste”, sino destrucción de tejido productivo por el desplome inmobiliario. Segundo, porque en el empleo indefinido el segundo sector con mayor peso en el descenso total es la industria manufacturera, y las caídas fueron más fuertes al inicio de la crisis. Allí no hubo “ajuste” con el empleo temporal, sino contracción del empleo y, muy probablemente, de la actividad empresarial, al igual que en la construcción. Y tercero, porque las pérdidas de empleo temporal no están tan concentradas en algunas ramas de actividad como las del indefinido, lo que apuntaría a que las caídas en uno y otro tipo de empleo no son secuenciales, ni están relacionadas de manera inversa.

Sobre la concentración de la caída del indefinido basta señalar que la construcción explica el 42 por 100 en el total de ese descenso entre 2008 y 2011 y la industria aporta otro 41 por 100. En el empleo temporal la construcción explica un 47 por 100 de la caída, pero la siguiente rama por peso en ese saldo, la industria, solo un 15 por 100.

CUADRO II-14. CONTRIBUCIÓN SECTORIAL A LA CAÍDA DEL EMPLEO ASALARIADO, POR TIPO DE CONTRATO, 2008-2011

(CNAE 2009. Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

	Asalariados con contrato indefinido				Asalariados con contrato temporal			
	2008	2011	Saldo 2008/11	% saldo	2008	2011	Saldo 2008/11	% saldo
Agricultura	173,6	190,5	16,9	-2,7	258,4	282,9	24,5	-2,9
Industria	2.172,2	1.875,3	-296,9	47,2	500,5	370,5	-130,0	15,3
Construcción	903,0	573,2	-329,8	52,4	759,2	358,4	-400,8	47,2
Servicios	8.505,1	8.485,7	-19,4	3,1	3.036,2	2.692,7	-343,5	40,4
Total	11.753,9	11.124,7	-629,2	100,0	4.554,3	3.704,4	-849,9	100,0

El cambio en la CNAE implica, entre otros, trasvase de empleos desde unos sectores a otros. Ello aconseja limitar el análisis al periodo correspondiente a la nueva clasificación, dejando aparte 2007.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Un repaso a los datos de asalariados indefinidos y temporales en las mayores ramas de actividad, que agrupaban el 75 por 100 del empleo no agrario en 2011, permite apreciar lo mismo. Teniendo en cuenta el descenso del empleo temporal en todas ellas no se obtiene mucha información (más allá de la obvia relación con la construcción) sobre dónde habría caído ese tipo de empleo. Sí la habría en cambio para ver las ramas con mayor caída del indefinido: construcción, industria y, en mucha menor medida, comercio y transporte. Y para aclarar que la caída comenzó ya en el inicio de la crisis.

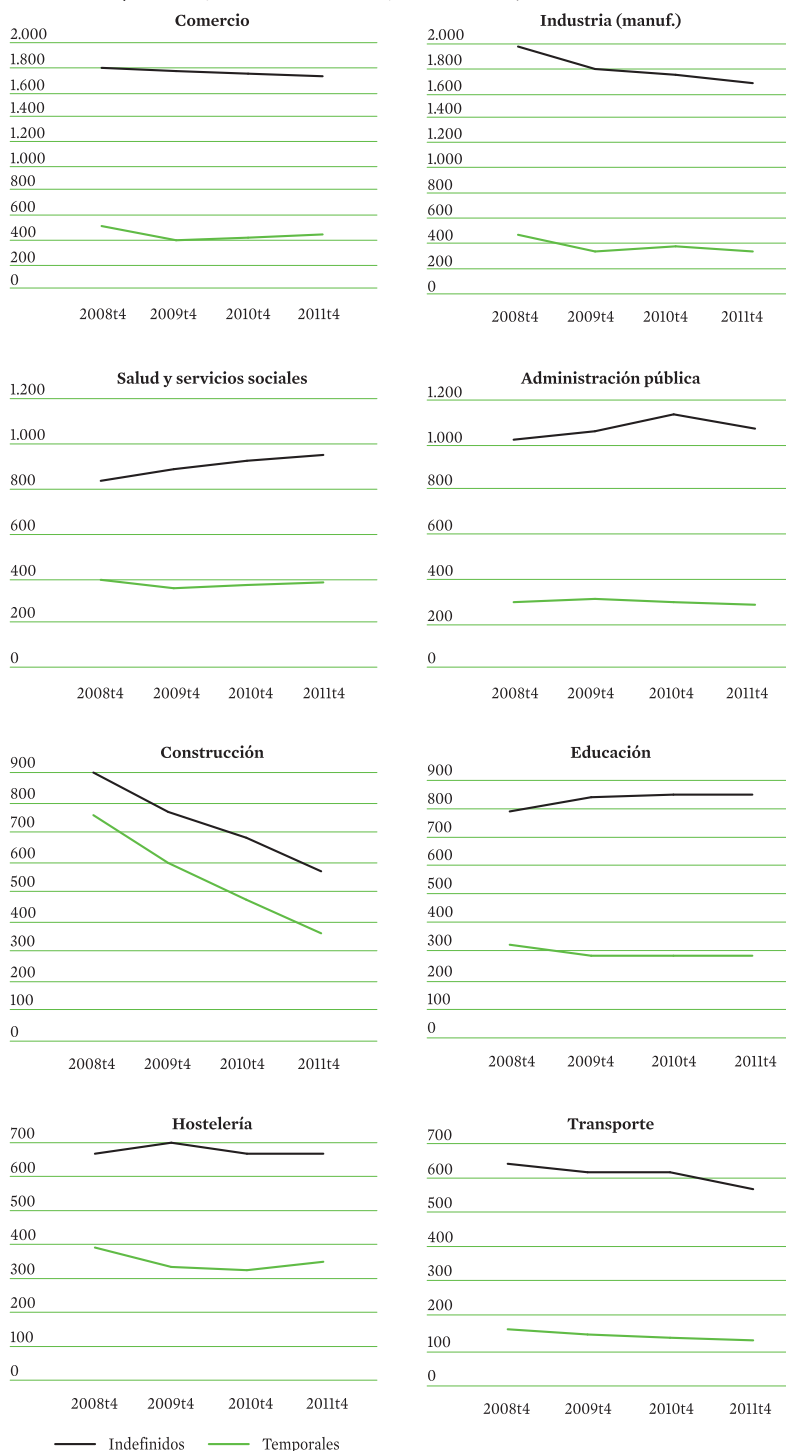
De todo este repaso, en definitiva, lo que se concluye es que la evolución en cada rama de actividad de ambos tipos de empleo asalariado es bien diversa, alejada de la idea de ajuste en los temporales y descenso más suave o mantenimiento de los indefinidos. Lo que ha habido es, primero, un auténtico desplome en una rama de actividad, en indefinido y en temporal, con importantes efectos de arrastre en las demás. A ello han venido a solaparse, después, los efectos derivados de la adversa coyuntura monetaria y financiera en toda Europa.

En realidad, todo ello no hace sino reiterar que es la economía, no el mercado de trabajo, el principal factor explicativo en la evolución del empleo y, más en concreto, que es la crisis económica, su fuerte impacto en algunas actividades y su efecto en la destrucción de tejido productivo, de extinción de empresas, la que explica en primer lugar los volúmenes perdidos en el empleo temporal y en el indefinido.

La crisis es el principal factor explicativo

Pero esto no invalida que algunos rasgos característicos de ese mercado fueran, en los años del gran auge, una componente de aquel modelo poco sostenible de crecimiento. Y tampoco implica que esa configuración del mercado de trabajo no haya coadyuvado a acelerar la destrucción del empleo. Solo indica que no es el principal factor.

GRÁFICO II-14. INDEFINIDOS Y TEMPORALES EN LAS MAYORES RAMAS DE ACTIVIDAD, 2008-2011
 (Asalariados. Miles de personas, cuartos trimestres, NACE rev. 2)



El cambio en la NACE implica, entre otros, trasvase de empleos desde unas ramas a otras. Ello aconseja limitar el análisis al periodo correspondiente a la nueva clasificación, dejando aparte 2007.
 Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Por otro lado, es preciso recordar que la temporalidad es solo un síntoma de la segmentación. De hecho, el dato más relevante es la asociación entre temporalidad y algunas otras características, fundamentalmente el que sean puestos de baja cualificación y baja productividad. Y, asimismo, que se den con frecuencia fenómenos de rotación entre empleo y paro de los trabajadores temporales; y que la situación de temporalidad sea prolongada, casi permanente, para quienes están en ella.

En esta perspectiva de las características del empleo el último rasgo distintivo en 2011 fue el descenso del trabajo a tiempo parcial, tanto en el total de los ocupados como atendiendo solo a la población asalariada en el sector privado. En el cuarto trimestre del año el volumen de empleo a tiempo parcial fue inferior en 16.000 personas al que había en el mismo trimestre de 2010. Es un descenso muy pequeño, solo del 0,6 por 100. Pero es el primero que se corresponde con un retroceso igual en los asalariados del sector privado; y este, a su vez, es el primero donde se aprecia un considerable retroceso entre las mujeres (que perdieron 40.900 personas, un 2,6 por 100), que un nuevo y más pronunciado aumento entre los varones no pudo enjugar por completo (cuadro II-15).

Descenso del trabajo a tiempo parcial

A lo largo de estos últimos años el trabajo a tiempo parcial parece mostrar un comportamiento relativamente anticíclico, creciendo más en los momentos de debilidad de la economía. De hecho, así sigue siendo para los varones, y de manera muy significativa entre los asalariados del sector privado, donde, como se acaba de decir, siguen produciéndose incrementos, aunque tan ligeros como para atribuirlos al mero efecto de las regulaciones de empleo. No ocurre lo mismo entre las mujeres, pero ello bien podría deberse a la asociación entre este tipo de jornada y el empleo doméstico, que ha retrocedido con fuerza en 2011 (cuadro II-4); de hecho en este año la rama de hogares ha perdido 27.600 mujeres ocupadas a tiempo parcial, lo que supone un 65 por 100 del saldo negativo femenino en esta jornada.

El resultado de ese comportamiento anticíclico es un mayor peso del tiempo parcial sobre el total del empleo. Mientras que en los años de crecimiento económico anteriores a la crisis ese peso apenas se había modificado, la evolución desde 2007 ha impulsado su aumento hasta valores nunca antes alcanzados: un 13,8 por 100 en el total del empleo y un 16,7 por 100 en el total de los asalariados del sector privado. Es destacable asimismo el 6,7 por 100 que representa ahora en los varones de este sector porque, aun siendo pequeño, es casi el doble de alto que en 2007, después de decenios en los que no crecía y apenas llegaba al 2 por 100. Entre las mujeres, que están ya casi en niveles europeos, el porcentaje llega al 28,7 por 100 en el sector privado (nótese que en ambos sexos es muy bajo en el sector público). De todas formas, este mayor peso resulta no tanto del crecimiento del trabajo a tiempo parcial cuanto de la fuerte caída del tiempo completo.

CUADRO II-15. OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO EN 2011
(Miles de personas, variaciones interanuales en el periodo 2007-2011, y peso sobre el total del empleo. Cuartos trimestres)

Sexo y situación profesional	Variaciones interanuales en miles						Variaciones interanuales en %						
	2011	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2007	2011	2007	2011
Ambos sexos													
Total	2.458,5	95,9	-8,3	3,8	-16,0	4,0	-0,3	0,2	-0,6	11,6	13,8	12,0	12,0
Asalariados del sector público	211,0	38,9	-4,0	8,5	0,6	23,3	-1,9	4,2	0,3	5,7	6,7	6,4	6,4
Asalariados del sector privado	1.947,5	49,0	45,7	17,1	-16,3	2,6	2,4	0,9	-0,8	13,3	16,7	13,2	13,2
Varones													
Total	590,5	28,9	57,7	11,4	26,2	6,2	11,7	2,1	4,6	3,9	6,0	4,4	4,4
Asalariados del sector público	44,7	1,1	4,1	0,0	-1,8	2,7	9,7	0,0	-3,9	3,0	3,1	3,5	3,5
Asalariados del sector privado	428,0	32,3	54,9	15,1	24,6	10,7	16,5	3,9	6,1	3,7	6,7	3,9	3,9
Mujeres													
Total	1.868,0	66,9	-66,0	-7,6	-42,2	3,5	-3,3	-0,4	-2,2	22,6	23,3	23,3	23,3
Asalariados del sector público	166,3	37,8	-8,1	8,5	2,4	30,1	-5,0	5,5	1,5	8,2	9,7	9,2	9,2
Asalariados del sector privado	1.519,5	16,7	-9,2	2,0	-40,9	1,1	-0,6	0,1	-2,6	26,6	28,7	27,1	27,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Y la cuestión es que el trabajo a tiempo parcial, como muestran ejemplos significativos del panorama comparado europeo, puede ser un instrumento útil, de cara a un eventual agravamiento de la situación de la economía, para contener las pérdidas de empleo, y de hecho (como se acaba de anticipar al aludir a los expedientes de regulación de empleo [ERE]) podría haber tenido también este carácter en el periodo más reciente en España. Por otro lado, el tiempo parcial puede contribuir, a la salida la crisis, a impulsar más rápidamente la creación de empleo. Por eso resulta relevante en este contexto seguir discutiendo, como se hizo en la anterior edición de esta Memoria²⁰, los factores que explican su bajo desarrollo en España, partiendo de un enfoque más amplio que el de la estricta cuestión regulatoria del contrato de trabajo a tiempo parcial.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Todo el panorama del mercado de trabajo español en 2011 se resume en la vuelta a una situación de fuerte crisis, con caídas progresivamente mayores en el empleo y también mayores aumentos en el paro. Pero es importante recordar que tras estos datos de *stock* o nivel, es decir, que miden en un periodo el total de personas en el empleo, el desempleo y la inactividad laboral, hay un número muy elevado de movimientos en cada momento, de flujos de personas que transitan entre esas posiciones, y que es importante atender a los datos disponibles sobre esos flujos.

Tales datos, además de ser indicativos de las tendencias que sigue el mercado, ayudan a caracterizar otros fenómenos y a detectar en ocasiones problemas relacionados con la configuración de las instituciones laborales (en un sentido amplio, “sociológico” si se quiere, no en su estricta acepción jurídica). Porque los flujos de personas circulan en la realidad por vías concretas, como son los contratos de trabajo, o las formas de extinción de la relación laboral. Estas vías tienen con frecuencia, en relación con otras de su misma naturaleza, carácter alternativo, por lo que es importante conocer las implicaciones, para las personas y para las empresas, de cada una de ellas, determinar sus costes y evaluar su funcionamiento en la práctica. Todo ello no determinará el volumen total de empleo a medio plazo, que responde en primer lugar a las condiciones de la economía; pero puede contribuir a agravar (o a aliviar) una mala situación coyuntural, o a hacer más lenta (o más rápida) una eventual recuperación.

En el caso español, el análisis de estos flujos aporta en primer lugar la clara evidencia de que su magnitud es elevada: solo en el cuarto trimestre de 2011 la EPA arrojó 4,5 millones de movimientos (entradas y salidas) de las personas entre las tres grandes categorías laborales contempladas: empleo, paro e inactividad. De estos movimientos, 1,8 millones fueron entre empleo y paro (personas en paro que accedieron al empleo y al revés, personas con empleo que pasaron a estar desempleadas), 1,1 millones entre empleo e inactividad y 1,6 millones entre paro e inactividad (cuadro II-16). En

Más de 17 millones de movimientos en el año

20. Véase Memoria CES 2010, págs. 306-314.

CUADRO II-16. MOVILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2011

(Porcentajes y miles de personas que cambiaron de una situación a otra entre un trimestre y el anterior)

Cuarto trimestre		Clasificación trimestre actual			
Clasificación trimestre anterior	Total	Ocupados	Parados	Inactivos	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	47,0	92,5	19,2		3,8
Parados	12,7	4,8	64,2		4,6
Inactivos	40,4	2,7	16,6		91,6
Flujos en miles (de trimestre anterior a trimestre actual)					
Entradas					
Salidas	Total	Al empleo	Al paro	A la inactividad	
Del empleo	1.597,8		1.013,1		584,7
Del paro	1.552,6	845,9			706,7
De la inactividad	1.355,9	482,6	873,3		
<i>Total</i>	<i>4.506,3</i>	<i>1.328,5</i>	<i>1.886,4</i>		<i>1.291,4</i>
Tercer trimestre		Clasificación trimestre actual			
Clasificación trimestre anterior	Total	Ocupados	Parados	Inactivos	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	47,2	92,2	17,7		3,9
Parados	12,2	5,1	63,4		4,6
Inactivos	40,6	2,7	18,9		91,5
Flujos en miles (de trimestre anterior a trimestre actual)					
Entradas					
Salidas	Total	Al empleo	Al paro	A la inactividad	
Del empleo	1.483,0		879,7		603,4
Del paro	1.618,7	918,6			700,1
De la inactividad	1.434,4	492,0	942,4		
<i>Total</i>	<i>4.536,1</i>	<i>1.410,5</i>	<i>1.822,1</i>		<i>1.303,5</i>
Segundo trimestre		Clasificación trimestre actual			
Clasificación trimestre anterior	Total	Ocupados	Parados	Inactivos	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	47,0	92,5	15,8		2,9
Parados	12,1	5,1	66,6		4,3
Inactivos	40,9	2,4	17,6		92,8
Flujos en miles (de trimestre anterior a trimestre actual)					
Entradas					
Salidas	Total	Al empleo	Al paro	A la inactividad	
Del empleo	1.210,2		765,2		445,0
Del paro	1.594,4	940,8			653,7
De la inactividad	1.285,5	433,8	851,7		
<i>Total</i>	<i>4.090,1</i>	<i>1.374,6</i>	<i>1.616,9</i>		<i>1.098,7</i>
Primer trimestre		Clasificación trimestre actual			
Clasificación trimestre anterior	Total	Ocupados	Parados	Inactivos	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	47,5	93,6	18,3		3,2
Parados	11,5	4,3	64,9		4,1
Inactivos	41,0	2,1	16,8		92,8
Flujos en miles (de trimestre anterior a trimestre actual)					
Entradas					
Salidas	Total	Al empleo	Al paro	A la inactividad	
Del empleo	1.386,7		900,0		486,7
Del paro	1.404,9	771,4			633,5
De la inactividad	1.207,4	383,0	824,4		
<i>Total</i>	<i>3.999,0</i>	<i>1.154,4</i>	<i>1.724,5</i>		<i>1.120,1</i>

Fuente: elaboración propia a partir del INE, *Avances trimestrales de resultados de la EPA*.

el total del año estos movimientos fueron de 17,3 millones, para una población total de 20 a 64 años en torno a 29 millones de personas y una población activa de 23 millones. Ello apunta a una peculiaridad bien conocida del mercado de trabajo español, que es su fuerte carácter procíclico²¹, con rasgos diferentes en cada momento del ciclo: en las recesiones las salidas del empleo son altas; en las etapas expansivas, las entradas al empleo también lo son, pero también son llamativamente altos los flujos de entrada al desempleo. En 2011 es visible, por otro lado, un perfil trimestral donde se aprecia el aumento en el cuarto trimestre de las salidas del empleo y de las entradas al paro.

En cuanto a su relación con la temporalidad, un reciente estudio del Banco de España²² muestra que la probabilidad de entrar al paro desde un empleo de carácter asalariado temporal había venido siendo en el periodo 2005-2007 más alta (del orden de cuatro veces más alta) que desde un empleo asalariado indefinido o desde la posición de autónomo, y durante la crisis ha crecido hasta ser ahora casi diez veces más que entre los indefinidos y los autónomos, donde las frecuencias de entrada al paro desde esas posiciones (que son lo que determinan esa probabilidad) han crecido mucho menos. Hay un apunte adicional interesante: la probabilidad de entrar al paro es más alta desde una antigüedad en la empresa igual o menor a tres meses que desde el mero hecho de tener un contrato temporal. Asimismo, por lo que se refiere a las salidas del paro hacia el empleo, el estudio indica que en la mayor parte de los casos (en el 80 por 100 de los casos) se producen a través de un contrato temporal, tanto en 2005-2007 como a lo largo de los cuatro años de crisis del empleo. Esto refuerza el significado de la rotación.

Y también parece indicar que no hay cambios sustantivos en el patrón de salidas del paro hacia el empleo derivados de la reforma laboral de 2010, aunque el menor nivel de salidas del paro hacia el empleo que se detecta en los dos últimos trimestres de 2011 (indicativo del repunte en la crisis) afecta sobre todo a las entradas en el empleo temporal, mientras que los flujos hacia el indefinido siguen mostrando un descenso menos pronunciado que en los dos últimos años. En cambio, sí se habría producido en 2011 cierto incremento del peso de las salidas del paro hacia el empleo en los casos de jornada parcial, especialmente entre los menores de 30 años, lo cual indicaría el impacto positivo de las medidas de impulso al contrato a tiempo parcial para jóvenes y parados de larga duración que se acordaron en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE) y se recogieron posteriormente en el Real Decreto-ley 1/2011.

21. Esto ya se advirtió en la primera edición, de 1993, de esta Memoria, donde se explicaba que la pérdida de empleo hasta 1985 fue mayor en España y que la recuperación posterior, hasta 1991, fue más corta pero mucho más intensa, como también lo fue la caída del empleo desde el final de ese año. Asimismo, ya se relacionaba esta mayor sensibilidad al ciclo económico con la contratación temporal. Véanse al respecto las págs. 60 y 61 de dicha edición.
22. J. M. Montero y A. Regil, "Análisis de la evolución del desempleo desde una perspectiva de flujos laborales", *Boletín Económico* núm. 33, Banco de España, marzo de 2012.

El mismo estudio confirma varias de las tendencias que se han ido apuntando a lo largo del panorama trazado en el epígrafe anterior, desde la fuerte relación entre el descenso del empleo y el aumento del paro y el desplome de la construcción, hasta la estrecha relación entre nivel educativo y empleo, donde se observa tanto la alta probabilidad de entrada al desempleo que se asocia a niveles educativos bajos como la ampliación de la brecha entre niveles de estudios a lo largo de la crisis. La peor de todas ellas es el aumento del riesgo de histéresis, de parados de larga duración que van perdiendo probabilidad de salir del desempleo conforme aumenta su tiempo en esta situación. Si no se intensifican (y se hacen plenamente eficientes) las acciones encaminadas a preservar la empleabilidad de estos desempleados, el riesgo será creciente.

Los datos anteriores se refieren a flujos observados de un trimestre a otro, pero no recogen los que se producen en periodos más cortos donde, a tenor de las cifras de contratación registrada el número de movimientos es aún más elevado. Así, en 2011 se registraron 13.972.000 contratos nuevos y se convirtieron en indefinidos 461.000 contratos temporales firmados con anterioridad. Estas cifras son, pese al repunte en la destrucción de empleo y a ser ya el cuarto año de esta crisis, algo mayores que en 2010.

Ligero aumento de los contratos, totalmente originado por los temporales

No obstante, fue un aumento muy ligero. El crecimiento en 2011 fue de apenas 16.000 contratos, frente a los 395.000 en el año anterior, tras dos ejercicios de descensos muy pronunciados. De nuevo fue un aumento exclusivamente originado en la contratación temporal, con un crecimiento de 134.000 contratos (un 1 por 100), mientras que en la de carácter indefinido el número de los celebrados fue inferior en 118.000 al del año 2010, lo que hace un descenso del 9,6 por 100. En la contratación temporal el resultado vino condicionado por el aumento en el eventual (que aumentó en 138.000 contratos, un 2,4 por 100), aunque cabe destacar en términos relativos el crecimiento de figuras más pequeñas por volumen de contratos registrados, y singularmente el contrato de prácticas, que creció un 8,5 por 100; el contrato por obra o servicio redujo de nuevo, tras el pequeño repunte de 2010, el número de los registrados en 2011 (cuadro II-17).

Esta distinta evolución de la contratación temporal y de la indefinida provocó un nuevo descenso del peso de los indefinidos sobre el total registrado. Del 11,9 por 100 en 2007 se ha pasado al 7,7 por 100 en 2011. Es cierto que entonces probablemente se había generado un alza extraordinaria en ese peso, por el efecto del programa de incentivación de la conversión de contratos temporales en indefinidos de la reforma de 2006. Pero en 2011 el dato ya está significativamente por debajo del correspondiente al periodo 2002-2005, en los que el citado porcentaje se situó en torno al 9 por 100 (gráfico II-15).

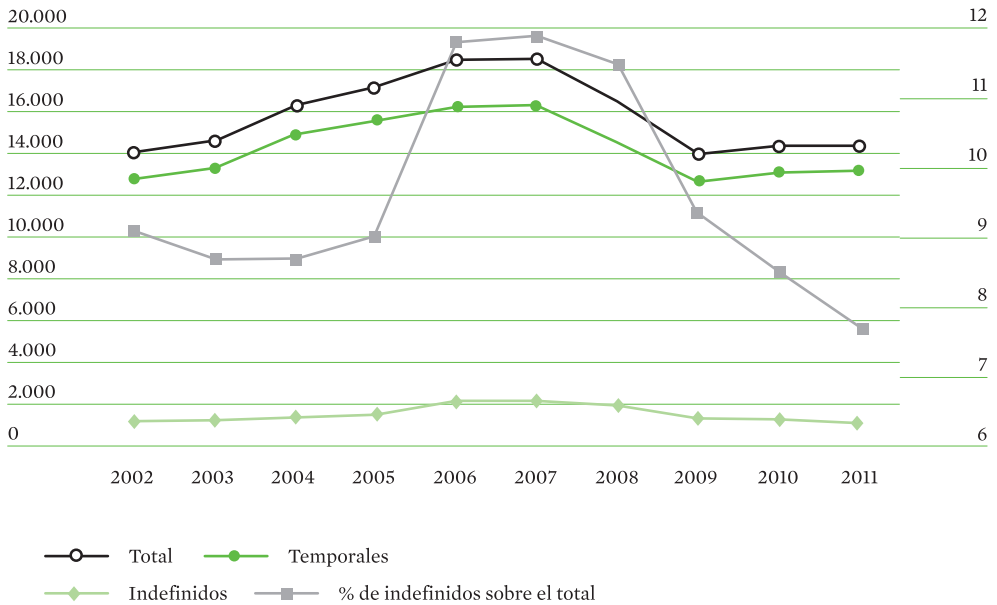
No está de más consignar que se firmaron 1,1 millones de contratos indefinidos en 2011, 650.000 de ellos nuevos y 460.000 conversiones de contratos temporales: no son pocos, en medio de una fuerte destrucción de empleo que se encaminaba a su cuarto

CUADRO II-17. CONTRATOS REGISTRADOS POR MODALIDAD CONTRACTUAL, 2007-2011
(Miles de contratos, acumulados anuales)

Tipo de contrato	Miles										Variación anual (%)				% sobre el total	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2007	2008	2009	2010	2011		
Total	18.622,1	16.601,2	14.021,9	14.417,1	14.433,2	-10,9	-15,5	2,8	0,1	100	100	100	100	100		
Indefinido	2.220,4	1.902,6	1.312,4	1.228,2	1.110,2	-14,3	-31,0	-6,4	-9,6	11,9	11,5	9,4	8,5	7,7		
Ordinario	1.362,6	1.327,4	1.084,7	956,4	901,9	-2,6	-18,3	-11,8	-5,7	7,3	8,0	7,7	6,6	6,2		
Inicial	992,3	878,3	604,5	581,7	545,9	-11,5	-31,2	-3,8	-6,2	5,3	5,3	4,3	4,0	3,8		
Conversión	370,3	449,1	480,2	374,7	356,0	21,3	6,9	-22,0	-5,0	2,0	2,7	3,4	2,6	2,5		
Fomento contratación indefinida	857,9	575,2	227,7	271,9	208,3	-33,0	-60,4	19,4	-23,4	4,6	3,5	1,6	1,9	1,4		
Inicial	325,9	244,6	187,5	157,1	103,2	-24,9	-23,4	-16,2	-34,3	1,8	1,5	1,3	1,2	0,7		
Conversión	532,0	330,6	40,2	114,8	105,0	-37,9	-87,8	185,2	-8,5	2,9	2,0	0,3	0,8	0,7		
Temporal	16.401,7	14.698,6	12.709,4	13.188,9	13.323,1	-10,4	-13,5	3,8	1,0	88,1	88,5	90,6	91,5	92,3		
Obra o servicio	6.863,5	6.197,3	5.469,2	5.623,7	5.599,4	-9,7	-11,7	2,8	-0,4	36,9	37,3	39,0	39,0	38,8		
Eventual	7.673,4	6.639,4	5.465,3	5.752,2	5.890,7	-13,5	-17,7	5,2	2,4	41,2	40,0	39,0	39,9	40,8		
Interinidad	1.451,8	1.535,3	1.502,0	1.567,0	1.585,9	2,9	-2,2	4,3	1,2	8,0	9,2	10,7	10,9	11,0		
Formación	109,4	79,0	61,5	59,0	60,0	-27,8	-22,1	-4,0	1,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4		
Prácticas	81,1	62,8	43,3	47,5	51,5	-22,5	-31,1	9,8	8,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4		
Otros	182,7	184,9	168,1	139,5	135,5	1,2	-9,1	-11,4	-2,8	1,0	1,1	1,2	1,0	0,9		

Fuente: MEYSS. Estadísticas laborales, Principales Series.

GRÁFICO II-15. CONTRATOS REGISTRADOS: TEMPORALES E INDEFINIDOS, 2002-2011
(Miles de contratos, escala izquierda, y porcentaje de indefinidos sobre el total, escala derecha)



Fuente: MEYSS, Estadísticas laborales, *Principales Series*.

año. Pero no parece que la concentración de las bonificaciones en algunos colectivos tras la reforma de 2010 haya conseguido impulsar el uso de la contratación indefinida, más allá del dato de las conversiones. Y si las expectativas económicas se hacen todavía más desfavorables, lo más probable es que se reduzca aún más el ritmo de contratos indefinidos que se celebran cada año.

Por otro lado, aun con ese claro menor ritmo de crecimiento de la contratación indefinida, puede verse en los datos de 2011 que las conversiones se redujeron mucho menos que los contratos iniciales de fomento de la contratación indefinida. La cifra se situó en 105.000 conversiones, frente a 114.800 en 2010, lo que implica un descenso del 8,5 por 100 respecto de ese año, un porcentaje mucho menor que el correspondiente a los contratos iniciales de fomento donde, con 103.200 contratos registrados, frente a 157.100 en 2010, se situó en un -34,3 por 100. En el caso del indefinido ordinario, el descenso de las conversiones fue muy parejo al de los contratos iniciales, con un 5 y un 6,2 por 100, respectivamente, de bajada con relación a los celebrados en 2010. El incremento de las conversiones en ese año, y su relativo mantenimiento en 2011, parecen bastante relacionados con la reforma laboral de 2010. Y —como ya se apuntó en la Memoria de ese año— la clave parece estar no solo en la ampliación de los colectivos beneficiarios, tanto de las contrataciones iniciales como de las conversiones de contratos

Las conversiones se redujeron menos que los indefinidos de fomento iniciales

temporales en este tipo de contrato de fomento de la contratación indefinida, sino también en las mayores posibilidades para extinguir ese tipo de contrato que se introdujeron en 2010, al posibilitar que el despido improcedente objetivo pudiera ser, además de declarado judicialmente, reconocido por el empresario. Esta modificación hizo que aparentemente se reduzcan las incertidumbres que anteriormente tenían los contratos de fomento de la contratación indefinida y que el procedimiento previsto en la Ley 45/2002, de despido firme sin el pago de los salarios de tramitación, pueda ser utilizado con mayor facilidad que antes en el caso de los despidos objetivos improcedentes de este tipo de contratos indefinidos.

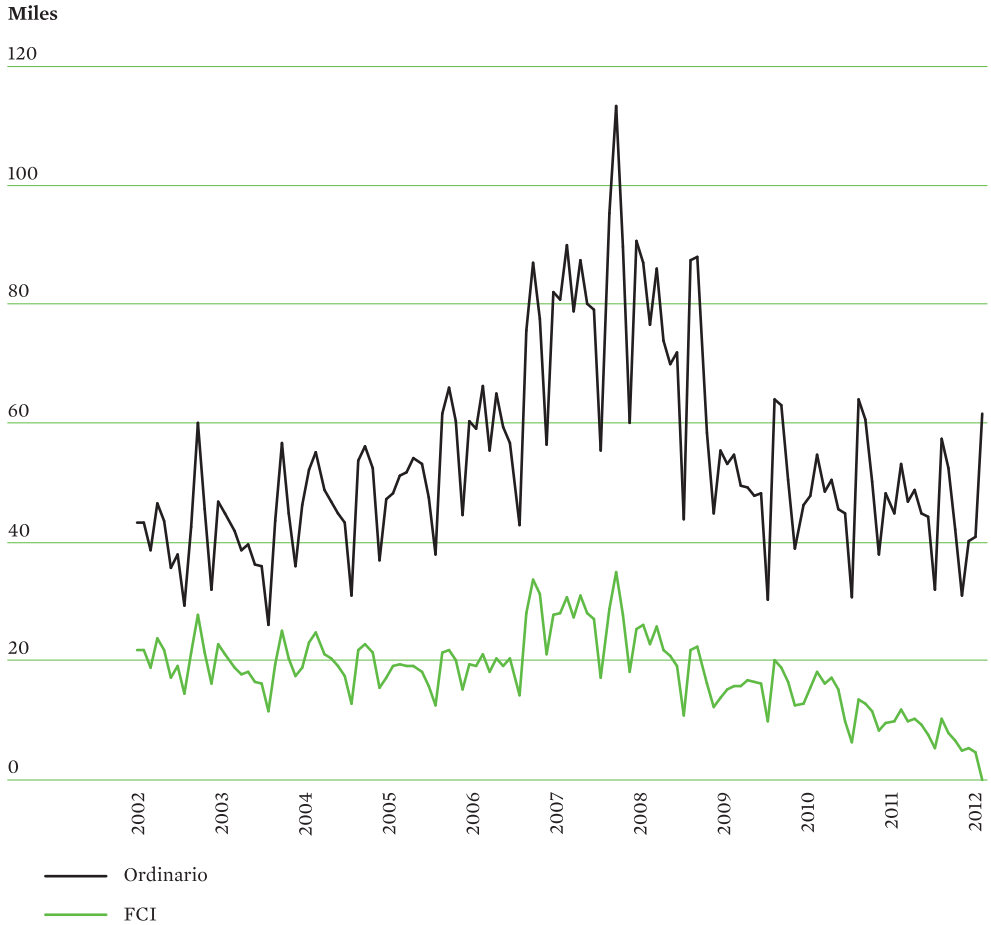
De ser ello efectivamente así, el problema estribaría en el diseño del contrato de fomento, que parece no tener potencia bastante para incrementar su uso, como recuerda su evolución a lo largo de un periodo más amplio (gráfico II-16) donde puede verse que en el auge que precedió a la crisis creció mucho menos que el ordinario, y que a partir de 2008 parecía abocado a convertirse en residual. De hecho, en 2011 volvió a darse un descenso mucho mayor en esta figura que en el indefinido ordinario y volvió a reducirse su importancia en el conjunto de la contratación indefinida: atendiendo solo a los contratos indefinidos iniciales, los ordinarios fueron cinco veces más numerosos que los de fomento.

El análisis económico apunta a que la contratación indefinida tiene su fundamento último en el interés de las empresas de retener en su seno a los trabajadores más cualificados y más productivos, difíciles de sustituir y con un coste elevado de búsqueda y reposición (que explica también que las empresas ofrezcan a estos trabajadores salarios más elevados y condiciones de trabajo más beneficiosas); asimismo, determinados trabajadores de cualificaciones intermedias pueden llegar a adquirir, con el desempeño de sus tareas, formación y habilidades específicas que elevan su productividad, lo que vuelve a elevar el coste de sustitución y puede determinar que se les ofrezca, tras ese periodo de desempeño, un puesto de carácter permanente en la empresa, lo que explicaría el relativo éxito de las conversiones.

Si esto es así, los incentivos —tanto en menor extinción como en bonificaciones— no tendrían efectos significativos en las decisiones de contratación inicial, de manera que se produciría un elevado efecto de “peso muerto” en el caso de los indefinidos iniciales de fomento. Dicho de otra forma, muchos de ellos se habrían celebrado igualmente incluso sin presentar la ventaja de su menor coste de extinción, y desde luego incluso sin la ventaja adicional de las posibles bonificaciones. Pero también podría ocurrir, extremo al que apuntan distintos estudios empíricos²³, que se

23. Véanse especialmente, y sirva ello también como homenaje a su memoria, los excelentes y continuados trabajos de Luis Toharia sobre esta cuestión. Entre los más recientes: L. Toharia, I. Cebrián y G. Moreno, *Evaluación microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de datos de los servicios públicos de empleo y de muestra continua de vidas laborales*, MTIN 2010. Se trata de un proyecto financiado por el programa FIPROS de la Dirección General de la Seguridad Social, y realizado por los autores en el año 2010.

GRÁFICO II-16. CONTRATOS INDEFINIDOS ORDINARIOS Y DE FOMENTO, EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS INICIALES DESDE 2002
(Número de contratos registrados)



Fuente: MEYSS, Estadísticas laborales, *Principales Series*.

hayan utilizado para aprovechar esas ventajas y se haya producido tras el agotamiento de estas una mayor mortalidad de este tipo de contratos. Si la contratación indefinida generada por los programas que persiguen la reducción de costes va a parar a puestos más inestables, entonces el aumento de la entrada con contratos indefinidos no se traduce en un aumento de igual magnitud del *stock* de indefinidos, pudiendo dejar la tasa de temporalidad prácticamente inalterada. Esto es también un claro indicador de ineficiencia y debería tenerse en cuenta en un eventual rediseño de los incentivos para incrementar la estabilidad en el empleo.

Principales figuras de la contratación temporal

Dentro de la contratación temporal, la evolución de las distintas modalidades volvió incrementar un año más el peso sobre el total de la figura del contrato eventual. Este suponía, al cierre de 2011, un 44,2 por 100 de los contratos temporales celebrados, 6 décimas más que en el año anterior. El contrato por obra o servicio redujo en esa misma cifra su peso en el total, hasta un 42 por 100, mientras que el contrato de interinidad mantuvo el mismo peso que en 2010 (y prácticamente el mismo que en 2009).

Con esta evolución, el peso relativo de las dos grandes figuras temporales por número de contratos celebrados tiende a retornar a la estructura (cuadro II-18) que regía en los primeros años del nuevo siglo, con un porcentaje mayor para el contrato eventual que para el de obra o servicio. La principal diferencia es que ahora el contrato de interinidad representa un 12 por 100 sobre el total de los temporales, mientras que en aquellos años rondaba el 8 por 100. Por su parte, los contratos de formación y prácticas, aunque han incrementado algo su peso sobre el total en los últimos años, permanecen bastante por debajo de los niveles que mostraban en 2002 y no llegan, entre las dos figuras, al 1 por 100 sobre ese total, frente al 1,6 por 100 en 2002. Si se rescatan las cifras de 1993, el peor año de la anterior crisis económica, aún resultan más bajos desde el 2,5 por 100 que representaron ese año. Son cifras que muestra cómo, pese a distintas reformas encaminadas a extender su uso, esos dos tipos de contratos temporales dirigidos a los jóvenes tienen poca entidad.

Pero es importante recordar que estos pesos, como también los de los indefinidos sobre el total anual, vienen determinados por volúmenes de contratos susceptibles de celebrarse por plazos muy distintos, muy cortos en algunos casos.

CUADRO II-18. ESTRUCTURA DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL, 2002-2011

(Porcentaje de las principales modalidades sobre el total de contratos temporales registrados en el año)

Año	Total contratos temporales	Obra o servicio	Eventual	Interinidad	Formación	Prácticas	Resto figuras
2002	100	39,2	48,3	7,8	1,0	0,6	3,1
2003	100	39,7	48,3	8,0	0,9	0,6	2,5
2004	100	40,6	47,7	8,3	0,8	0,6	2,1
2005	100	41,0	47,9	8,4	0,8	0,5	1,4
2006	100	41,8	47,3	8,4	0,7	0,6	1,2
2007	100	41,8	46,8	9,1	0,7	0,5	1,1
2008	100	42,2	45,2	10,4	0,5	0,4	1,3
2009	100	43,0	43,0	11,8	0,5	0,3	1,3
2010	100	42,6	43,6	11,9	0,4	0,4	1,1
2011	100	42,0	44,2	11,9	0,5	0,4	1,0

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

A tenor de la corta duración de los contratos temporales, son frecuentes la rotación de personas en algunos puestos y el encadenamiento de contratos para algunas personas en los mismos puestos. La persistencia de estas circunstancias sobre ciertos colectivos es uno de los signos más claros de segmentación real en el mercado de trabajo, más indicativo del problema que la simple tasa de temporalidad.

*Duración de los
contratos temporales
y rotación laboral*

Pues bien: la crisis ha reducido sensiblemente la duración media de los contratos temporales en las figuras susceptibles de celebrarse con vigencias más cortas y con ello, la duración media en el total de la contratación temporal inicial (gráfico II-17). Esta se cifra ahora en 63 días, cerca de 16 menos que en 2007, lo que supone un recorte del 20 por 100 en la duración media. El contrato eventual en 2011 tuvo un promedio de 52 días, 14 menos que en 2007; el de obra o servicio, 70 días (22 menos que en aquel año) y el de interinidad 28 días (7 menos). Por otro lado, estos promedios resultan de una distribución por duraciones tal que, gracias a algunos contratos muy largos, se atenúa el efecto de los numerosos casos en que se trata de otros muy cortos. De hecho, un 37 por 100 de los contratos temporales firmados en 2011 tenía un plazo de un mes o menos (y casi un 22 por 100 de una semana o menos), porcentaje que se eleva hasta más del 60 por 100 en la modalidad eventual (donde cerca de un 35 por 100 se celebraron por una semana o menos).

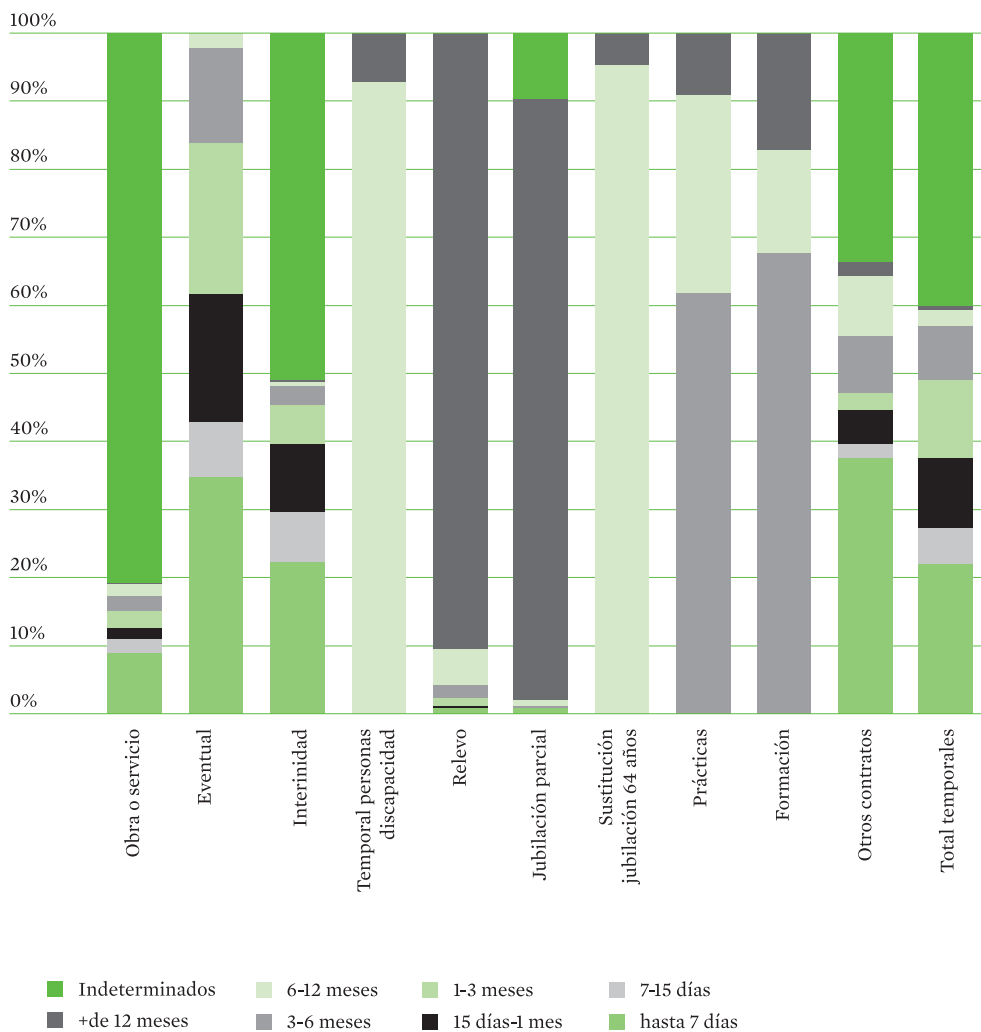
En la distribución influye también, y la hace muy diferente por modalidad de contratación temporal, la duración indeterminada, típica en los contratos por obra o servicio (cuya duración se apareja a la de dicha obra o servicio) y también frecuente en los contratos de interinidad, debido al plazo también indeterminado de varios de los principales supuestos para los que está concebida la figura (como la enfermedad). Pero al margen de ello también en estas modalidades es visible que pesan más, dentro de los contratos que sí tienen plazo, las duraciones más cortas.

Con estos datos parece claro que habría una apreciable rotación, y que esta podría haber aumentado con la crisis. Pero para aquilatar el fenómeno es preciso recordar el volumen de empleo temporal que arroja la EPA. Con ello se obtiene una ratio entre el volumen de contratos temporales y el número personas con contrato temporal de 3,6 contratos por persona al final de 2011. Esta proporción es algo mayor que antes de la crisis (3,1 en 2007), lo que parece lógico al haber disminuido la vigencia media de los contratos temporales.

La EPA también ofrece información sobre los asalariados con contrato temporal por duración del contrato, lo que permite observar que, en el cuarto trimestre de 2011, del total de personas asalariadas con contrato temporal que conocía la duración de este el 32,4 por 100 tenía una de tres meses o menos. La ratio contratos/personas ya da una idea de que la rotación es frecuente, pero aún resulta más interesante observar que de los 3,7 millones de asalariados con contrato temporal en el cuarto trimestre de 2011,

GRÁFICO II-17. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN EN 2011

Distribución duraciones 2011



Duración media	2011 días	Var. 2007/11 días	%
Obra o servicio	70,2	-21,7	-23,6
Eventual	51,9	-13,6	-20,8
Interinidad	28,1	-7,4	-20,8
Temporal discap.	365,4	-6,1	-1,6
Relevo	1.181,5	-164,4	-12,2
Jubilación parcial	1.441,3	-45,4	-3,1
Sust. jubilación 64	362,6	0,4	0,1
Prácticas	270,9	16,7	6,6
Formación	242,4	41,2	20,5
Otros contratos	101,2	15,7	18,3
Total temporales	62,9	-15,7	-20,0

	Evolución distribuciones para el total temporales							
	7d	7-15d	15d-1m	1-3m	3-6m	6-12m	+12m	Indet.
2007	17,1	4,1	9,2	14,8	10,5	2,6	0,6	41,2
2008	18,5	4,4	9,5	13,5	9,5	2,7	0,7	41,2
2009	19,8	4,9	10,4	12,1	7,9	2,4	0,7	41,7
2010	21,2	4,9	10,5	11,8	7,9	2,3	0,5	41,0
2011	21,8	5,2	10,4	11,6	8,0	2,2	0,6	40,3

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos Registrados*.

829.700 había iniciado su contrato hacía menos de 3 meses; esto resulta en un 22,4 por 100 de asalariados temporales “nuevos” (con contratos “nuevos”) en un trimestre donde el empleo llegaba al cuarto año de descenso, lo cual es bastante indicativo del volumen de empleo temporal más afectado por la rotación. El mismo dato calculado para el cuarto trimestre de 2007 resulta un 24,2 por 100: la rotación habría bajado algo más de 2 puntos, esto es, bastante menos que la propia temporalidad. Esto es un síntoma del carácter netamente estructural del problema del empleo temporal en España.

De hecho, el porcentaje de ocupados que han encontrado empleo en los tres últimos meses se usa también, en la estadística europea, como indicador de la movilidad de los trabajadores respecto del empleo, y resulta apreciablemente mayor en España. Con datos de Eurostat, ese porcentaje fue en España en 2011 un 5,8 por 100, 1,5 puntos mayor que en la UE-27; al inicio del periodo la cifra era mayor (6,8 por 100) y también era mayor la distancia (2,2 puntos). Pero el significado de estos dos datos es distinto: en momentos de creación de empleo el valor de esa movilidad es también resultado del mayor número de puestos de trabajo; en los de fuerte destrucción de empleo, es sobre todo rotación.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en esta cuestión también interviene un hecho de diferente naturaleza, cual es el flujo generado por la actividad de las empresas de trabajo temporal (ETT). Estas generaron 2,4 millones de contratos de puesta a disposición en 2011, algo más de 1 millón en la figura del eventual, 900.000 en obra o servicio y cerca de 100.000 de interinidad (en sus dos supuestos), que son las tres modalidades en que operan estos contratos. La cifra es muy similar a la del año anterior (1,96 millones de contratos), pero no lo es el número de cesiones de trabajadores, que ha crecido en cerca de 100.000; este es, además, un aumento que se viene produciendo a lo largo de todos los años de la crisis, donde la actividad de las ETT sigue ganando importancia.

También da idea de la frecuente asociación entre contratos temporales y rotación el propio dato sobre el número de personas fuera del empleo que están en esa situación por haber finalizado su contrato temporal. Esta vía de salida del empleo es, como se recuerda en sucesivas Memorias del CES, la más frecuente en el total, compuesta por quienes dejan un empleo (por distintos motivos: fin del contrato, despido, cese voluntario, jubilación, incapacidad sobrevenida...) y pasan al paro, a la inactividad o, también, a otro empleo. Así, con los últimos datos disponibles (procedentes de la submuestra de la EPA referida a 2010) un 58,6 por 100 de los parados que llevaban menos de tres años en esa situación llegaron a ella por haber finalizado su contrato temporal²⁴. Este era el caso

Salidas del empleo: el fin del contrato siguió siendo la principal vía, pero volvió a crecer la importancia de los despidos

24. Los parados que llevan tres o más años en esa situación no se clasifican en la EPA ni sectorialmente ni por la situación anterior a la del paro.

también para el 34 por 100 de quienes estaban ahora fuera del mercado laboral (los inactivos), pero habían dejado su último empleo menos de tres años atrás. Entre estos inactivos, lógicamente, tenía más peso el conjunto de las otras causas contempladas, especialmente la jubilación y la incapacidad, pero el elevado porcentaje del fin del contrato ayuda a completar un cuadro donde la rotación no se da solo entre empleo y paro, sino entre empleo, paro e inactividad.

De todas formas, el rasgo más propio de los últimos años no es el peso del fin de un contrato, que viene siendo la principal causa de salida del empleo desde los primeros años noventa, una vez concluido lo más grueso del ajuste que determinó la reconversión industrial y cuando ya se había extendido hasta niveles muy altos la contratación temporal. Lo que caracteriza a las salidas del empleo en los últimos años es la progresiva mayor importancia que ha cobrado el cese por despido. Aunque su despegue comenzó antes, los despidos se han incrementado con fuerza dentro de las causas sobre todo a partir de la crisis: entre los parados han pasado de representar el 14,6 por 100 de los casos en 2007 a ser el 29 por 100 en 2010; entre los inactivos, del 6,5 al 12,6 por 100. También ha crecido entre los inactivos, y probablemente haya que relacionarlo con los despidos (sobre todo en ciertas edades más mayores), el porcentaje de los que dejaron su empleo por jubilación anticipada, que era un 11,1 por 100 en 2007 y ha pasado a ser un 13,6 por 100 en 2011 (cuadro II-19).

Esta clasificación de la EPA resulta útil en una primera aproximación acerca de las causas por las que discurren los grandes flujos de salida del empleo, pero resulta excesivamente genérica para analizar la forma concreta en que se plasmaron en su día esas salidas, es decir, las denominadas vías de salida, o si se quiere cauces o formas institucionales (hay que insistir que en sentido amplio) para las salidas del empleo en España. El detalle y la cuantificación de estas tiene un interés evidente, tanto porque permite detectar, en su caso, posibles disfunciones en algunas de ellas como porque es una pieza clave para avanzar, en el debate sobre los determinantes del empleo, más allá de la mera discusión teórica sobre costes y formas de ajuste.

Desafortunadamente, persisten importantes lagunas en la cuantificación de estos flujos de una manera realmente ajustada a las distintas figuras; tanto que, de hecho, la mejor manera de estudiar los flujos de salida no es a través de los datos procedentes de las diferentes vías (donde se encontrarían la judicial para los despidos individuales y determinadas conciliaciones y los expedientes de regulación de empleo para los despidos colectivos), sino de una manera indirecta, a través de los datos sobre las causas de acceso a las prestaciones por desempleo.

Perspectiva desde las prestaciones: los despidos de la Ley 45/2002 siguieron siendo los más numerosos

cesivamente genérica para analizar la forma concreta en que se plasmaron en su día esas salidas, es decir, las denominadas vías de salida, o si se quiere cauces o formas institucionales (hay que insistir que en sentido amplio) para las salidas del empleo en España. El detalle y la cuantificación de estas tiene un interés evidente, tanto porque permite detectar, en su caso, posibles disfunciones en algunas de ellas como porque es una pieza clave para avanzar,

CUADRO II-19. PARADOS E INACTIVOS POR CAUSA DE DEJAR SU ÚLTIMO EMPLEO, 2007-2010
(Porcentajes sobre el total de quienes dejaron su último empleo hace menos de tres años)

Parados	2007	2008	2009	2010
Dejaron último empleo hace menos de 3 años (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Despido o supresión del puesto (incluye regulación de empleo)	14,6	19,8	28,4	29,0
Fin del contrato	61,4	61,3	57,7	58,6
Enfermedad o incapacidad propia	2,5	2,3	1,7	1,3
Realizar estudios o recibir formación	3,0	2,4	1,2	1,2
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	2,0	1,5	0,9	0,7
Otras responsabilidades familiares	1,1	0,7	0,4	0,4
Jubilación (normal o anticipada)	0,4	0,2	0,5	0,7
Otras razones	14,1	11,3	8,9	7,8
No sabe	0,8	0,5	0,3	0,3
<i>Dejaron último empleo hace menos de 3 años (miles)</i>	<i>1.394,0</i>	<i>2.107,3</i>	<i>3.515,4</i>	<i>3.788,1</i>
Inactivos	2007	2008	2009	2010
Dejaron último empleo hace menos de 3 años (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Despido o supresión del puesto (incluye regulación de empleo)	6,5	7,8	12,8	12,6
Fin del contrato	30,5	32,8	31,4	34,0
Enfermedad o incapacidad propia	11,9	12,3	11,5	10,7
Realizar estudios o recibir formación	10,1	10,1	8,2	6,5
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	5,9	4,9	4,5	4,1
Otras responsabilidades familiares	2,3	1,7	1,7	1,0
Jubilación normal	8,3	7,6	7,9	8,4
Jubilación anticipada	11,1	11,7	12,7	13,6
Otras razones	13,1	10,7	9,0	8,8
No sabe	0,4	0,5	0,3	0,3
<i>Dejaron último empleo hace menos de 3 años (miles)</i>	<i>2.900,6</i>	<i>2.910,4</i>	<i>2.940,5</i>	<i>2.823,0</i>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (variables de la submuestra).

En estos datos (cuadro II-20) lo más interesante, y novedoso, del año es el descenso del conjunto de altas y reanudaciones en la prestación (en cerca de 109.000 altas, un 2,3 por 100) por causas que podrían aproximarse a extinciones de la relación laboral. El fin del contrato temporal es la más frecuente de estas causas (un 79,7 por 100 en 2011) y se redujo en cerca de 81.000 en el año; en el resto de los casos, compuesto en su mayor parte por despidos, es notable el nuevo descenso de los despidos de la Ley 45/2002, y el aumento de los despidos objetivos, en concreto por causas económicas conforme al artículo 52.c) del Estatuto de los Trabajadores. De los primeros se produjo un total de 560.870 en el año (siempre de acuerdo a las causas de acceso o reanudación de la prestación), un 10,7 por 100 menos

*Descenso en las salidas,
con aumento en los
despidos económicos*

CUADRO II-20. ALTAS INICIALES Y REANUDACIONES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA DEL CESE EN EL TRABAJO, 2007-2011

Causa del cese en el trabajo	Altas iniciales y reanudaciones de prestación contributiva y subsidio*								
	Totales anuales			Variaciones anuales en %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011		
1 Cese por despido	537.048	847.366	980.864	808.039	789.617	57,8	15,8	-17,6	-2,3
Ley 45/2002	473.639	732.113	794.827	628.290	560.870	54,6	8,6	-21,0	-10,7
Despido objetivo artículo 52.c) ET	39.603	88.379	153.852	144.219	191.930	123,2	74,1	-6,3	33,1
Resto despidos	23.806	26.874	32.185	35.530	36.817	12,9	19,8	10,4	3,6
2 Regulación de empleo	141.495	135.065	2.247.337	2.431.534	1.901.991	-4,5	1.563,9	8,2	-21,8
Extinción	29.219	38.679	77.359	72.102	80.733	32,4	100,0	-6,8	12,0
Suspensión	111.969	94.248	2.132.139	2.293.383	1.748.007	-15,8	2.162,3	7,6	-23,8
Reducción de jornada	307	2.138	37.839	66.049	73.251	596,4	1.669,8	74,6	10,9
3 Finalización de contrato temporal	2.147.049	3.100.919	3.570.742	3.861.352	3.780.570	44,4	15,2	8,1	-2,1
4 Inactividad productiva (f-discontinuos)	243.635	231.632	260.249	282.154	289.386	-4,9	12,4	8,4	2,6
5 Otras causas (1)	546.603	696.873	1.001.623	1.430.481	1.394.966	27,5	43,7	42,8	-2,5
Cese por otras causas (1)	459.727	577.085	886.803	1.317.313	1.300.978	25,5	53,7	48,5	-1,2
Desistimiento empresario en periodo prueba	86.876	119.788	114.820	113.168	93.988	37,9	-4,1	-1,4	-16,9
Total	3.615.830	5.011.855	8.060.815	8.813.560	8.156.530	38,6	60,8	9,3	-7,5
Total salidas**	2.800.192	4.106.752	4.743.785	4.854.661	4.744.908	46,7	15,5	2,3	-2,3
Causa de salida	Porcentajes anuales sobre total salidas**								
	Variaciones anuales en puntos			Distribución de las salidas					
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Despidos Ley 45/2002	16,9	17,8	16,8	12,9	11,8	0,9	-1,1	-3,8	-1,1
Despido Objetivo 52.c)	1,4	2,2	3,2	3,0	4,0	0,7	1,1	-0,3	1,1
Resto despidos	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	-0,2	0,0	0,1	0,0
ERE extinción	1,0	0,9	1,6	1,5	1,7	-0,1	0,7	-0,1	0,2
Fin contrato	76,7	75,5	75,3	79,5	79,7	-1,2	-0,2	4,3	0,1
Periodo prueba	3,1	2,9	2,4	2,3	2,0	-0,2	-0,5	-0,1	-0,4

(1) Incluye acceso por agotamiento de contributiva y otras causas específicas (emigrantes retornados, exreclusos, etc.; todas ellas tienen un peso marginal dentro de esta rúbrica).

** Incluye Prodi y Renta Agraria.

** Excluye ERE suspensión y reducción de jornada, Inactividad fijos discontinuos y cese por otras causas.

Fuente: elaboración propia con datos de prestaciones específicamente proporcionados por el SEPE; estos datos son la base de la tabla que figura en sucesivas ediciones del Anuario de Estadísticas Laborales del MEYSS, disponible al cierre de esta Memoria hasta 2010.

que en 2010, y de los segundos se produjo un total de 191.930, un 33,1 por 100 más que en ese año. En las altas iniciales y reanudaciones por ERE se dio asimismo un notable incremento, del 12 por 100, de las extinciones, con algo más de 8.600 despidos por esta vía, que incrementó ligeramente, hasta el 1,7 por 100, su peso en el total.

También se incrementó el peso de los despidos objetivos económicos, hasta un 4 por 100 del total de salidas, y se redujo hasta un 11,8 por 100 de los despidos de la Ley 45/2002. Prosigue, pues, la tendencia que se explicó en la anterior edición de esta Memoria, de descenso acentuado en el peso de los despidos “expres”. Es posible además (aunque sin duda la crisis es el principal factor tanto del volumen de las salidas como de las vías por las que se producen) que se haya dado cierto trasvase entre estos y los despidos objetivos de carácter económico. El trasvase habría venido propiciado por la reforma de 2010 que, como se explicó en la Memoria correspondiente a ese año, entre otras medidas en el ámbito de la extinción de la relación laboral modificó y concretó la definición de las causas en la regulación de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, tanto los colectivos, como los individuales o plurales.

El repunte en las altas de prestaciones por ERE extintivos en 2011 se confirma en los datos específicos sobre esta vía de salida, que son los que ofrece la Estadística de Regulación de Empleo del MEYSS. Sus datos se elaboran con la información procedente de las autoridades laborales competentes en la autorización de los expedientes (de las comunidades autónomas o en su caso de la Administración central). Y aunque presenta algunas limitaciones considerables²⁵, permite aproximar, junto con la anterior, tanto la tendencia como el número de personas realmente afectadas. De hecho, en los datos anteriores las reanudaciones en la prestación por ERE de suspensión ascendían en 2011 a 1,6 millones, frente a apenas 124.000 altas iniciales; conforme a la estadística de regulación de empleo, los afectados por suspensión en 2011 fueron cerca de 215.000.

*Aumento en los ERE:
repunte de las
extinciones*

La información de la estadística de ERE muestra en 2011 un total de 22.445 expedientes solicitados, con un total de 372.167 trabajadores afectados, lo que supone un 21,8 por 100 más de expedientes y un 15,5 por 100 más de trabajadores que en el año anterior. De esos totales, se autorizaron 21.107 expedientes para 342.381 trabajadores; otros 554 (referidos a 10.991 trabajadores) resultaron no autorizados y 784 (para 18.345 trabajadores) desistidos. De los autorizados, el 91,5 por 100 fueron pactados, con un número de trabajadores equivalente al 90 por 100 del total.

25. Entre otras la forma de cómputo de los afectados mes a mes, que recoge no solo los correspondientes a los ERE iniciados en cada mes, sino a los procedentes de meses anteriores mientras sigue el curso del expediente, lo que incrementa esa cifra de una manera irregular y, con ocasión del curso de expedientes en empresa muy grandes, produce picos muy pronunciados.

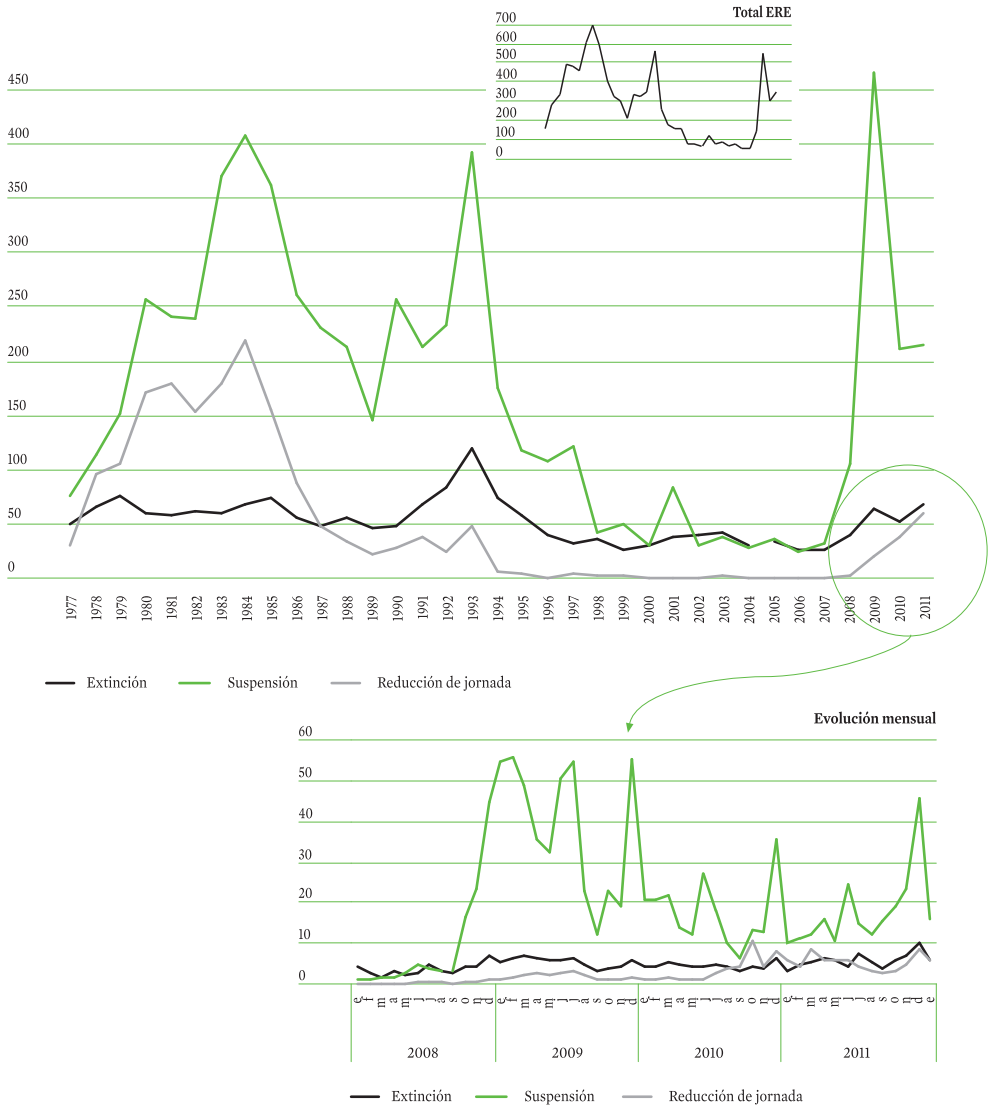
En esta evolución destaca, por otra parte, el ya citado repunte en las extinciones, que habrían crecido en algo más de 15.000 trabajadores afectados, un ligerísimo aumento (apenas en 2.900 afectados) de las suspensiones, y un importante crecimiento (en 22.300 afectados) de las reducciones de jornada por ERE (gráfico II-18). El repunte de 2011 se corresponde también con un peor comportamiento al final del año, tanto en las extinciones como en las reducciones de jornada. Incluso las suspensiones, que en el total agregado del año tuvieron un perfil muy moderado en comparación con 2010, se dio un aumento muy fuerte desde julio de 2011, y más pronunciado todavía en el último trimestre del año, en correspondencia con el deterioro de la situación económica. De todas formas, el dato de enero de 2012 fue nuevamente más suave, lo que hace aconsejable esperar la información de los próximos meses para aclarar la tendencia.

El detalle sectorial muestra, en las extinciones, una fuerte concentración en el crecimiento de estas en 2011: el ya citado incremento en 15.000 afectados se explica en

Concentración sectorial de los ERE y tamaño de las empresas afectadas

un 53 por 100 por el aumento, en 8.000 extinciones (en números redondos), en la rama de servicios financieros (rama 61 de la CNAE 2009). También fueron importantes los aumentos en las ramas de telecomunicaciones (CNAE 61, con 2.900 despidos más en el año, lo que supone una contribución del 19 por 100 al crecimiento total de las extinciones), comercio minorista y construcción de edificios, que aportaron más de un 10 por 100 al incremento del total. En los ERE de suspensión, tras el muy ligero incremento en el total se dio un comportamiento muy dispar, con un notable crecimiento en el número de afectados en unas pocas ramas y una reducción bastante generalizada en las demás; los mayores incrementos en las suspensiones se dieron en el automóvil (rama 29 de la CNAE 2009, con un incremento de 10.800 trabajadores, hasta un total cercano a 31.000), en caucho y plásticos (rama 22, con un incremento de 2.500), en construcción de edificios y actividades de construcción especializada (ramas 41 y 43 de la CNAE, con sendos aumentos de 2.700 y 2.600 trabajadores); los descensos más acentuados se dieron, en el otro extremo, en metalurgia y fabricación de maquinaria (ramas 24 y 25 de la CNAE), aunque precisamente estas dos siguen siendo de las de mayor peso en el total de las suspensiones. Finalmente, por lo que hace a las reducciones de jornada, los crecimientos fueron bastante generalizados, aunque los mayores aumentos se dieron en las manufacturas de muebles (rama 31) las actividades de construcción (edificación y especializada, ramas 41 y 43 de la CNAE), en el comercio, tanto mayorista como minorista y en concesionarios de vehículos (CNAE 45 a 47) en actividades postales (rama 53), en servicios técnicos de arquitectura e ingeniería (rama 71) y en actividades sanitarias (rama 86); la suma de todas ellas supuso algo más de 16.500 trabajadores afectados por reducción de jornada, para ese aumento ya citado de 22.300 trabajadores en el total de las ramas; en el automóvil (rama 29

GRÁFICO II-18. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, 1997-2011
(Miles de personas, acumulados anuales)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Regulación de Empleo*.

de la CNAE), una de las ramas que presentaba mayor peso dentro de los ERE de reducción de jornada, el dato de 2011 fue mucho más bajo, en torno a 6.200 afectados menos, que en 2010.

Esta concentración de los crecimientos en los afectados por ERE en una perspectiva sectorial deriva de la propia concentración de estos mecanismos en algunos sectores que, a su vez, tiene que ver con el tamaño relativo de las empresas. Los ERE se

concentran en tamaños medianos y grandes, por volumen de empleo. De hecho, los datos de la estadística de regulación de empleo permiten apreciar que en 2011 (y pese a cierta reducción desde 2007) el 40 por 100 de los trabajadores afectados por extinciones correspondió a empresas de más de 250 trabajadores.

Más allá de este tipo de detalles, la tendencia es al aumento en todos los tipos de ERE y está directamente relacionada con la crisis. El aumento en el total de trabajadores despedidos por ERE es continuo desde 2008; las suspensiones también, con un incremento espectacular en 2009, hasta situarse por encima de las 450.000 personas, más que en ninguno de los picos anteriores, (en la crisis de los primeros años noventa y en la reconversión industrial de los ochenta); a su vez, las reducciones de jornada vienen creciendo de manera sostenida desde 2009. Y por esa relación con la crisis también tiene importancia recordar que estos dos últimos tipos de ERE tienen un importante significado como medidas defensivas, de preservación del empleo en las empresas en momentos difíciles.

Tanto en las suspensiones como en las reducciones de jornada su uso vino probablemente impulsado desde 2009 por las diferentes medidas adoptadas al efecto, como son la bonificación de cuotas para las empresas, la reposición (o “contador a cero”) para los trabajadores en el derecho a prestación, la mayor flexibilidad en la reducción de jornada diaria para las empresas en los ERE de reducción y una mejor regulación del desempleo parcial para los trabajadores en estos supuestos. Especialmente en los ERE de reducción de jornada es importante valorar su perfil creciente, para lo cual es preferible acudir a las altas en prestaciones: en 2008, el primer año de crisis del empleo, solo se produjeron 2.138 altas y en 2009, 37.839; en 2011 se produjeron 73.251. Evidentemente, la concentración sectorial de la pérdida de empleo en 2009, muy asociada a la destrucción de tejido empresarial en la construcción, difícilmente podría haberse contenido con este tipo de fórmulas. Pero lo cierto es que en 2011 se produjeron dos veces más de estas reducciones de jornada que en 2009.

También en estrecha relación con la situación de crisis, las causas económicas han incrementado mucho su peso en el total de afectados por ERE, y especialmente en las extinciones. El crecimiento de este tipo de causas entre 2007 y 2011 en las extinciones (atendiendo a los trabajadores afectados) muestra un perfil parecido al de las causas organizativas, con un fuerte incremento hasta 2009 y un descenso muy suave desde entonces. Pero desde luego en 2011 el aumento de los ERE de extinción por causas económicas fue mucho más pronunciado que el correspondiente a las causas organizativas, con 40.000 frente a 2.000 trabajadores afectados más, respectivamente, en cada uno de los dos casos (cuadro II-21). Las causas económicas vuelven a tener un peso preponderante en las extinciones, donde suponen ahora un 64,8 por 100 de los trabajadores afectados, frente al 32,8 por 100 de las organizativas.

Los ERE como medida para preservar el empleo

Las causas en los ERE

CUADRO II-21. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA 2007-2010
(Cifras acumuladas en el año. Número y porcentaje sobre el total en cada causa)

Años	Económicas						Técnicas					Otras	
	Total económicas	Problemas de tesorería o financiación	Restricc. demanda/ rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, déndas	Baja productividad económica	Aplicación medidas económicas	Total técnicas	Técnicas	Reestructuración de empresas	Ruinas u obras y falta de materia prima	Organizativas o de producción		Fuerza mayor
2007	58.401	23.586	6.377	2.774	570	1.098	12.767	4.958	138	705	20.760	8.163	91
2008	148.088	60.307	21.120	10.401	830	5.834	22.122	5.586	328	1.096	74.969	5.044	758
2009	549.282	196.026	48.346	48.980	606	39.769	58.325	5.765	234	3.508	333.441	8.676	1.632
2010	302.746	137.354	40.086	34.635	590	3.760	58.283	5.490	173	427	152.285	6.654	363
2011	343.297	177.715	55.324	27.600	1.011	12.406	81.374	5.047	153	612	154.794	4.976	-
													Extinción
2007	25.742	18.832	5.086	691	567	316	12.172	818	126	47	5.094	814	11
2008	40.572	28.914	11.961	1.773	742	754	13.684	1.001	250	32	9.227	545	603
2009	63.476	36.272	14.368	1.746	566	1.436	18.156	817	229	31	24.560	486	1.081
2010	52.534	32.599	11.594	1.943	522	283	18.257	1.544	170	-	17.715	348	158
2011	67.883	43.973	15.512	1.930	693	264	25.574	1.077	153	13	22.235	432	-
													Suspensión
2007	32.433	4.620	1.249	2.074	3	750	544	4.136	11	657	15.598	7.337	74
2008	104.841	29.949	8.620	8.326	78	4.912	8.013	4.405	78	1.064	64.725	4.479	141
2009	465.215	150.302	30.953	45.569	39	36.416	37.325	4.673	5	3.237	298.585	7.969	444
2010	211.942	89.414	25.037	31.305	66	3.354	29.652	3.528	3	418	112.255	6.214	110
2011	214.847	96.577	29.573	22.425	285	11.795	32.499	3.309	-	583	109.901	4.477	-
													Distribución porcentual
													Total ERE
2007	100	40,4	10,9	4,7	1,0	1,9	21,9	8,5	0,2	1,2	35,5	14,0	0,2
2008	100	40,7	14,3	7,0	0,6	3,9	14,9	3,8	0,2	0,7	50,6	3,4	0,5
2009	100	35,7	8,8	8,9	0,1	7,2	10,6	1,7	1,0	0,6	60,7	1,6	0,3
2010	100	45,4	13,2	11,4	0,2	1,2	19,3	2,0	1,8	0,1	50,3	2,2	0,1
2011	100	51,8	16,1	8,0	0,3	3,6	23,7	1,7	1,5	0,0	45,1	1,4	-

CUADRO II-21. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA 2007-2010 (Continuación)
(Cifras acumuladas en el año. Número y porcentaje sobre el total en cada causa)

Años	Económicas						Técnicas				Otras			
	Total económicas	Problemas tesorería o financiación	Restricc. demanda/ rescisión contratos	Quiebra o suspensión de pagos, deudas	Baja productividad	Aplicación medidas económicas	Total técnicas	Técnicas	Reestructuración de empresas	Ruinas u obras y falta materia prima		Organizativas o de producción	Fuerza mayor	
2007	100	73,2	19,8	2,7	2,2	1,2	47,3	3,8	3,2	0,5	0,2	19,8	3,2	0,0
2008	100	71,3	29,5	4,4	1,8	1,9	33,7	3,2	2,5	0,6	0,1	22,7	1,3	1,5
2009	100	57,1	22,6	2,8	0,9	2,3	28,6	1,7	1,3	0,4	0,0	38,7	0,8	1,7
2010	100	62,1	22,1	3,7	1,0	0,5	34,8	3,3	2,9	0,3	-	33,7	0,7	0,3
2011	100	64,8	22,9	2,8	1,0	0,4	37,7	1,8	1,6	0,2	0,0	32,8	0,6	-
														Suspensión
2007	100	14,2	3,9	6,4	0,0	2,3	1,7	14,8	12,8	0,0	2,0	48,1	22,6	0,2
2008	100	28,6	8,2	7,9	0,1	4,7	7,6	5,3	4,2	0,1	1,0	61,7	4,3	0,1
2009	100	32,3	6,7	9,8	0,0	7,8	8,0	1,7	1,0	0,0	0,7	64,2	1,7	0,1
2010	100	42,2	11,8	14,8	0,0	1,6	14,0	1,9	1,7	0,0	-	53,0	2,9	0,1
2011	100	45,0	13,8	10,4	0,1	5,5	15,1	1,8	1,5	-	0,3	51,2	2,1	-

Fuente: MEYSS. Boletín de Estadísticas Laborales.

Curiosamente, estos pesos siguen siendo menor y mayor, respectivamente, que en 2007 (antes de la crisis), pero probablemente porque el sentido es algo diferente. Dentro de las causas económicas la que más ha crecido con la crisis es la de “problemas de tesorería o financiación”, que representa ahora un 22,9 por 100 del total de trabajadores despedidos por un ERE. No obstante, sigue teniendo mayor peso la “aplicación de medidas económicas”, que disminuyó mucho hasta 2009 pero creció nuevamente en 2010 y en 2011, y supone ahora un 37,7 por 100 del total.

En las suspensiones las causas organizativas son mayoritarias, con un 51,2 por 100 del total de afectados, y muestran una distribución de las causas económicas mucho más repartida que las extinciones, con un peso considerable de los problemas de restricción de la demanda y de problemas de baja productividad.

Es muy llamativo, por último, el fuerte crecimiento en los ERE de reducción de jornada de las causas económicas en 2011. En el año anterior estas supusieron un 40,1 por 100 del total (en términos de trabajadores afectados) y las organizativas un 58,3 por 100, correspondiendo el resto a las causas técnicas y de fuerza mayor. Pero en 2011 esos mismos porcentajes fueron un 61,4 y un 37,4 por 100, respectivamente. Aumentaron mucho las dos principales causas dentro de este grupo: los problemas de tesorería y financiación, que pasó del 9 al 16,9 por 100 sobre el total; y la aplicación de medidas económicas que se situó en 2011 en el 38,5 por 100 del total frente al 27,1 por 100 en 2010.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Cuatro años después del inicio de la crisis, sus consecuencias sobre el mercado de trabajo seguían siendo muy graves, como se ha analizado detalladamente en un epígrafe previo, a lo que se unía que las previsiones tampoco parecían apuntar a una mejora a corto plazo de esta situación. En este contexto de profundo deterioro, las políticas de empleo han tenido y tienen por delante un enorme reto para atender a un elevado número de desempleados y tratar de dar respuesta a las necesidades y problemas del mercado laboral en la coyuntura actual.

La mejor política de empleo es, según algunas concepciones, aquella política económica que garantiza un marco de estabilidad y un entorno favorable a la actividad empresarial, velando por la productividad y por la competitividad del conjunto de la economía, lo que a su vez sentará las bases para una dinámica de creación de empleo. Ahora bien, en materia de empleo, una política económica coherente, aún siendo una condición absolutamente necesaria, no es suficiente si no va acompañada de una política de empleo estructurada y bien orientada que garantice el ajuste entre las necesidades de la demanda y la oferta de trabajo.

En este contexto se sitúan las políticas de empleo, entendidas en su concepción clásica como el conjunto de actuaciones públicas dirigidas a: 1) favorecer un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo —mediante una regulación adecuada

del mismo—, 2) garantizar el nivel de rentas de los desempleados —mediante las políticas de protección al desempleo— y 3) mejorar la empleabilidad de la población e inserción laboral de los desempleados —mediante las políticas activas de empleo—.

A tenor de lo dicho, se entiende la especial relevancia que adquieren las políticas de empleo en su conjunto en esta edición de la Memoria, por cuanto que la situación del mercado de trabajo en España se ha deteriorado rápida e intensamente en un contexto de crisis, lo que ha llevado a adoptar numerosas medidas en todos estos ámbitos, tanto en lo que se refiere a la regulación del mercado de trabajo con indudables efectos en la creación y destrucción del empleo, como en las propias políticas del mercado de trabajo, de protección social al desempleo y políticas activas. Gran parte de estas medidas tiene su origen en el ASE²⁶, firmado el 2 de febrero de 2011 por el Gobierno, las organizaciones empresariales Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y las sindicales Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), y que suponía alcanzar un marco consensuado de reformas estructurales y en algunos casos coyunturales en distintos ámbitos, incluidas las políticas de empleo. El cariz europeo de la crisis y, en particular, los efectos sobre los mercados de trabajo marcaron la pauta en muchas de estas decisiones, de forma que los Estados miembros han visto reducido en cierto modo su margen de actuación.

De hecho, el repaso del año 2011 refleja una profusión de medidas en el ámbito de las políticas de empleo muy amplia y diversa, en muchos casos carentes de sistemática, lo que en algunas ocasiones ha podido dar lugar a medidas contradictorias o solapadas y en otras a medidas de corta vida. Esto puede haber respondido a la situación económica y del empleo en distintos momentos e incluso a la necesidad de adoptar determinadas medidas a instancias europeas. En todo caso, el resultado conjunto, con muchas medidas de corto alcance y reducido plazo de vigencia, habría tenido poco impacto en el mercado de trabajo.

En cuanto a las medidas adoptadas a lo largo del año en estos tres ámbitos, el análisis de las relativas al funcionamiento del mercado de trabajo tanto en la regulación del sistema de contratos de trabajo (mecanismos de contratación y de despido y condiciones de empleo), del tiempo de trabajo o de los mecanismos de fijación de salarios son objeto de tratamiento detallado en la segunda parte de este capítulo II, en el que se considera la transformación que ha supuesto para el marco de las relaciones laborales algunas decisiones adoptadas a lo largo de 2011 y primeros meses de 2012. El análisis de las medidas referidas al sostenimiento de rentas para la población en situación de desempleo se realiza en el capítulo III de esta Memoria, enmarcado en el ámbito de la protección social.

26. Para un mayor detalle sobre el ASE, véase en esta Memoria, capítulo II.2.1.2.

En este apartado se realiza el análisis de los cambios y novedades referidos a las políticas activas de empleo, y que también han supuesto un cambio fundamental respecto a la situación vigente anteriormente. Desde hacía unos años parecía existir cierta convicción de que, en un escenario de profundos y acelerados cambios económicos y sociales, el papel de las políticas activas en relación con el tejido productivo y el mercado de trabajo no estaba bien definido y su diseño y articulación resultaban inadecuados para atender las demandas del mercado de trabajo²⁷. Con este planteamiento de partida, en 2011 se abordó una reforma de las políticas activas de empleo, que dio lugar a una transformación de la concepción y objetivos de estas y cuya finalidad era lograr una mejor orientación a las características del mercado de trabajo español y dotar, sobre todo, de más y mejores empleos en una senda de crecimiento futuro²⁸, pero que al mismo tiempo no podía dejar de dar respuesta a la grave situación del mercado de trabajo en una coyuntura de crisis.

Partiendo de estas consideraciones, el contenido de este apartado recoge, inicialmente, los planteamientos y estrategias que han caracterizado a la política de empleo en España durante 2011, enmarcada en buena medida en la política de empleo comunitaria. Asimismo, se dará cuenta de las medidas novedosas adoptadas a lo largo del año en el ámbito de las políticas activas de empleo, especialmente en relación con la aprobación de la Estrategia Española de Empleo como marco de referencia compartido para el diseño y gestión de las políticas activas de empleo.

Este análisis se completa con la perspectiva del gasto en políticas activas de empleo destacando la necesidad de reordenar y priorizar los recursos según medidas y colectivos beneficiarios, para a continuación realizar un balance anual de los distintos instrumentos que forman parte de las políticas activas de empleo y la intermediación, en términos de resultados alcanzados e idoneidad de las medidas adoptadas. En este balance anual, la formación para el empleo será objeto de un tratamiento independiente, dado el papel fundamental que debe desempeñar en la situación actual y de cara al futuro.

27. En los últimos años se había asistido a la intensificación del debate y de los análisis en este sentido tanto en el plano académico como científico. El Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE), firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2006 recogía de forma expresa el compromiso de proceder a analizar y actualizar las políticas activas de empleo, que posteriormente quedó plasmado en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, donde se señalaba la necesidad de abordar en un breve plazo la reforma de las políticas activas de empleo; reforma que, sin embargo, se fue postergando en el tiempo ante el deterioro del mercado de trabajo y la necesidad de adoptar medidas urgentes de respuesta a la misma.
28. Si bien, la reforma de las políticas activas se incluyó en el ASE, las organizaciones empresariales manifestaron discrepancias en relación con la plasmación normativa del acuerdo de reforma de las políticas activas, reclamando un mayor reconocimiento y atención de las necesidades empresariales, en particular una detección continua de las necesidades de las empresas para su consideración en la orientación de las políticas activas. Asimismo, consideraron que el establecimiento del catálogo de servicios comunes entraba en contradicción con una concepción de tratamiento individualizado hacia los desempleados y las empresas. Igualmente, se reclamaba una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas.

1.3.1. Las políticas de empleo: objetivos y estrategias

La política de empleo comunitaria como referencia para las políticas de empleo en España

La política de empleo en España se enmarca necesariamente en la comunitaria, que durante 2011, como se ha señalado anteriormente, ha estado estrechamente vinculada a la política macroeconómica y que, más allá del planteamiento a medio plazo de la Estrategia Europa 2020, se ha orientado a alcanzar distintos acuerdos y pactos para tratar de dar respuesta a la gravedad de los acontecimientos acaecidos durante este año, dentro de los cuales se han incluido también compromisos que afectan al empleo y los mercados de trabajo de los Estados miembros²⁹.

El nuevo esquema de gobernanza macroeconómica de la Unión Europea, encuadrado en el Semestre Europeo, del que se da cuenta en el capítulo I de esta Memoria, había establecido en el marco de la Estrategia Europa 2020 un nuevo procedimiento para la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma que quedaban configurados junto a los Programas de Estabilidad como los elementos operativos de actuación para los Estados miembros.

El PNR de España, al que se ha hecho referencia anteriormente, reconocía que el objetivo central de la política económica debía ser la creación de empleo, para lo cual se fijaba un objetivo de tasa de empleo del 74 por 100 para la población de entre 20 y 64 años a alcanzar en el horizonte 2020 y un subobjetivo del 68,5 por 100 para la tasa de empleo femenina. Asimismo, se incluía un objetivo intermedio de cara a alcanzar en 2015 una tasa de empleo del 66 por 100. En cualquier caso, objetivos ambiciosos dada la situación del mercado de trabajo en el momento de su definición, con tasas de empleo general del 62,5 por 100 y femenina del 55,8 por 100 en 2010. El PNR incluía asimismo los obstáculos que suponía la consecución de estos objetivos y las medidas adoptadas hasta el momento de su aprobación, en abril de 2011, para hacerles frente.

Precisamente, su estructura y contenido parecían no corresponderse estrictamente con lo que se podría entender como un documento orientativo de carácter estratégico que sirviese de guía para la actuación de la Administración a medio plazo. En la práctica, el PNR parecía responder más a un Informe de Progreso anual como los que se habían venido haciendo hasta entonces³⁰, en el que se daba cuenta de los grandes objetivos y las reformas abordadas en los distintos ámbitos temáticos. El contenido del mismo solo hacía referencia a las reformas adoptadas hasta el momento de

29. Véase para un mayor detalle en este capítulo II, el apartado 1.1.2.

30. Con la Estrategia de Lisboa renovada en 2005, los Estados miembros empezaron a elaborar sus PNR, documentos estratégicos de carácter plurianual para guiar la actuación de las administraciones de cara a conseguir unos objetivos fijados previamente. Anualmente, se elaboraba un Informe de Progreso que daba cuenta del grado de avance en el logro de estos objetivos.

su aprobación, en abril, sin incorporar las medidas previstas para los meses siguientes, perdiendo valor como documento estratégico a medio plazo. En relación con el empleo y más en particular con las políticas activas de empleo, el PNR incluía referencias a la reforma de las políticas activas de empleo, instrumentada a través del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero y el Plan de Choque contenido en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero como actuaciones necesarias que ya se habían abordado. Se hacía referencia también a la reforma laboral aprobada con la Ley 35/2010 o del Plan de actuación dirigido a impulsar el afloramiento del empleo no declarado.

Antes de su envío a la Comisión Europea, el PNR fue objeto de valoraciones por parte de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Entre las observaciones de carácter general destacaba el hecho de que no se hubiera realizado un informe de progreso del año 2010 o un balance del periodo anterior, al tiempo que se reclamaba una mayor participación de los interlocutores sociales en el diseño y ejecución del mismo, más allá de la mera labor de consulta. A estos efectos, el Protocolo de trabajo existente para la realización del PNR debía adaptarse al nuevo esquema de gobernanza y a la nueva Estrategia Europa 2020, otorgando un papel más relevante a los interlocutores sociales. Respecto al ámbito del empleo, las principales observaciones se detallan en el cuadro II-22.

De cara a la elaboración del PNR para 2012, en el ámbito del empleo existe una preocupación importante por la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, habiéndose convertido en una cuestión crucial objeto de tratamiento en muchos foros de debate, no solo a nivel nacional sino también a escala europea. La preocupación por la situación de los jóvenes, especialmente en países como España, ha hecho necesario poner en marcha iniciativas urgentes que suponen (como se verá en el repaso de las políticas de empleo españolas) una llamada de atención a las instituciones comunitarias, los Estados miembros y otras instituciones involucradas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para buscar soluciones al elevado nivel de desempleo juvenil.

En el caso de España, el interés se ha centrado en incorporar la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, aprobada por la Unión Europea en diciembre de 2011 con el objetivo de fomentar una acción concertada entre la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales dirigida a reducir las altas tasas de desempleo juvenil. En este contexto, los interlocutores sociales han dado a conocer sus opiniones y prioridades a la Administración, con el fin de incorporarlas en la elaboración del PNR de 2012 (recuadro II-4).

CUADRO II-22. OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES AL PNR: EMPLEO

(Observaciones generales y a las medidas del capítulo Retos temáticos: empleo)

	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE y CEPYME
Observaciones		
Con carácter general	<p>Unión General de Trabajadores</p> <p>Salto abrupto entre el final de la Estrategia de Lisboa y el borrador del PNR. Carencia de un balance oficial de la Estrategia de Lisboa y del detalle de innovaciones normativas que supone la nueva Estrategia.</p>	<p>Respaldo al PNR. Se considera primordial la inclusión de una evaluación de los obstáculos al crecimiento y de las medidas para abordarlos.</p>
Medidas adoptadas	<p>Crítico con el nuevo planteamiento de la Estrategia 2020 y con las políticas que se están adoptando a escala europea que dañan el modelo social europeo.</p>	<p>Se reclama la adecuación del Protocolo de Trabajo que establece la participación de los interlocutores sociales, de forma que se adapte al nuevo ciclo de gobernanza de la Estrategia Europa 2020 y en el que se reconozca una participación más activa.</p>
	<p>Se rechaza contundentemente la reforma laboral derivada de la Ley 35/2010.</p>	<p>Necesidad de cambios en el marco jurídico laboral, con un enfoque basado en la flexiseguridad. Reclama de forma urgente llevar a cabo una reforma más ambiciosa y decidida que sienta las bases para la creación de empleo, dirigida principalmente a contrarrestar la falta de movilidad y la dualidad existente entre trabajadores temporales e indefinidos.</p>
	<p>Se reclama en relación con las PAE la necesidad de acompañar la reforma con mayor dotación de recursos humanos y materiales.</p>	<p>Reclamación de mayor reconocimiento y atención de las necesidades empresariales y no sólo de los trabajadores, y mayor conexión entre políticas activas y pasivas.</p>
	<p>Respecto al Plan de aforamiento del empleo sumergido, se entiende que el objetivo debería ser reducir la tolerancia social con este tipo de conductas, haciendo referencia también a las formas más graves que adopta el empleo sumergido.</p>	<p>El Plan de aforamiento del empleo sumergido está centrado en los empresarios, no en los trabajadores. Deja fuera el empleo doméstico y la situación de los autónomos, además de no tener en cuenta otras situaciones particulares. Se con-figura con un planteamiento erróneo.</p>

Fuente: CCOO, Valoración de CCOO del PNR 2011 de España, abril 2011; UGT, Observaciones de UGT al borrador del PNR 2011 de España; abril 2011; CEOE y CEPYME, Valoración de CEOE y CEPYME al PNR 2011, abril 2011.

RECUADRO II-4. PROPUESTAS DE LOS AGENTES SOCIALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL

PROPUESTAS DE CEOE Y CEPYME

Propuestas prioritarias de fomento del empleo juvenil

Financiación parcial de las modalidades contractuales aplicables a jóvenes por parte de los fondos europeos.

Programas específicos de formación profesional para el empleo dirigido a jóvenes.

Puesta en marcha de proyectos piloto de formación profesional dual.

Plan de información y orientación profesional integral dirigido a jóvenes.

Puesta en marcha de oficinas de intermediación para la realización de prácticas en empresas.

Fomento de lenguas extranjeras.

Ayudas a la movilidad.

Propuestas para la financiación de pymes y emprendedores

Compensación por gastos de mediación con las entidades de crédito.

Refuerzo del sistema de garantías que destina el Fondo Europeo de Inversiones.

Avales para emprendedores.

Fortalecimiento del préstamo participativo.

Plan de fomento del autoempleo.

PROPUESTAS DE UGT Y CCOO

Contratos formativos

Fomentarlos como vía de inserción laboral y cualificación.

Garantizar su carácter eminentemente formativo.

Adquisición de experiencia no regulada

Mecanismos de control para garantizar que las prácticas en alternancia estén debidamente reguladas.

Potenciar y mejorar la transición entre el mundo educativo y el mercado laboral

Potenciar los instrumentos de orientación, e incentivar la inversión en recursos humanos e innovación.

Reforzar el acceso al sistema de cualificaciones profesionales y la realización de formación ocupacional.

Políticas activas de empleo

Tratar de garantizar su mejor ajuste a las necesidades de empleo de los jóvenes.

Prácticas no laborales

Reforzar el papel de estas prácticas garantizando que no suponen la sustitución de empleo y que no van dirigidas a personas ya tituladas.

Promoción empresarial

Promover el autoempleo a través de servicios de información, orientación y asesoramiento.

Contemplar exenciones parciales en las cotizaciones a la Seguridad Social durante los primeros años.

Todo ello, acompañado de medidas que proporcionen soporte financiero.

Fuente: Propuestas de CEOE y CEPYME para la mejora de la empleabilidad y el empleo juvenil y la financiación de las pymes y emprendedores, en el marco del grupo de acción preparatorio de la visita de la Comisión Europea, 23 de febrero de 2012; y Valoración de UGT y CCOO. Plan de acción para jóvenes, 23 de febrero de 2012.

*Puesta en marcha
del Plan de Choque*

Fruto del ASE, a comienzos de año, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas³¹, en el que se incluía un paquete de medidas coyunturales, de carácter extraordinario y urgente, dirigidas a paliar el intenso deterioro del mercado de trabajo. A través de este Real Decreto-ley se establecía un Plan de Choque, con efectividad a corto plazo, de forma que su vigencia quedaba fijada en los 12 meses siguientes y en el que se incluían medidas dirigidas a los colectivos más afectados por la negativa situación del mercado de trabajo, jóvenes menores de 30 años y parados de larga duración.

El Plan se estructuraba en cuatro tipos de actuaciones: 1) un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable, mediante la reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social por la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial y cuyo objetivo era incrementar las posibilidades de este tipo de contratación, tanto para los jóvenes con 30 años o menos como para los parados de larga duración; 2) un programa de recualificación profesional que incluía distintas acciones —diagnóstico sobre empleabilidad, medidas activas de formación y ayuda económica de acompañamiento— dirigido a los desempleados que hubiesen agotado la protección por desempleo con el objetivo de impulsar su recualificación; 3) acciones de mejora de la empleabilidad para personas con baja cualificación, dirigidas a colectivos concretos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo (jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración, desempleados procedentes del sector de la construcción y otros afectados por la crisis); y 4) extensión a los desempleados de las acciones formativas dirigidas a los ocupados, estableciendo un objetivo de participación prioritaria de los desempleados en los planes de formación de oferta.

Con el fin de valorar la efectividad de este Plan, se estableció de forma explícita un compromiso de evaluación del impacto de estas medidas en los seis meses siguientes a su puesta en marcha o en cualquier caso antes de la fecha de finalización de su vigencia. En lo que se refiere al programa de recualificación profesional para los desempleados que hubiesen agotado la protección por desempleo (programa Prepara), las evaluaciones realizadas³² y el mantenimiento de las condiciones para su continuidad, hicieron que se adoptase una primera prórroga de la misma durante seis meses, incluida en el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el

31. Véase Memoria CES 2010, capítulo II, apartado I.3.4.

32. La valoración del programa durante los seis primeros meses de vigencia, según los datos del SEPE, se puede considerar positiva, con un total de 150.000 beneficiarios que han accedido a medidas activas con atención individualizada para su inserción laboral al tiempo que recibían una ayuda económica de 400 euros. Estos mismos resultados señalan un 20 por 100 de colocaciones.

mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, y una segunda para los siguientes seis meses contenida en la disposición adicional decimotercera del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Al igual que con el Plan de Choque, la anterior edición de esta Memoria también hizo referencia a la aprobación en febrero del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, también recogida en el ASE, y que suponía una reforma en profundidad del principal marco regulador de las políticas activas de empleo, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, con el fin de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio. Constituía así una reforma de alcance estructural, orientada al medio y largo plazo, que buscaba la mayor eficiencia del conjunto de las políticas de empleo.

*La reforma de las
políticas activas
de empleo*

Entre los objetivos que perseguía la reforma se citaban: aumentar la eficacia de las políticas activas en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y parados de larga duración; responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo y contribuir a la mejora de la competitividad, así como fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial; y situar a los servicios de empleo entre los instrumentos que mejor pueden afrontar la gestión del capital humano en el marco de un nuevo modelo económico y productivo y un mercado de trabajo más eficiente y de más calidad. En la práctica, esto suponía dirigir las políticas activas a la mejora de la empleabilidad de los desempleados y contribuir a la creación de empleo.

Entre las novedades principales de la reforma, cabía destacar el establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía (desempleados, ocupados y empresas) común para todos los Servicios Públicos de Empleo (SEPE), cuyo objetivo era garantizar la igualdad en el acceso a un servicio público y gratuito de empleo. Además, se incluía la posibilidad de que los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas pudieran desarrollar y ampliar este catálogo estableciendo su propia “carta de servicios” en función de la evolución de sus mercados de trabajo y las necesidades de sus ciudadanos y empresas. Otra novedad destacable era la puesta en marcha de un modelo de atención personalizado dirigido a las personas en situación de desempleo, materializado en un Acuerdo personal de empleo, que generaba derechos y obligaciones recíprocas del SEPE y del desempleado, reforzando la corresponsabilidad.

Entre las claves con que se abordó la reforma estaba la necesidad de conjugar las diferentes competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas, lo que exigía reforzar los instrumentos de cohesión y coordinación del sistema,

RECUADRO II-5. REDEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

(Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo)

Concepto	Se evoluciona desde el concepto de programas y medidas al de acciones y medidas, identificados como servicios a la ciudadanía y las empresas.
Principios generales	Tratamiento individualizado y especializado. Respuesta a las necesidades de las empresas respecto al capital humano, el empleo y la formación. Fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora. Igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo. Adecuación a las características del territorio.
Ámbitos y contenidos	Orientación profesional. Formación y recualificación. Oportunidades de empleo y fomento de la contratación. Oportunidades de empleo y formación. Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo. Oportunidades para colectivos con dificultades especiales. Autoempleo y creación de empresas. Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial. Fomento de la movilidad. Proyectos integrados.
Formación para el empleo	Adecuación en el conjunto de la redefinición de las PAE de las disposiciones vigentes referidas a la nueva configuración del subsistema de formación para el empleo.

a través de dos nuevos instrumentos, la Estrategia Española de Empleo, en la que se definirían los objetivos, directrices e indicadores a alcanzar con carácter plurianual, y el Plan anual de empleo, que sería la concreción operativa para cada año de dicha Estrategia. Partiendo de unos objetivos y orientaciones de carácter general aplicables a nivel estatal, serían las comunidades autónomas las competentes para definir y diseñar sus programas de políticas activas en función de su tejido productivo y situación del mercado de trabajo.

El PNR de España, que incluía como principales novedades en el marco de las políticas activas tanto la reforma de estas como el Plan de Choque, se vio subsumido por la aprobación de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, mediante el Real Decreto 1542/2011 de 31 de octubre, como marco normativo de coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, y cuya elaboración daba respuesta al mandato legal contenido en el Real Decreto-ley 3/2011.

Los cambios que para el marco regulador de las políticas de empleo había supuesto la reforma de las políticas activas no se culminaron en la práctica hasta la

aprobación de esta Estrategia que suponía adoptar un enfoque estratégico para las políticas de empleo con carácter plurianual.

La Estrategia pretendía ser el marco de referencia compartido a partir del cual los SEPE debían diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo, buscando un mayor encaje entre la competencia normativa de las políticas activas, que corresponde al Estado, con la de su ejecución, que corresponde a las comunidades autónomas. Ello exigía mayor coordinación entre todos los actores públicos y privados participantes, y cooperación y corresponsabilidad entre las Administraciones públicas. Así, quedaban ordenadas las actuaciones financiadas con cargo al Estado, sin condicionarlas, dejando a las comunidades autónomas la posibilidad de establecer anualmente sus líneas de actuación bajo un marco de actuación común. Todo ello con el fin de garantizar la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial; en definitiva, para garantizar la unidad en la atención a las personas en todo el Estado, especialmente a las personas en situación de desempleo.

La Estrategia pretende reforzar los principios u orientaciones que, según la reforma de las PAE, deben guiar la actuación de los SEPE, entre los que se sitúa el establecimiento, frente al modelo basado en subvenciones, de un modelo de servicios a la ciudadanía, con atención individualizada y personalizada, sobre todo en el caso de los desempleados (cuadro II-23). Esto supone disponer de un sistema eficaz ante situaciones de desempleo buscando la mayor conexión entre las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo. Todo ello en el contexto de la evaluación de las políticas y actuaciones y la posibilidad de adoptar medidas correctoras en caso necesario.

La Estrategia señalaba como objetivo central de la misma fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial.

CUADRO II-23. MARCO DE ACTUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

Modelo de servicios y tratamiento individualizado	Itinerario individual y personalizado de empleo
Servicios a las empresas	Colaboración público-privada
Fortalecimiento y modernización de los SEPE y uso de la administración electrónica	Integralidad y compatibilidad de la información común del sistema nacional de empleo
Colectivos prioritarios	Garantía de calidad en los servicios
Transversalidad en las medidas de políticas activas de empleo	Mayor relación entre las políticas activas de empleo y de protección frente al desempleo
Plan estratégico de los SEPE	

A partir de este objetivo central, se definían los objetivos comunes y los procedimientos de coordinación para conseguir desarrollar y aplicar las políticas a favor del empleo con eficacia y eficiencia. Esta ganancia de eficiencia se justificaba en el propio diseño de la Estrategia, al incluir la situación actual y tendencias del mercado de trabajo para poder detectar los retos y oportunidades del mismo, pero también por ser flexible al permitir adaptar las distintas realidades regionales, plurianual, evaluable al facilitar la planificación y coherente al incorporar los compromisos europeos en materia de política de empleo.

Los objetivos de las políticas de empleo planteados en la Estrategia y acordes con los objetivos europeos recogidos en la Estrategia Europa 2020 quedaban encuadrados en los ámbitos de actuación definidos ya en la reforma de las políticas activas de empleo (cuadro II-24). En cada uno de estos ámbitos se especificaban, además de los colectivos prioritarios de atención, las “medidas estatales” que se debían aplicar en todo el territorio por parte de las comunidades autónomas y el SEPE en sus respectivas competencias y las “medidas de referencia”, a partir de las cuales cada comunidad autónoma decidiría sus propias actuaciones en relación con las políticas activas.

La mayor concreción de la Estrategia estaba en la definición de 16 objetivos estratégicos, que medirían los efectos directos de las políticas activas aplicadas y que podrían abarcar uno o varios ámbitos, y de 62 objetivos instrumentales. Para garantizar la evaluación en el logro de los objetivos, todos ellos se acompañaban de indicadores adecuados, claros, medibles y fiables, lo que permitiría hacer un seguimiento del grado de consecución de los objetivos de forma independiente de la evaluación total prevista al finalizar la vigencia de la Estrategia.

La cuantificación de estos objetivos, en términos económicos y de ejecución, las acciones y medidas de políticas activas definidas a aplicar y los procedimientos de coordinación entre las distintas administraciones se establecerían cada año en el Plan anual de política de empleo.

Finalmente, señalar que, aunque la Estrategia se sometió formalmente a las comunidades autónomas en la conferencia sectorial de septiembre y se aprobó en Consejo de Ministros, su desarrollo e incluso su plena asunción quedó condicionada al resultado de las elecciones generales. Entre las líneas de actuación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se señaló de forma explícita la intención de presentar el Plan anual de empleo 2012 en el primer trimestre del año, lo cual a la fecha de cierre de esta Memoria todavía no se había producido³³.

33. Congreso de los Diputados, comparecencia ante la Comisión de Empleo y Seguridad Social de la Ministra para presentar las líneas básicas de actuación de su Departamento en la Legislatura, febrero de 2012.

CUADRO II-24. RELACIÓN ENTRE LOS ÁMBITOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO CONTENIDOS EN LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO Y CON LAS DIRECTRICES DE EMPLEO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Bloques temáticos	Objetivos de la Política de Empleo de la Estrategia Española de empleo 2012-2014					Directrices de Empleo de la Estrategia Europa 2020				
	OPE1 (1)	OPE2 (2)	OPE3 (3)	OPE4 (4)	OPE5 (5)	OPE6 (6)	D7 (7)	D8 (8)	D9 (9)	D10 (10)
Ámbitos de las políticas activas de empleo										
Línea 1: Orientación profesional										
Línea 2: Formación y recualificación										
Cualificación										
Oportunidades de empleo y formación										
Línea 3: Oportunidades de empleo y fomento de la contratación										
mejora de la estructura del mercado de trabajo										
Igualdad de oportunidades en el empleo										
Oportunidades para colectivos con especiales dificultades										
Fomento de la movilidad (geográfico y/o sectorial)										
Proyectos integrados										
Línea 4: Autoempleo y creación de empresas										
Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial										
Línea 5: Modernización y mejora del marco institucional de las PAE										

(1) Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo, con la consecución de una tasa de empleo del 74 por 100 para la población de entre 20 a 64 años en el horizonte 2020, con un subobjetivo del 68,5 por 100 para la tasa de empleo femenina. Se ha fijado un objetivo intermedio de alcanzar en 2015 una tasa de empleo del 66 por 100. (2) Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo. (3) Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas. (4) Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado. (5) Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo. (6) Promover la igualdad de género en el mercado laboral. (7) Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad. (8) Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente. (9) Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente. (10) Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Fuente: Real Decreto-ley 1542/2011 de 31 de octubre, de la Estrategia Española de Empleo, 2012-2014.

Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad 2012-2014

En el mismo compás de espera quedó, pese a su aprobación en noviembre de 2011 en Consejo de Ministros, la Estrategia Global para el Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014³⁴. Se trata de una pieza complementaria de la Estrategia Española de Empleo y de la reforma del sistema público de pensiones³⁵, que daba cumplimiento además al mandato recogido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2011³⁶, incluyendo medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo dirigidas a favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de este colectivo y promover la reincorporación al mismo de aquellas personas que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

La Estrategia se configuraba como el instrumento para establecer el marco general de las políticas dirigidas a favorecer el empleo de las personas de más edad —mayores de 55 años—, sin perjuicio de que algunas de las medidas incluidas pudieran tener una edad de aplicación más temprana. Era por ello, una iniciativa ambiciosa, que situaba por primera vez las necesidades de los trabajadores de más edad entre las prioridades de las políticas de empleo, y necesaria porque aseguraba el efecto positivo de la reforma del sistema de Seguridad Social en relación con la prolongación de la vida laboral.

El objetivo general de la Estrategia, a partir de la situación y perspectivas del colectivo de trabajadores de más edad, era básicamente elevar su tasa de empleo y reducir el desempleo. De forma complementaria, se definieron tres objetivos específicos que se correspondían con sendas líneas de actuación, y cuya concreción dependería del diálogo con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales (cuadro II-25). Estos objetivos eran: 1) favorecer el mantenimiento en el empleo de estos trabajadores para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la existencia de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas; 2) mejorar las condiciones de trabajo con particular atención a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo; y 3) promover la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo, asegurándoles una adecuada protección social.

La puesta en marcha de la Estrategia redundaría en un mejor aprovechamiento de la valiosa experiencia y cualificación de las personas mayores, un funcionamiento más justo del mercado de trabajo y una mejor sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

34. Resolución de 14 de noviembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014 (Estrategia 55 y Más).

35. Cuyo análisis se refiere en el apartado 5.2 del capítulo III de esta Memoria.

36. El origen de esta iniciativa estaba también en el paquete de reformas incluido en el ASE, según el cual debía elaborarse en colaboración con las comunidades autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

CUADRO II-25. ESTRATEGIA GLOBAL DE EMPLEO DE TRABAJADORES DE MÁS EDAD

Objetivos específicos	Líneas de actuación
Mantenimiento del empleo	<p>Jubilación parcial y contrato de relevo.</p> <p>Incentivos generales para el mantenimiento del empleo.</p> <p>Mantenimiento en el empleo de los trabajadores y trabajadoras autónomas.</p> <p>Cláusulas de los convenios colectivos referidos a la edad ordinaria de jubilación.</p> <p>Formación a lo largo de la vida laboral.</p> <p>Sensibilización social.</p>
Condiciones de trabajo	<p>Jornada de trabajo.</p> <p>Evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, formación e información para la seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>Movilidad funcional por razones de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>Medidas en el marco de la investigación encaminadas a la protección social.</p>
Reincorporación al mercado laboral de los que pierden su empleo	<p>Orientación profesional y activación hacia el empleo.</p> <p>Formación para el empleo, recualificación profesional y acreditación de competencias profesionales. Atención particular a las mujeres.</p> <p>Incentivos para la reincorporación al mercado de trabajo.</p> <p>Trabajo autónomo y empresas de economía social</p> <p>Protección por desempleo: subsidio de mayores de 52 años y renta activa de inserción.</p> <p>Pactos de no competencia e incompatibilidad para después de extinguido el contrato de trabajo.</p> <p>Ayudas a los trabajadores afectados por ERE en situación de especial desprotección social.</p>

El Gobierno aprobó en el marco del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, ciertos cambios referidos al contrato de formación y aprendizaje orientándolo más al refuerzo de la cualificación profesional. Detrás de esta nueva modalidad contractual, estaba la convicción de que la mejora de oportunidades para el empleo está relacionada directamente con el nivel de formación de las personas, cuya carencia en el caso de los jóvenes condiciona en mayor medida su acceso al mercado de trabajo. Este contrato estaba dirigido al colectivo de mayores de 16 y menores de 25 que careciesen de cualificación reconocida, aunque transitoriamente hasta 2013 se podría ampliar a los menores de 30 años.

Los jóvenes: especial preocupación y necesidad de atención específica en las políticas de empleo

A través de este nuevo contrato, se establecía un régimen de alternancia entre la actividad formativa, recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo y que debía ocupar al menos el 25 por 100 de la jornada, y una actividad laboral, con un máximo del 75 por 100 de la jornada, reconocida en un contrato de trabajo con plenos derechos laborales y protección social completa (desempleo y Fondo de Garantía Salarial [FOGASA]). La duración prevista para este tipo de contrato sería de entre 1 y 2 años, prorrogable por doce meses más.

De forma complementaria a esta nueva modalidad contractual, se incluyeron en la misma norma distintos incentivos con el objetivo de impulsar su utilización. Para el caso de que los trabajadores desempleados contratados bajo esta modalidad fuesen mayores de 20 años, se establecía la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de un 100 por 100 durante toda la vigencia del contrato para las empresas con una plantilla de menos de 250 trabajadores o del 75 por 100 en el caso de mayor tamaño, siempre que supusiese un incremento de la plantilla de la empresa. Asimismo, se fijaba una reducción de 1.500 euros/año (1.800 en el caso de mujeres) en la cuota empresarial a la Seguridad Social en el caso de conversión del contrato para la formación y aprendizaje en contrato indefinido, siempre que supusiese un incremento del nivel de empleo fijo en la empresa.

El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral ha incluido algunas novedades con relación al contrato de formación y aprendizaje, que se analizan posteriormente en el marco de los cambios que para las políticas activas de empleo ha supuesto la reciente aprobación de la reforma del mercado de trabajo.

En la línea de adoptar medidas dirigidas específicamente a los jóvenes, en octubre de 2011 se aprobó también el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulaban las prácticas no laborales en empresas, que constituía una nueva herramienta de lucha contra el paro juvenil al facilitar la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas que hubiesen celebrado previamente convenios de colaboración con los SEPE.

Esta medida iba dirigida a jóvenes desempleados, entre 18 y 25 años, con titulación universitaria, título de formación profesional o certificado de profesionalidad pero nula o escasa experiencia laboral. Las prácticas se desarrollarían bajo la dirección y supervisión de un tutor en los centros de trabajo de la empresa, con una duración entre tres y nueve meses, pudiendo percibirse una beca de asistencia durante la duración de la misma e incluso pudiendo obtener al finalizar las mismas un certificado de acreditación.

Incluso se preveía la posibilidad de una vez finalizado el periodo de prácticas, acogerse al sistema de bonificaciones vigentes en el caso de contratación, siempre de acuerdo a la normativa que corresponda. Esto último supone un atractivo para la participación en estas acciones por parte de las empresas, ya que es una forma de obtener el

“retorno” o rendimiento de los recursos empleados por la empresa en la formación del joven. Igualmente para los jóvenes, supone ventajas, ya que se establecen con claridad los derechos y coberturas sociales, se regulan las duraciones y los contenidos formativos y se garantiza la acreditación oficial de las competencias adquiridas.

El Real Decreto-ley 10/2011 antes señalado incluía también un conjunto amplio de medidas con fines diversos. Así, entre otras medidas, se incluía la prórroga del Programa Prepara señalado anteriormente debido a la eficacia alcanzada en sus primeros resultados; se ampliaba, ante el menor ritmo de conversiones, el plazo para la conversión de contratos temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida, hasta el 31 de diciembre de 2011 para los contratos temporales vigentes, y de 2012 para los nuevos contratos temporales de duración inferior a 6 meses, salvo los formativos; o, con el objetivo de mantenimiento de empleo, se suspendía temporalmente la limitación al encadenamiento de contratos temporales.

En septiembre, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Este paquete de medidas, por lo que se refiere a las políticas activas de empleo, recogía distintas actuaciones que venían a complementar o corregir disfunciones de otras medidas adoptadas previamente.

Entre ellas se incluían algunas que suponían modificaciones en el contenido de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, referidas a la garantía de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el acceso y mantenimiento del empleo asegurando la existencia de medidas dirigidas a este colectivo, el fomento de las iniciativas emprendedoras, con especial atención a las fórmulas de autoempleo, trabajo autónomo y economía social, regulando de forma específica la interlocución del Consejo del Trabajo Autónomo y el del Fomento de la Economía Social en el ámbito de las políticas activas de empleo o la participación de las comunidades autónomas en la incentivación del empleo indefinido permitiéndoles la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales.

En esta misma línea de mayor colaboración entre las distintas administraciones, se preveía la inclusión en el Comité de Gestión del Fondo de políticas de empleo de una persona que ostentase la representación de las comunidades autónomas.

Por último, se hacía referencia a la necesidad de regular expresamente la posibilidad de utilizar el contrato para la formación vigente en los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, que si bien habían quedado derogados con la aprobación del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, se podían seguir utilizando hasta la aprobación de la Estrategia Española de Empleo y el Plan anual de política de empleo. Con la aprobación de esta disposición, se trataba de dar respuesta al

*Medidas
complementarias
en materia de políticas
de empleo*

vacío normativo existente entre la aprobación del Real Decreto-ley 10/2011 y la Estrategia Española de Empleo.

El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral ha incluido distintas disposiciones en relación con las políticas activas de empleo, principalmente en el ámbito de la intermediación laboral, la formación para el empleo y distintas medidas de estímulo a la creación y mantenimiento del empleo, con especial énfasis en las pequeñas empresas, que se exponen brevemente a continuación, dejando para un apartado posterior el resto de las novedades incluidas en esta disposición³⁷.

En relación con la intermediación laboral, entre otras novedades, este Real Decreto-ley permite a las empresas de trabajo temporal (ETT) actuar también como agencias de colocación, intermediando para casar ofertas y demandas de trabajo, condicionando su actuación a la presentación de una declaración responsable mediante la cual se manifieste que se cumple con los requisitos de la Ley de Empleo.

La formación profesional también ha sido objeto de ciertas modificaciones con la aprobación de este Real Decreto-ley. Entre las principales novedades, se pueden citar el reconocimiento del derecho a la formación necesaria para la adaptación de los trabajadores a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, la obligación de los servicios públicos de empleo de identificar las acciones formativas prioritarias orientadas a un nuevo modelo productivo, dando entrada a la participación de los centros y entidades de formación en el Subsistema, en relación con su diseño y planificación, así como con la ejecución de planes formativos y recepción de subvenciones para la financiación de la formación de oferta de ocupados.

El contrato de formación y aprendizaje, que había sido reordenado recientemente por el Real Decreto-ley 10/2011, también se ha visto modificado en algunas de sus disposiciones. Así, se ha ampliado a 29 años la edad máxima para su utilización de forma transitoria hasta que la tasa de paro baje del 15 por 100; se ha elevado la duración máxima del contrato a tres años, aunque dejando a los convenios colectivos la posibilidad de fijar duraciones distintas; se ha ampliado el tope máximo de duración de la actividad laboral durante el segundo y el tercer año del contrato hasta el 85 por 100 de la jornada; y con relación a la prohibición de contratar posteriormente al mismo trabajador bajo esta modalidad se ha precisado que dicha prohibición afecta a la misma actividad laboral u ocupación objeto del contrato de formación o aprendizaje previo. Destaca como novedad la posibilidad de que la actividad formativa pueda ser proporcionada por la propia empresa en sus instalaciones, sin perjuicio de que el trabajador pueda tener que realizar periodos de formación complementarios en un centro de formación profesional.

37. Véase para un mayor detalle del contenido del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en este mismo capítulo, el apartado 2.2.

Respecto a los incentivos asociados a la utilización de esta modalidad contractual, se ha eliminado el requisito de que el trabajador desempleado sea mayor de 20 años para tener derecho a la reducción de cuotas empresariales y se ha eliminado la exigencia de que la contratación de un trabajador bajo esta modalidad suponga tanto un incremento de la plantilla de la empresa en el supuesto de contratación como de incremento en el nivel de empleo fijo de la empresa en el caso de las conversiones en indefinidos.

Se incluye como novedad en la reforma una nueva modalidad de contratación, que es el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores. La utilización de este contrato se limita a las empresas de menos de 50 trabajadores y los aspectos más relevantes del mismo desde el punto de vista de las políticas activas son los relativos a los incentivos fiscales y las bonificaciones de cuotas de que va acompañado. Los mismos están condicionados al mantenimiento del trabajador contratado durante, al menos, tres años. Se ha establecido así una deducción fiscal fija de 3.000 euros cuando el primer contrato de trabajo concertado por la empresa lo sea con un menor de 30 años, y de forma adicional una deducción del 50 por 100 de la prestación que el trabajador tuviera pendiente de percibir con un límite de doce mensualidades, cuando la contratación afecte a desempleados beneficiarios de una prestación por desempleo contributiva percibida al menos durante tres meses. Por primera vez, se permite compatibilizar la percepción de un salario por trabajo a tiempo completo con la percepción de una parte de la prestación por desempleo del 25 por 100 de la cuantía reconocida y pendiente de percibir.

Igualmente se han fijado bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, compatibles y acumulativas con los incentivos fiscales anteriores, para el caso de desempleados que sean, o bien jóvenes entre 16 y 30 años, o bien mayores de 45 años y que lleven inscritos en la oficina de empleo al menos doce meses en los dieciocho anteriores a la contratación. Estas bonificaciones, además, son compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad, con el límite para la suma de todas ellas del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

En relación con el apoyo a la pequeña empresa, la reforma también incluye modificaciones en el sistema de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, de forma que la transformación de los contratos en prácticas, los de relevo y los de sustitución por anticipación de la edad de jubilación se han focalizado en las empresas de menos de cincuenta trabajadores.

Por último, cabe señalar que se recogen algunas disposiciones de ajuste relativas a las medidas y acciones que integran el marco de las políticas activas de empleo, señalando las referencias normativas para la definición de las medidas estatales de aplicación conforme a la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

1.3.2. Gasto en políticas de empleo

Un año más, el deterioro del mercado de trabajo, obligó en 2011 a destinar un volumen importante de recursos públicos a la financiación de las políticas de empleo, cercano a

40.000 millones de euros. Como ya había ocurrido en años anteriores, el grueso de la dotación presupuestaria estaba destinado a las políticas de protección, en torno a un 90 por 100, ante la necesidad de atender a un elevado número de perceptores de prestaciones por desempleo. Esta misma situación justificaba en 2011 mantener volúmenes de recursos para el conjunto de las políticas de empleo similares a los del año anterior.

En relación con Europa, el gasto en el conjunto de las políticas de empleo en España es, en términos del PIB, uno de los más elevados de la Unión Europea. En términos comparados, con los últimos datos disponibles de Eurostat para 2009, este gasto supuso el 3,8 por 100 del PIB, al igual que Bélgica, y frente al 2,2 por 100 de media en la Unión Europea (cuadro II-26). Por su parte, para 2010 y 2011, los Presupuestos Generales del Estado situaban esta participación en el 3,6 y 3,5 por 100, respectivamente, que viene a indicar que el gasto en políticas de empleo sobre el PIB durante la crisis se está situando en el entorno del 3,5 por 100.

Frente a los años anteriores, estos datos reflejan las consecuencias del primer año de la crisis del empleo sobre el presupuesto. La necesidad de hacer frente a la difícil situación del mercado de trabajo europeo, llevó a todos los Estados miembros a aumentar la dotación financiera en esta dirección, especialmente en las políticas de protección del desempleo. Precisamente, es en la diferente composición del gasto entre políticas activas y políticas de protección donde España tradicionalmente ha presentado un mayor contraste con la Unión Europea, situación que se ha acentuado aún más ante el rápido y acelerado crecimiento del desempleo como consecuencia de la crisis. El gasto en políticas de protección en 2009 absorbió en España el 78 por 100 del total frente al gasto en políticas activas que supuso un 21 por 100, quince puntos por debajo de la destinada como media en la Unión Europea, que alcanza el 35,9 por 100, y más lejos aún de los países que más cantidad de recursos gastan en las políticas activas como Dinamarca, Holanda y Suecia. Esta situación se acentúa, además, al analizar el esfuerzo del gasto con relación a la tasa de paro, donde España se sitúa por debajo de la media de la UE-27 tanto en el gasto total como en políticas activas por punto de tasa de paro.

Dentro de las medidas activas, el gasto dedicado a los servicios del mercado de trabajo o a la formación, que en la Unión Europea absorben un volumen importante de recursos, sigue ocupando en España un lugar secundario por detrás de los incentivos al empleo (cuadro II-27).

No obstante, a pesar de que las bonificaciones a la contratación en España concentran un peso importante en el conjunto de las políticas activas, en 2009 el 33 por 100 del gasto en políticas activas de empleo, también es cierto que la importancia de esta actuación sobre el resto se ha ido reduciendo en los últimos años a consecuencia de las distintas reformas del sistema de bonificaciones. Esto se constata al observar que el volumen de gasto en términos absolutos destinado a bonificaciones a la contratación es menor de año en año, en 2009 supuso un 4,5 por 100 menos.

CUADRO II-26. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2009
(En porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo		Políticas activas (categorías 2 a 7)		Políticas pasivas (categorías 8 y 9)		Gasto total		Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro		Gasto total en políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	
	0,37	0,63	0,63	1,52	1,50	2,35	2,52	0,080	0,128	0,323	0,178	0,489
Alemania	0,19	0,67	1,50	2,38	3,79	0,151	0,178	0,480	0,178	0,480	0,178	0,480
Austria	0,22	1,19	2,38	0,38	0,039	0,039	0,096	0,039	0,039	0,096	0,039	0,096
Bélgica	0,04	0,22	0,07	0,59	0,70	0,013	0,131	0,013	0,019	0,131	0,019	0,131
Bulgaria	0,04	0,07	1,17	1,73	3,22	0,196	0,248	0,196	0,248	0,248	0,248	0,248
Chipre	0,31	1,17	0,15	0,67	0,90	0,013	0,075	0,013	0,019	0,075	0,019	0,075
Dinamarca	0,08	0,15	0,23	0,63	0,96	0,039	0,163	0,039	0,056	0,163	0,056	0,163
Eslovaquia	0,10	0,23	0,63	2,96	3,75	0,036	0,208	0,036	0,044	0,208	0,044	0,208
Eslovenia	0,13	0,65	0,15	1,26	1,50	0,011	0,108	0,011	0,017	0,108	0,017	0,108
España	0,09	0,15	0,75	1,89	2,77	0,091	0,338	0,091	0,107	0,338	0,107	0,338
Estonia	0,13	0,75	1,42	2,40	2,40	0,076	0,252	0,076	0,103	0,252	0,103	0,252
Finlandia	0,26	0,72	0,21	0,69	0,91	0,022	0,096	0,022	0,023	0,096	0,023	0,096
Francia	0,01	0,21	0,79	1,70	2,87	0,212	0,775	0,212	0,317	0,775	0,317	0,775
Grecia	0,39	0,79	0,36	0,53	0,98	0,036	0,098	0,036	0,045	0,098	0,045	0,098
Holanda	0,09	0,36	0,65	2,62	3,47	0,055	0,292	0,055	0,072	0,292	0,072	0,292
Hungría	0,20	0,65	0,34	1,39	1,75	0,043	0,224	0,043	0,047	0,224	0,047	0,224
Irlanda	0,03	0,27	1,03	1,34	1,34	0,016	0,079	0,016	0,018	0,079	0,018	0,079
Italia	0,04	0,20	0,61	0,87	0,91	0,015	0,067	0,015	0,022	0,067	0,022	0,067
Letonia	0,10	0,37	0,87	0,37	1,29	0,073	0,253	0,073	0,083	0,253	0,083	0,253
Lituania	0,05	0,03	1,16	0,34	1,59	0,141	0,073	0,141	0,153	0,073	0,153	0,073
Luxemburgo	0,10	1,16	0,34	1,31	2,06	0,059	0,194	0,059	0,071	0,194	0,071	0,194
Malta	0,12	0,63	0,09	0,44	0,66	0,014	0,099	0,014	0,033	0,099	0,033	0,099
Polonia	0,13	0,09	0,33	0,66	0,66	0,006	0,087	0,006	0,044	0,087	0,044	0,087
Portugal	0,29	0,04	0,04	0,38	0,46	0,006	0,066	0,006	0,011	0,066	0,011	0,066
R. Checa	0,03	0,04	0,67	0,72	1,80	0,081	0,217	0,081	0,130	0,217	0,130	0,217
Reino Unido	0,41	0,67	0,55	1,39	2,17	0,061	0,242	0,061	0,087	0,242	0,087	0,242
Rumanía	0,23	0,55	1,39	2,17	2,17	0,061	0,242	0,061	0,087	0,242	0,087	0,242
Suecia	0,03	0,04	0,38	0,72	1,80	0,081	0,217	0,081	0,130	0,217	0,130	0,217
UE-27	0,23	0,55	1,39	2,17	2,17	0,061	0,242	0,061	0,087	0,242	0,087	0,242

Se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo, dado que aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también enmarca otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.
Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2009* (2012).

CUADRO II-27. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO POR TIPO DE ACCIÓN EN ESPAÑA Y LA UE, 2009

Categorías de gasto	España			UE-27		
	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Variación respecto al año anterior	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Variación respecto al año anterior
1. Servicios de mercado de trabajo	1.401,6	3,5	24,7	27.019,6	10,5	17,6
2. Formación	1.850,4	4,7	14,5	27.621,8	10,8	24,5
3. Rotación y reparto de trabajo	100,7	0,3	8,2	234,5	0,1	-6,0
4. Incentivos al empleo	2.748,0	7,0	-4,5	15.425,4	6,0	6,4
5. Integración de discapacitados	288,3	0,7	7,5	9.371,2	3,7	2,2
6. Creación directa de empleo	847,6	2,1	19,2	7.874,7	3,1	2,1
7. Incentivos a la creación de empresas	1.041,4	2,6	2,4	4.386,2	1,7	7,5
<i>Total medidas activas (1-7)</i>	<i>8.278,0</i>	<i>21,0</i>	<i>20,3</i>	<i>91.933,6</i>	<i>35,9</i>	<i>14,0</i>
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	30.784,4	78,0	55,3	155.045,6	60,5	41,3
9. Prejubilaciones	424,6	1,1	-17,6	9.332,9	3,6	-6,9
<i>Total medidas pasivas (8-9)</i>	<i>31.208,9</i>	<i>79,0</i>	<i>52,1</i>	<i>164.378,5</i>	<i>64,1</i>	<i>37,1</i>
Total	39.487,0	100,0	40,8	256.312,1	100,0	27,7

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2009* (2012).

Asimismo, cabe destacar el importante crecimiento del gasto dedicado a los servicios de mercado de trabajo, ya desde 2009, y que responde a la necesidad de cubrir la atención por parte de los servicios de empleo de un volumen de desempleados creciente.

La financiación del gasto en políticas activas procede mayoritariamente de la aportación estatal, dos terceras partes, y de las cotizaciones por formación profesional, así como de la aportación del FSE, que supone en torno al 8 por 100 del total. Asimismo, las comunidades autónomas e incluso las entidades locales destinan una parte importante de sus recursos propios a políticas de promoción del empleo mediante el desarrollo de programas propios en el ámbito de su territorio.

Aunque estas actuaciones en muchas ocasiones coinciden en los mismos ámbitos y colectivos que las financiadas con presupuesto estatal, en principio, el gasto propio de las comunidades autónomas debería ser complementario del gasto con fondos transferidos, dado que debería cubrir aquellas parcelas detectadas en la cercanía al territorio y no suficientemente atendidas con los recursos estatales. No obstante, en numerosas ocasiones se ha constatado la existencia de duplicidades y solapamientos en actuaciones similares y mismos beneficiarios, como la aparición de vacíos sin atender en materia de orientación y/o formación, lo que pone de manifiesto la importancia de la comunicación y coordinación entre las distintas administraciones a fin de cubrir todos los ámbitos necesarios de atención por parte de las políticas activas.

Por lo que se refiere al SEPE, el presupuesto de gastos para 2011 recogía una dotación inicial de 37.497 millones de euros, lo que suponía un 2,3 por 100 menos en términos de PIB (cuadro II-28). Esta dotación aunque suponía casi 1.000 millones de

CUADRO II-28. PRESUPUESTO DE GASTO DEL SEPE, 2007-2011
(En millones de euros y porcentaje del PIB)

Años	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo ²		Formación profesional ² y talleres de empleo ²		Escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo ²		Otros ³		Gestión comunidades autónomas		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2007	15.099,0	1,4	3.720,3	0,4	1.040,7	0,1	41,4	0,0	281,9	0,0	2.718,6	0,3	23.239,6	2,2
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	39,9	0,0	308,3	0,0	2.839,2	0,3	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	44,4	0,0	126,4	0,0	3.006,8	0,3	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	47,1	0,0	95,1	0,0	3.068,7	0,3	38.370,6	3,6
2011 (inicial)	30.142,2	2,8	2.817,8	0,3	1.344,1	0,1	46,7	0,0	45,0	0,0	3.101,2	0,3	37.497,0	3,5
2011 (definitivo)	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	44,2	0,0	45,0	0,0	3.111,5	0,3	39.918,4	3,7
2011 ¹	31.854,5	3,0	2.777,6	0,3	1.465,0	0,1	21,7	0,0	42,0	0,0	3.111,5	0,3	39.272,3	3,7
Variación presupuesto inicial 2011-2010 (%)	-1,7		-13,4		6,8		-0,8		-52,7		1,1		-2,3	

(1) Obligaciones reconocidas según Avance de liquidación del Presupuesto del SEPE 2011. Los datos provisionales del PRODI ascienden a 507,9 millones de euros y los relativos al PREPARA 350,9 millones de euros.

(2) En los capítulos de fomento del empleo, formación profesional y escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo se imputa estrictamente la parte no correspondiente a gestión de las comunidades autónomas, ya que ésta aparece recogida después expresamente.

(3) En "otros" se incluyen planes integrales de empleo.

Fuente: SEPE, Liquidación del presupuesto del SEPE, 2007, 2008, 2009, 2010 y Avance 2011.

euros menos que la del año anterior, preveía una menor dotación para el gasto en prestaciones reconocidas. La incertidumbre sobre la evolución de la situación económica y, en consecuencia, sobre la evolución del mercado de trabajo está haciendo difícil, en los años más recientes, prever los recursos necesarios para financiar las políticas de empleo, y especialmente el gasto en desempleo, lo que está dando lugar a modificaciones presupuestarias continuas a lo largo del ejercicio presupuestario.

Finalmente, el presupuesto de gasto actualizado para 2011 se situó en 39.272 millones de euros, casi 2.000 millones de euros más —un 4 por 100 más— que el previsto inicialmente.

Uno de los principales cambios respecto al presupuesto del año anterior se centra en el menor volumen de gasto —13,4 por 100— destinado al programa de fomento de empleo, como consecuencia de la vigencia durante 2011 de los cambios introducidos en el sistema de bonificaciones recogidos en la Ley 35/2010³⁸; cambios que iban en la línea de reducir el peso, en términos de gasto, de las bonificaciones sobre el total de las políticas activas³⁹, si bien este menor gasto responde también a la menor contratación indefinida. En este sentido, señalar que el avance sobre el grado de ejecución del presupuesto reflejaba cómo las obligaciones reconocidas para el conjunto del programa de fomento de empleo supusieron un 96 por 100 del total previsto, del cual las bonificaciones a la contratación suponían un gasto de 2.450 millones de euros, ya comprometidos. A fecha de cierre de esta Memoria se preveían unas insuficiencias de 297,9 millones de euros en el sistema de bonificaciones. El otro cambio destacable es el aumento en un 6,8 por 100 del gasto presupuestado en formación profesional estatal, sin incluir la realizada en el marco de las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. No obstante, es necesario matizar este dato, ya que considerando la formación para el empleo en su conjunto, incluidas las partidas anteriores y la formación realizada en el marco de las comunidades autónomas, este incremento sería tan solo de un 1,6 por 100. E incluso, considerando tan solo la formación dirigida a ocupados, se constata una fuerte reducción de los recursos (cuadro II-29).

La dotación presupuestaria inicial destinada en 2011 al desempleo fue de 30.140 millones de euros, casi un 81 por 100 del volumen total de recursos de las políticas de empleo. La necesidad de atender a un volumen creciente de perceptores de prestaciones por desempleo respecto a lo previsto obligó a modificar la dotación presupuestaria alcanzando finalmente los 32.221,8 millones de euros.

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del SEPE (cuadro II-30), el gasto comprometido en desempleo se situó en 31.854,5 millones de euros, lo que indicaba a priori un grado de ejecución del 98,8 por 100. Sin embargo, el gasto real en

38. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

39. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.1.3.

CUADRO II-29. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA FORMACIÓN PARA OCUPADOS, 2011

Conceptos	Presupuestado (A)	Obligaciones reconocidas (B)	% ejecución sobre presupuesto (B/A)	TV sobre presupuesto 2010
A la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (gastos corrientes)	37,7	31,5	83,54	-16,5
Iniciativas de formación profesional dirigidas prioritariamente a los trabajadores ocupados	332,3	113,0	34,00	-66,0
Ayudas del subsistema formación prof. empleo: formación profesional para ocupados	391,3	184,3	47,10	-52,9
Ayudas del subsistema FPE: planes formación y acciones apoyo y acompañamiento formación (Ceuta y Melilla)	21,5	0,9	4,18	-95,8
Financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por formación de ocupados	507,8	560,0	110,28	10,3
Al INAP, para la formación del personal al servicio de las Administraciones públicas	127,7	60,7	47,53	52,5
Total formación de ocupados	1.418,3	950,4	67,01	-33,0

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación.

algunas partidas había superado el gasto presupuestario dando lugar a insuficiencias presupuestarias por valor de 409,1 millones de euros, concentradas en los subsidios por desempleo, como ya venía ocurriendo en los dos años anteriores.

En marzo de 2012, se aprobó el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para este año, en un contexto de fuerte austeridad, lo cual se tradujo en el ámbito de las políticas activas de empleo en una importante reducción de su dotación presupuestaria respecto al año anterior, acentuándose aún más si cabe el actual desequilibrio existente respecto a las políticas pasivas de empleo. Así, las políticas activas de empleo se han dotado con 5.764,7 millones de euros, lo que supone un 21,3 por 100 menos respecto a 2011.

Reducción del gasto en políticas activas en los PGE 2012

De esta cantidad, las dos partidas más importantes se corresponden con las actuaciones de inserción y fomento de la contratación a las que se destinan 3.330,9 millones de euros, de los cuales 2.600 millones se destinan al sistema de bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por contratación laboral, y con actuaciones de carácter formativo que canalizan 1.811,8 millones de euros.

El grueso de la reducción en el presupuesto de las políticas activas de empleo se ha concentrado en las transferencias a las comunidades autónomas para la gestión de estas políticas, cuya dotación presupuestaria se ha reducido a la mitad —54,5 por 100—, y el gasto previsto para el total de las acciones de formación de ocupados, con una disminución de un 33 por 100 respecto al presupuesto el año anterior.

Las políticas activas de empleo ocupan un lugar muy importante entre el conjunto de políticas de gasto del Estado por los efectos positivos que puede generar

CUADRO II-30. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2011
(En millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto				Ejecución		
	Inicial	Modificación	Actualizado (A)	Obligaciones reconocidas (B)	% ejecución sobre presupuesto (B/A)	Insuficiencias presupuestarias	Gasto real
Prestaciones contributivas	14.706,0		14.706,0	14.706,0	100,0	401,9	15.107,9
Subsidio por desempleo	6.962,9	1.650,7	8.613,6	8.307,9	96,5		8.307,9
Subsidio por desempleo - REASS	751,2	20,2	771,4	770,2	99,8		770,2
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	6.223,1	-115,0	6.108,1	6.048,5	99,0		6.048,5
Cuotas beneficiarios subsidio	818,5	34,2	852,7	852,7	100,0	7,2	859,9
Renta activa de inserción	678,6	491,4	1.170,0	1.169,3	99,9		1.169,3
Total	30.140,3	2.081,5	32.221,8	31.854,5	98,9	409,1	32.263,7

Fuente: SEPE.

sobre el mercado de trabajo. De ahí que, de forma continuada, se haya venido reclamando el aumento de los recursos destinados a este tipo de actuaciones, que no deben dejarse de lado en una coyuntura como la actual.

Pero también es verdad que sobre el conjunto de las políticas activas de empleo siempre ha pesado la valoración sobre su escasa eficiencia —un elevado gasto para un rendimiento muy mejorable—. De hecho, a ello respondía la reforma de las políticas activas llevada a cabo en 2011.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado argumenta la fuerte reducción en el presupuesto de las políticas activas en dos aspectos que son, por un lado, la apertura excepcional de la intermediación para las ETT y por otro lado, en el cambio del modelo de formación profesional en la reforma de 2012.

En esa reforma, abordada mediante el Real Decreto-ley 3/2012, se abre la posibilidad de que las ETT puedan actuar como agencias de colocación desarrollando tareas de intermediación, con lo que vendrían a sumarse a las desarrolladas por los servicios públicos de empleo y a las agencias privadas de colocación que desde la reforma de 2010 podían actuar con ánimo de lucro.

Por otro lado, en este mismo Real Decreto-ley se establecen los principios para el futuro desarrollo de un modelo de formación profesional, basado en el reconocimiento de la formación profesional como un derecho individual reconociéndose a los trabajadores un permiso retribuido con fines formativos. Se prevé que los Servicios Públicos de Empleo otorgarán a cada trabajador una cuenta de formación asociada al número de afiliación a la Seguridad Social, y se reconoce a los centros y entidades de formación, debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo, entre otros.

En todo caso, estos dos grupos de medidas tendrán que desarrollarse tanto tras el trámite parlamentario de la Ley como a través de eventuales desarrollos autonómicos (en el caso de la intermediación) o a través de los convenios colectivos (en el caso de la formación). Se trata entonces de medidas que comenzarán a desplegar sus efectos hacia el ejercicio de 2013, lo cual significa que no compensarán en 2012 la reducción presupuestaria en las transferencias a las comunidades autónomas para políticas activas y a la Fundación Tripartita para la Formación Continua.

1.3.3. Balance de las políticas activas de empleo

El balance de las políticas activas de empleo durante el año 2011 incluye tanto las actuaciones más destacadas en el marco de los servicios de mercado de trabajo, es decir de la intermediación laboral, como los distintos programas de orientación, empleo y formación cuyas competencias de diseño y gestión pertenecen a la Administración General del Estado, pero también aquellos cuyas competencias de gestión están transferidas a las comunidades autónomas.

Intermediación laboral

Los Servicios Públicos de Empleo vienen realizando, en el ámbito de la intermediación laboral, las tareas de orientación y asesoramiento con el objetivo de conectar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Sin embargo, su eficacia en términos de resultados de colocación logrados es reducida (cuadro II-31). En cualquier caso, el Real Decreto-ley 3/2011 referido a la reforma de las políticas activas de empleo reconocía una vez más a estos como los mejores instrumentos para la gestión del capital humano, señalando la necesidad de profundizar para ganar eficacia en el objetivo de modernización de los mismos.

En paralelo a ello, y como consecuencia de los cambios que supuso en este ámbito la Ley 35/2010⁴⁰, por la que se permitía a las agencias de colocación realizar tareas de intermediación, durante 2011 se avanzó en la autorización de estas, bien por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas donde pretendiesen realizar tareas de intermediación o bien por el SEPE en el caso de que las quisieran realizar en más de una comunidad o por medios electrónicos. Al cierre de esta Memoria, el número de agencias de colocación autorizadas ascendía a 327, de las cuales 65 estaban autorizadas por medios electrónicos pudiendo actuar en todo el territorio nacional.

En los últimos años, el Programa de Fomento de Empleo ha sido objeto de ciertas modificaciones que han alterado el sistema de bonificaciones a la contratación laboral existente. El grueso de este programa se apoyaba en la Ley 43/2006, que respondía en gran medida al objetivo de impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada, pero que también fijaba bonificaciones específicas para la formación y para colectivos con

Programa de Fomento de Empleo

Programa de Fomento de Empleo ha sido objeto de ciertas modificaciones que han alterado el sistema de bonificaciones a la contratación laboral existente. El grueso de este programa se apoyaba en la Ley 43/2006, que respondía en gran medida al objetivo de impulsar la contratación indefinida, mediante bonificaciones desde el inicio de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada, pero que también fijaba bonificaciones específicas para la formación y para colectivos con

CUADRO II-31. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Colectivos	Personas enviadas		Personas colocadas					
	Número	%	Beneficiarios de prestaciones			No beneficiarios de prestaciones		
	Número	%	Número	%	% éxito	Número	%	% éxito
Mujeres	1.523.302	49,1	29.393	52,5	1,9	72.722	51,7	4,8
Menores de 30 años	731.419	23,6	8.894	15,9	1,2	35.724	25,4	4,9
Mayores de 45 años	229.747	29,7	24.317	43,5	10,6	43.717	31,1	19,0
Total	3.099.801	100,0	55.943	100,0	1,8	140.676	100,0	4,5

Fuente: SEPE.

40. La Ley 35/2010 incluía distintas medidas en el ámbito de los mecanismos de intermediación laboral para fomentar las oportunidades de acceder a un empleo por parte de las personas desempleadas. Se reconocía que la intermediación laboral debía tener la consideración de servicio público con independencia de quién lo realizase, dando entrada a la colaboración público-privada, permitiendo a las agencias de colocación realizar tareas de intermediación, preservando siempre la centralidad y fortalecimiento de los SEPE. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.1.3.1.

especiales problemas de empleabilidad (personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o violencia doméstica, y colectivos en riesgo de exclusión). Sin embargo, la coyuntura del mercado de trabajo más reciente y, sobre todo, la constatación de una eficacia limitada en el sistema de bonificaciones vigente hizo necesario su reconsideración con el fin de hacerlo más eficiente y poder cumplir su objetivo de bonificar las contrataciones de aquellos colectivos con más dificultades de empleabilidad. Con este objetivo, se abordó una reforma del sistema en la Ley 35/2010, que buscaba focalizar los colectivos susceptibles de contratación bonificada, en concreto, los jóvenes de entre 16 y 30 años con déficit de cualificación y los mayores de 45 años parados de larga duración.

Por otra parte, para fomentar la contratación a tiempo parcial, el Plan de Choque recogido en el Real Decreto-ley 1/2011, también incluía, como se ha señalado anteriormente, reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en el caso de contratación a tiempo parcial de desempleados jóvenes de hasta 30 años o parados de larga duración. Asimismo, en el marco de las medidas dirigidas a promover el empleo de los jóvenes bajo la modalidad del contrato de formación, recogido en el Real Decreto-ley 10/2011, también se establecieron reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en los contratos de formación y aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20, siempre que estos contratos supusiesen un incremento de plantilla, así como bonificaciones en caso de conversión a indefinido. Finalmente, la reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 3/2012 ha incluido nuevas bonificaciones en el sistema y modificado algunas de las existentes, precisamente en relación con el contrato de formación y aprendizaje, como resultado de las cuales el Programa de Fomento de Empleo vigente queda como se recoge en el cuadro II-32.

Sobre la base de los datos disponibles a diciembre de 2011 referidos a este programa, se confirma el efecto que tuvo la reforma laboral de 2010 sobre el sistema de bonificaciones a la contratación⁴¹, aunque en mayor medida durante la segunda mitad de 2010 que en el conjunto de 2011, ya que desde su puesta en marcha, las contrataciones en el marco de este programa aumentaron progresivamente hasta final de año reduciéndose el peso de la contratación bonificada respecto al total (gráfico II-19). En 2011, el número de contrataciones totales del programa se redujo, alcanzando de media en el año 33.050, pero la contratación bonificada se mantuvo en términos absolutos en los mismos niveles que había alcanzado tras los efectos iniciales de la reforma, por lo que el peso relativo con relación al total de la contratación aumentó hasta el 54,5 por 100 de media en el conjunto del año. Así, el efecto de la reforma, más evidente en los primeros meses tras su puesta en marcha, se ha mantenido con una contratación bonificada ligeramente inferior a los 20.000 contratos de media.

41. Derivada de la aprobación del Real Decreto-ley 10/2010, que posteriormente fue objeto de tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley y que terminó dando lugar a la Ley 35/2010, Véase para un mayor detalle Memoria CES 2010, capítulo II.3.1.3.1.

CUADRO II-32. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO VIGENTE

		Bonificaciones a la contratación de carácter general				
Tipo contrato	Colectivos	Cuánta anual	Duración	Vigencia	Normativa	
Indefinidos para empresas de menos de 50 trabajadores	Mayores de 45 años desempleados más de 12 meses ¹	Desempleados/as 1.300	3 años	Indefinido	RD-ley 3/2012	
	Jóvenes de 16 y 30 años, ambos inclusive, inscritos en la Oficina de Empleo	Mujeres subrepresentadas ² 1.500				
		Desempleados/as 1º año, 1.000; 2º, 1.100 y 3º, 1.200				
	Indefinido	Mujeres subrepresentadas ² Cuantías incremento en 100 euros				
		Víctimas de violencia de género (RD 1917/2008)	1.500	4 años	Indefinida	Ley 43/2006
		Víctimas de violencia doméstica	850	4 años		
		Trabajadores en situación de exclusión social	600	4 años		
	Personas con discapacidad	Menores de 45 años	4.500	Vigencia del contrato	Indefinida	
		Discapacidad severa ³	5.100			
		Mujeres	5.350			
Mayores de 45 años		5.950				
En general		5.700				
Discapacidad severa		6.300				
Indefinido	Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE ⁴ (Relación de carácter especial)	100 por 100 cuotas empresariales por todos los conceptos	Vigencia del contrato	Indefinida		
	Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del artículo 215 LGSS, a tiempo completo y de forma indefinida ⁵	Bonificación que corresponda según el vigente PFE ⁶	Según la normativa aplicable del PFE	Según la normativa aplicable del PFE	LGSS (art. 228.4) y Ley 45/2002 (DT 5) Ley 43/2006 RD-ley 3/2012	
Conversiones en indefinido	Conversión contratos prácticas, relevo y sustitución por jubilación en empresas de menos de 50 trabajadores	Hombres 500 Mujeres 700	3 años	Indefinida	RD-ley 3/2012	
	Personas con discapacidad	De contratos temporales de fomento del empleo, de contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje	Mismo régimen que las contrataciones indefinidas iniciales (empresas ordinarias)		Ley 43/2006	
Conversiones en indefinido	Conversión de todos los contratos temporales en CEE	100 por 100 de las cuotas empresariales a la SS. Por todos los conceptos y cuotas de recaudación en conjunto (CEE)				
	Conversión de contratos para la formación y el aprendizaje ⁷ (Reducción)	Hombres Reducción=1500 Mujeres Reducción=1800	3 años	Indefinidos	RD-ley 3/2012	

CUADRO II-32. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO VIGENTE (Continuación)

		Bonificaciones a la contratación de carácter general					
Tipo contrato	Colectivos	Cuántía anual	Duración	Vigencia	Normativa		
Conversiones del Programa Excep.	Los contratos temporales ¹¹ , antes de que transcurra un año desde la fecha de su celebración y procedan a la transformación en indefinidos, con la misma jornada u otra superior, tendrán derecho a las bonificaciones de cuota establecidas en el artículo 10 de la Ley 35/2010 si en el momento de la contratación inicial, las personas desempleadas contratadas reunieron los requisitos a que se refiere dicho artículo. En estos casos se descontará el período objeto de cotización el período transcurrido de reducción.						
Contratación temporal	Personas con discapacidad	Contratos formativos	En prácticas y para el contrato para la formación y el aprendizaje (si no se ha optado por la reducción, RD-ley 3/2012) ⁸	50 por 100 cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	ET (disposición adicional 2 ^a)
			Para la formación y el aprendizaje ⁹	Reducción del 75 por 100 o del 100 por 100 de las cuotas del empresario ¹⁰			RD-ley 3/2012
		Contratos de interinidad con desempleados con discapacidad para sustituir a trabajadores con discapacidad en situación de incapacidad temporal		100 por 100 de todas las aportaciones			Ley 45/2002 (disposición adicional 9 ^a)
		Contrato temporal fomento del empleo	En general	Menores 45 años 3.500 Mayores 45 años 4.100			Ley 43/2006
			Mujeres	Menores 45 4.100 Mayores 45 4.700			
			Discapacidad severa	Varones Menores 45 4.100 Mayores 45 4.700 Mujeres Menores 45 4.700 Mayores 45 5.300			
		Víctima violencia de género o doméstica		600			
		Trabajadores en situación de exclusión social		500			
		Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de cualquiera de los subsidios recogidos en el artículo 215 LGSS, a tiempo completo y de forma temporal, siempre que la duración del contrato sea superior a 3 meses ¹¹		50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato máximo de 12 meses		LGSS (artículo 228,4) y Ley 45/2002 (disposición transitoria 5)

CUADRO II-32. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO VIGENTE (Continuación)

		Bonificaciones a la contratación de carácter general			
Tipo contrato	Colectivos	Cuantía anual	Duración	Vigencia	Normativa
Contrato temporal para la formación y aprendizaje	Jóvenes desempleados inscritos en la Oficina de Empleo, mayores de 16 años y menores de 25 ¹⁾ , contratados para la formación y el aprendizaje	Reducción del 75 por 100 o del 100 por 100 de las cuotas del empresario ²⁾	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	RD-ley 3/2012

¹⁾ En un período de 18 meses anteriores a la contratación.

²⁾ Mujeres en sectores en los que este colectivo esté menos representado.

³⁾ Discapacidad severa: personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual igual o superior al 33 por 100 y discapacidad física o sensorial igual o superior al 65 por 100.

⁴⁾ Centro Especial de Empleo.

⁵⁾ Estos trabajadores, que se acogen voluntariamente a este programa, pueden compatibilizar los subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta ajena en aplicación de lo previsto en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 228 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

⁶⁾ PFE = Programa de Fomento de Empleo (dependiendo del colectivo, Ley 43/2006 o Real Decreto-ley 3/2012).

⁷⁾ Los contratos para la formación celebrados antes del 31 de agosto de 2011, quedan excluidos de la reducción de la cuota por transformación al no estar previstos expresamente en el artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2012.

⁸⁾ Supuesto de no cumplir los requisitos del Real Decreto-ley 3/2012, en el caso del contrato para la formación y el aprendizaje.

⁹⁾ En el supuesto de trabajadores discapacitados no se aplica el límite de edad.

¹⁰⁾ Dependiendo que la plantilla sea inferior a 250 personas (100 por 100) o igual o superior (75 por 100).

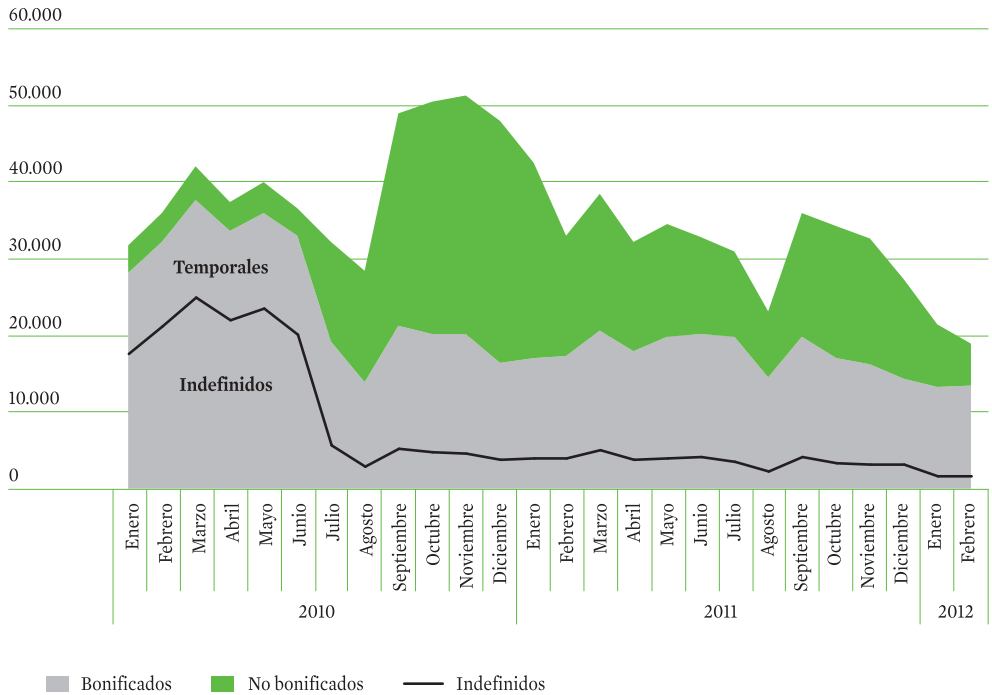
¹¹⁾ Estos trabajadores, que se acogen voluntariamente a este Programa, pueden compatibilizar los subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta ajena en aplicación de lo previsto en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 228 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹²⁾ Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100, se podrá concertar este contrato con menores de 30 años (disposición transitoria novena del Real Decreto-ley 3/2012).

¹³⁾ Contratos temporales acogidos al Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, formalizados hasta el 31 de diciembre de 2011, fecha de expiración de la vigencia del artículo 10 de la Ley 35/2010.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO II-19. CONTRATACIÓN BONIFICADA DEL PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO, 2010-2012



Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

Así, en el año 2011 un total de 213.932 contratos fueron objeto de bonificación, lo que supone un 30 por 100 menos que en 2010; de ellos casi un 79 por 100 fueron contratos temporales, mayoritariamente por sustitución de maternidad y para personas con discapacidad. Por modalidades de contratación, del conjunto de contratos indefinidos, el mayor porcentaje se concentró en las conversiones con un 53,2 por 100 —favorecidas por las distintas normas aplicadas al respecto en 2010 y 2011— seguidos de los de fomento de la contratación, que supusieron un 42,8 por 100 (cuadro II-33).

Considerando los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo reconocidos por el programa de fomento del empleo, en 2011 se han visto beneficiados mayoritariamente las mujeres en razón a los contratos de sustitución y las personas con discapacidad, seguidos a gran distancia de los beneficiarios de los contratos en formación.

CUADRO II-33. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN EN 2011
(Datos acumulados a final de año)

	Contratos indefinidos												
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Total de contratos													
Según colectivos de fomento de contratación indefinida													
Mayores de 45 años	23.995	24,6									23.995	6,1	
Personas con discapacidad	1.923	2,0	5.724	79,9							7.647	1,9	
Jóvenes de 16-30 años	41.582	42,6									41.582	10,5	
Mujeres desempleadas según Ley 35/2010	2.466	2,5									2.466	0,6	
Desempleados inscritos 1 o más meses en los 2 últimos años	21.040	21,6									21.040	5,3	
Desempleados contratados temporales en los 2 últimos años	3.590	3,7									3.590	0,9	
Desempleados contratados indefinidos extinguidos en los 2 últimos años	2.908	3,0									2.908	0,7	
Conversiones contratos temporales iniciados antes de 18/06/2010							13.972	11,5			13.972	3,5	
Conversiones contratos temporales iniciados después de 18/06/2010							49.793	41,1			49.793	12,6	
Conversiones contratos temporales RD-Ley 1/2011 (Plan de Choque)							228	0,2			228	0,1	
Conversiones contratos temporales iniciados antes de 28/08/2011							36.982	30,5			36.982	9,3	
Conversiones contratos temporales iniciados después de 28/08/2011							4.054	3,3			4.054	1,0	
Otros colectivos	1.890	100,0	1.442	20,1	16.176	13,3	168.832	100,0	188.340	47,5			

CUADRO II-33. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN EN 2011 (Continuación)
(Datos acumulados a final de año)

	Contratos indefinidos											
	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total de contratos												
Según colectivos objeto de bonificación												
Desempleados mayores de 45 años	6	0,3	50	0,1			218	0,1			274	0,1
Mayores de 45 años desempleados de larga duración	865	45,8	9.411	9,7							10.276	2,6
Jóvenes de 16-30 años desempleados larga duración sin titulación	232	12,3	1.756	1,8							1.988	0,5
Sustitución por maternidad, adopción y acogimiento									72.009	42,7	72.009	18,2
Otras interinidades									30.178	17,9	30.178	7,6
Personas con discapacidad	606	32,1	1.707	1,8	7.166	100,0	5.000	4,1	46.346	27,5	60.825	15,3
Trabajadores en riesgo de exclusión social	103	5,4	233	0,2					1.319	0,8	1.655	0,4
Víctimas de violencia	56	3,0	108	0,1					304	0,2	468	0,1
Trabajadores en empresas de inserción	19	1,0	52	0,1					955	0,6	1.026	0,3
Contratos de formación									15.813	9,4	15.813	4,0
Investigadores en formación									1.690	1,0	1.690	0,4
Conversión a indefinido acogido a bonificación							259	0,2			259	0,1
Conversión a indefinido según RD-Ley 10/2010							17.372	14,3			17.372	4,4
Conversión a indefinido según RD-Ley 1/2011							68	0,1			68	0,0
Otros colectivos	3	0,2	28								31	0,0
No bonificados			84.159	86,3			98.506	81,3			182.665	46,1
Total	1.890	100,0	97.504	100,0	7.166	100,0	121.205	100,0	168.832	100,0	396.597	100,0

Fuente: SISPE, *Estadística de Contratos*.

En relación con el Plan de Choque, y en concreto con el Programa Prepara, desde febrero de 2011 en que se puso en marcha y hasta final de año se registraron 270.409 altas, de las cuales un 44 por 100 eran mujeres, un 36,1 eran jóvenes menores de 30 años y un 7,1 por 100 mayores de 45 años. Este programa vino a sustituir, de algún modo, al Programa PRODI⁴² iniciado en 2009 y renovado durante 2010. Si bien durante gran parte de 2011 se produjo un solapamiento de ambos programas, el PRODI tenía un carácter residual como se constata en el gráfico II-20 mientras estuviesen vigentes las últimas altas efectuadas con cargo al mismo.

Como ya venía ocurriendo en los últimos años, durante 2011 se continuó ampliando el Catálogo Nacional de Cualificaciones con la incorporación de 112 nuevas cualificaciones en las distintas familias profesionales. El Catálogo constituye el instrumento principal del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP)⁴³, y tiene como finalidad la identificación de las actividades más significativas en los distintos sectores productivos para su inclusión en los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral.

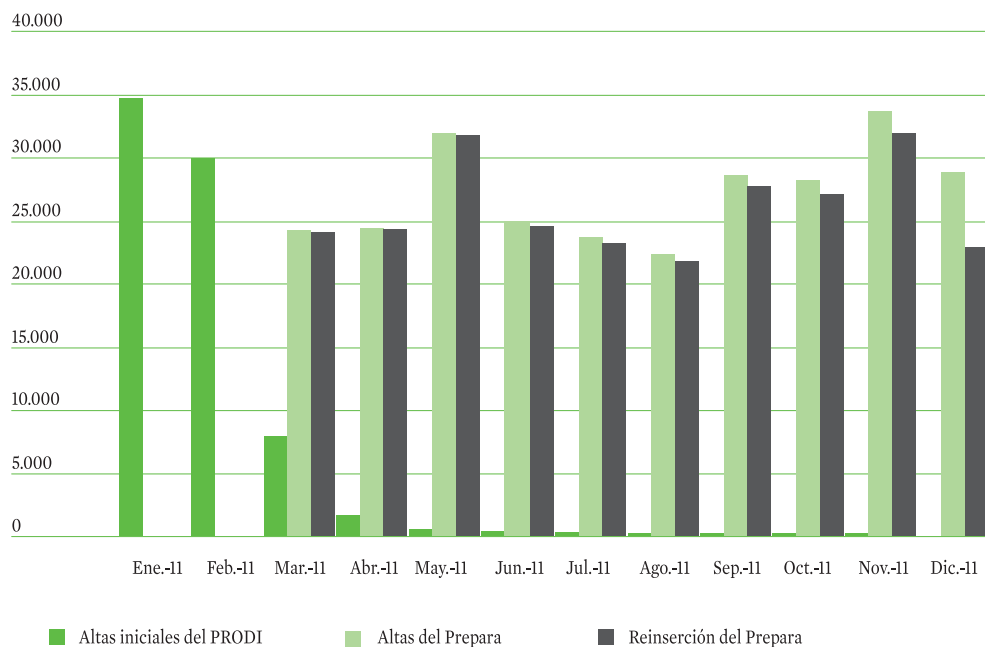
Con las 112 nuevas cualificaciones aprobadas al cierre de esta edición de la Memoria se alcanza un total de 664 cualificaciones sobre las 667 que estaban previstas para completar la primera fase. La mayoría de las nuevas cualificaciones aprobadas respecto a las recogidas en la Memoria de 2010 se centraron en los sectores marítimo-pesquero, seguridad y medio ambiente, transporte y mantenimiento de vehículos, edificación y obra civil, servicios socioculturales a la comunidad y artes y artesanía (cuadro II-34).

En paralelo a la aprobación de nuevas cualificaciones se está abordando la segunda fase de revisión y actualización de las cualificaciones aprobadas hace más de cuatro años, tal y como se recogía en los reales decretos de su aprobación, con el fin de detectar la idoneidad de las mismas y la adecuación de las competencias profesionales que describen con relación a las demandas del tejido productivo, así como el impacto sobre el conjunto de la actividad productiva de las cualificaciones aprobadas tras un cierto periodo de tiempo. Todo ello, con el objetivo de hacer de este instrumento del SNCP una herramienta “viva”, ágil y actualizable al servicio de las demandas del sistema productivo y el mercado de trabajo.

42. Véase a este respecto Memoria CES 2009 y 2010, capítulo II.1.3.

43. El SNCP, y su principal instrumento, el Catálogo Nacional de Cualificaciones, constituyen el marco de referencia común e integrador de elementos tales como el diseño de títulos de formación profesional, los certificados de profesionalidad, el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales, y la orientación para el empleo y la formación.

GRÁFICO II-20. DATOS DE LOS PROGRAMAS PRODI Y PREPARA EN 2011



Fuente: SEPE.

CUADRO II-34. CUALIFICACIONES INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO NACIONAL

Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo	Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo
1. Agraria	46	14. Edificación y obra civil	24
2. Marítimo-pesquera	40	15. Vidrio y cerámica	14
3. Industrias alimentarias	27	16. Madera, mueble y corcho	18
4. Química	29	17. Textil, confección y piel	48
5. Imagen personal	14	18. Artes gráficas	31
6. Sanidad	19	19. Imagen y sonido	18
7. Seguridad y medio ambiente	26	20. Informática y comunicaciones	23
8. Fabricación mecánica	28	21. Administración y gestión	15
9. Instalación y mantenimiento	18	22. Comercio y marketing	19
10. Electricidad y electrónica	31	23. Servicios socioculturales y a la comunidad	27
11. Energía y agua	16	24. Hostelería y turismo	26
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	32	25. Actividades físicas y deportivas	32
13. Industrias extractivas	18	26. Artes y Artesanía	25

Fuente: elaboración propia a partir del http://www.mepsyd.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html.

Formación para el empleo

La formación para el empleo ocupa un papel fundamental en el conjunto de las políticas activas de empleo⁴⁴, papel que en la coyuntura actual del mercado de trabajo adquiere aún más relevancia, por cuanto que debe contribuir a la mejora de la empleabilidad de los ocupados, pero sobre todo de reforzar la cualificación y favorecer la adaptabilidad de aquellos en situación de desempleo y contribuir a su reinserción en el mercado de trabajo

En el contexto del nuevo diseño de las políticas de empleo abordado por el Real Decreto-ley 3/2011, la consideración de la formación profesional hace referencia al conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas.

Según datos provisionales del SEPE, por lo que se refiere a la participación en las actuaciones de formación dirigidas a desempleados, el número de demandantes de empleo formados ascendió en el año 2011 a 180.712 personas, de los que un 47 por 100 fueron mujeres (cuadro II-35). El número de alumnos formados se redujo cerca de un 25 por 100 respecto al año anterior.

Formación e inserción de desempleados

El perfil sociodemográfico del alumnado refleja la concentración mayoritaria de los participantes en el grupo entre 25 y 45 años, 64,4 por 100, y menor de los menores de 25 (20 por 100) y mayores de 45 (15,7 por 100). En relación con el nivel de formación, el 44 por 100 de los participantes tenían un nivel de estudios bajo o muy bajo, que aunque representa un porcentaje ligeramente inferior al de 2010 que fue superior al 50 por 100, sigue confirmando la necesidad de un mayor esfuerzo en este ámbito y sigue poniendo de manifiesto la importancia y contribución de la formación para el empleo en el refuerzo de la cualificación de los trabajadores dada la elevada participación de personas con bajo nivel de formación en este tipo de acciones, y que son objeto de atención prioritaria en el Plan de Choque puesto en marcha en febrero de 2011⁴⁵.

Los indicadores de eficacia de las acciones formativas, en términos de inserción de los trabajadores, arrojan unos resultados similares al año anterior. Así, del total de alumnos que iniciaron y concluyeron la formación en 2010, el 60 por 100 encontró empleo durante el año 2011, una décima menos que en 2010, lo que pone de

44. Cabe recordar los tres tipos vigentes: “formación de demanda” (acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación en respuesta a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores); “formación de oferta” (planes de formación dirigidos a ocupados y acciones sobre desempleados con el fin de mejorar sus capacitaciones y cualificaciones de cara a su incorporación al empleo); y “formación en alternancia con el empleo” (acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación).

45. Para un mayor detalle, se analiza posteriormente en este mismo capítulo, apartado 1.3.1.

CUADRO II-35. FORMADOS Y COLOCADOS POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, AVANCE 2011

Características sociodemográficas	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2011	Alumnos formados en 2010	Alumnos contratados en 2011 ^a	Tasa de inserción	
				2011	2010
Sexo					
Hombre	95.674	151.898	93.789	61,74	62,84
Mujer	85.038	153.639	89.900	58,51	59,45
Edad					
< 25 años	35.949	61.758	36.686	59,40	60,07
25-45 años	116.337	192.774	124.727	64,70	65,46
> 45 años	28.426	51.005	22.276	43,67	45,67
Nivel de estudios					
Sin estudios	735	1.346	668	49,63	49,24
ISCED 1 y 2	78.989	148.771	85.572	57,52	58,93
ISCED-3	47.116	76.930	46.370	60,28	61,03
ISCED-4	24.966	38.878	25.906	66,63	67,47
ISCED-5	28.658	39.380	25.027	63,55	63,91
ISCED-6	248	232	146	62,93	58,11
Total	180.712	305.537	183.689	60,12	61,02

^a Porcentaje de alumnos que finalizan con evaluación positiva en el año 2010 y contratados hasta el 31 de diciembre de 2011.
Fuente: SEPE, *Observatorio Ocupacional*.

manifiesto las dificultades para acceder al mercado de trabajo y encontrar empleo en el contexto actual. Por tramos de edad, los mayores de 45 años encuentran mayores dificultades de inserción con una tasa más baja, del 43,7 por 100, seguidos de los jóvenes con el 59 por 100.

En función del sector de actividad, el 71,6 por 100 de los alumnos formados correspondió al de servicios, el 22,4 por 100 al industrial, el 4,2 por 100 al de la construcción y el 1,8 por 100 al agrario (cuadro II-36). De los 129.390 alumnos del sector servicios, casi el 50 por 100 se formaron en las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones, mientras que en las ramas industriales el mayor porcentaje de alumnos formados correspondió a las ramas de electricidad y electrónica e industrias gráficas.

Atendiendo a la inserción del conjunto de sectores, todos presentaron niveles de inserción en torno a la media que fue del 60,1 por 100, un punto menos que el año anterior, estando ligeramente más elevada la tasa de inserción del sector industrial, del 61,6 por 100 que, no obstante, supone dos puntos menos que la del año anterior. Dentro de este sector, destaca el elevado grado de inserción, superior al 70 por 100, de las actividades vinculadas a las industrias extractivas y al vidrio y cerámica, si bien la participación de alumnos en actividades formativas en estos ámbitos es residual. Si es relevante, en cambio, la inserción en la industria de fabricación mecánica, en la que la tasa de inserción es del 69,7 por 100 y donde el número de participantes formados alcanzaba un 17,3 por 100 del total de los formados en el conjunto del sector industrial.

CUADRO II-36. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, AVANCE 2011

Sector/familia profesional	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2011	Alumnos formados en 2010	Alumnos contratados en 2011	Tasa de inserción 2011	Tasa de inserción 2010
Servicios	129.390	228.002	136.059	59,67	60,47
Actividades físicas y deportivas	1.826	2.064	1.408	68,22	68,41
Administración y gestión	34.824	74.486	44.346	59,54	60,1
Comercio y <i>marketing</i>	5.284	9.959	6.427	64,53	62,92
Imagen personal	3.259	6.008	3.226	53,70	52,83
Informática y comunicaciones	29.271	55.838	28.915	51,78	53,72
Sanidad	10.603	16.224	10.419	64,22	65,17
Seguridad y medio ambiente	2.228	3.017	2.345	77,73	76,96
Servicios socio culturales y a la comunidad	18.406	24.429	15.799	64,67	64,18
Transporte y mantenimiento de vehículos	15.585	21.493	14.135	65,77	67,33
Hostelería y turismo	8.104	14.484	9.039	62,41	61,11
Industria	40.432	63.874	39.339	61,59	63,25
Artes y artesanía	747	1.129	465	41,19	42,33
Electricidad y electrónica	8.154	13.711	8.235	60,06	62,24
Energía y agua	3.559	6.347	4.153	65,43	68,78
Fabricación mecánica	7.109	11.041	7.694	69,69	71,39
Imagen y sonido	3.439	3.504	2.201	62,81	65,31
Industrias alimentarias	3.110	4.945	2.959	59,84	60,18
Industrias gráficas	7.376	13.355	7.556	56,58	56,9
Industrias químicas	583	853	586	68,70	70,65
Industrias textiles, confección y piel	611	673	307	45,62	43,12
Industrias de la madera, mueble y corcho	895	1.327	702	52,90	51,22
Industrias extractivas	232	433	311	71,82	79,31
Instalación y mantenimiento	4.617	6.506	4.132	63,51	66,09
Vidrio y cerámica		50	38	76,00	77,97
Construcción	7.576	9.770	5.779	59,15	61,57
Edificación y obra civil	7.576	9.770	5.779	59,15	61,57
Agrario	3.285	3.750	2.417	64,45	59,01
Agraria	3.153	3.707	2.392	64,53	59,09
Marítimo-pesquera	132	43	25	58,14	50
Otro	29	141	95	67,38	54,50
Formación complementaria	29	141	95	67,38	54,5
Total	180.712	305.537	183.689	60,12	61,02

Fuente: SEPE, *Observatorio Ocupacional*.

En los servicios, la mejor tasa de inserción se dio en la ramas de seguridad y medio ambiente con un 77,7 por 100, si bien la participación en la formación en esta rama es residual, del 1 por 100 respecto del total. En la rama con un mayor número de alumnos formados, administración y gestión, que concentraba el 33 por 100 de los alumnos formados la inserción se situó en torno a la media, en el 59,5 por 100.

Por su parte, con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, la formación de demanda alcanzó en 2011 a un total de 2.986.493 personas, lo que unido a los 600.000 participantes en formación de oferta estatal, dio como resultado un total de 3.586.493 beneficiarios de acciones formativas (cuadro II-37). Por lo que respecta a la formación de demanda y en la línea observada en los últimos años, en 2011 se produjo un nuevo aumento de la financiación respecto al año anterior (5,7 por 100 en el crédito asignado y 8,7 por 100 en el dispuesto) así como de la tasa de cobertura (hasta el 28,8 por 100 del total de empresas), si bien, como se ha señalado anteriormente, el peso económico y presupuestario de la formación con relación al total de políticas activas continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la Unión Europea.

Por lo que se refiere estrictamente a la formación de demanda, el número de participantes aumentó un 7,8 por 100 frente al año anterior, siendo el tipo de formación predominante genérica, presencial y de nivel medio o superior (cuadro II-38). En cuanto al perfil sociodemográfico de los 2.986.493 beneficiarios de 2011, este no se vio significativamente alterado respecto a años previos, siendo en su mayoría varones, unas dos terceras entre 26 y 45 años y casi el 50 por 100 trabajadores cualificados. En función del tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes (36,5 por

Formación de demanda

CUADRO II-37. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, 2008-2011

Formación de demanda	Ejercicio 2008	Ejercicio 2009	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011 ¹
Participantes				
Participantes formados	1.997.546	2.421.153	2.771.069	2.986.493
Tasa de cobertura asalariados ⁽²⁾	14,4	19,1	22,6	24,7
Media de horas de formación	27,0	27,8	26,8	27,0
Empresas				
Empresas formadoras	200.689	293.460	380.548	432.182
Tasa de cobertura de empresas ⁽³⁾	12,0	17,8	24,6	28,8
Financiación (euros)				
Crédito asignado	571.690.724,1	676.613.924,6	722.594.197,8	763.772.616,1
Crédito dispuesto	390.173.174,0	463.600.415,0	516.087.731,8	560.921.613,4
Formación de oferta estatal				
Participantes formados ⁽⁴⁾	645.812	685.806	784.966	600.000
Tasa de cobertura ocupados ⁽⁵⁾	14,9	19,0	22,3	22,6

⁽¹⁾ Avance.

⁽²⁾ Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado. EPA 2º trim. 2007-2011.

⁽³⁾ Porcentaje de empresas formadoras sobre empresas de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social (excepto sector público).

⁽⁴⁾ Participantes formados según ejercicio económico. En 2011 el dato es estimado a partir del compromiso de ejecución por parte de las entidades beneficiarias.

⁽⁵⁾ Porcentaje de participantes formados en demanda y oferta estatal sobre ocupados EPA 2007-2011 (excepto sector público). Para el cálculo de esta tasa se han excluido los participantes desempleados de oferta.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

CUADRO II-38. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2010-2011

Acciones formativas	2010		2011	
	Participantes formados Número	%	Participantes formados Número	%
Género				
Hombre	1.594.875	57,6	1.743.180	58,4
Mujer	1.176.194	42,4	1.243.313	41,6
Tipo de acción				
Genérica	1.563.174	56,4	1.670.111	55,9
Específica	1.207.895	43,6	1.316.382	44,1
Modalidad de impartición				
Presencial	1.656.495	59,8	1.806.043	60,5
A distancia	471.057	17,0	564.886	18,9
Mixta	398.145	14,4	362.827	12,1
Teleformación	245.372	8,9	252.737	8,5
Nivel de la formación				
Básico	1.043.925	37,7	1.127.242	37,7
Medio/Superior	1.727.144	62,3	1.859.251	62,3
Por tamaño de la empresa				
1 a 5 trabajadores	277.676	10,0	330.836	11,1
6 a 9 trabajadores	106.658	3,8	124.615	4,2
10 a 49 trabajadores	472.077	17,0	534.545	17,9
50 a 249 trabajadores	510.866	18,4	571.597	19,1
250 a 999 trabajadores	392.799	14,2	427.871	14,3
> 1.000 trabajadores	1.010.993	36,5	997.008	33,4
Total	2.771.069	100,0	2.986.493	100,0

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

100) provienen de empresas de más de 1.000 trabajadores, aunque su peso va disminuyendo en favor de una participación cada vez mayor de las pymes. Por su parte, cabe destacar la participación creciente del número de empresas en acciones de formación, que se ha incrementado en casi un 13,6 por 100 hasta situarse en 432.182 empresas en 2011, siendo casi el 94,9 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores y hasta un 62,4 por 100 de menos de 5 (cuadro II-39).

Como se viene señalando en Memorias anteriores, una evaluación completa y rigurosa de las políticas activas de empleo es imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la eficacia de las medidas llevadas a cabo, así como para detectar los fallos y debilidades de las mismas y poder introducir los cambios necesarios para revertir la situación. Todo ello requiere un análisis cuantitativo pero también cualitativo de las medidas desarrolladas, que permita valorar la adecuación y pertinencia de las mismas con la realidad y necesidades del mercado de trabajo y la eficiencia en términos del gasto y objetivos alcanzados.

Valoración de las políticas activas de empleo

CUADRO II-39. EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR Y CRÉDITOS, 2010-2011

Empresas formadoras	2010				2011			
	Nº de empresas	%	Crédito asignado ⁽¹⁾	Crédito disponible ⁽²⁾	Nº de empresas	%	Crédito asignado ⁽¹⁾	Crédito disponible ⁽²⁾
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	229.473	60,3	100.562.272	87.091.003	269.682	62,4	118.219.456	102.777.055
6 a 9 trabajadores	49.548	13,0	37.079.523	27.178.067	55.544	12,9	42.200.750	31.506.921
10 a 49 trabajadores	79.634	20,9	149.391.114	99.135.499	84.743	19,6	159.427.272	109.724.508
50 a 249 trabajadores	18.145	4,8	150.705.892	95.999.071	18.510	4,3	155.810.206	103.681.742
250 a 999 trabajadores	2.919	0,8	96.822.355	64.245.655	2.917	0,7	98.769.958	68.938.850
> 1.000 trabajadores	829	0,2	188.033.042	142.438.437	786	0,2	189.344.974	144.292.537
Por sector de actividad								
Agricultura	2.233	1,2	6.017.847	2.032.437	3.349	0,8	4.100.386	2.776.191
Industria	48.737	13,3	164.408.063	105.460.905	52.520	12,2	163.843.771	115.359.411
Construcción	62.531	16,0	82.370.868	55.224.917	69.215	16,0	80.666.277	57.966.757
Comercio	95.400	23,3	121.547.365	101.291.612	107.019	24,8	143.096.951	110.978.732
Hostelería	44.044	11,9	43.069.790	31.488.498	51.897	12,0	46.318.728	36.424.427
Otros servicios	127.602	34,3	304.994.858	220.588.942	148.172	34,3	325.739.286	237.411.876
Total⁽³⁾	380.548	100,0	722.594.198	516.087.732	432.182	100,0	722.594.198	560.917.394

(1) Cantidad que corresponde a la empresa para financiar la formación de sus trabajadores con cargo a las bonificaciones de las cuotas que aporta el concepto de formación profesional a la Seguridad Social.

(2) Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.

(3) Pueden darse diferencias entre el sumatorio de los parciales y los totales como consecuencia de valores nulos o fuera de rango.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Así lo reconoce la propia Estrategia Española de Empleo, donde se señala que la evaluación de la misma debe servir como instrumento para valorar los logros y avances alcanzados, y revisar su despliegue en términos de resultados, aprendizaje y mejora. El sistema de evaluación de la Estrategia Española de Empleo, que se realizará de forma completa a su finalización en 2014 se fundamenta en el establecimiento de unos objetivos e indicadores de tipo cuantitativo, elegidos por considerarse adecuados, claros, medibles y fiables, y se completa con un análisis cualitativo que permita comprender el significado de un valor numérico o una tendencia determinados. Todo ello permitirá contextualizar los resultados alcanzados en el ámbito de actuación de cada servicio público de empleo, en función no únicamente de su gestión, sino de las características específicas de su mercado de trabajo de referencia. Independientemente de esta evaluación final de la Estrategia, también se ha establecido que se realizarán seguimientos del grado de consecución de los objetivos, al menos con periodicidad anual, con el fin de que sus resultados puedan utilizarse para revisar y modificar, en su caso, la Estrategia.

En cualquier caso, a pesar de reconocer la importancia de los ejercicios de evaluación, existen algunas dificultades para acceder de forma ágil y transparente a los resultados de las distintas actuaciones. Si bien parece que en los últimos años, el SEPE está realizando continuos esfuerzos para difundir esta información de forma clara con

el objetivo de facilitar la evaluación de las políticas activas de empleo, el hecho de que las fuentes de origen de esta información sean los propios servicios públicos de las comunidades autónomas hace que la información en ocasiones esté incompleta y no tenga suficiente homogeneidad. En cualquier caso, resultan insuficientes como para valorar más allá de la utilización de los recursos asignados en determinadas acciones (indicadores de medios) y los resultados conseguidos a muy corto plazo sobre los beneficiarios potenciales de las mismas (indicadores de realización), sin que en general permitan detectar el impacto a medio plazo. De ello se deriva la necesidad de un mayor esfuerzo para desarrollar evaluaciones rigurosas de las medidas adoptadas, buscando efectos más allá del corto plazo.

Los datos proporcionados de forma agregada por los Presupuestos Generales del Estado para 2012 en relación con las políticas activas y, en concreto, con el objetivo del fomento de la inserción y estabilidad laboral, permiten aproximarse al grado de ejecución de las políticas activas de empleo durante 2011, pudiendo realizar ciertas apreciaciones sobre la eficacia e idoneidad de las mismas (cuadro II-40).

Por ámbitos de actuación, los programas de formación y recualificación son los que han tenido un mayor número de beneficiarios, principalmente en la formación de ocupados. El 95 por 100 de las empresas que participan en este tipo de acciones son pymes, si bien considerando el número de trabajadores en función del tamaño de la empresa, esta proporción no es tan elevada. A continuación, en función del número de beneficiarios, están los programas de orientación profesional con un total de 482.135 personas durante 2011. En relación con el ámbito de empleo y fomento de la contratación, e independientemente del mayor detalle recogido en un apartado previo referido al Programa de Fomento de Empleo, se constata como las mujeres canalizan más del 50 por 100 del total de la contratación bonificada y como la contratación bonificada indefinida representa aproximadamente una tercera parte del total. Finalmente, caben destacar los resultados alcanzados en términos de inserción por los programas de formación y empleo, (75 por 100), si bien absorben una cantidad importante de recursos con relación al número de beneficiarios en comparación con otras actuaciones.

Respecto a la participación de los usuarios por sexo y edad en las actuaciones desarrolladas en el marco de las políticas activas, con datos a 2010 (gráfico II-21), se observa un reparto equilibrado entre hombres y mujeres, con un ligero predominio de los hombres, que contrasta con el mayor número de mujeres en situación de desempleo, de lo que se deduce que no hay una correspondencia entre la situación de desempleo de hombres y mujeres y su utilización de los servicios relacionados con las políticas activas de empleo. Por otro lado, el tramo de personas entre 25 y 45 años concentró más del 60 por 100 de las acciones realizadas. En relación con los mayores de 45 años, también se observa un menor acceso a las actuaciones con relación a la dimensión del desempleo para esta franja de edad.

CUADRO II-40. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS POR ÁMBITOS DE ACTUACIÓN, 2010-2011

Ámbito	Programa	Indicadores	2010		2011	
			Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Realizado
Orientación profesional	1. Prestar servicios de orientación profesional de empleo y autoempleo	Demandantes atendidos	482.135	928.698	482.135	482.135
		Alumnos participantes	337.098	305.060	325.864	325.864
Formación y recualificación	2. Fomentar la inserción laboral de los desempleados mediante acciones de formación profesional	Tasa de participación	35	51	35	51
		Hombres (%)	65	49	65	49
		Mujeres (%)	9	15	9	15
		Tasa de abandono	9	15	9	15
Formación y recualificación	3. Promover la permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo mediante la actualización y mejora de sus cualificaciones profesionales	Por colocación (%)	81	63	81	63
		Tasa de inserción profesional	75	60	75	60
		Hombres (%)	244.996	380.548	244.996	250.152
		Mujeres (%)	240.096	376.911	240.096	245.149
		Empresas que han utilizado créditos de formación, de las cuales	2.332.410	2.771.069	2.332.410	2.381.500
		Número de pymes	1.138.216	1.367.277	1.138.216	1.162.172
		Trabajadores formados en el sistema de bonificaciones, de los cuales:	979.612	1.176.194	979.612	1.000.230
		Número de trabajadores de pymes	513.130	661.836	513.130	523.930
		Número de mujeres	1.124.019	1.040.337	1.040.337	1.040.337
		Número de trabajadores mayores de 45 años	843.014	780.282	780.282	780.282
Trabajadores formados en convenios de formación, de los cuales	505.808	468.169	468.169	468.169		
Número de mujeres	303.485	280.902	280.902	280.902		
Número de trabajadores mayores de 45 años						

CUADRO II-40. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS POR ÁMBITOS DE ACTUACIÓN, 2010-2011 (Continuación)

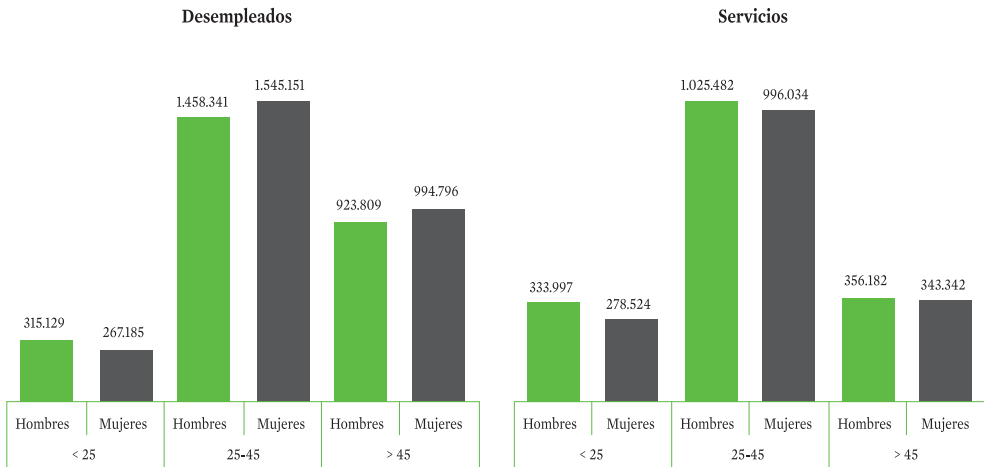
Ámbito	Programa	Indicadores	2010		2011	
			Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Realizado
Empleo y fomento de la contratación. Subvenciones y bonificaciones de cuotas	4. Proporcionar práctica laboral a los desempleados a través de planes de contratación temporal, por Administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro, para la realización de obras y servicios de interés general y social	Contratos celebrados	230.963	231.000	230.819	235.582
	5. Bonificaciones para incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de puestos de trabajo con carácter general, o dirigidas a sectores o colectivos específicos	Porcentaje de mujeres con contratos bonificados sobre el total de contratos bonificados	57	58,8	57	54
		Porcentaje de contratos indefinidos bonificados de mujeres sobre el total de contratos indefinidos de mujeres	60	24,62	60	10
		Porcentaje del número de contratos indefinidos bonificados de mayores de 45 años celebrados en el año sobre el total de contratos indefinidos	11	3,08	11	4
		Porcentaje de contratos bonificados de personas con discapacidad celebrados en el año, tanto temporales como indefinidos, sobre el total de contratos indefinidos	5	8,18	5	9
		Porcentaje de contratación indefinida bonificada con respecto a la contratación indefinida total	35	32	35	32

CUADRO II-40. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS POR ÁMBITOS DE ACTUACIÓN, 2010-2011 (Continuación)

Ámbito	Programa	Indicadores	2010		2011	
			Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Realizado
Empleo y formación	6. Formación y experiencia profesional dirigidas a la cualificación e inserción laboral	Beneficiarios de acciones y medidas que combinan empleo y formación Tasa de inserción profesional en proyectos que combinan empleo y formación	62.071	60.937	60.329	60.329
Colectivos con especiales dificultades	7. Inserción laboral de colectivos que presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo: mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de violencia doméstica, personas con discapacidad o en situación de exclusión social	Tabajadores con discapacidad insertados tanto en centros especiales de empleo (plantilla de personas con discapacidad) como en el empleo ordinario	54.373	58.377	56.946	60.848
Autoempleo y creación de empresas	8. Fomentar las iniciativas empresariales mediante el empleo autónomo o la economía social	Autónomos, cooperativistas o socios que han recibido la subvención	10.101	10.101	10.101	
Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial	9. Generar empleo, crear actividad empresarial y dinamizar e impulsar el desarrollo económico local	Número de puestos de trabajo creados en el ámbito local	4.593	4.593	4.593	

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2012.

GRÁFICO II-21. COMPARACIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE RECIBIERON SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y EL DESEMPLEO, 2010



Fuente: SEPE, Informe Anual del Mercado de Trabajo, 2011.

Gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas

Durante el año 2011, las comunidades autónomas continuaron reforzando las actuaciones en el ámbito de las políticas activas, tanto las financiadas con recursos estatales y cuyas competencias de gestión están transferidas⁴⁶, como aquéllas desarrolladas en el marco de sus programas propios.

La actuación de las comunidades autónomas, y también de las entidades locales, en los programas de políticas activas de empleo conforma una parte fundamental de las prioridades de atención a los desempleados, más aún ante la negativa situación del mercado de trabajo, que requiere que las medidas adoptadas se adecúen lo mejor posible a la realidad productiva y a las necesidades del mercado de trabajo en cada territorio. Además, estas medidas de empleo, como ya venía siendo habitual, se han sustentado en los diferentes pactos o acuerdos de diálogo social adoptados en las comunidades autónomas sobre cuestiones económicas y sociales, incluidos los aspectos relacionados con el empleo, y que desde el inicio de la crisis han incluido

46. El proceso de transferencia a las comunidades autónomas se puede dividir en tres fases: a) el iniciado en 1984, que supuso el traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado de determinados programas de apoyo al empleo (discapacitados, centros especiales, programación del autoempleo...); b) el traspaso, iniciado en 1992, de la gestión de la formación profesional ocupacional y c) el de la gestión de las políticas activas de empleo iniciado en 1997. Desde el 1 de enero de 2011, el País Vasco asumió de forma efectiva las competencias de gestión de las políticas activas.

referencias explícitas a la crisis y medidas específicas para contrarrestar los efectos más negativos de esta sobre sus territorios⁴⁷.

Respecto a los planes integrales de empleo, suscritos entre la Administración central y algunas comunidades autónomas o territorios con el objetivo de potenciar la actividad y la ocupación, durante 2011 continuó vigente únicamente el de Canarias⁴⁸.

Los recursos estatales destinados en 2011 a la gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas con competencias asumidas fueron, tras las modificaciones en el presupuesto inicial, 3.101,5 millones de euros, lo que supuso un 1,4 por 100 más que en 2010.

La distribución de estos recursos entre las distintas comunidades autónomas es resultado de un acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales de enero de 2011 (cuadro II-41), sobre la base de unos criterios de distribución que tienen en cuenta la distinta composición y evolución de los mercados de trabajo regionales⁴⁹.

Considerando el conjunto de comunidades autónomas, se puede concluir que la mayoría de regiones destina el grueso de las transferencias estatales recibidas a programas de empleo, un 53,3 por 100, frente a programas de formación, 43,7 por 100. Dentro de los primeros, los planes de empleo suponen más del 50 por 100, seguidos de la inserción laboral de personas con discapacidad que concentran el 20 por 100 de los recursos, mientras que en los programas formativos, la formación a desempleados concentra el 55,5 por 100 de los recursos en relación, sobre todo, a la formación a ocupados que absorbe un 25 por 100.

Por comunidades autónomas, Andalucía concentra casi el mayor volumen de recursos del conjunto, un 22,6 por 100, que dedica en gran medida a planes de empleo. De hecho, del conjunto de recursos para gestión por las comunidades autónomas, en todas ellas el grueso se destina a estos planes de empleo, que en total absorben casi el 30 por 100 de las transferencias estatales, seguido de la formación, con mayor peso en la formación a desempleados en la mayoría de las comunidades, a excepción de Aragón, Baleares, Navarra y La Rioja, que destinan importes similares tanto a la formación a desempleados como a ocupados. En relación con años anteriores, se han destinado comparativamente más recursos a la formación dirigida a los desempleados, en lógica con la situación del mercado de trabajo.

47. Para un mayor detalle, véase capítulo II.2.1.2 de esta Memoria.

48. Entre otras actuaciones en materia de empleo, materializadas a través de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, cabe señalar el Plan de dinamización e impulso de la zona de influencia de la central nuclear de Santa María de Garoña.

49. Orden TIN/687/2010, de 12 de marzo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2010, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

CUADRO II-41. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS ESTATALES DESTINADOS A GESTIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2011

(En millones de euros)

Comunidades autónomas											Empleo	
	Planes de empleo (1)		Promoción de de actividad económica y el empleo autónomo (2)		Promoción de la actividad de cooperativas y sociedades laborales.		Itinerarios de empleo (3)		Inserción laboral de personas con discapacidad (4)		Total empleo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Andalucía	193,52	6,3	58,67	1,9	4,65	0,2	34,23	1,1	63,83	2,1	354,90	11,6
Aragón	21,04	0,7	5,58	0,2	0,28	0,0	2,82	0,1	11,91	0,4	41,63	1,4
Asturias	27,16	0,9	6,92	0,2	0,43	0,0	3,88	0,1	14,84	0,5	53,23	1,7
Islas Baleares	15,52	0,5	4,38	0,1	0,18	0,0	2,33	0,1	4,92	0,2	27,34	0,9
Canarias	59,92	2,0	14,48	0,5	0,66	0,0	8,09	0,3	10,40	0,3	93,54	3,1
Cantabria	11,72	0,4	2,91	0,1	0,17	0,0	1,61	0,1	7,30	0,2	23,72	0,8
Castilla-La Mancha	48,39	1,6	10,88	0,4	1,05	0,0	6,12	0,2	14,43	0,5	80,87	2,6
Castilla y León	52,68	1,7	13,56	0,4	0,77	0,0	7,45	0,2	23,51	0,8	97,97	3,2
Cataluña	130,30	4,3	33,95	1,1	1,45	0,0	17,56	0,6	62,89	2,1	246,15	8,0
Com. Valenciana	92,28	3,0	23,17	0,8	1,37	0,0	12,37	0,4	32,58	1,1	161,77	5,3
Extremadura	29,44	1,0	9,06	0,3	0,44	0,0	5,22	0,2	11,38	0,4	55,54	1,8
Galicia	80,06	2,6	19,24	0,6	1,22	0,0	11,02	0,4	18,31	0,6	129,84	4,2
Madrid	107,55	3,5	29,77	1,0	1,31	0,0	15,62	0,5	41,17	1,3	195,43	6,4
Murcia	24,61	0,8	6,12	0,2	0,79	0,0	3,13	0,1	9,85	0,3	44,50	1,5
Navarra	9,94	0,3	2,21	0,1	0,00	0,0	1,41	0,0	1,16	0,0	14,77	0,5
La Rioja	4,43	0,1	1,35	0,0	0,15	0,0	0,64	0,0	3,42	0,1	9,98	0,3
Total 2011	908,57	29,7	242,25	7,9	14,91	0,5	133,50	4,4	331,88	10,8	1.631,16	53,3

- (1) Incluye colaboración con organismos y entidades sin ánimo de lucro, colaboración con corporaciones locales, escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.
(2) Agentes de empleo y desarrollo local, estudio de mercado y campañas (desarrollo local en C.C.LL.), iniciativas locales de empleo I+E, fomento del empleo autónomo, capitalización de la prestación por desempleo.
(3) Orientación profesional para el empleo y autoempleo. Itinerarios integrados para el empleo (Programas experimentales).
(4) El mercado ordinario (contratación indefinida discapacitados). En mercado protegido (centros especiales de empleo, creación y mantenimiento).

Fuente: Orden TIN/887/2011, de 5 de abril, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2011, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Formación

Formación prioritariamente desempleados		Formación prioritariamente ocupados		Flexibilidad		Total formación		Modernización de los SPE		Total	
Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
194,15	6,3	61,54	2,0	56,95	1,9	312,64	10,2	25,25	0,8	692,79	22,6
15,48	0,5	9,36	0,3	6,07	0,2	30,91	1,0	1,72	0,1	74,26	2,4
21,97	0,7	7,13	0,2	8,56	0,3	37,65	1,2	2,74	0,1	93,62	3,1
12,35	0,4	8,51	0,3	5,03	0,2	25,89	0,8	1,36	0,0	54,59	1,8
46,87	1,5	15,74	0,5	14,14	0,5	76,76	2,5	6,17	0,2	176,47	5,8
9,01	0,3	4,23	0,1	3,16	0,1	16,40	0,5	0,98	0,0	41,10	1,3
34,55	1,1	15,29	0,5	11,27	0,4	61,10	2,0	3,70	0,1	145,68	4,8
42,27	1,4	17,35	0,6	14,38	0,5	74,00	2,4	4,70	0,2	176,68	5,8
93,07	3,0	57,90	1,9	36,21	1,2	187,18	6,1	10,52	0,3	443,85	14,5
71,09	2,3	38,00	1,2	25,71	0,8	134,80	4,4	8,46	0,3	305,03	10,0
29,95	1,0	7,92	0,3	10,12	0,3	47,99	1,6	5,00	0,2	108,53	3,5
62,23	2,0	22,17	0,7	25,47	0,8	109,86	3,6	7,64	0,2	247,35	8,1
83,10	2,7	49,68	1,6	31,90	1,0	164,68	5,4	11,78	0,4	371,89	12,1
17,21	0,6	10,35	0,3	6,52	0,2	34,08	1,1	1,92	0,1	80,50	2,6
7,54	0,2	4,72	0,2	3,26	0,1	15,52	0,5	0,88	0,0	31,13	1,0
3,48	0,1	2,42	0,1	1,43	0,0	7,34	0,2	0,58	0,0	17,90	0,6
744,33	24,3	332,32	10,9	260,17	8,5	1.336,82	43,7	93,40	3,1	3.061,34	100,0

La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales también aprobó la asignación presupuestaria correspondiente al Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral puesto en marcha en 2008⁵⁰ por una cuantía de 50,12 millones de euros, y cuya prórroga se refería únicamente a la contratación de 1.500 promotores de empleo para el refuerzo de la red de oficinas de empleo. Finalmente, como consecuencia de que las personas contratadas para estas funciones no comenzaron a prestar sus servicios antes del 1 de febrero, la dotación resultante se redujo a 46 millones de euros.

La información proporcionada por el SEPE permite contrastar la labor de orientación y formación realizada por los servicios públicos de empleo regionales, con un total de 1.895.747 actuaciones que han beneficiado a 993.091 personas que reciben a su vez prestaciones, habiendo participado probablemente muchas de ellas además en más de una acción. Andalucía, Canarias y Cataluña han realizado el mayor número de acciones y consecuentemente alcanzado a un mayor número de beneficiarios (cuadro II-42).

CUADRO II-42. ACTUACIONES DE ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades autónomas	Acciones de orientación y formación	Beneficiarios de prestaciones participantes	Acciones por beneficiario
Andalucía	393.835	179.641	2,19
Aragón	104.032	40.687	2,56
Asturias	53.131	34.863	1,52
Baleares	16.469	10.300	1,60
Canarias	219.884	113.582	1,94
Cantabria	15.125	9.654	1,57
Castilla-La Mancha	122.723	55.055	2,23
Castilla y León	77.001	75.106	1,03
Cataluña	211.747	118.527	1,79
Comunidad Valenciana	183.018	83.671	2,19
Extremadura	103.499	45.918	2,25
Galicia	63.441	49.302	1,29
Madrid	164.036	97.186	1,69
Murcia	38.062	24.998	1,52
Navarra	26.876	13.083	2,05
País Vasco	83.485	32.304	2,58
La Rioja	13.021	6.032	2,16
Ceuta	3.549	1.877	1,89
Melilla	2.813	1.305	2,16
Total	1.895.747	993.091	

Fuente: SEPE.

50. La gestión del Plan estaba encomendada a las comunidades autónomas que tuvieran transferidas las competencias en materia de políticas de empleo. De esta forma, desde su puesta en marcha en 2008, las comunidades autónomas han gestionado los recursos asignados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Tras la última prórroga en 2009, se estableció que solo se mantendría vigente la medida referida a la contratación de orientadores hasta diciembre de 2011.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Se traza en este bloque el panorama de las relaciones laborales y del diálogo social en el año, enmarcándolo en los principales elementos del contexto económico y del mercado de trabajo, así como en atención a los desarrollos legislativos y de políticas relevantes, especialmente en el marco de las reformas acometidas en el periodo reciente, todo ello dentro de una perspectiva temporal marcada por la crisis.

Se abordan, así, los principales resultados del diálogo social, tripartito y bipartito, en los ámbitos español y europeo; las reformas normativas aprobadas en el ámbito de las relaciones laborales; el desarrollo y los principales contenidos de la negociación colectiva, en un contexto marcado por la debilidad de la actividad económica y sus efectos en el empleo; la evolución de la conflictividad laboral en el año y el funcionamiento de los mecanismos de composición de los conflictos; y las estrategias e iniciativas en materia de prevención de riesgos laborales, junto con la evolución de la siniestralidad laboral.

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Desde que diera comienzo la crisis económica y financiera, el diálogo social en la Unión Europea ha sido intenso, habiéndose centrado, fundamentalmente, en afrontar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal en el empleo y el crecimiento, así como en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020 en el contexto de incertidumbre monetaria y financiera. Buena parte del diálogo a tres bandas ha tenido lugar en las cumbres sociales tripartitas donde los interlocutores sociales han debatido sobre cómo lograr incrementar el empleo al tiempo que reducir el riesgo de pobreza y exclusión social. A este respecto, se han mostrado partidarios de fomentar la cooperación económica, de mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y de reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias.

En el terreno del diálogo social bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales han llevado a cabo diversas acciones, como la Declaración Conjunta sobre la nueva Estrategia Europea, el Acuerdo marco sobre mercados inclusivos, o el Acuerdo marco sobre el permiso parental, que dio lugar a la Directiva 2010/18/UE. Todo ello encuadrado en los Programas de Trabajo Conjunto acordados por los interlocutores sociales. Con este conjunto de acciones, las organizaciones sindicales y empresariales europeas han dado muestra de su pretensión de contribuir de forma activa en la aplicación de la nueva estrategia europea y en la salida de la crisis⁵¹.

51. Para un análisis detallado del diálogo social europeo durante la crisis véanse Memorias CES 2009 y 2010, capítulo II, apartado 2.1.1.

2011, un año de escasos resultados en el diálogo social

2011, sin embargo, ha sido un año en el que el diálogo social se ha caracterizado por escasos resultados y un menor grado de presencia en la gobernanza económica y social de los acontecimientos que han tenido lugar, si bien cabe citar algunas excepciones, aunque de menor importancia. El diálogo social en el marco de las cumbres sociales tripartitas siguió siendo un foro de debate a tres bandas en el que se puso en común la necesidad de reforzar la confianza mutua entre las instituciones europeas, los gobiernos de los distintos Estados miembros, así como los interlocutores sociales, para garantizar el desarrollo económico y social en el largo plazo.

Asimismo, en marzo de 2011, tuvo lugar el primer Foro Social Tripartito, en el que la Comisión y los interlocutores sociales europeos tuvieron ocasión de debatir sobre las políticas de flexiseguridad, con el fin de servir para la preparación de una nueva Comunicación de la Comisión en esta materia, prevista para 2012.

En el ámbito de las consultas, y en relación con la revisión de la Directiva de tiempo de trabajo, sobre la que se dio cuenta en la pasada edición de esta Memoria, los interlocutores sociales acordaron abrir un proceso de negociación, aprovechando la posibilidad que concedía la última Comunicación de la Comisión en este asunto (recuadro II-6). La Confederación Europea de Sindicatos (CES) y Business-europe coinciden en la necesidad de revisar la normativa vigente, si bien mantienen divergencias importantes en relación con el grado de revisión de la misma (parcial o global), ámbito de aplicación (regulación en el ámbito de la Unión Europea o no) así como sus objetivos (aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo o reforzar la protección jurídica de los trabajadores). De conseguir superar estas diferencias y llegar a un acuerdo, este serviría de base para la revisión de la normativa en esta materia.

Asimismo, y con el fin de cumplir sus compromisos en su tercer Programa de Trabajo Conjunto, los interlocutores sociales han llevado a cabo estudios y congresos dedicados a aspectos diversos como: el impacto en el empleo de las políticas de cambio climático en la Unión Europea; el grado de aplicación de los principios sobre flexiseguridad y la implicación de los interlocutores sociales en este terreno; o la promoción del diálogo social en la Unión Europea y en los países candidatos.

El diálogo social sectorial constituye un ámbito destacado de negociación entre las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas en el que, sin embargo, tampoco han acontecido acuerdos relevantes durante 2011. Cabe citar, como excepción, un acuerdo en el sector audiovisual para crear un Marco de acciones para la igualdad de género, con el que las organizaciones sindicales y empresariales del sector pretenden favorecer la igualdad de género en distintos ámbitos, como el retributivo, la toma de decisiones, o la conciliación de la vida laboral y familiar.

RECUADRO II-6. REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE EL TIEMPO DE TRABAJO: CONSULTAS A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

En 2010 tuvo lugar un proceso de consulta en dos fases sobre la regulación del tiempo de trabajo.

- 1.^a) La Comisión presentó una Comunicación en la que pedía a los interlocutores sociales que expusieran sus opiniones sobre la actual normativa en esta materia y que propusieran las reformas que considerasen oportunas al respecto⁵².
- 2.^a) La Comisión presentó una nueva Comunicación en la que proponía dos opciones de modificación de la normativa⁵³:
 - *Revisión limitada*, consistente en proponer soluciones sobre aspectos concretos (tiempo de guardia y el descanso compensatorio).
 - *Revisión ampliada*, en la que se proponen cambios más completos.

La Comisión dejó abierta la posibilidad de que los interlocutores sociales negociasen sobre la materia. La revisión normativa descansaría entonces en el acuerdo que pudieran alcanzar en ese caso.

El diálogo social europeo en 2011, por tanto, no ha dado como resultado acuerdos importantes, ya sea de carácter tripartito o bipartito, ámbito este último, en el que además, quedó pendiente la presentación de una declaración conjunta sobre la integración laboral de los inmigrantes y, lo que es más importante, la aprobación del cuarto Programa de Trabajo Conjunto, que estaba previsto para mediados de 2011. Dicho Programa fue finalmente aprobado en marzo de 2012, y en él se recogen, de forma bastante general y sin compromisos concretos, los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2012-2014, a saber: análisis en profundidad del empleo, fomento del empleo juvenil; igualdad de género, educación y aprendizaje a lo largo de la vida, movilidad laboral, mejora de la implementación de los instrumentos de diálogo social, y gobernanza económica y social de la Unión Europea.

La falta de resultados destacados en el ámbito del diálogo social europeo durante 2011 puede ser resultado de los problemas de gobernanza económica y de funcionamiento de las propias instituciones europeas, que se han puesto de manifiesto a raíz de la crisis. Estos factores, y el ritmo con el que han transcurrido los acontecimientos, que han precipitado la aprobación de numerosas medidas económicas y laborales, pueden haber dificultado el diálogo a tres bandas y la adopción de acuerdos.

52. Comisión Europea, *Revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo*, COM (2010) 106, de 24 de marzo de 2010.

53. Comisión Europea, *Revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo*, COM (2010) 801 final, de 21 de diciembre de 2010.

Por otro lado, no se puede obviar que el carácter de las medidas adoptadas en el transcurso del año para hacer frente a la inestabilidad financiera y monetaria puede haber dificultado el acercamiento de posturas. Así, la CES se ha manifestado contraria a las medidas de ajuste y de fijación salarial que se han propuesto desde la Unión Europea, así como a la nueva arquitectura de gobernanza, convocando diversas acciones de protesta a lo largo de 2011, con el fin de reclamar que los planes de austeridad vayan acompañados de medidas que favorezcan la inversión, el crecimiento sostenible, y una Europa social que garantice empleos y salarios dignos para los trabajadores. Business-europe, por su parte, se ha mostrado a favor de la puesta en marcha de reformas estructurales que garanticen un crecimiento sostenible en el largo plazo. En opinión de la organización empresarial, la crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto las debilidades del mercado de trabajo europeo y las reformas deben ir dirigidas a solucionar estos problemas, principalmente, a fomentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, a garantizar un mejor ajuste de los salarios a la productividad, a garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, o a mejorar los niveles de educación y formación para conseguir un mejor ajuste a las demandas del mercado de trabajo.

En 2011 cabe destacar, como novedad de relevancia en el ámbito de la política común europea de inmigración, la aprobación de la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que

Directivas y propuestas de directivas en materia sociolaboral

se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos

para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. El objetivo de la Directiva, que deberá transponerse en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, es establecer un nivel mínimo de igualdad, a fin de que todos los nacionales de terceros países que residan y trabajen legalmente en un Estado miembro, gocen de un conjunto común de derechos, basados en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida. Esta, para simplificar los procedimientos burocráticos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de trabajo (contribuyendo así a una mejor gestión de los flujos migratorios) establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único. Así, con el establecimiento de dicho procedimiento de solicitud que conduzca, en un único acto administrativo, a la expedición, modificación o renovación de un título mixto de permiso de residencia y de trabajo, se va a contribuir a la armonización comunitaria de las normas aplicables en este terreno.

Por otro lado, en 2011 continuaron los trabajos de debate y de preparación en el seno del Consejo en torno a varias propuestas de directivas sociolaborales, de las que ya se daba cuenta en la anterior edición de esta Memoria, como son la Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su

religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, la Directiva destinada a mejorar la protección de las trabajadoras embarazadas y de las que han dado a luz recientemente o que se encuentren en periodo de lactancia, la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de la misma empresa y la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional⁵⁴.

Por último, durante 2011 se plantearon dos nuevas propuestas de Directiva en el ámbito sociolaboral, a saber, la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/106/CE, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas⁵⁵; y la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales⁵⁶. Esta última tenía por objeto simplificar las normas sobre la movilidad de los profesionales de la Unión mediante una tarjeta profesional europea para todas las profesiones afectadas por ella, que permitiría un reconocimiento más fácil y rápido de las cualificaciones. Además, dicha propuesta venía a aclarar la normativa para los consumidores al instar a los Estados miembros a revisar el alcance de sus profesiones reguladas y al abordar las preocupaciones públicas sobre las competencias lingüísticas y la falta de alertas eficaces en materia de negligencias profesionales, sobre todo en el sector sanitario. Actualmente, la primera propuesta se encuentra en discusión en el Consejo, mientras que la segunda todavía no ha empezado a ser debatida en el seno de este.

2.1.2. España

Las negociaciones entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, y de estas con el gobierno, para la búsqueda de acuerdos en materias clave del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social han sido una constante en los últimos años. Un contexto extremadamente difícil en el terreno económico y del empleo ha llevado a los interlocutores sociales a intensificar en 2011 el diálogo y la negociación para facilitar reformas consensuadas.

El escenario de agudas tensiones en los mercados de deuda, las políticas de reducción del déficit en el marco del Programa de Estabilidad, la escasez del crédito y la atonía de la actividad económica, así como los efectos en términos de deterioro del empleo, intensificados en la segunda mitad del año, han condicionado fuertemente, una vez más, la agenda del diálogo social, que, sin embargo, los interlocutores sociales han seguido considerando el instrumento y el cauce para tratar de impulsar reformas eficaces.

Este diálogo social en tiempos de emergencia, que sigue siendo un activo diferencial de España en el contexto europeo, presenta en 2011 un balance con resultados muy

54. Respectivamente, COM (2008) 426 final; COM (2008) 637 final; COM (2010) 378 final; y COM (2010) 379 final. Para un mayor detalle de todas ellas, véase Memoria CES 2010, capítulo II.2.1.1.

55. COM (2011) 555 final.

56. COM (2011) 883 final.

relevantes en ámbitos clave, al tiempo que la falta de acuerdo en otros ámbitos no menos relevantes, y, en todo caso, ha sido un factor de dinamización de los debates sobre las reformas que sería necesario abordar para contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo. No está de más recordar que si, en otros países de nuestro entorno más cercano, se han producido acuerdos de diálogo social en materias sociales y laborales, algunos de tales acuerdos se han dado en el marco de las condiciones exigidas para el acceso a la financiación de los instrumentos europeos de estabilidad (planes de rescate). Por el contrario, en España, el diálogo social se ha continuado desarrollando de forma más intensa en ausencia de dicha situación y, precisamente, algunos de sus principales resultados han permitido la puesta en práctica de políticas que, en alguna medida, han podido contribuir a alejar un horizonte de estas características.

Por otra parte, la preocupante situación socioeconómica junto con el contexto político surgido a partir de las elecciones generales del 20 de noviembre, con un cambio de gobierno, ha condicionado el desarrollo del diálogo social, sobre todo en las semanas finales del año y en la primera parte de 2012, dibujando un panorama en el que se hace preciso hacer mención también de lo acontecido en esta última etapa. En esta se sitúan, en efecto, hechos tan significativos como la firma del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (II AENC), la firma del V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC) y también la aprobación, sin consenso, de la reforma laboral articulada en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero.

El 2 de febrero de 2011, el Gobierno, las organizaciones empresariales Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pe-

*El Acuerdo social
y económico (ASE)*

queña y Mediana Empresa (CEPYME) y las sindicales Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), firmaron el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE),

que permitió, entre otros desarrollos, una reforma desde el consenso para garantizar la consolidación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. El Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, materia central del ASE, y dentro de él su medida de más impacto, la elevación progresiva de la edad de jubilación hasta los 67 años, vinculándola a la duración del esfuerzo previo de cotización⁵⁷, junto con otras medidas de refuerzo de la contributividad del sistema, tenían por finalidad garantizar las bases para absorber de manera ordenada y gradual en el tiempo los efectos sobre el sistema de pensiones público y de reparto de la principal tendencia demográfica y su proyección y efectos a medio y largo plazo. Pero, al mismo tiempo, el ASE representaba un mensaje en términos de capacidad para abordar reformas estructurales de calado desde el consenso, es decir, con suficientes garantías de aceptación y de paz social. Todo ello, en un contexto de fuerte interrelación y dependencia entre las políticas nacionales,

57. De manera que se mantiene la posibilidad de jubilación a los 65 años siempre que se reúnan determinados periodos de cotización.

las vías de financiación externa del gasto público y la estabilidad dentro de la moneda europea común.

Junto a la adecuación y sostenibilidad de las pensiones, el ASE aportó un marco de líneas básicas de consenso para reformar las políticas activas de empleo, otro objetivo que se había dilatado en el tiempo pese a la coincidencia de los interlocutores sociales en la necesidad de su transformación, así como para adoptar determinadas medidas coyunturales de choque contra las crecientes cifras del desempleo. Y por último, dentro de los pactos de alcance tripartito, incorporaba una serie de compromisos de impulso de actuaciones en política industrial, energética y de innovación.

La firma del ASE, alcanzado en un periodo crítico derivado de la intensa inestabilidad de los mercados de deuda, al proporcionar un marco de consensos básicos en pensiones y políticas activas de empleo, junto con otras cuestiones de naturaleza laboral, permitió impulsar instrumentos de reforma como la Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (Ley 27/2011, de 1 de agosto) y el Real Decreto-ley de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero)⁵⁸, así como el Plan de choque en materia de empleo estable y recualificación de los desempleados (Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero).

Por otra parte, el ASE ha marcado otros ámbitos del diálogo social en el año, ya que de él se derivaban compromisos y procesos de negociación o de consulta ulteriores, entre ellos, el desarrollo de determinados aspectos de la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, como un nuevo Reglamento de los expedientes de regulación de empleo (ERE), el fondo de capitalización, la elaboración de una estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad, o la apertura de un proceso de diálogo en el ámbito del empleo público.

Es necesario referirse a dos ámbitos de materias que habían venido siendo objeto del diálogo social tripartito, en los que se produjo un acuerdo en sus respectivas mesas de diálogo: inmigración e integración de regímenes de la Seguridad Social. Respecto de la primera, la Mesa de diálogo social de inmigración alcanzó el 21 de febrero un consenso acerca de los aspectos sociolaborales del borrador de Reglamento de extranjería, en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. En materia de Seguridad Social, por su parte, se consensó el borrador del Anteproyecto de Ley para la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) en el Régimen General, firmándose el 8 de marzo un preacuerdo de integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en dicho Régimen General en el que se contemplaban mejoras en la protección de los trabajadores agrarios compatibilizándolo con la salvaguarda de la competitividad de las explotaciones agrarias.

58. No obstante, las organizaciones empresariales manifestaron discrepancias sobre la plasmación normativa del acuerdo de reforma de las políticas activas. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.1.3.

*Intento de reforma
consensuada de la
negociación colectiva*

Entre los compromisos de negociación presentes en el ASE, el más relevante fue el desarrollado durante la primavera de 2011, en el ámbito bipartito de diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para intentar alcanzar una reforma consensuada del sistema de negociación colectiva. Si bien este compromiso de negociación bipartita ya se había adoptado en el primer Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012, toda vez que era un propósito asumido de común acuerdo por las organizaciones sindicales y empresariales desde tiempo atrás, el ASE suponía un importante paso cualitativo al incorporar una serie de criterios básicos para dicha reforma.

La negociación colectiva no había experimentado reformas de entidad en las tres décadas anteriores, a excepción de la que tuvo lugar mediante la Ley 11/1994, consistente sobre todo en la apertura de nuevos espacios al convenio colectivo a partir de un repliegue de la norma estatal. El modelo de negociación ha aportado ventajas para empresas y trabajadores, desde el punto de vista de la actividad productiva de bienes y servicios, de las condiciones de trabajo y del sistema de relaciones laborales en su conjunto, habiéndose situado el convenio colectivo como el principal referente de la ordenación jurídica de las relaciones de trabajo.

Los análisis y diagnósticos del sistema de negociación colectiva, no obstante, habían venido apuntando, desde hace años, la conveniencia de introducir mejoras en su funcionamiento. La necesidad de impulsar dichos cambios no ha sido ajena al diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Por el contrario, estas han venido dando pasos significativos en esa dirección, al menos, desde la firma en 1997 del Acuerdo interconfederal para la negociación colectiva. Desde entonces, la necesidad de abordar fórmulas para mejorar el funcionamiento de la negociación colectiva, dentro de un ámbito bipartito de negociación, ha figurado en sucesivas agendas del diálogo social⁵⁹. Y, en todo caso, los acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva han formulado criterios y recomendaciones a los negociadores de los convenios con ese fin.

El primer Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva, firmado en febrero de 2010, incorporó un compromiso de negociación entre las organizaciones empresariales y sindicales sobre reforma de la negociación colectiva y otras materias, reafirmandose expresamente el carácter bipartito de la negociación en relación con la primera. Dicho compromiso comprendía expresamente “la definición de mecanismos de articulación de la negociación colectiva, su papel como procedimiento de fijación de las condiciones laborales y de determinación de las políticas de empleo, su capacidad de adaptación a las necesidades de los trabajadores, las empresas y sectores productivos y la mejora de la productividad, así como todos aquellos elementos e instrumentos que relacionados

59. Así, en la Declaración para el diálogo social de 2004 y en la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social de 2008, ambas firmadas por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal.

con los objetivos señalados configuran el actual sistema de negociación colectiva (ámbitos, sujetos, contenidos, etc.)”.

El compromiso señalado no se materializó entonces, al entablarse las negociaciones sobre la reforma del mercado de trabajo que transcurrieron durante la primavera de 2010, finalizadas sin acuerdo⁶⁰. Sería antes de la firma del ASE, en febrero de 2011, para la incorporación al mismo de un Acuerdo bipartito de criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva, cuando se impulsaran efectivamente las negociaciones entre las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, para abordar una modificación del marco de los convenios colectivos desde el consenso.

Las confederaciones empresariales y sindicales partían del objetivo de reforzar la autonomía colectiva de los representantes de los empresarios y de los trabajadores, en aras a potenciar y mejorar la actividad económica de las empresas, las condiciones de trabajo y el empleo, y, asimismo, de un diagnóstico básico del sistema de negociación colectiva, según el cual esta adolece de problemas de estructura y de vertebración; de legitimación; de flexibilidad interna; de innovación y adaptación de contenidos; de gestión y de adecuación a las dificultades, entre otros, y, en atención a todo ello, coincidían en los siguientes criterios básicos (recuadro II-7).

RECUADRO II-7. CRITERIOS BÁSICOS PARA LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- Racionalizar y vertebrar mejor los convenios colectivos, potenciando asimismo la negociación colectiva en el ámbito de la empresa, en aras de una mejor respuesta del sistema a la realidad empresarial y de los trabajadores.
- Debe corresponder a la negociación colectiva sectorial, de ámbito estatal o en su defecto de ámbito autonómico, suscrita por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, establecer la estructura de la negociación en cada sector.
- Compromiso de analizar, en sus ámbitos respectivos, las deficiencias de legitimación en la negociación de los convenios y de reforzar esta materia.
- La imprescindible adecuación a los cambios en los sectores y en la empresa, a través de medidas de flexibilidad interna, debe realizarse con una mayor participación de los representantes de los trabajadores, como forma de garantizar su eficacia.
- Dinamizar la negociación colectiva, tanto respecto a los procesos negociadores como en nuevos contenidos y renovación de materias, así como en la supresión de los que no deban tener continuidad.
- Apoyar una mejor gestión y administración permanente de los convenios durante su ámbito temporal, potenciando los instrumentos de consulta, interpretación, solución de discrepancias, y propuestas de mejora para el convenio, entre otros; y propiciando que los medios de solución extrajudicial de conflictos aporten asistencia activa, siendo necesario contar con el debido apoyo institucional.
- Abordar, en los convenios que se firmen en el periodo 2010-2012, además de los criterios del AENC, la adecuación a las dificultades (derivadas de la crisis), con el mayor realismo y celeridad, a fin de dar la necesaria y urgente respuesta a la viabilidad de las empresas.

Fuente: acuerdo bipartito entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT, incluido en el ASE, 2 de febrero de 2011.

60. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.2. 1 y 2.

El proceso de negociación se desarrolló entre los meses de febrero y mayo, llevándose a cabo diversas reuniones en las que los interlocutores sociales plantearon e intercambiaron sus posiciones y propuestas.

No obstante partir de un cierto diagnóstico común en torno a determinados problemas o disfunciones y de los criterios básicos recogidos, el proceso se dio por terminado sin que se alcanzase finalmente un acuerdo. A esto siguió la aprobación por el gobierno del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, que modificó diversos aspectos del título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores⁶¹. Por otro lado, la reforma laboral recientemente aprobada mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, asimismo sin consenso, ha afectado también a la negociación colectiva, en los términos que se expondrán más adelante.

Continuidad del diálogo bipartito entre los meses finales de 2011 y enero de 2012

La aprobación de la reforma de la negociación colectiva mediante el Real Decreto-ley 7/2011 no supuso, sin embargo, un punto final a los intentos de las organizaciones empresariales y sindicales de llegar a posiciones comunes en materias que reiteradamente habían señalado como propias del terreno bipartito de negociación.

En un contexto de deterioro nuevamente creciente de la actividad económica y del empleo, como confirmaron los negativos datos de ocupación y paro de la EPA del tercer y cuarto trimestres del año, dichas organizaciones continuaron negociando sobre materias del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. En el plano político, el contexto venía definido por los resultados de las elecciones generales y la formación de un nuevo Gobierno, con la celebración el 23 de diciembre del primer Consejo de Ministros. El 30 de noviembre, el Presidente del Gobierno electo mantuvo reuniones por separado con las organizaciones empresariales y sindicales pidiéndoles que negociaran para alcanzar un acuerdo sobre materias laborales, añadiéndose tal petición a las materias que ya venían negociando con anterioridad los interlocutores sociales.

El diálogo entre las organizaciones sindicales y empresariales, desarrollado entre el 9 de noviembre y el 9 de enero, dio como resultado acuerdos en varios ámbitos.

En materia de solución autónoma de los conflictos laborales, con el propósito de fortalecer un sistema de resolución extrajudicial que había venido funcionando con efectos sin duda positivos para las relaciones laborales, pero que los agentes sociales consideraron necesario actualizar a fin de mejorar la participación de empresas y trabajadores, lograr respuestas más ágiles que permitan la adaptación a un entorno muy cambiante,

61. La Ley 35/2010, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, había incorporado un mandato al gobierno para promover una reforma de la negociación colectiva en los términos que fuesen acordados por los interlocutores sociales en un proceso de negociación bipartita. Asimismo para que, en defecto de acuerdo, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley y previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, adoptara las iniciativas correspondientes de reforma.

reconocer el papel de las comisiones paritarias, especialmente en materia de convenios colectivos, cualificar la mediación y el arbitraje como procedimientos consensuados y voluntarios, con una mayor profesionalización, así como la adaptación del sistema a las recientes reformas que han incidido sustancialmente en el alcance y el funcionamiento de tales mecanismos. Como consecuencia de este proceso, el 7 de febrero de 2012 se firmó el V ASAC, entre las organizaciones CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT⁶².

En materia de formación profesional para el empleo, que es, para las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, un objetivo estratégico compartido por sus implicaciones para el desarrollo social y económico, la competitividad empresarial, el empleo y el desarrollo personal y profesional de los trabajadores. Por ello, aunque el actual modelo ha tenido efectos positivos, entre ellos el notable incremento de la participación de empresas y trabajadores en las acciones formativas, consideran necesario efectuar evaluaciones periódicas e incorporar mejoras en el sistema, reforzando su calidad y eficacia, y los principios de transparencia y concurrencia, entre otros aspectos.

Las organizaciones sindicales y empresariales acordaron, en consecuencia, mantener la prórroga de la vigencia del IV Acuerdo nacional de formación para 2012, a fin de no paralizar las acciones en marcha, y formalizar el nuevo Acuerdo en un plazo máximo de seis meses, reafirmando la vigencia de los principios generales del sistema sobre los que se ha venido trabajando, entre ellos la vinculación de la formación al diálogo social y a la negociación colectiva sectorial, y el protagonismo de las organizaciones empresariales y sindicales en la dirección y gestión del sistema; asimismo, señalando los ejes sobre los que debe articularse la reforma de dicho sistema; y, por último, considerando que la revisión del mismo debe dar lugar, tras el preceptivo diálogo con el Gobierno, a la adaptación del marco regulatorio.

En materia de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social (MATEPSS) y absentismo, el ASE contenía, en la parte relativa a pensiones, determinadas previsiones relativas a estas entidades. La Ley 27/2011, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, contenía un mandato al Gobierno de abordar en el plazo de un año, con la participación de los agentes sociales, una reforma del marco normativo de las MATEPSS, conforme a unos criterios y finalidades. Sobre estos antecedentes, las organizaciones empresariales y sindicales alcanzaron un acuerdo sobre los principios generales esenciales de la nueva regulación (recuadro II-8), que trasladaron al Gobierno.

Al mismo tiempo, dichas organizaciones solicitaron al Gobierno evaluar la ejecución presupuestaria de las entidades para una eventual adecuación y ajuste de las cotizaciones por contingencias profesionales, y evaluar con igual periodicidad y efectos los datos registrados de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Por último, trasladaban al Gobierno su interés en que se adoptasen las medidas para aplicar el Acuerdo

62. Las principales novedades del Acuerdo, con respecto a su precedente, se exponen por razones sistemáticas en el apartado relativo a la solución extrajudicial de conflictos laborales (2.4.2).

RECUADRO II-8. PRINCIPIOS GENERALES ESENCIALES CONSENSUADOS PARA LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS MATEPS

1. Garantizar la función de las mutuas como entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, en su caso, en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, todo ello en el uso más adecuado y eficiente de sus recursos.
2. Mantener la naturaleza jurídica de las mutuas asegurando su carácter privado, como asociaciones de empresarios constitucionalmente tuteladas, respetando su autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar, en cuanto ente colaborador, por la Administración. Las empresas elegirán libremente la mutua, con participación de sus trabajadores.
3. Dotarse de una serie de políticas para mejorar el cuidado de la salud de los trabajadores y contribuir a la competitividad de las empresas:
 - a) Incentivos a las empresas atendiendo a su tamaño, incluidas las empresas individuales, para mejorar la prevención de riesgos laborales.
 - b) Desarrollo de un programa específico para la eficaz gestión de la incapacidad temporal (*conforme a una serie de criterios que se especifican en el Acuerdo*).
 - c) Mejora de la gestión de las enfermedades profesionales y reforzar los mecanismos de notificación y registro de la misma.
 - d) Prestar sus servicios con la calidad que requieren sus mutualistas y usuarios, reforzando la información a los mismos y a sus profesionales sobre funciones, procedimientos, derechos y obligaciones.
4. Articular debidamente su régimen económico (*conforme a una serie de criterios que se especifican en el Acuerdo*).
5. Promover el desarrollo de la participación efectiva de las asociaciones empresariales y sindicales más representativas, sin perjuicio de la debida representación de los mutualistas y trabajadores de las mutuas en sus órganos de dirección, supervisión y control (*para ello, el Acuerdo contiene una serie de criterios sobre participación institucional, información económica transparente y mejora de la gobernanza y representatividad de las mutuas*).
6. Con el objetivo de eliminar el absentismo injustificado se elaborará trimestralmente una ratio de evaluación de su comportamiento general tanto en el sector público como en el privado, de forma que puedan adoptarse las medidas correctoras adecuadas.

mediante una ley específica, contando para la elaboración del proyecto normativo con la participación de los agentes sociales en una mesa de diálogo tripartito.

En materia de acceso a la jubilación anticipada y a medidas de prejubilación, las organizaciones empresariales y sindicales adoptaron una valoración conjunta considerando que tales instrumentos, ligados a las circunstancias económicas que atraviesan las empresas, son adecuados para cumplir objetivos de mantenimiento de empleo y rejuvenecimiento de plantillas.

En materia de bonificaciones y reposición de prestaciones por desempleo en el marco de los ERE, acordaron solicitar al Gobierno la prórroga de unas medidas, adoptadas con carácter urgente en un contexto de fuerte deterioro del empleo y a partir de la apuesta compartida del Gobierno y los interlocutores sociales por la suspensión

y la reducción de jornada frente a la extinción, que tras haber arrojado unos resultados positivos, habían finalizado su vigencia⁶³.

Por último, como una medida de mejora de la competitividad necesaria en la actual coyuntura, acordaron también una declaración sobre racionalización de los días festivos y la subsiguiente propuesta al Gobierno de trasladar a lunes determinadas fiestas de ámbito nacional que tengan lugar entre semana, dentro de las previsiones contenidas en la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

La continuidad del diálogo dio los resultados señalados en esos ámbitos⁶⁴, pero además y especialmente, posibilitó la firma del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014. Los aspectos más novedosos del II AENC, firmado el 25 de enero de 2012, se han centrado en abordar la estructura de la negociación colectiva, favorecer el uso de la flexibilidad interna, y renegociar el acuerdo de salarios vigente para 2012 y orientar la evolución de los salarios para 2012, 2013 y 2014, materias que las organizaciones firmantes, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, habían señalado como correspondientes a un espacio bipartito de negociación y con las cuales han buscado contribuir a mejorar la competitividad de las empresas y la creación de empleo. El primer AENC quedó, así, derogado en 2012 y sustituido por los contenidos del II AENC 2012-2014.

*La firma de un nuevo
Acuerdo para el empleo
y la negociación colectiva:
el II AENC*

El II AENC se ha fundamentado en un escenario de intenso y creciente deterioro de la actividad, el tejido productivo y el empleo, agravado con respecto al que determinó la firma del primer AENC, el cual a su vez ya se planteaba como instrumento excepcional de respuesta a la crisis con respecto a anteriores acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva⁶⁵. De ahí que las organizaciones firmantes llamen a actuar con medidas específicas para lograr crecimiento y creación de empleo en el menor tiempo posible.

Entre esas medidas específicas destaca el orientar una evolución de los precios, de los salarios y de los beneficios empresariales distribuidos, más acorde con la evolución que estos vienen teniendo en las economías de la zona euro. De esta forma, un incremento moderado de los precios y de las rentas, salariales y empresariales, se considera imprescindible para mejorar la competitividad de la economía, que, a largo plazo, debe tener como fundamentos la innovación, la calidad y la internacionalización.

Las partes firmantes han considerado que todas las rentas deben realizar un esfuerzo conjunto, de manera que tanto los salarios como los beneficios distribuidos deben evolucionar de forma moderada, a fin de que permitan dirigir una mayor parte del excedente empresarial a inversiones. Esta evolución posibilitará fortalecer la

63. Véanse artículos 15 y 16 del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

64. Los interlocutores sociales identificaron, asimismo, las materias en las que no había acuerdo en ese momento, que eran: contratación, intermediación y flexibilidad externa; las mutuas y las altas y bajas de incapacidad temporal por contingencias comunes; y el Fondo de capitalización de los trabajadores.

65. Véase Memoria CES 2010, capítulo II-2.1

capacidad competitiva del tejido productivo español, incrementar cuota de mercado nacional e internacional, mejorando las exportaciones, y, como consecuencia, impulsar la actividad económica y la creación de empleo.

Por consiguiente, el II AENC incorpora una serie de criterios en materia salarial que suponen cambios sustanciales con respecto al acuerdo anterior. El II AENC refleja un difícil compromiso en un ámbito, el salarial, que ha concentrado los debates y las posiciones más alejadas entre las organizaciones empresariales y sindicales.

Las directrices para la negociación salarial de los años 2012, 2013 y 2014 se basan en el establecimiento de dos componentes principales: un porcentaje máximo de incremento en cada uno de dichos años, el 0,5 por 100 en 2012, el 0,6 en 2013, y un porcentaje variable, entre un máximo del 0,6 y un máximo del 1,5 por 100, en función de la evolución del Producto Interior Bruto (PIB), para 2014; y una cláusula de actualización que, en los dos primeros años, se concreta en el exceso de la tasa de variación anual del Índice de Precios de Consumo (IPC) general español de diciembre sobre el objetivo de inflación del Banco Central Europeo (BCE), que es del 2 por 100; no obstante, se utilizará el IPC armonizado de la zona euro en el mismo mes, si este es menor, y, por otro lado, se introduce una previsión de exclusión de la parte de inflación ligada a los precios del petróleo y sus derivados de consumo final, carburantes y combustibles, a fin de eliminar uno de sus componentes más volátiles⁶⁶.

El II AENC incorpora, asimismo, un capítulo completo nuevo en materia de estructura de la negociación colectiva y de flexibilidad interna. En relación con la primera materia, se establecen los siguientes criterios:

RECUADRO II-9. ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- Los convenios colectivos de ámbito estatal o, en su defecto, de comunidad autónoma deben desarrollar las reglas de articulación y vertebración que han de regir la estructura de la negociación colectiva, apostando de forma decidida a favor de la descentralización de la misma. Ello ha de traducirse en los siguientes criterios:
- Los convenios sectoriales deberán propiciar la negociación en la empresa, a iniciativa de las partes afectadas, de jornada, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para configurar estas materias. Y ello sin perjuicio de otras alternativas complementarias a los convenios de empresa, como son los acuerdos o pactos de empresa suscritos por sujetos legitimados en el artículo 87.1 del ET.
- El ámbito superior de negociación debe respetar el equilibrio contractual de las partes a nivel de empresa hasta el término de la vigencia de este convenio colectivo.
- Es necesario preservar el ámbito provincial de negociación y favorecer que tales convenios, por su proximidad a la empresa, potencien la flexibilidad que la misma necesita para adaptarse a un mercado cambiante y competitivo, además de no olvidar que es el ámbito de negociación que más cobertura facilita a empresas y trabajadores.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC. Madrid, 25 de febrero de 2012.

66. Para 2014, la actualización se debe hacer descansar, en principio, en indicadores económicos basados en la marcha de la empresa, tales como beneficios, ventas o productividad, entre otros, integrándose los posibles incrementos adicionales de forma preferente en la parte variable del salario. En estos casos, a los incrementos salariales totales para 2014 se les sumará el 50 por 100 del resultado de aplicar la cláusula de actualización pactada para 2012 y 2013, mientras que, si no se han pactado componentes adicionales de salario variable, se aplicará el 100 por 100 de dicha cláusula.

Por su parte, en materia de flexibilidad interna, el Acuerdo aporta novedades significativas así como más concreción, cuantitativa y cualitativa, en los criterios respecto de acuerdos anteriores, distinguiendo entre la flexibilidad ordinaria y la flexibilidad de carácter extraordinario temporal, ambas en relación con el tiempo de trabajo y la movilidad funcional. Asimismo, incorpora una serie de criterios sobre flexibilidad en materia salarial. Igualmente, se ha añadido un capítulo entero, nuevo también, sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

Por otro lado, se mantienen básicamente los criterios y las recomendaciones en otra serie de materias que ya aparecían referenciadas en el anterior acuerdo, tales como empleo y contratación⁶⁷; empleo y condiciones de trabajo en la subcontratación, la externalización productiva y la subrogación de actividades; formación⁶⁸ y clasificación profesional; la gestión de los procesos de reestructuración empresarial; el teletrabajo; la actividad de los observatorios sectoriales; y los derechos de información, consulta y participación colectiva.

Es importante destacar el valor de este Acuerdo en un momento de excepcional urgencia y gravedad en la situación de las empresas y del mercado de trabajo. Acuerdo que ha sido posible, a pesar del alejamiento de las posiciones de partida, gracias a la capacidad de cesión y transacción de las organizaciones sindicales y empresariales. Y, asimismo, es necesario seguir poniendo en valor el diálogo social como instrumento de respuesta especialmente en situaciones de profunda crisis.

La firma de un instrumento específicamente cualificado y orientado a contribuir de manera directa a mantener la actividad económica y el empleo, como es el II AENC, apuntaba a la voluntad de los interlocutores sociales de alcanzar otros acuerdos en ámbitos en los que hasta el momento no se habían encontrado fórmulas de consenso.

*Nueva reforma laboral:
el Real Decreto-ley
3/2012, de 10 de febrero*

Pocas semanas después, en el contexto ya mencionado de intensificación del deterioro de la actividad y del empleo, el gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, norma

67. En esta materia, como novedad se incluye una referencia expresa a las jubilaciones anticipadas y las prejubilaciones en tanto que instrumentos adecuados para las finalidades de mantenimiento del empleo, rejuvenecimiento de plantillas, etc.

68. En materia de formación profesional, como novedad se incorpora la mención al acuerdo de prórroga de la vigencia del IV Acuerdo nacional de formación, así como al compromiso de formalizar, en un plazo máximo de seis meses, el V Acuerdo.

que, al igual que las reformas inmediatamente anteriores⁶⁹, no ha contado con consenso⁷⁰.

La reforma laboral de comienzos de 2012 ha contado, en líneas generales y con algunos matices, con la valoración favorable de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, mientras que, por el contrario, ha recibido el rechazo de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, que convocaron una jornada de huelga general el 29 de marzo, además de diversas manifestaciones, contra la misma.

Sin perjuicio de una posterior exposición más desarrollada, el Real Decreto-ley 3/2012 ha llevado a cabo una modificación extensa de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en aspectos clave de las relaciones de trabajo como, entre otras, las modalidades de contratación, la regulación de las medidas y procedimientos de la flexibilidad interna y externa, o de salida, la solución de discrepancias en los periodos de consultas en relación con medidas de flexibilidad interna, las reglas de concurrencia y de vigencia de los convenios colectivos, la intermediación laboral, los incentivos a la contratación o la formación profesional para el empleo.

El diálogo social en el ámbito de las Administraciones públicas tuvo en 2011 un escaso desarrollo y resultados, de forma similar a lo ocurrido en el año anterior, dentro de una dinámica de continuidad de las políticas de ajuste presupuestario para cumplir con los objetivos de reducción del déficit público, que han impactado en las condiciones de trabajo de los empleados públicos y en otros contenidos del diálogo social en la Función Pública.

Escasos resultados del diálogo social en las Administraciones públicas

El ASE incorporó un compromiso del Gobierno y las organizaciones sindicales de emprender un proceso de diálogo en la Mesa de diálogo social en la Función Pública sobre varias materias: el Régimen de Clases Pasivas, el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la evaluación de los acuerdos en su día alcanzados en el ámbito de la Función Pública. Dicho compromiso suponía, en la práctica, el intento de retomar la senda de diálogo que, en 2009, había permitido la

69. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, cuya posterior tramitación en las Cortes dio lugar a la Ley 35/2010, de igual nombre, y Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. No hay que olvidar otras normas que, sin objetivos tan extensos, se han aprobado también en la estela de reformas de urgencia de las normas laborales y complementariamente a ellas, como el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

70. El Real Decreto-ley 3/2012, que no ha estado precedido de una negociación tripartita del Gobierno con los interlocutores sociales, no ha sido consultado ni informado previamente a estos. Tampoco lo fue el Real Decreto-ley 7/2011, de reforma de la negociación colectiva, aunque en este caso sí hubo un intenso proceso de negociación previa de naturaleza bipartita que finalizó sin acuerdo, como se ha señalado. También con anterioridad al Real Decreto-ley 3/2012 tuvo lugar, aunque con menor intensidad, una negociación bipartita en temas de interés, de cara a una eventual reforma laboral.

firma del Acuerdo Gobierno-sindicatos para la Función Pública en el marco del diálogo social 2010-2012, interrumpida en 2010⁷¹. En relación con el Régimen de Clases Pasivas, no se alcanzó un acuerdo a pesar de haberse celebrado diversas reuniones sobre esta materia. Por otra parte, no se produjeron reuniones en materia de desarrollo del EBEP. En relación con la evaluación de acuerdos, en referencia al Acuerdo de 25 de septiembre de 2009, del que han quedado múltiples aspectos por desarrollar, se creó la Comisión de Igualdad en el marco de la Mesa general de las Administraciones públicas, se aprobó el I Plan de igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado (AGE), así como un Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la AGE, y, en un ámbito sectorial, se creó la Mesa sectorial estatal de sanidad.

Tras la celebración de las elecciones generales del 20-N y la constitución de un nuevo Gobierno, se han aprobado asimismo medidas de ajuste fiscal y otras reformas con efectos en el empleo público, entre otras el Real Decreto-ley 20/2011 de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público⁷², y el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo⁷³. Dichas normas, junto con otras medidas de ajuste presupuestario para cumplir con los objetivos de reducción del déficit aprobadas en los primeros meses de 2012, con impacto en el empleo público, dibujan un contexto de especial dificultad sin perjuicio de que sería necesario retomar e impulsar el desarrollo del diálogo social en las Administraciones públicas.

La concertación social de ámbito autonómico, que, en el periodo de la crisis, se ha orientado a acuerdos sobre políticas y medidas de reactivación de la actividad y del empleo, ha estado condicionada en 2011, de un lado, por un contexto político de renovación de la mayor parte de las asambleas legislativas y de los gobiernos autonómicos, y, de otro lado, por un contexto económico muy adverso. En el plano político, la celebración de elecciones en mayo en la mayoría de las comunidades autónomas⁷⁴ llevó a la constitución de nuevos gobiernos

Ralentización del diálogo social autonómico

71. Entre otras políticas, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que, entre otras medidas de ajuste, aprobaba una reducción de las retribuciones de los empleados públicos, motivó la convocatoria por las centrales sindicales CCOO y UGT de una huelga general de los empleados públicos, que se realizó el 8 de junio de 2010. Véase Memoria CES 2010, capítulo II-2.1.2.
72. Norma que, entre otros aspectos, contempla la congelación de la oferta de empleo público, con ciertas excepciones, la congelación de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas, y la fijación de un promedio semanal mínimo de duración de la jornada de trabajo en 37,5 horas.
73. Entre otras medidas sobre el sector público, el Real Decreto-ley 3/2012 contempla la posibilidad de realizar despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral, a través de los cauces del despido colectivo o del despido objetivo, a la vez que ha previsto también expresamente la no aplicación a las Administraciones públicas de la regulación de empleo mediante suspensiones de contratos y reducciones de jornada colectivas.
74. El 22 de mayo de 2011 se celebraron elecciones a las asambleas legislativas en todas las comunidades autónomas (más Ceuta y Melilla) a excepción de cuatro: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. De estas, se habían celebrado elecciones el 1 de marzo de 2009 al Parlamento Vasco y a la Xunta de Galicia, y

regionales. Los nuevos ejecutivos autonómicos comenzaron su andadura coincidiendo con una nueva fase de deterioro acelerado de la actividad económica y del empleo en la segunda mitad del año, tras las tensiones en los mercados financieros que se registraron en el mes de agosto con la intensificación de la crisis de la deuda soberana. También en el terreno económico, las políticas públicas de las comunidades autónomas, que durante la última década y media han venido siendo objeto de acuerdos sociales a tres bandas entre los gobiernos y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, entraron en una fase de crecientes restricciones presupuestarias, mayores dificultades de financiación externa y, en algunos casos, importantes problemas de liquidez.

Las comunidades autónomas iniciaron una senda de consolidación fiscal en paralelo a la emprendida por el gobierno central para cumplir con los objetivos de déficit público, que ha supuesto asumir fuertes ajustes en el gasto. Para 2012, el objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones territoriales se ha situado en el 1,5 por 100 del PIB, lo que supone reducir el desfase presupuestario en casi la mitad, desde el 2,94 por 100. En esta situación, se verán afectadas las principales políticas socioeconómicas de las que son competentes las comunidades autónomas, como la sanidad y la educación, especialmente a partir de la reducción de gasto adicional de 10.000 millones de euros decidida en abril por el Gobierno central, y, desde luego, se verán afectadas las políticas activas de empleo, a partir de la disminución del capítulo de políticas de empleo en los Presupuestos Generales del Estado, cuyo proyecto de ley fue presentado en las Cortes el 3 de abril de 2012, y que se proyecta en una sustancial reducción de las transferencias a las comunidades autónomas para políticas activas, como ya se ha expuesto⁷⁵.

Todos estos factores han afectado a la concertación y al diálogo social tripartito, entre gobiernos e interlocutores sociales, en muchas regiones, bien en la aplicación de los acuerdos que estaban vigentes al comenzar 2011, bien al ritmo de la renovación y firma de otros nuevos⁷⁶. En algunas comunidades autónomas se ha producido un cierto freno o ralentización en el diálogo social en 2011, en ocasiones por la falta de seguimiento o de continuidad de las mesas de diálogo previstas en acuerdos firmados con anterioridad. Por otra parte, en algunas regiones se ha retomado la firma de nuevos acuerdos socioeconómicos en los meses finales de 2011 y primeros meses de 2012, como en Aragón, Canarias, Cantabria, País Vasco y La Rioja, que vienen a sumarse a otros ya vigentes en Andalucía, Castilla y León, Galicia y Madrid (cuadro II-43).

el 28 de noviembre de 2010 a la Generalitat de Cataluña. Posteriormente, el 25 de marzo de 2012, se celebraron elecciones a la Junta de Andalucía y, de nuevo, a la Asamblea del Principado de Asturias.

75. Véase capítulo II.1.3

76. En 2010, todas las comunidades autónomas tenían vigentes acuerdos, predominantemente tripartitos, sobre medidas de reactivación económica y del empleo en el marco de sus competencias. Se trataba de acuerdos firmados, en su mayoría, en 2008 o 2009, coincidiendo con el inicio de la crisis, de manera que, a los objetivos de carácter más estructural que había tenido la concertación social autonómica de años anteriores, se sumaba la necesidad de frenar la destrucción de tejido económico y de empleo, y de sentar las bases para su recuperación. Una parte de dichos acuerdos finalizaba su vigencia en 2011, coincidiendo con el término de la legislatura autonómica.

CUADRO II-43. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2011-2012

Comunidades autónomas	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	VII Acuerdo de concertación social 2010-2013	2010-2013	Junta de Andalucía, C.E. Andalucía (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Aragón	Acuerdo social para la competitividad y el empleo de Aragón 2012-2015.	07/03/12	Gobierno de Aragón, C.E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Asturias	Acuerdo para la competitividad, el empleo y el bienestar 2008-2011.	2008-2011	Gobierno del Principado, C.E. Asturias (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Canarias	Estrategia canaria de formación y empleo 2012-2014.	29/12/11	Gobierno de Canarias, CAC (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Cantabria	Compromiso de legislatura para el desarrollo de la concertación social en Cantabria.	10/11/11	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT
Castilla-La Mancha	Pacto por Castilla-La Mancha 2009-2012.	2009-2012	Junta de Comunidades, CECAM (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Castilla y León	Acuerdo sobre empleo, formación profesional y prevención de riesgos laborales.	22/12/2010 (vigencia 2011)	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Galicia	Diversos acuerdos sobre: políticas activas de empleo, participación institucional, mejora de la competitividad, infraestructuras y desarrollo, bienestar y cohesión social.	Vigentes en 2011 y posteriores	Xunta de Galicia, CEG (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
Madrid	Acuerdo para la competitividad y la generación de empleo en la región a través del fomento industrial, el impulso de la innovación y de la concertación social.	Diciembre de 2009 (varios años)	Gobierno regional, CEIM (CEOE), CCOO y UGT.
Murcia	Acuerdo marco para el crecimiento económico y la creación de empleo.	25/01/12	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO y UGT.
Navarra	IV Plan de empleo 2009-2012	2009-2012	Gobierno Foral, CEN (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT
País Vasco	Acuerdo de la mesa de diálogo social sobre Plan de lucha contra el paro 2012.	14/02/12	Gobierno vasco, CONFEBASK (CEOE), CCOO y UGT.
La Rioja	Plan de empleo de La Rioja 2011-2015.	2011-2015	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

Fuente: elaboración propia.

En los nuevos acuerdos firmados, las partes han apelado al valor reforzado del diálogo social en periodos de intensa crisis como la actual. No está de más recordar que la práctica de la concertación y el diálogo social en ámbitos autonómicos se ha desarrollado durante algo más de la última década y media, y que su despegue temporal coincidió en el tiempo, en diversas comunidades autónomas, con el periodo de crisis y recesión

que se produjo en la primera mitad de los años noventa. El proceso de diálogo y concertación autonómicos, en todo ese periodo, ha tenido fundamentalmente como objetivos impulsar políticas de competitividad económica y de cohesión social, y debería continuar como cauce para consensuar objetivos estratégicos en la planificación, aplicación y evaluación de políticas autonómicas capaces afrontar las consecuencias sociales y económicas de la crisis y facilitar la recuperación.

Junto al diálogo social tripartito, es necesario aludir a una serie de acuerdos bipartitos firmados recientemente, entre los meses finales de 2011 y los primeros de 2012, entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en determinadas comunidades autónomas, que tienen como objeto el empleo, la negociación colectiva y las relaciones laborales.

El 3 de noviembre de 2011, la organización empresarial Fomento del Trabajo Nacional (CEOE) y las organizaciones sindicales CCOO y UGT firmaron el Acuerdo interprofesional de Cataluña 2011-2014⁷⁷, que, intentando responder a la necesidad de encontrar alternativas que favorezcan el mantenimiento y la creación de empleo de calidad, evitando los ajustes definitivos de plantillas, todo ello en un grave contexto de crisis, se marca como objetivo principal, entre otros, orientar la negociación colectiva en una serie de materias (estructura negocial, comisiones paritarias, contenidos de la negociación, entre otros), además de generalizar y actualizar los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos basados en la autonomía colectiva, definir las bases para una estrategia industrial con participación de los interlocutores sociales y orientar la participación en las políticas de formación profesional y de empleo.

Apelando, asimismo, al contexto de profunda crisis y a la necesidad de priorizar la flexibilidad interna negociada de condiciones de trabajo frente a los mecanismos de flexibilidad externa, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Valenciana CIERVAL (CEOE), CCOO y UGT firmaron, el 9 de febrero de 2012, el Acuerdo sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva, con los contenidos, entre otros, de ordenación de la estructura de la negociación colectiva en su ámbito y el impulso del dinamismo a la negociación⁷⁸, fortalecimiento del sistema autónomo de solución de conflictos laborales, impulso de la formación profesional para el empleo, participación de los trabajadores, igualdad, flexibilidad del tiempo de trabajo y conciliación, y otras materias como estrategia industrial, innovación y nuevas tecnologías, lucha contra la economía irregular o inmigración.

Con objetivos y compromisos orientados igualmente hacia la negociación colectiva y el empleo se han firmado también recientemente acuerdos bipartitos interprofesionales

77. Sucede al AIC 2005-2007, que había sido prorrogado.

78. En relación con estas materias negociales y con la adaptación de la solución autónoma de conflictos, los acuerdos bipartitos interprofesionales enunciados aquí aluden al nuevo marco normativo existente tras las reformas laboral y de la negociación colectiva llevadas a cabo por la Ley 35/2010 y el Real Decreto-ley 7/2011.

en otras comunidades autónomas, entre los que cabe citar el Acuerdo de diálogo social bipartito en Castilla-La Mancha, entre las organizaciones empresariales CECAM (CEOE y CEPYME) y sindicales CCOO y UGT, y el Acuerdo sobre negociación colectiva y moderación salarial de Baleares, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de esa comunidad autónoma. Por su parte, la organización empresarial CEIM (CEOE y CEPYME) y las organizaciones sindicales CCOO y UGT firmaron, el 8 de febrero de 2012, la Declaración por el empleo y el diálogo social de la Comunidad de Madrid.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

Los cambios operados en el marco normativo de las relaciones laborales a lo largo del año no pueden ni deben aislarse de una panorámica más general que abarque el periodo comprendido entre 2010 y los primeros meses de 2012. Ciertamente, un análisis ceñido al año de referencia de esta Memoria arroja verdaderos acontecimientos legislativos en el ámbito de las relaciones laborales, y entre ellos, sin duda, dos: la reforma del marco de la negociación colectiva, que tuvo lugar a través del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, y la que se produjo en la normativa procesal laboral mediante la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS). Y, junto a los anteriores, habría que señalar otras normas asimismo relevantes, entre las que cabe citar los aspectos laborales contenidos en la reforma de la legislación concursal llevada a cabo por la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, o, en el ámbito de la participación y la consulta, la modificación de la norma de los comités de empresa europeos, materializada en la Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

Lo anterior sin dejar de recordar, además, otras reformas de calado acacidas en 2011 que, aunque no se sitúan en el ámbito de las relaciones laborales, gravitan sobre ellas, con las que mantienen estrechos vínculos. Tales son las que han tenido lugar en el terreno de la protección social y en el terreno de las políticas de empleo, la primera de la mano de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y la segunda mediante el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Y, naturalmente, el conjunto de otras normas, de rango legal o reglamentario, que se han aprobado a lo largo del año en esos mismos ámbitos, y que se tratan, al igual que las dos citadas, en sus apartados correspondientes: las relativas a la protección social dentro del capítulo III, y las propias de las políticas de empleo en el apartado 1.3 de este mismo capítulo.

Sin embargo, una valoración de conjunto del marco de las relaciones laborales en la actualidad requiere una observación de la producción normativa laboral de alcance

temporal más amplio por diversos motivos. En primer lugar, por razones metodológicas, un relato que tenga en cuenta solamente lo legislado en 2011 da como resultado un panorama incompleto y difícilmente inteligible, ya que faltarían los profundos cambios introducidos por la última y más intensa reforma laboral, la que ha tenido lugar mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Dicha reforma, por un lado, incide de nuevo en bastantes de los aspectos afectados por el Real Decreto-ley 7/2011, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, con el que, si bien comparte determinados objetivos, diverge en las medidas concretas aprobadas y en su intensidad. Por otro lado, la reforma laboral de 2012 ha mantenido no pocos aspectos de su precedente de 2010, ya tratada en la anterior edición de esta Memoria⁷⁹, pero, desde luego, ha ido más allá, porque en el fondo responden a concepciones diferentes sobre cómo afrontar los graves problemas de empleo a los que, en ambos casos, se ha apelado por parte del Gobierno para su aprobación.

En segundo lugar, por una razón de fondo, desde el momento en que la “suma” de las tres reformas acontecidas en menos de dos años, entre junio de 2010 y febrero de 2012 (Reales Decretos-ley 10/2010 —posteriormente Ley 35/2010—, 7/2011 y 3/2012), ha operado intensos cambios en el marco de las relaciones laborales, tanto en la vertiente de la relación individual de trabajo, como en determinados aspectos relacionados con la actividad negocial de los sujetos colectivos de dichas relaciones laborales. El resultado integrado de la aprobación de los instrumentos legislativos citados arroja un marco de relaciones laborales diferente en muchos aspectos al de antes de iniciarse el actual ciclo de crisis.

Por último, porque toda esa actividad legislativa reformadora del mercado de trabajo y de la negociación colectiva tiene un aglutinante común que viene dado por el contexto de emergencia económica en el que nos encontramos inmersos y en el que se han apoyado, se han fundado, para materializarla los dos gobiernos que se han sucedido en el periodo temporal citado. Supone, así pues, un amplio conjunto de modificaciones en el sistema normativo laboral que se ha llevado a cabo invocando el impacto y el deterioro ocasionados por la crisis financiera, finalmente convertida en crisis económica generalizada, que tiene su origen en 2007-2008.

Ha habido en 2011, además, otras normas en el ámbito de las relaciones laborales que no pueden dejar de mencionarse en cuanto a sus principales objetivos y contenidos. Es el caso, entre otros, de la reforma de la relación laboral especial de los empleados de hogar, aprobada mediante el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre.

El 10 de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en un contexto de contracción de la actividad económica y de agravamiento del ritmo de deterioro del mercado de trabajo. La norma de urgencia ha sido convalidada por el

Nueva reforma del mercado de trabajo

79. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.2.2.

Congreso de los Diputados el 8 de marzo y tramitada a continuación como proyecto de ley, lo que ha supuesto abrir la posibilidad de que haya cambios sobre la redacción original.

Las medidas aprobadas se estructuran en cuatro bloques acotados por el fin al que se dirigen y por la materia sobre la que inciden: primero, reforma de aspectos relativos a la intermediación y a la formación profesional con el objetivo de fomentar la empleabilidad; segundo, medidas que persiguen fomentar la contratación indefinida y otras para favorecer la creación de empleo; tercero, medidas en el ámbito de la flexibilidad interna con la intención de incentivarla como alternativa a la extinción de empleo; y cuarto, medidas en materia de extinción de los contratos de trabajo que pretenden reducir la dualidad laboral. Además se ha incorporado una serie de previsiones, unas de adaptación técnica derivada de las anteriores que afectan, entre otras, a la Ley General de la Seguridad Social, a la Ley reguladora de la Jurisdicción social, a la Ley de Empleo o a la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social, y otras sustantivas, como las que recaen en el subsistema de formación para el empleo o en materia de conciliación de la vida laboral y familiar.

Bajo la rúbrica de medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores, se han introducido novedades en varios ámbitos: en la intermediación laboral, fundamentalmente para permitir a las empresas de trabajo temporal (ETT) actuar también como agencias de colocación⁸⁰, y en la formación profesional, básicamente en materia de derecho a la formación para la adaptación, permiso anual retribuido de formación, así como determinadas modificaciones en relación con el Subsistema de formación para el empleo; asimismo, en este primer bloque se han llevado a cabo modificaciones en aspectos relacionados con la utilización de la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje⁸¹, afectando a los requisitos de edad máxima, de duración máxima del contrato, en relación con la prohibición de contratar al mismo trabajador bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa, de duración del tiempo de trabajo efectivo durante el segundo y el tercer año del contrato, o en la prestación de la formación inherente al contrato. Asimismo, se han introducido determinados cambios con respecto a los incentivos que lleva asociados el uso de esta modalidad, consistentes en reducciones de cuotas empresariales y de los trabajadores a la Seguridad Social. No se han modificado, por el contrario, los aspectos

80. La legalización de las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro se efectuó con la anterior reforma (Real Decreto-ley 10/2010, posteriormente Ley 35/2010), que también incorporó expresamente a la recolocación como una actividad de colocación especializada, pero dejándose entonces a las ETT fuera de la actividad de intermediación.

81. La reordenación de esta modalidad contractual se llevó a cabo por medio del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, que la diseñó como instrumento de cualificación profesional en régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

retributivos ni de acción protectora del trabajador contratado bajo esta modalidad, tal como quedaron configurados por el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

En segundo lugar, entre las llamadas medidas para fomentar la contratación indefinida y otras para favorecer la creación de empleo, se ha introducido un nuevo contrato indefinido, para las empresas de menos de 50 trabajadores, cuyos principales rasgos diferenciadores radican en la duración del periodo de prueba, que será de un año en todo caso, así como en una serie de posibles incentivos fiscales para la empresa y de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, en ambos casos cumpliendo ciertos requisitos y para determinados colectivos. En este capítulo, y además de la anterior, que se sitúa entre las principales novedades de la reforma laboral, se han introducido modificaciones en el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial, permitiendo la realización de horas extraordinarias en el mismo y regulando su cómputo a efectos de bases de cotización y reguladoras de las prestaciones, así como en materia de trabajo a distancia, entre otras. Y, asimismo, cabe situar en este ámbito la supresión del contrato para el fomento de la contratación indefinida, medida que guarda relación con otro aspecto de la reforma como es la reducción indemnizatoria para el despido improcedente.

En tercer lugar, la reforma laboral ha incidido también en medidas que pretenden favorecer la modificación y la adaptación de las condiciones de trabajo por las empresas con una finalidad de alternativa a la extinción de empleo⁸².

Las diversas modificaciones llevadas a cabo por el Real Decreto-ley 3/2012 en este ámbito afectan, por un lado, a la clasificación profesional y a la movilidad funcional (funciones), con la desaparición de la categoría profesional como referencia legal de las mismas; asimismo, a la movilidad geográfica (traslados), básicamente en relación con la forma de identificar las razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que permiten el recurso a la misma; por otro lado, a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, con la ampliación a la cuantía del salario entre las materias de posible modificación por esta vía, así como en relación con la identificación de las razones que pueden justificar el recurso a las mismas, o con la configuración de la extinción del contrato por voluntad del trabajador basada en dichas modificaciones.

Con todo, el cambio más intenso en materia de flexibilidad interna ha tenido lugar en relación con la suspensión de los contratos y con la reducción de la jornada de trabajo con disminución del salario por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, al haberse suprimido la necesidad de autorización administrativa en los

82. Cabe recordar que la flexibilidad interna y la inaplicación negociada de condiciones de trabajo son dos de las materias nuevas sobre las que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas habían pactado recientemente, antes de la aprobación de la reforma laboral, criterios y recomendaciones en el II AENC.

correspondientes procedimientos de regulación de empleo⁸³. Por otro lado, se ha previsto la prolongación durante 2012 y 2013 de las medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada como alternativa a los ERE de extinción de empleo⁸⁴.

Las medidas introducidas en materia de flexibilidad interna han afectado, finalmente, a la regulación de la negociación colectiva contenida en el título III del Estatuto de los Trabajadores, identificándose ahí algunos de los cambios de mayor calado para el sistema de relaciones laborales en su conjunto, como marco de la relación individual de trabajo y al mismo tiempo de actividad de los representantes colectivos de los trabajadores y los empresarios, cambios a los que se aludirá más adelante.

Por último, se han introducido en un capítulo cuarto cambios en materia de flexibilidad de salida, reglas sobre extinción, colectiva o individual, de los contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, y sobre el despido, agrupadas bajo la rúbrica de “Eficiencia del mercado de trabajo y reducción de la dualidad laboral”, en la que se contienen algunas de las modificaciones de mayor calado de la reforma, entre otras, la supresión de la autorización administrativa en los ERE de extinción o despidos colectivos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, medida que ha llevado aparejada otra serie de modificaciones en relación con los procedimientos de extinción colectiva, junto con los cambios que afectan a la definición y la cuantificación de la concurrencia de causa económica justificativa de las extinciones por estos motivos⁸⁵; la reducción de la cuantía indemnizatoria por despido improcedente, cualquiera que sea la causa invocada; la desaparición del llamado “despido exprés”; o la supresión de los salarios de tramitación en el despido improcedente cuando el empresario opte por la indemnización.

Otras medidas también de este capítulo cuarto han recaído sobre el despido objetivo, no solo en cuanto a la definición de las causas económicas ya mencionada, sino también en relación con otras causas del mismo, como la falta de adaptación del trabajador o el absentismo; además se han incluido otras, entre las que cabe mencionar la

83. El Real Decreto-ley 3/2012, aunque no deroga expresamente el Reglamento de los ERE, aprobado por el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio (que debe entenderse, no obstante, derogado en aquellos aspectos que se opongan a la nueva regulación de rango legal contenida en aquél), previó la aprobación por el Gobierno, en el plazo de un mes, de un nuevo real decreto sobre el reglamento de procedimiento de despidos colectivos y de suspensión de contratos y reducción de jornada con especial atención a una serie de aspectos (disposición final decimoquinta). Dicho nuevo Reglamento de desarrollo no ha sido aprobado aún, habiendo surgido dudas en los procedimientos de aplicación a los ERE a partir de la entrada en vigor de la reforma laboral. Ante esta situación, se ha aprobado la Orden ESS/487/2012, de 8 de marzo, sobre vigencia transitoria de determinados artículos del Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos aprobado por Real Decreto 801/2011.

84. La prolongación en el tiempo de estas medidas ha partido de una solicitud acordada por parte de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (como ya sucediera con la propuesta inicial).

85. Se han definido, asimismo, las causas económicas y de otros tipos a fin de posibilitar despidos por estos motivos del personal laboral del sector público, a través de los cauces del despido colectivo o del despido objetivo.

relativa al periodo de suspensión de la limitación al encadenamiento de contratos temporales con un mismo trabajador, o las relativas a la parte de indemnización por despido que abona el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en determinados supuestos.

Por último, se han llevado a cabo determinadas modificaciones en la Ley reguladora de la Jurisdicción social que responden a adaptaciones derivadas de los cambios sustantivos de la reforma, como fundamentalmente la mencionada supresión de la autorización administrativa en los ERE⁸⁶ o los efectos del despido improcedente (salarios de tramitación), entre otros.

La reforma laboral ha incidido asimismo en otros aspectos, entre ellos, modificaciones en reglas sobre conciliación de la vida laboral y familiar, indemnizaciones en entidades de crédito participadas mayoritariamente o apoyadas financieramente por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y retribuciones e indemnizaciones en los cargos directivos (contratos mercantiles y de alta dirección) del sector público estatal, o, en fin, determinados ajustes en relación con las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo, o abono de la prestación por desempleo en pago único.

La reforma laboral se ha aprobado mediante una norma de urgencia que no ha tenido el consenso de los interlocutores sociales. El Real Decreto-ley 3/2012, incluidos los aspectos de negociación colectiva que se exponen más adelante, ha concitado el rechazo frontal de las organizaciones sindicales CCOO y UGT (cuadros II-44 y II-48), quienes, por múltiples motivos, la han considerado innecesaria, ineficaz e injusta, y, por el contrario, ha merecido una valoración general favorable por parte de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME (cuadros II-45 y II-49), quienes han considerado que supone un paso imprescindible y sustancial en la modernización de la legislación laboral.

Por parte de las organizaciones sindicales, pues, se considera que el Real Decreto-ley 3/2012 socava los cimientos del ordenamiento laboral y contribuirá a la destrucción de más empleo, tiene consecuencias extraordinariamente negativas sobre los derechos

CUADRO II-44. PRINCIPALES VALORACIONES DE LA REFORMA LABORAL POR LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

Materias	Valoraciones
Reforma laboral y diálogo social	Una reforma laboral de esta naturaleza ha sido aprobada, por primera vez en la historia democrática, sin haberse iniciado un proceso de diálogo y negociación previos, por lo que cuestiona el marco de diálogo y concertación social mantenido a lo largo de toda la etapa democrática de nuestro país. Por ello, las organizaciones sindicales propusieron al Gobierno abrir un proceso en el que negociar modificaciones a presentar en el trámite parlamentario buscando elementos de consenso, propuesta que no encontró receptividad.
Nuevo contrato para empresas de menos de 50 trabajadores	Este contrato introduce en nuestro derecho el despido libre y gratuito. El periodo de prueba de un año demuestra que es un contrato temporal sin causa, de un año de duración, durante el que el empresario puede despedir sin causa, sin preaviso y sin indemnización. No corrige, sino que abunda, en la dualidad del mercado de trabajo. Asimismo, penaliza la contratación de los parados más vulnerables a través de los incentivos que se establecen, que tienen además otros efectos inaceptables.

86. Entre las que destaca la regulación de una modalidad procesal nueva de impugnación de las decisiones empresariales de despido colectivo.

CUADRO II-44. PRINCIPALES VALORACIONES DE LA REFORMA LABORAL POR LAS ORGANIZACIONES SINDICALES (Continuación)

Materias	Valoraciones
Condiciones de trabajo	La reforma otorga al empresario un poder absoluto sobre las condiciones laborales de los trabajadores: 1) En movilidad geográfica, posibilitando decisiones unilaterales de traslado con cambio de residencia, siendo suficiente con que las causas estén relacionadas con la competitividad o la productividad, entre otras; reduce la capacidad de control de la autoridad laboral y de la Jurisdicción. 2) En materia de modificación sustancial de condiciones de trabajo, además de reducir el control, las causas en que se pueden basar son profundamente laxas, con el resultado de desprotección del trabajador y de menoscabo de la acción sindical en la empresa, lesionando el derecho de libertad sindical. 3) En movilidad funcional se introducen nuevos desequilibrios, entre otros, eliminando limitaciones para la asignación de funciones fuera del grupo.
Extinción del contrato (1): extinción por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas	1) En relación con la extinción por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, las medidas introducidas suponen la extensión de las causas de despido de carácter económico, de manera que las empresas podrán utilizar el despido como mera medida preventiva, incluso en situaciones saneadas, y pretenden imposibilitar un control judicial sobre la justificación de la medida extintiva. 2) La supresión de la autorización administrativa para el despido colectivo priva de elementos de legitimación y presunción de concurrencia de la causa que eran positivos en términos de reducción drástica de las posibles controversias judiciales sobre la medida, además de que tal sistema propiciaba un elevado número de expedientes con acuerdo. 3) La aplicación del despido colectivo y objetivo al Sector público, que venía siendo rechazada por los tribunales, conlleva grave inseguridad jurídica para los empleados públicos porque puede hacer depender la causa económica de decisiones políticas, además de que se impide utilizar la suspensión de contratos o la reducción temporal de jornada para preservar el empleo.
Extinción del contrato (2): otras medidas	Se rebaja sustancialmente la indemnización que corresponde al trabajador por despido improcedente, por diversas vías: reducción del importe y supresión de los salarios de tramitación, además de rebajarse la indemnización a la extinción solicitada por el trabajador; todo ello supone además reducir la principal garantía relativa al mantenimiento de la estabilidad en el empleo. La nueva regulación del FOGASA potencia el despido de los trabajadores indefinidos, lo que lejos de reducir la dualidad laboral tiene el efecto de incrementar la temporalidad y la precariedad. Se suprime, para el cómputo del despido por absentismo, el índice de absentismo colectivo.
Suspensión y reducción de jornada	En la regulación de estas medidas temporales por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, se amplía desproporcionadamente el poder unilateral del empresario al suprimir la autorización administrativa, no definirse el alcance de estas causas, y no establecerse por norma cuál es el límite máximo de duración de las medidas, entre otras razones. Todo ello hace que pueda conllevar un abuso de derecho por el empresario y colocar en situación de profunda indefensión y precariedad al trabajador.
Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo	La reforma laboral acentúa las desigualdades en el ámbito laboral entre mujeres y hombres, ya que, entre otras razones, se reducen derechos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar previstos hasta ahora, y se suprime la bonificación para incentivar la vuelta al empleo de las mujeres que, habiendo tenido suspendido el contrato por maternidad o por excedencia para el cuidado de un hijo, desean reincorporarse en los dos años siguientes.
Otras materias	Se impone a los desempleados perceptores de prestaciones por desempleo la obligación de sustituir a trabajadores que participan en acciones formativas, lo que supone un aprovechamiento por el empresario de la prestación contributiva a la que tiene derecho el trabajador. Se desnaturaliza el fin formativo del contrato para la formación y el aprendizaje para convertirlo en un contrato cuasi de inserción para jóvenes menores de 30 años. Se precariza el contrato a tiempo parcial, al permitir la realización de horas extraordinarias, cuyos máximos legales no computan si se compensan en descansos, modificación que afectará además en mayor medida a las mujeres haciéndoles más difícil compatibilizar la vida laboral con la familiar. En el derecho a la formación de los trabajadores se priorizan, no las necesidades formativas del trabajador, sino el interés empresarial, al girar de forma casi exclusiva en torno a la adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo.

Fuente: CCOO y UGT, marzo de 2012.

de los trabajadores y sobre las instituciones colectivas del trabajo, de ahí que consideren necesaria la sustitución de las medidas de la reforma laboral por otras que sirvan para fortalecer el empleo existente, que sienten las bases para la creación de empleo estable y de calidad y que no menoscaben el papel de los sujetos colectivos.

CUADRO II-45. PRINCIPALES VALORACIONES DE LA REFORMA LABORAL POR LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Materias	Valoraciones
Intermediación	<ul style="list-style-type: none"> – Se incluye, afortunadamente, la autorización a las empresas de trabajo temporal para actuar como agencias privadas de colocación, pero no se ha apostado por las posibilidades de las ETT en la contratación temporal, indefinida y para la formación y el aprendizaje.
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> – En el contrato para la formación y aprendizaje se avanza en el porcentaje de formación y, de forma transitoria, en la edad, aunque todavía no se aclaran suficientemente conceptos como la formación en la empresa o la figura del tutor. Todavía este contrato no es un verdadero contrato de inserción, por lo que, en la actual situación de desempleo, habría que avanzar de manera que tenga una orientación, fundamentalmente, de prestación laboral. – Se crea un nuevo contrato para emprendedores con menos de 50 trabajadores, dotado de beneficios fiscales o bonificaciones para la contratación indefinida, especialmente para jóvenes desempleados y mayores de 45 años en esta situación. Hubiese sido deseable su extensión, con sus bonificaciones y beneficios fiscales, a toda la actividad económica y la redefinición del periodo de prueba. De esta forma, mediante el fortalecimiento del objeto del periodo de prueba, la extensión del contrato a todo tipo de empresas y su conexión con el fomento del empleo estable se podría neutralizar la posible impugnación de este contrato dada la duración del periodo de prueba. – En el contrato a tiempo parcial se efectúa una cierta flexibilidad al introducir la posibilidad de horas extraordinarias, pero no se abordan las necesidades en materia de horas complementarias relativas, básicamente, a elevar el porcentaje de horas complementarias, revisar los plazos de preaviso y establecer algunas cautelas a las causas de denuncia por el trabajador del pacto de horas complementarias.
Formación	<ul style="list-style-type: none"> – Se incorporan nuevos conceptos como el cheque de formación, la cuenta de formación, el derecho de formación de 20 horas –lo que supone una nueva obligación para las empresas–, la sustitución de trabajadores en formación por beneficiarios de prestaciones por desempleo, la incorporación de los centros y entidades de formación como solicitantes directos de subvenciones para formación de oferta, así como la participación en el diseño y planificación del subsistema de formación para el empleo de la representación de los centros y entidades de formación. Estas previsiones debieran hacerse compatibles con los contenidos remitidos por los interlocutores sociales al Gobierno, el 10 de enero, a fin de lograr el Acuerdo correspondiente. – Sería importante en la tramitación parlamentaria: <ul style="list-style-type: none"> Contabilizar dentro del permiso retribuido de 20 horas anuales de formación la formación impartida por la empresa (informal, de demanda, sobre prevención de riesgos laborales, etc.), eliminando la posibilidad de acumular el permiso retribuido por periodo de tres años, sino que habrá de ejercitarse anualmente. Limitar la participación en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional para el empleo a las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Delimitar a través de las Comisiones Paritarias Sectoriales o del informe de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas las acciones formativas prioritarias.
Suspensión de contratos de trabajo y reducción de jornada	<ul style="list-style-type: none"> – Se reconoce la importancia de la supresión de la autorización administrativa al ganarse en celeridad ante situaciones de dificultad empresarial. Pero sería necesario precisar que se considerarán justificadas las razones alegadas para tales decisiones cuando la adopción de las medidas favorezca la posición competitiva de la empresa en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda.
Despidos colectivos	<ul style="list-style-type: none"> – Destacar la importancia de la eliminación de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo y, sobre todo, la mejor definición de las causas de despido por razones económicas. Es importante que la objetivación de las causas del despido tenga efectividad en la práctica judicial y reducir de esta forma el desproporcionado número de despidos improcedentes que hay en España. – Es preciso evitar el riesgo de judicialización de los despidos y corregir la posible discrecionalidad de los jueces respecto a la justificación de los mismos. Por tanto habría que justificar una mínima razonabilidad de la medida extintiva para favorecer o mantener su posición competitiva en el mercado. Asimismo habría que limitar la nulidad de los despidos respecto al periodo de consulta, a los casos de ausencia de éste. – Como contrapunto, se establece una carga adicional a las empresas que lleven a cabo un despido colectivo que afecte a más de cincuenta trabajadores, pues deberán ofrecer a los afectados un plan de recolocación externa diseñado por un periodo mínimo de seis meses, y a las empresas con beneficios en los que los despidos colectivos afecten a trabajadores mayores de 50 años, al imponer una aportación al Tesoro Público.

CUADRO II-45. PRINCIPALES VALORACIONES DE LA REFORMA LABORAL POR LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (*Continuación*)

Materias	Valoraciones
Absentismo	<p>– La Reforma incluye una medida importante al solo tener en cuenta el absentismo del trabajador para justificar el absentismo como causa del despido. No obstante no parece adecuado que se exija para la aplicación de esta causa de despido que haya habido un 5% de ausencias en jornadas hábiles en el año anterior.</p> <p>Además es importante precisar que no computarán como ausencias las que obedezcan a un tratamiento médico de cáncer o enfermedad grave, delimitando cuándo se entiende que es grave.</p> <p>– Respecto a las Mutuas de accidentes habrá que esperar a su desarrollo.</p>

Fuente: CEOE y CEPYME.

Por su parte, las organizaciones empresariales consideran que las medidas del Real Decreto-ley 3/2012 suponen un intenso esfuerzo para mejorar la eficiencia y flexibilidad de nuestro mercado de trabajo que permitirá aproximarnos a la flexibilidad de los países de nuestro entorno que ya han realizado este tipo de reformas, y que la reforma laboral en conjunto es un paso hacia delante en el proceso que pretende llevar a la salida de la crisis y a la recuperación económica, y un instrumento que facilitará la creación de empleo.

El proceso de diálogo que mantuvieron a finales de 2010 y en la primera mitad de 2011 las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para llevar a cabo una reforma consensuada de la negociación colectiva finalizó sin que alcanzasen un acuerdo, no obstante partir de una serie de criterios básicos compartidos. Tras ello, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, que, si bien no alteró los elementos esenciales del sistema, modificó numerosos aspectos del título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, afectando, entre otras materias, a la determinación de la estructura de la negociación colectiva y las reglas sobre concurrencia de convenios, al procedimiento negociador y a los mecanismos para solventar las controversias derivadas de la falta de acuerdo, al contenido mínimo de los convenios colectivos y a los sujetos legitimados para negociar.

Reformas del marco de la negociación colectiva

El Real Decreto-ley 7/2011 fue convalidado por el Congreso de los Diputados e inició la tramitación como proyecto de ley, si bien no concluyó la misma debido a la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales. No obstante, fue una norma que habría de estar en vigor de forma limitada en el tiempo en algunos de sus elementos. En efecto, ocho meses después, la reforma laboral aprobada mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, ha incidido de nuevo en la negociación colectiva introduciendo algunas medidas novedosas de calado que han afectado, entre otras y fundamentalmente, a las reglas de determinación de la estructura negocial y de concurrencia entre convenios, y a la vigencia del convenio denunciado hasta la firma de uno

nuevo (ultra-actividad). Además, la reforma laboral de 2012 ha suprimido diversas medidas de las introducidas por el Real Decreto-ley 7/2011.

La reforma de 2011 de la negociación colectiva ha pivotado sobre un tipo de medidas que responden, fundamentalmente, a los siguientes ejes: clarificar la atribución expresa a los convenios o acuerdos colectivos de sector estatales o autonómicos de la posibilidad de ordenar la estructura negocial del sector y fijar reglas para resolver los conflictos de concurrencia; potenciar la negociación colectiva de empresa (o de un grupo o de una pluralidad de empresas vinculadas) atribuyéndole prioridad aplicativa sobre los convenios de sector estatales, autonómicos o provinciales, en una serie de materias centrales, si bien supeditando dicha prioridad a lo que puedan establecer los convenios o acuerdos de ámbito estatal o autonómico; reservar a los convenios de sector autonómicos la posibilidad de afectar a lo dispuesto en los de ámbito estatal, por tanto excluyendo de esta facultad a los convenios provinciales; atribuir un papel más activo y decisivo a los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos basados en la autonomía colectiva, con especial énfasis en el arbitraje, en relación con las controversias en los procesos de renovación de los convenios colectivos tras el transcurso de los plazos máximos de negociación sin alcanzarse acuerdo; agilizar el procedimiento negociador de los convenios colectivos mediante la fijación de determinados plazos máximos, entre otras medidas; modificar, en un sentido de actualización y de intento de solución de determinados problemas detectados, la regulación de las reglas de legitimación negocial; y ampliar las atribuciones de las comisiones paritarias de los convenios colectivos, particularmente en el terreno de la resolución de conflictos y de adaptación o modificación del convenio colectivo.

Conviene recordar, asimismo, las previsiones del Real Decreto-ley 7/2011 en el plano institucional y de mejora de la información sobre el alcance y contenido de la negociación colectiva, entre ellas la creación de un Consejo de Relaciones Laborales y de Negociación Colectiva con nuevas funciones, además de las clásicas, de elaboración de informes periódicos, de Observatorio, y de realización de un Mapa de la negociación colectiva, entre otras; o, asimismo, la constitución de un grupo técnico de trabajo tripartito que lleve a cabo un análisis de la situación actual de la vigencia de los convenios colectivos.

Las organizaciones sindicales y empresariales valoraron de forma globalmente negativa esta reforma de la negociación colectiva, si bien por razones en buena medida diferentes.

Así, para las organizaciones sindicales CCOO y UGT (cuadro II-46), una valoración global del Real Decreto-ley 7/2011 no podía ser hecha al margen del proceso de negociación previo desarrollado por los interlocutores sociales. Por ello, consideraron que la norma de urgencia respondía a una decisión unilateral del Gobierno que no recogía los compromisos alcanzados en el proceso de negociación de los interlocutores sociales y que no reflejaba los criterios básicos acordados en el ASE, concluyendo que unas reformas operadas al margen de la voluntad de los interlocutores sociales están abocadas al fracaso.

CUADRO II-46. PRINCIPALES VALORACIONES SINDICALES DE LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (RDL 7/2011)

Materias	Valoraciones
Estructura de la negociación y prioridad aplicativa del convenio de empresa	Las modificaciones en materia de estructura pueden provocar una atomización de la negociación colectiva, la dispersión salarial y la caída del salario del sector, dada la prevalencia por ley del convenio de empresa salvo pacto en contrario del convenio o acuerdo sectorial estatal o de comunidad autónoma. La prevalencia aplicativa que se reconoce al convenio de empresa en distintas materias puede convertirse en marco absoluto de regulación si se da la negativa de alguna de las partes en ámbitos sectoriales a establecer pactos en contrario, lo que es especialmente preocupante en materia salarial. No se ha trasladado a la norma las condiciones señaladas por las organizaciones sindicales para la potenciación del convenio de empresa frente al sectorial, entre otras que el proceso no quedara al margen de la actuación de la comisión paritaria del sector. El Real Decreto-ley en esta materia va a quebrantar la cohesión de las empresas del sector al facultarlas a que compitan en debilitar las condiciones de trabajo.
Arbitraje obligatorio	El Real Decreto-ley impone a las partes, en distintos preceptos (artículo 86.3,3º y disposición adicional primera 2) y a pesar de lo que proclama en su exposición de motivos, un arbitraje obligatorio que, de manera forzosa, deberá resolver las divergencias durante la negociación de los convenios colectivos cuando se haya superado el plazo máximo de negociación, lo que lo convierte en inconstitucional. Únicamente operará el carácter voluntario del arbitraje si a partir de su entrada en vigor se modifican los sistemas de solución de conflictos estableciendo de forma expresa dicho carácter (y siempre que tal modificación se produzca antes de que finalicen los procesos negociadores que se hayan podido iniciar tras la entrada en vigor de la norma). En conexión con ello, no se resuelve el posible conflicto que podría darse entre el ejercicio constitucional del derecho de huelga durante la negociación del convenio colectivo y la imposición de un arbitraje no querido por la parte sindical.
Participación de los trabajadores	La reforma lleva a cabo una apuesta decidida por la flexibilidad interna de las empresas mejorando las expectativas empresariales de disponer de un mayor margen de actuación discrecional en materias como el tiempo de trabajo y la movilidad funcional, sin mejorar la posición de los representantes de los trabajadores en cuanto a la participación en esas decisiones, lo que introduce un desequilibrio más a favor del empresario en las relaciones laborales.
El Real Decreto-ley 7/2011 y la reforma laboral de 2010	El Real Decreto-ley 7/2011 incide en los aspectos regresivos de la reforma laboral de 2010 (Real Decreto-ley 10/2010, después Ley 35/2010) en materia de negociación colectiva, fortaleciendo el poder de dirección empresarial en perjuicio de los derechos de los trabajadores a través de sus representantes legales.

Fuente: CCOO y UGT, junio de 2011.

Por su parte, para las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME (cuadro II-47), lo aprobado por el Gobierno constituía una reforma decepcionante y desequilibrada toda vez que no respondía a las peticiones de flexibilidad que necesitan las empresas españolas para competir en igualdad de condiciones con sus homólogas europeas, flexibilidad que permita, entre otras cosas, ajustar tiempos de trabajo y costes en épocas de recesión sin tener que recurrir al despido.

Por su parte, la reforma laboral de 2012, en su incidencia sobre la negociación colectiva, ha pivotado sobre medidas en las líneas siguientes: fomentar igualmente la negociación colectiva de empresa en dichas materias centrales pero estableciendo como absoluta (sin posibilidad de pacto en otro sentido de nivel estatal o autonómico) la prioridad aplicativa de los convenios de empresa; tratar de imponer una solución en las controversias más relevantes sobre flexibilidad interna (nuevo procedimiento de inaplicación de condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos estatutarios, que agrupa ahora a los anteriores modificación sustancial de condiciones de trabajo fijadas en convenio estatutario y al descuelgue salarial) atribuyendo para ello

CUADRO II-47. PRINCIPALES VALORACIONES EMPRESARIALES DE LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (REAL DECRETO-LEY 7/2011)

Materias	Valoraciones
Flexibilidad interna	<ul style="list-style-type: none"> – No se atiende a la petición empresarial de flexibilidad interna ordinaria y extraordinaria temporal, en materia de tiempo de trabajo y movilidad funcional, excepto en la distribución de un 5 por 100 de la jornada anual irregular. – No se contempla ninguna novedad positiva sobre la regulación de los artículos 40, 41 y 51 del ET, tan sólo se potencia la participación de las secciones sindicales en los procedimientos de consultas en las modificaciones de las condiciones de trabajo, inaplicación salarial y despido colectivo. – También resulta negativo incorporar la intervención de las Comisiones Paritarias en la modificación de las condiciones de trabajo e inaplicación salarial como si fuesen parte del Sistema Extrajudicial de Solución de Conflictos.
Contenido mínimo de los convenios	<ul style="list-style-type: none"> – Tampoco resulta afortunado ampliar el contenido mínimo de los convenios con la forma y condiciones de denuncia del convenio, el plazo máximo para el inicio de la negociación de un convenio, el plazo máximo para el desarrollo de la negociación, la adhesión y el sometimiento a los procedimientos de solución extrajudicial transcurrido ese plazo máximo de negociación y la designación de la Comisión Paritaria con una serie de competencias. La ampliación del contenido mínimo, que antes se limitaba a los ámbitos del convenio, aporta rigidez al restringir de alguna forma la autonomía colectiva.
Vigencias-ultraactividad	<ul style="list-style-type: none"> – No resulta positiva la confirmación de la ultraactividad, aspecto que impide una negociación global de los convenios, lo que permitiría una mejor adaptación a las necesidades de las empresas.
Medios extrajudiciales de solución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> – Resulta negativo señalar los Acuerdos Interprofesionales de ámbito estatal o autonómico para establecer procedimientos de aplicación general y directa para solventar las discrepancias, a fin de alcanzar un acuerdo. – Ante un convenio no concluso operaría un arbitraje obligatorio –de dudosa constitucionalidad–, que pudiera cambiar a voluntario si los Acuerdos Interprofesionales especifican esta posibilidad.
Descuelgues	<ul style="list-style-type: none"> – La referencia a la inaplicación salarial “cuando ésta –la empresa– tenga una disminución persistente del nivel de ingresos” supone un intento de causalizar más dicha disminución y, por tanto, de dificultar esta situación. – No sólo no se avanza sino que se entorpece y retrocede en los descuelgues de convenios estatutarios y en los no estatutarios, a través de las Comisiones Paritarias. – Tampoco resulta conveniente la intervención de la Comisión Paritaria para la solución de las discrepancias surgidas en materia de inaplicación salarial, ya que por su naturaleza, supondría un trámite innecesario y añadido a los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos.
Comisiones Paritarias	<ul style="list-style-type: none"> – Se atribuye un papel intervencionista a las Comisiones Paritarias, lo que resulta inadecuado dada su composición de intereses contrapuestos y sobre todo la escasa práctica de reuniones en las mismas. Además puede entorpecer las insuficientes posibilidades de flexibilidad interna y de descuelgues, por ser su intervención un trámite obligatorio y añadido al de la mediación y arbitraje.
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> – No resulta suficiente el reconocimiento de la prioridad aplicativa al convenio de empresa en algunas materias, ya que no se aborda la posibilidad de modificar el artículo 84, párrafo primero, del ET a los efectos de poder negociar un convenio de empresa en cualquier momento, lo que posibilitaría una mayor adaptación de las empresas a sus necesidades. – El ámbito sectorial estatal o de comunidad autónoma decidirá si estas prioridades a favor de los convenios de empresa se materializarán en la práctica, no tanto respecto a los existentes que ya tienen su propia autonomía, sino sobre los que pudieran negociarse a la finalización del convenio sectorial de aplicación. De pronunciarse en contra el ámbito estatal o de comunidad autónoma, podría empeorar la situación previa a la norma, como así ha sucedido en algunos casos.
Legitimación	<ul style="list-style-type: none"> – En cuanto a la representación de los trabajadores se potencia el papel de las secciones sindicales en general, y particularmente en los convenios de empresa o inferior, de grupos de empresa, convenios franja, etc. – En la parte empresarial no se atiende la propuesta de CEOE de que puedan formar parte de la comisión negociadora las organizaciones empresariales que cuenten con el 10 por 100 de los trabajadores en el ámbito geográfico y funcional del convenio, aunque si se incluye a las que en dicho ámbito den ocupación al 15 por 100 de los trabajadores afectados.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> – Se plantea la creación de un Consejo de Relaciones Laborales y de Negociación Colectiva que se considera innecesario en momentos como los actuales en los que hay que simplificar y reducir costes en la Administración pública, máxime cuando existe la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y el Consejo Económico y Social. – La cumplimentación obligatoria del código del convenio colectivo plantea problemas a las empresas que no tienen convenio colectivo estatutario aplicable, más de un tercio del total. Además entraña dificultades de ubicación en aquellas empresas con varias o múltiples actividades, con la consiguiente complejidad administrativa.

Fuente: CEOE y CEPYME.

un papel arbitral a una instancia como la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos equivalentes en las comunidades autónomas, para los casos en que no se alcance previamente un acuerdo o solución⁸⁷; limitar temporalmente la vigencia del convenio colectivo una vez denunciado, si no se alcanza acuerdo sobre un nuevo convenio (ultra-actividad), y salvo pacto en contrario; Por último, ha eliminado una parte de los cambios introducidos por la reforma de 2011, como ha sido el caso de muchas de las previsiones sobre contenido mínimo de los convenios colectivos, y en particular sobre las atribuciones que se conferían a las comisiones paritarias, o las previsiones sobre plazos máximos relativos al procedimiento de la negociación, entre otras.

Los interlocutores sociales han valorado también de forma muy distinta las medidas en materia de negociación colectiva contenidas en el Real Decreto-ley 3/2012, coherentemente con la valoración que han realizado del conjunto de materias de la reforma laboral.

Así, las organizaciones sindicales (cuadro II-48) han considerado que la norma, que a su juicio incumple las exigencias constitucionales habilitantes para la legislación de urgencia, menoscaba la efectividad de la acción sindical y de la negociación colectiva de los sindicatos en la empresa, quebrantando los derechos constitucionales de negociación colectiva y de libertad sindical, específicamente por los siguientes motivos.

Por su parte, para las organizaciones empresariales, el Real Decreto-ley 3/2012 en los aspectos en materia de negociación colectiva va en la buena dirección con los matices y consideraciones concretas que han formulado y que se recogen a continuación (cuadro II-49).

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS), que entró en vigor el 11 de diciembre de 2011, y que ha supuesto sin duda uno de los principales acontecimientos legislativos de los últimos años, ha contado entre sus objetivos principales “establecer, ampliar, racionalizar y definir con mayor claridad el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, con fundamento en su mayor especialización, conocimiento más completo de la materia social y marco procesal especialmente adecuado a los intereses objeto de tutela de este orden”⁸⁸. Y a ese fin central han ido encaminadas algunas de las principales novedades que se contienen a lo largo de la norma.

Un nuevo marco del enjuiciamiento social: la Ley reguladora de la Jurisdicción social

87. Teniendo en cuenta que se ha modificado, además, la definición de las causas económicas para justificar el recurso a la inaplicación de condiciones de trabajo convencionales.

88. Cabe recordar que el propósito de extender al Orden jurisdiccional social determinadas competencias atribuidas al Orden contencioso-administrativo se persiguió ya con el Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, que aprobaba el texto refundido de la Ley de Procedimiento laboral, si bien la previsión de impulsar un proyecto de ley que incorporase a la LPL las modalidades y especialidades correspondientes no se llevó a cabo y las previsiones competenciales a favor del orden social no se materializaron finalmente.

CUADRO II-48. PRINCIPALES VALORACIONES SINDICALES DE LAS MEDIDAS SOBRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL REAL DECRETO-LEY 3/2012

Materias	Valoraciones
Inaplicación del convenio colectivo	Se incluye junto con el descuelgue salarial la inaplicación de condiciones laborales fijadas en cualquier convenio colectivo en toda una serie de materias (entre ellas, la jornada de trabajo o la cuantía salarial), que antes debían realizarse a través de la modificación sustancial de condiciones de trabajo y que, si estaban establecidas en convenios estatutarios, no podían modificarse sin acuerdo. Se amplían las causas para el descuelgue salarial, ya que si hasta ahora sólo era posible cuando existían causas económicas, ahora también se admite por causas técnicas, organizativas o productivas, y además se abandona la finalidad de mantenimiento del empleo. En general se facilita la inaplicación de condiciones dificultando extremadamente el control judicial de las decisiones empresariales. Se asegura, en cualquier caso, la inaplicación del convenio por el empresario, mediante la función arbitral que se atribuye a los órganos consultivos tripartitos sobre negociación colectiva. La imposición final de la figura del arbitraje quebranta el derecho constitucional a la negociación colectiva y la fuerza vinculante del convenio.
Prioridad aplicativa del convenio de empresa	La preferencia aplicativa sin limitaciones del convenio de empresa sobre el de sector devalúa la acción sindical y la capacidad de regular de manera uniforme las condiciones de trabajo a nivel sectorial. Al tener la mayoría de las empresas un reducido número de trabajadores, el poder empresarial se impondrá con mayor facilidad sin un contrapeso sindical equilibrado. La medida impide, además, una ordenación razonada de la estructura de la negociación colectiva, dejando vacía de contenido la capacidad ordenadora a través de los acuerdos y convenios de nivel estatal y de comunidad autónoma.
Limitación de la ultra-actividad de los convenios colectivos	Se trata de una modificación de especial trascendencia en tanto que suprime la ultra-actividad de los convenios y sólo la mantiene, salvo pacto en contrario, dos años tras su finalización. Terminado este periodo sin alcanzar acuerdo o sin un laudo arbitral que lo sustituya, se aplicará el convenio colectivo de ámbito superior. Esto conlleva la individualización de las condiciones de trabajo, pues, de ser inferiores las condiciones del convenio superior, los trabajadores mantendrán las del convenio de origen, incorporadas a sus contratos de trabajo y podrán ser modificadas por el empresario unilateralmente de conformidad con el artículo 41 del ET. Igual ocurrirá si no hay convenio superior.
Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (II AENC)	El Real Decreto-ley 3/2012 choca frontalmente con el II AENC 2012, 2013 y 2014, firmado recientemente entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en aspectos fundamentales como la estructura de la negociación colectiva, la flexibilidad en la determinación de las condiciones de trabajo y la inaplicación pactada de los convenios colectivos. Por otra parte, con las nuevas causas de modificación de las condiciones de trabajo, inaplicación de los convenios colectivos, suspensión temporal de los contratos, reducción temporal de la jornada de trabajo y despidos objetivos y colectivos, se desequilibra lo pactado en materia salarial en tanto que dificulta el pacto de complementos variables basados en beneficios.
Solución autónoma de conflictos (V ASAC)	El Real Decreto-ley 3/2012 desincentiva los mecanismos de solución autónoma de conflictos recogidos en el V ASAC en los conflictos de inaplicación de condiciones de trabajo y sobre renovación de los convenios colectivos.

Fuente: CCOO y UGT, marzo de 2012.

El Anteproyecto de la LRJS fue sometido a opinión del Consejo Económico y Social (CES)⁸⁹. Con carácter general, el CES valoró de manera globalmente positiva el Anteproyecto de Ley, sus propósitos y objetivos y los grandes elementos de las reformas proyectadas, todo ello sin perjuicio de formular un amplio número de consideraciones de alcance general y particular sobre el articulado del mismo. Cabe señalar que el Dictamen del CES también hacía una reflexión sobre el hecho de que la ampliación de las competencias del Orden jurisdiccional social, eje central de la reforma, supondrá un incremento en el volumen global de los asuntos sometidos a los

89. Dictamen CES 11/2010, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción social.

CUADRO II-49. PRINCIPALES VALORACIONES EMPRESARIALES DE LAS MEDIDAS SOBRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL REAL DECRETO-LEY 3/2012

Materias	Valoraciones
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> – Se acoge favorablemente la prioridad aplicativa del convenio de empresa sobre el resto de los convenios, instrumento básico para adaptar los derechos provenientes de la negociación colectiva a la situación real de la empresa, además de ser un elemento de referencia para la eficiencia del convenio sectorial. No obstante debería clarificarse la posibilidad de negociar un convenio de empresa en cualquier momento, estando vigente otro convenio de ámbito superior. – A los pactos y acuerdos de empresa no se les reconoce la importante función que desarrollan en la aplicación de los convenios sectoriales, como se resaltaba en el II AENC.
Flexibilidad interna	<ul style="list-style-type: none"> – La Reforma debería haber sido más ambiciosa recogiendo las posibilidades que ofrecía el II AENC que distingue entre la flexibilidad ordinaria y la flexibilidad de carácter extraordinario temporal, ambas en relación con el tiempo de trabajo y la movilidad funcional. Asimismo, incorpora una serie de criterios sobre flexibilidad en materia salarial, especialmente, potenciando el salario variable. Señaladamente la Reforma mantiene un porcentaje del 5% de la jornada anual de distribución irregular y no contempla una bolsa de horas o días en los que el empresario podrá alterar el calendario anual.
Inaplicación de condiciones	<ul style="list-style-type: none"> – Se considera muy importante la mayor objetivación de las causas de descuelgue de convenios de ámbito superior para desarrollarla en cualquier momento. – Se considera más adecuada la utilización de los medios de solución autónoma de conflictos e incluso la vía judicial que la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en los supuestos que no se alcance un acuerdo ante la inaplicación de condiciones de trabajo por la propia naturaleza y composición de dicha Comisión.
Ultraactividad	<ul style="list-style-type: none"> – El establecimiento de un plazo máximo de vigencia de dos años desde la denuncia del convenio, es un paso positivo, aunque limitado, para adaptarlo a las necesidades de la actividad productiva y del empleo. Debería limitarse la ultraactividad a un año en los convenios de duración inferior o igual a tres años.
Valoración final	<ul style="list-style-type: none"> – Es deseable que los acuerdos interconfederales sean capaces de autorregular las materias de negociación colectiva, aspecto que no fue posible en 2011 ni en 2012. – La consolidación en la Ley de las tendencias de los contenidos de la negociación colectiva tampoco debe ser una materia excesivamente conflictiva porque es algo consustancial a los acuerdos y en este sentido la Reforma ha implementado muchos de los contenidos del II AENC.

Fuente: CEOE y CEPYME.

órganos jurisdiccionales de dicho Orden, llamando la atención acerca de la necesidad de que este hecho no vaya en detrimento de las señas de identidad que han venido caracterizando a la Jurisdicción social, especialmente la menor dilación en la resolución de los conflictos.

La LRJS, manteniendo la estructura de su antecesora, ha incorporado sin embargo a lo largo de su articulado un buen número de novedades, muchas de ellas de gran relevancia, en el enjuiciamiento de los conflictos de carácter laboral y social. Entre las principales de dichas novedades figura la mencionada ampliación de la competencia del orden jurisdiccional social, incluyendo, entre otras materias, las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas en materia laboral y de Seguridad Social⁹⁰.

90. El Dictamen 11/2010 del CES citado formuló una serie de observaciones entre las que se encontraban algunas relativas a la necesidad de clarificar o mejorar la identificación de los criterios seguidos para atribuir determinadas materias a la competencia del Orden jurisdiccional social y excluir otras de la misma.

Asimismo, las nuevas atribuciones se han puesto de manifiesto especialmente en los ámbitos de los accidentes de trabajo y de la prevención de riesgos laborales. No en vano, entre los antecedentes de la norma se cuentan las propuestas de los agentes sociales en relación con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, que apuntaban la necesidad de una atribución plena al Orden jurisdiccional social del enjuiciamiento de las consecuencias de los accidentes de trabajo a fin de evitar, entre otras cuestiones, el llamado “peregrinaje jurisdiccional” entre diversos órdenes. Por ello, la LRJS lleva a cabo una concentración en el orden jurisdiccional social de todas las cuestiones litigiosas relativas a los accidentes de trabajo, haciéndola competente para enjuiciar conjuntamente a todos los sujetos que hayan concurrido en la producción del daño sufrido por el trabajador y creando, de este modo “un ámbito unitario de tutela jurisdiccional para el resarcimiento integral del daño causado”. En consecuencia, el Orden social conocerá, entre otros extremos, de la acción de indemnización por daños y perjuicios derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional y del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales incluso en el ámbito de la función pública y del personal estatutario.

La LRJS, asimismo, ha unificado en el Orden jurisdiccional social el conocimiento de cualquier vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas conectada a la relación laboral, como son los casos, entre otros, del acoso y la discriminación. De esta manera, se ha convertido al juez social en garante ordinario de los derechos fundamentales y libertades públicas de empresarios, trabajadores y beneficiarios de las prestaciones sociales.

En fin, entre las muchas novedades sustantivas relevantes incorporadas por la LRJS cabría mencionar el haber facilitado la ejecución de sentencias recaídas en procesos de conflictos colectivos o el refuerzo de los mecanismos de resolución extrajudicial de los conflictos⁹¹.

Asimismo, entre los objetivos de la nueva norma también figuraban los de agilización y de modernización procesal, lo que se ha perseguido a través de diversas medidas.

Por último, es necesario recordar que la reciente reforma laboral llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha hecho necesario introducir diversas modificaciones de adaptación en la LRJS derivadas, entre otros motivos, de la supresión de la autorización administrativa en los procedimientos de regulación de empleo, tanto de suspensión del contrato, como de reducción de jornada y de despido colectivo.

91. La necesidad de potenciar los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos en materia laboral, y la de facilitar la ejecución de las sentencias recaídas en procesos de conflictos colectivos con el fin de evitar la concatenación posterior de litigios individuales, eran dos de las observaciones contenidas en el citado Dictamen del CES.

En 2011 vio la luz, asimismo, una norma con importantes implicaciones en materia laboral. La Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, vino impulsada, en el contexto de la crisis, fundamentalmente por una situación de deterioro como conse-

*Reforma de la Ley
Concursal, aspectos
laborales*

cuencia de la cual se había producido un aumento extraordinario del número de empresas concursadas, con el efecto, entre otros, de una mayor dilación en los procedimientos concursales y un impacto negativo en términos económicos y de tiempo para las partes de los procedimientos, entre ellos, un mayor riesgo de deterioro de los activos del patrimonio concursado. Al mismo tiempo, se había venido constatando cómo, en la gran mayoría de los casos, el concurso conduce a la liquidación de las empresas.

La coyuntura económica, pues, acentuó la necesidad de acometer reformas en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, reformas que ya venían siendo demandadas desde diversos ámbitos aun antes del cambio de ciclo económico, toda vez que la experiencia en la aplicación de dicha Ley, desde su entrada en vigor en septiembre de 2004, había puesto de manifiesto determinadas disfunciones, carencias y distorsiones. Al mismo tiempo, se había agudizado el incumplimiento de uno de los propósitos principales de la Ley, cual es el de la conservación de la actividad profesional o empresarial del concursado.

A la vista de esta situación, la Ley 38/2011 ha introducido numerosas novedades que han afectado, entre otras materias, al concurso de los particulares, el procedimiento abreviado o simplificado, la administración concursal, la fase preconcursal, la comunicación y reconocimiento de créditos, la clasificación de los créditos, el régimen de los convenios de los procedimientos concursales y las liquidaciones de empresas, la acción directa que deriva del concurso y las acciones de responsabilidad contra los administradores sociales en el concurso de acreedores. Una de las novedades más destacables, entre las tendentes a contribuir a la continuidad de la actividad económica empresarial, es el fomento de mecanismos preconcursales de carácter preventivo.

Ahora bien, la Ley de reforma Concursal ha incidido también en los derechos laborales de los trabajadores en las empresas concursadas. Cabe recordar que, junto a las múltiples novedades que en su día introdujo la Ley 22/2003 en el plano mercantil, la misma reguló también una serie de medidas que afectaban a los créditos de los trabajadores y a las relaciones de trabajo en relación con las situaciones concursales, mediante la atribución al juez del concurso del conocimiento de los expedientes de modificación sustancial de condiciones de trabajo, suspensión o extinción colectivas de las relaciones de trabajo en que sea empleador el concursado.

La Ley 38/2011 ha introducido, pues, determinados cambios que afectan a los derechos y las relaciones laborales en las situaciones de concurso. De forma muy resumida, entre otras, se han llevado a cabo modificaciones en el artículo 64 de la Ley Concursal, sobre los contratos de trabajo, entre otras cuestiones aclarando la tramitación por el juez concursal de los procedimientos de modificación sustancial de las condiciones de

trabajo de carácter colectivo, incluidos los traslados colectivos, y de suspensión o extinción colectivas de las relaciones laborales, una vez declarado el concurso; se han introducido novedades en el procedimiento en relación con el papel de la representación de los trabajadores y la configuración de esta en ausencia de representantes legales; se ha incluido la posibilidad, en el caso de que pudieran existir otras personas que constituyesen unidad de empresa con la concursada, de que los representantes de los trabajadores o la administración concursal soliciten al juez su participación en el periodo de consultas, y, asimismo, se ha previsto que el juez pueda acordar la sustitución de dicho periodo por el procedimiento de mediación o arbitraje de aplicación; se ha modificado el régimen de las acciones resolutorias individuales interpuestas al amparo del artículo 50 de la LET, que tendrán la consideración de extinciones de carácter colectivo desde la iniciación del expediente; por otro lado, se han introducido nuevas disposiciones que afectan a la posición de los créditos laborales, entre otras, las relativas a los créditos que supongan nuevos ingresos de tesorería concedidos en el marco de acuerdos de refinanciación; y, asimismo, se han modificado determinados aspectos relativos a la participación y la posición del Fondo de Garantía Salarial en el procedimiento concursal.

El Anteproyecto de la ley de reforma fue sometido a opinión del CES, que emitió el Dictamen 1/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal⁹². El CES compartía el principal objetivo de evitar la liquidación de las empresas en situación concursal, logrando su supervivencia y continuidad, y asimismo otros fines de la reforma, tales como agilizar los procedimientos, profundizar la implantación en ellos de nuevas tecnologías de la comunicación o abaratar su alto coste temporal y económico, en definitiva, corregir desajustes en relación con los problemas puestos de manifiesto y acentuados como consecuencia de la aguda crisis económica.

Al mismo tiempo, el CES efectuó en su dictamen una serie de observaciones, tanto generales como particulares, entre ellas la necesidad de aplicar opciones de política legislativa que tengan en cuenta la pluralidad y la diversidad de intereses en presencia (créditos laborales, financieros, de proveedores, de las Administraciones públicas y otros créditos) y que los ponderen adecuadamente en busca de soluciones equilibradas, la necesidad de una mayor correspondencia entre los objetivos y principios que inspiran la reforma y el articulado de la Ley en aspectos, entre otros, como la posición de los créditos laborales, o la necesidad de poner en marcha una batería más amplia de medidas capaces de revertir la tendencia que reflejan las cifras de liquidaciones de empresas, entre otras⁹³.

92. Durante el proceso de tramitación de la ley se introdujeron numerosas modificaciones en los artículos contenidos en el anteproyecto, así como la incorporación de nuevos apartados y disposiciones, que, por lo tanto, no pudieron ser objeto de análisis por parte del CES.

93. El Dictamen 1/2011 del CES fue acompañado de dos votos particulares: uno de los consejeros de las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CIG, pertenecientes al grupo primero, así como del consejero F. Valdés Dal-Ré, perteneciente al grupo tercero; y otro formulado por los consejeros del grupo segundo (organizaciones empresariales CEOE y CEPYME).

En el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y de la participación de los trabajadores se aprobó la Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria. La Ley 10/2011 se aprobó con la finalidad de llevar a cabo la transposición de la Directiva 2009/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria. Esta norma comunitaria, que vio la luz tras un largo y complejo proceso en el que fue decisivo el diálogo de las organizaciones sindicales y empresariales europeas: CES, Businesseurope, Unión Europea del Artesanado y las Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME) y Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) pretendía resolver los problemas observados en la aplicación de la Directiva 94/45, sobre la misma materia, procurando una mayor efectividad de los derechos de información y consulta en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria⁹⁴.

La Ley 10/2011, en atención al objetivo general de la Directiva 2009/38 de dotar a los mecanismos de información y consulta en las empresas y grupos de dimensión comunitaria de una mayor efectividad, ha introducido diversas novedades en el texto de la Ley 10/1997. Así, entre otras, ha incorporado una definición de “información” y ha revisado el concepto de “consulta”, en ambos casos con el fin de que el ejercicio de estos derechos se efectúe antes de la toma de decisiones por parte de las empresas de tal manera que la opinión de los representantes de los trabajadores pueda tener influencia real y efectiva. Asimismo, ha introducido una definición de lo que se entiende por cuestiones transnacionales, a efectos de delimitar el ejercicio de los derechos de información y consulta. Otros aspectos novedosos relevantes consisten en diversas previsiones de mejora de los derechos de los representantes de los trabajadores, entre otras en materia de formación relativa a su función representativa, de celebración de reuniones de seguimiento y preparatorias, o de asistencia y asesoramiento de expertos.

Con el objeto de modernizar y actualizar la legislación existente sobre el trabajo doméstico se aprobó el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. Habían transcurrido más de veinticinco años

*Reforma de la Ley
de los Comités de
empresa europeos*

*Reforma de la relación
laboral especial de los
empleados de hogar*

94. El Consejo Económico y Social emitió el Dictamen 13/2010 sobre el Anteproyecto que desembocó en la Ley 10/2011. El CES expresó una valoración globalmente positiva del Anteproyecto, sin perjuicio de las observaciones de detalle, al entender que se efectuaba una transposición correcta de la Directiva 2009/38/CE. Sobre el proceso de revisión de la Directiva 94/45, reguladora los Comités de empresa europeos, como consecuencia de los problemas detectados en el funcionamiento de estos mecanismos de información y consulta en relación con las decisiones empresariales de efectos transnacionales, puede verse el capítulo II.2 de la Memoria CES de 2004, 2008 y 2009.

desde la aprobación de la anterior norma reguladora, el Real Decreto 1424/1985, por lo que se había puesto de manifiesto la necesidad de su revisión con esos objetivos de actualización y de dignificación de dicha profesión. El objetivo principal de la reforma ha sido, así, profesionalizar y dignificar la prestación laboral de estos trabajadores, apuntando, en lo que resulte factible, hacia la convergencia regulatoria con la relación laboral común, teniendo en cuenta los principales rasgos diferenciadores de esta actividad laboral, como son el ámbito de la prestación de trabajo, el hogar familiar, y el vínculo de especial relación de confianza entre empleador y empleado. Se han introducido, por tanto, diversas y relevantes novedades, entre otras materias, en relación con la contratación, el salario, la jornada y la extinción de los contratos⁹⁵. Cambios a los que se han añadido los llevados a cabo en relación con la protección social de estos trabajadores, habiéndose procedido a su integración en un sistema especial dentro del Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), eliminando el antiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar, mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social⁹⁶.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

El cuarto año de duración de la crisis financiera y económica ha supuesto, de nuevo, un contexto de acentuada dificultad para el desarrollo de la negociación colectiva. Las tensiones y turbulencias derivadas de la crisis de la deuda, presentes durante todo el ejercicio, se acentuaron en la segunda mitad de 2011, abriéndose paso previsiones de freno en la recuperación de los países desarrollados que se han materializado en el tramo final del año. A esta evolución del entorno se ha unido, en el plano interno, la continuación de unas condiciones de restricción del crédito, de la inversión y del consumo que, junto con factores como el ajuste en las Administraciones públicas, propiciaron el freno en el último trimestre del año de la paulatina recuperación de la actividad económica que se había ido produciendo desde mediados de 2010. En esas condiciones de debilidad de la actividad económica, en 2011 se pasó de una desaceleración progresiva del ritmo de destrucción de empleo y de aumento del paro, en la primera mitad, a una acentuación en el segundo semestre.

Otra variable importante de contexto en el desarrollo de la negociación colectiva, la evolución de los precios, se mantuvo alta en media anual al situarse en el 3,2

95. El Real Decreto 1620/2011 fue objeto de una valoración negativa de las organizaciones empresariales, en trámite de consultas, dado que en su opinión se han ignorado en el mismo las realidades específicas y singulares de esta relación laboral especial, así como los aspectos sustanciales que distinguen la figura del empleador o cabeza de familia de la empresa.

96. En relación con dicha Ley, véase el capítulo III de esta Memoria.

por 100, frente al 1,8 por 100 registrado en 2010, y al valor negativo (-0,3 por 100) que registró en 2009, si bien siguió una trayectoria descendente desde mayo que la llevó a terminar el año en el 2,4 por 100 en tasa interanual. Dicha tasa se ha moderado con respecto al 3 por 100 que alcanzó en diciembre de 2010, pero no obstante ha sido todavía elevada, máxime si se tiene en cuenta la situación prácticamente estancada en que ha permanecido la actividad económica. La relevancia de ese dato estriba en que es el índice que se toma por la mayoría de los convenios colectivos que tienen incorporadas cláusulas de garantía salarial, y que en la negociación colectiva de 2011 se traduce, de nuevo, en una diferencia entre el incremento salarial inicialmente pactado y el final, como ocurriera en 2010, si bien en este la desviación fue mayor.

A lo largo de 2011 han tenido lugar, asimismo, determinados procesos que deben servir para completar adecuadamente una visión del contexto en el que se ha producido la negociación colectiva del año, y fundamentalmente dos a los que ya se ha hecho referencia en un apartado anterior: las intensas negociaciones que tuvieron lugar entre los meses de febrero y mayo para intentar alcanzar una reforma consensuada del marco de regulación de la negociación colectiva, que finalizaron sin acuerdo, y las negociaciones llevadas a cabo también por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con el objetivo de alcanzar un nuevo pacto para los próximos años, que desembocaron en la firma, el 25 de enero de 2012, del II AENC 2012, 2013 y 2014, ya comentado.

Entre otras consecuencias, la firma de este nuevo Acuerdo ha determinado que 2011 haya sido el último año de vigencia del primer AENC, cuyos criterios y recomendaciones son los que han de tenerse en cuenta, no obstante, a la hora de analizar los convenios colectivos del año. Cabe recordar, a este respecto, que el primer AENC se firmó en una situación extraordinaria de profunda crisis económica y de intensa destrucción de empleo. Las organizaciones firmantes, a la vista de los elementos de diagnóstico en que habían coincidido, apuntaban a la estabilidad de precios como elemento clave y a un compromiso de evolución contenida de salarios y de excedentes, buscando un reparto equilibrado de los esfuerzos entre los agentes económicos, con el fin último de contribuir a impulsar la actividad y el empleo⁹⁷. Con el propósito, pues, de orientar la negociación de los convenios colectivos, el AENC establecía una serie de criterios y recomendaciones en dos capítulos: el primero, relativo al empleo y la contratación, la formación y la clasificación profesional, y otra serie de materias; el segundo, relativo a los criterios en materia salarial, con el establecimiento, entre otros elementos, de referencias para determinar los incrementos salariales en cada año. Para 2011, los criterios del AENC establecían como referencia unos incrementos entre el 1 y el 2 por 100, señalando que dichos criterios debían ser objetivos y tener en consideración las realidades específicas de

97. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.2.3.

cada sector o empresa. También contenía criterios en relación con las cláusulas de revisión salarial y con las de inaplicación del régimen salarial, aspecto este que, no obstante, fue modificado en profundidad por la reforma laboral aprobada mediante el Real Decreto-ley 10/2010, posteriormente convertido en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

El actual ciclo de crisis y sus consecuencias en términos de caída de la actividad económica y de destrucción de empleo ha tenido efectos, asimismo, en el desarrollo

*Desarrollo de la
negociación colectiva
en los años de crisis*

de la negociación de los convenios colectivos de los últimos años. El deterioro de las variables económicas de las que depende en gran medida la negociación colectiva ha sido el contexto en el que ha tenido lugar un aumento de los conflictos derivados, sobre todo, de la

negociación de los incrementos salariales, lo que ha afectado tanto a los convenios colectivos de vigencia plurianual con la revisión salarial pactada para años sucesivos como a los convenios de nueva firma. La naturaleza y las causas de dichos conflictos han sido analizadas en las anteriores ediciones de esta Memoria y sus consecuencias en términos de retraso y enquistamiento de las negociaciones de los convenios han determinado la acción concertada de las organizaciones empresariales y sindicales para solucionar los problemas asociados a esta situación mediante la búsqueda de acuerdos y el recurso a los procedimientos extrajudiciales de solución de los conflictos⁹⁸.

La prolongación y la intensidad de la crisis, y la mencionada proyección de sus efectos sobre la negociación salarial de los convenios colectivos, ha llevado a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a continuar y profundizar en el diálogo bipartito orientado a propiciar la búsqueda de soluciones a los conflictos en las unidades de negociación en las que estaban pendientes de firmar los correspondientes convenios colectivos por diversas causas. Por ello, en el seno de la Comisión de Seguimiento del AENC 2010-2012 se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes de las cuatro organizaciones firmantes con el fin de analizar la situación de la negociación colectiva en general y, en particular, identificar los convenios colectivos de 2008, 2009 y 2010 cuya negociación estaba pendiente. Las conclusiones del grupo de trabajo reflejaron la existencia, a 30 de septiembre de 2011, de 404 unidades de negociación de ámbito sectorial, que afectan a 3,5 millones de trabajadores, en las que aún se debía avanzar para la consecución de un acuerdo, de las cuales 204, con casi 1,7 millones de trabajadores afectados, se encontraban en negociación. El resto de unidades negociales sin convenio cerrado correspondía a situaciones en las que estaba pendiente de constituir

98. La mencionada situación dio lugar a la firma, en noviembre de 2009, del documento conjunto “Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente de 2009”. Sobre los problemas de la negociación colectiva en 2009 y 2010 véanse las Memorias CES correspondientes a dichos años, respectivamente capítulo II.2.2 y II.2.3.

la comisión negociadora, o estaban pendientes de negociación, o con un conflicto judicializado⁹⁹.

A partir de un diagnóstico común acerca de la situación y los principales problemas de los procesos de negociación, las organizaciones empresariales y sindicales firmaron, el 28 de octubre de 2011, el documento conjunto “Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente”. Mediante dicho instrumento hacían una llamada para realizar el máximo esfuerzo con el fin de concluir la negociación colectiva pendiente, diferenciando los conflictos relativos a la revisión salarial pactada de los convenios en vigor, por una parte, de los producidos en torno a la negociación de los convenios nuevos pendientes de renovación, por otra, e instaban a las partes, sin menoscabo de su autonomía, a llegar a acuerdos, comprometiéndose a utilizar los medios más adecuados a tal fin con sus respectivas organizaciones.

Tras la adopción de ese instrumento para actuar sobre la negociación colectiva pendiente, las organizaciones sindicales y empresariales impulsoras constataron la firma en las semanas siguientes de otros 46 convenios colectivos, que afectan a 398.024 trabajadores, y la existencia de otros 10 convenios, que afectan a 86.195 trabajadores, en los que las partes estaban próximas a alcanzar un acuerdo. De esa manera, a 21 de diciembre de 2011, existían 348 unidades de negociación, que afectan a 3.024.258 trabajadores, en las que aún se debía avanzar en la negociación para la consecución de un acuerdo¹⁰⁰.

La cifra de convenios colectivos de 2011 registrados hasta marzo de 2012 fue de 2.831, que afectan a 789.200 empresas y a algo más de 7 millones de trabajadores (cuadro II-50). Con respecto a 2009, último año del que ya se dispone de datos completos de registro, dichas cifras suponen el 50 por 100 de los convenios registrados entonces, que afectan al 52 y al 61 por 100, respectivamente, de las empresas y de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva también en ese año. Estos porcentajes son sensiblemente menores que los que se dieron en 2010, comparando el mismo periodo con datos acumulados de registro, cuando la estadística de convenios colectivos reflejaba el 56 por 100 de los convenios, que afectaban al 73 y al 71 por 100, respectivamente, de las empresas y de los trabajadores.

Y curso de la negociación en 2011

99. CEOE, CEPYME, CCOO y UGT: “Informe de conclusiones de los trabajos del Grupo técnico de negociación colectiva pendiente”. 30 de septiembre de 2011. Dicha situación correspondía, en mayor medida, a los convenios de 2010 (251 convenios, que afectaban a 2,09 millones de trabajadores), seguido de 2009 (103 convenios, que afectaban a 864 miles de trabajadores) y de 2008 (50 convenios, que afectaban a 552 miles de trabajadores).

100. De ellas, 205 (1.637.977 trabajadores) correspondían a convenios con vigencia finalizada en 2010, 94 (837.785 trabajadores) a convenios con vigencia finalizada en 2009, y 49 (548.496 trabajadores) a convenios de 2008. CEOE, CEPYME, CCOO y UGT: “Balance de situación de la negociación colectiva pendiente tras el compromiso de actuación firmado el 28 de octubre de 2011”. Madrid, 21 de diciembre de 2011.

CUADRO II-50. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2001-2011

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2001	5.421	3,2	1.293,2	7,9	9.496,0	2,9
2002	5.462	0,8	1.302,3	0,7	9.696,5	2,1
2003	5.522	1,1	1.281,4	-1,6	9.995,0	3,1
2004	5.474	-0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
2005	5.775	5,5	1.314,0	2,5	10.755,6	5,5
2006	5.887	1,9	1.457,0	10,9	11.119,3	3,4
2007	6.016	2,2	1.413,7	-3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	-0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	-5,0	1.520,5	-5,3	11.557,8	-3,4
2010*	4.151		1.436,7		10.215,2	
2011*	2.831		789,2		7.048,6	

* Datos provisionales a marzo de 2012.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

El volumen de la negociación colectiva de 2011 registrada hasta el mes de marzo de 2012 es, asimismo, sensiblemente menor que el que arrojaban los convenios con efectos económicos en 2010 que habían sido registrados hasta el mes de marzo de 2011. En efecto, comparando con respecto a 2010, en 2011 hay 520 convenios menos registrados de los que había en aquel año para el mismo periodo acumulado de registro. De ellos, 352 corresponden a convenios de ámbito de empresa, aunque esto tan solo supone 21.620 trabajadores menos afectados, y 168 corresponden a convenios de ámbito superior a la empresa, que suponen 1,4 millones de trabajadores menos afectados.

En conjunto, las cifras de 2011 por comparación con 2010 suponen 388.800 empresas y algo más de 1,4 millones de trabajadores menos con la negociación colectiva cerrada que en igual periodo del año anterior. Y ello teniendo en cuenta, además, que 2010 no fue un año normal en el desarrollo de la negociación colectiva, como se ha mencionado.

Como ya ocurrió en 2010, y de ello se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria, las anteriores cifras denotan que el volumen de la negociación colectiva de 2011 que está pendiente de registrar, por diferentes causas, resulta sensiblemente superior al de otros años, circunstancia que ya apuntaban los datos de registro de convenios hasta el mes de diciembre en cada uno de los últimos años, y que presentaban en 2011 una situación muy similar, e incluso algo menos favorable, a la que se dio en 2010 (cuadro II-51)¹⁰¹. El dato más destacable, de nuevo, es el relativo a las revisiones de convenios de ámbito superior a la empresa con vigencia plurianual, que a diciembre de 2011 eran 87 menos y afectaban a alrededor de 1 millón de trabajadores menos que en 2010, año que, conviene recordar, a su vez presentaba unas cifras sensiblemente inferiores a 2009 y anteriores.

101. A diciembre de 2011, el Ministerio de Trabajo informaba de la existencia de 406 convenios con efectos económicos en 2011 que fueron firmados en años anteriores y cuya subida salarial para años sucesivos estaba referenciada al IPC previsto. Estos convenios, que afectaban a 785.963 trabajadores, quedaban pendientes de registrarse toda vez que las partes firmantes no habían ratificado expresamente la efectividad de la revisión de las condiciones salariales.

CUADRO II-51. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2007-2011

(Convenios registrados y trabajadores afectados a diciembre de cada año)

Año	Convenios colectivos revisados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2007	3.234	5.777.688	3.247	989.028	983	7.423.039
2008	3.092	7.069.048	2.262	646.692	830	6.422.356
2009	3.461	7.611.392	2.590	639.090	871	6.972.302
2010	2.099	6.070.563	1.486	318.547	613	5.752.016
2011	1.941	5.109.966	1.415	367.298	526	4.742.668

Año	Convenios colectivos firmados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2007	996	2.634.379	733	145.035	263	2.489.344
2008	981	1.732.686	765	202.667	216	1.530.019
2009	621	1.064.319	508	182.088	113	882.231
2010	605	1.022.529	451	144.600	154	877.929
2011	591	1.157.459	457	151.173	134	1.006.286

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Cabría apuntar, en atención a todo ello, que probablemente en 2011 han seguido produciéndose discrepancias en un buen número de unidades de negociación, fundamentalmente en torno a la determinación de los incrementos salariales, centradas sobre todo en las revisiones salariales de los convenios con vigencia plurianual de ámbito superior a la empresa, las cuales han venido registrándose, en el contexto de la crisis, ya en 2009 y 2010, como se ha dicho¹⁰². A este respecto, debe señalarse también que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en el citado “Compromiso de actuación entre CEOE y CEPYME, y CCOO y UGT sobre la negociación colectiva pendiente”, además de actuar en relación con las situaciones diagnosticadas en relación con los convenios de años anteriores, asimismo se obligaban a desarrollar las actuaciones que les soliciten las partes para contribuir a la resolución de los conflictos existentes en la negociación colectiva de 2011.

A la vista de lo anterior surgen algunas reflexiones. En primer lugar, de cara al futuro parece oportuno plantear la conveniencia de llevar a cabo un análisis con suficiente perspectiva del impacto y los efectos que el actual ciclo de crisis pueda acarrear sobre la negociación colectiva en aspectos como el volumen de la misma o su estructura, que puede además verse afectada por medidas de tipo institucional como algunas de las aprobadas en las últimas reformas laborales. Para ello habría de tenerse en cuenta, entre otras cosas, el comportamiento procíclico que ha venido mostrando la negociación colectiva,

102. Cabe recordar también que la autoridad laboral, desde enero de 2010, no procede automáticamente al registro de los convenios que tienen la revisión salarial pactada para años sucesivos, sino que exige que conste de forma incontrovertida el incremento salarial pactado.

que podría estar determinando en los años de la crisis un freno en la progresión en el número de unidades de negociación y en la cifra de trabajadores cubiertos con respecto a los años anteriores de expansión de la economía, como parecen mostrar los datos de 2009, que son ya definitivos¹⁰³.

En segundo lugar, el hecho de que falte aún un número importante de convenios colectivos de 2011 por cerrar y entrar en el cómputo estadístico de ese año, que representan un número significativo de empresas y de trabajadores, va más allá de la provisionalidad ordinaria que presentan los datos de registro en el periodo considerado en un año normal, lo que condiciona sustancialmente cualquier análisis comparativo de dicho año en relación con los anteriores, y debe tenerse en cuenta necesariamente en relación con los aspectos sobre contenidos negociales y de otro tipo que se abordan en los siguientes apartados.

Todo ello, sin perjuicio de hacer una llamada a la conveniencia de mejorar la información estadística acerca de la negociación colectiva (ECC), en un doble plano: por un lado, la necesidad de mejora de la recogida de información en la hoja estadística que sirve de base a la ECC, y especialmente en algunos aspectos clave como el número de trabajadores afectados por los convenios de ámbito superior a la empresa, datos de los que depende a la postre la fiabilidad de los análisis de variables agregadas que se ponderan por el número de trabajadores, como los incrementos salariales o la jornada media pactada; por otro lado, la necesidad de ampliar y mejorar la información que es capaz de proporcionar la ECC en aspectos cualitativos de las relaciones laborales que han sido objeto de modificaciones normativas y que, en todo caso, han sido materia de diálogo y negociación bipartita por parte de los agentes sociales, como por ejemplo en materia de flexibilidad interna.

2.3.2. Contenidos negociales recientes

Salarios

En 2011 se produjo un repunte del incremento salarial medio pactado en los convenios, hasta el 2,7 por 100¹⁰⁴, seis décimas superior al registrado el año anterior. En un contexto de moderado aumento de la actividad económica, elevada destrucción de empleo y crecimiento significativo del excedente empresarial, los precios, medidos por

103. Al respecto, sin embargo, cabe observar que, a tenor del citado “Informe de conclusiones de los trabajos del grupo técnico de negociación colectiva pendiente”, puede haber aún un porcentaje de convenios colectivos de ámbito sectorial con efectos económicos en 2009 pendientes de firmar, principalmente por conflictos relacionados con la negociación de los incrementos salariales, que afectan a un número significativo de trabajadores, convenios que no se verán reflejados en la estadística de 2009 al haberse cerrado ya el periodo de registro que se toma en consideración a efectos estadísticos para ese año.

104. Los datos se refieren a los convenios que, con efectos económicos en 2011, se registraron hasta el mes de marzo de 2012. Dado que el registro sigue recibiendo datos hasta 18 meses después de finalizado el año de efectos económicos, es decir junio de 2013, los datos deben tomarse con cierta precaución, maxime si se tienen en cuenta las cifras de convenios registrados en 2011, sensiblemente inferiores a las de años anteriores en las mismas fechas.

el incremento medio del IPC, aumentaron un 3,2 por 100, por encima de los salarios pactados, lo que se traduce en una pérdida de poder adquisitivo de los mismos del 0,5 por 100 (cuadro II-52).

Por otro lado, los aumentos de salarios efectivos promedio de la economía, ya se tome como indicador la remuneración media por asalariado a partir de la Contabilidad Nacional o el coste salarial promedio registrado por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, mostraron incrementos mucho menos pronunciados que los salarios pactados, registrándose en 2011, igual que sucediera en 2010, derivas salariales negativas (cuadro II-53).

CUADRO II-52. AUMENTOS REALES DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2011

(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (var. % anual)	Aumentos salariales reales pactados
2002	3,85	3,70	0,15
2003	3,68	3,00	0,68
2004	3,60	3,10	0,50
2005	4,04	0,50	3,54
2006	3,59	6,40	-2,81
2007	4,21	2,40	1,81
2008	3,60	4,10	-0,50
2009	2,24	-0,30	2,54
2010*	2,13	1,80	0,33
2011*	2,68	3,20	-0,52

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012. IPC en medias anuales.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-53. DERIVAS SALARIALES, 2002-2011

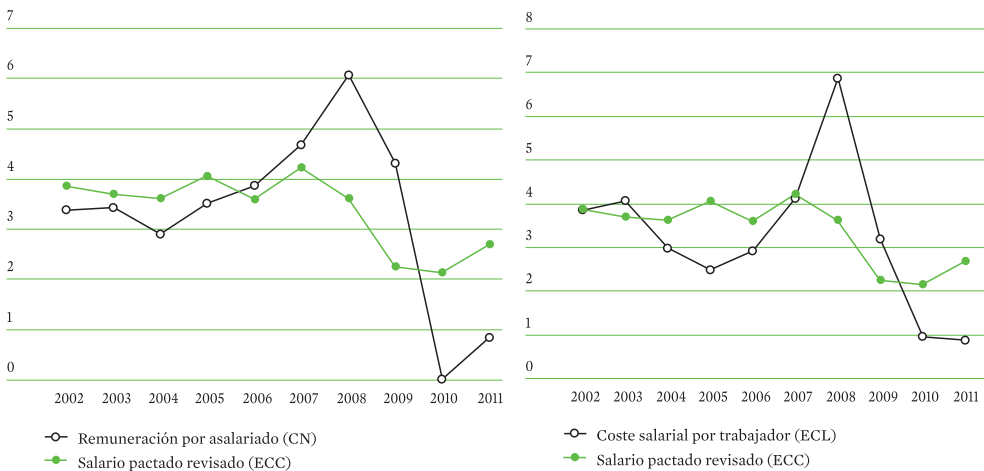
Años	Tasa de variación anual nominal			Puntos porcentuales	
	Remuneración media por asalariado (CN)	Coste salarial por trabajador (ECL)	Salario pactado revisado (ECC)	Deriva 1	Deriva 2
	A	B	C	A-C	B-C
2002	3,38	3,87	3,85	-0,47	0,02
2003	3,44	4,07	3,68	-0,24	0,39
2004	2,90	2,98	3,60	-0,70	-0,62
2005	3,51	2,48	4,04	-0,53	-1,56
2006	3,86	2,93	3,59	0,27	-0,66
2007	4,68	4,12	4,21	0,47	-0,09
2008	6,07	6,88	3,60	2,47	3,28
2009	4,31	3,19	2,24	2,07	0,95
2010*	0,01	0,95	2,13	-2,12	-1,18
2011*	0,84	0,88	2,68	-1,84	-1,80

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

La pobre trayectoria del salario medio efectivo de la economía en los dos últimos años, que explica el signo negativo del deslizamiento salarial, responde, fundamentalmente, al agotamiento del efecto de composición del empleo que habría llevado en los primeros dos años de crisis a un repunte muy significativo del mismo. Es decir, que en los años iniciales de crisis, la concentración de la destrucción de empleo en los segmentos, sectores y colectivos con remuneraciones inferiores a la media, fundamentalmente empleo temporal, impulsó al alza el salario promedio, mientras que los dos últimos años, la extensión de la dinámica de destrucción de empleo también a sectores y colectivos mejor remunerados, con un incremento de la tasa de temporalidad, ha hecho desaparecer el efecto composición, o incluso cambiarlo de signo, provocando el estancamiento del salario medio efectivo (gráfico II-22).

Otros factores que permitirían explicar las discrepancias entre la evolución de los salarios efectivos y pactados son que los primeros, a diferencia de los segundos, estarían captando, además del efecto nada desdeñable de la reducción de los salarios de los empleados públicos¹⁰⁵, las reducciones de jornada y de las horas

GRÁFICO II-22. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2011
(Tasas de variación anual)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos* e INE.

105. La rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que representan una quinta parte del total de asalariados, se hizo efectiva en junio de 2010 y, por tanto, desplegó sus efectos en 2010 y 2011.

extraordinarias, las caídas de algunos complementos salariales, así como la evolución de las remuneraciones salariales extra-convenio y el posible efecto de los descuelgues salariales.

Por otro lado, los datos salariales de la estadística de convenios colectivos revelan que en 2011, como sucediera en 2010, los incrementos salariales finalmente pactados fueron superiores a los incrementos iniciales (en tres décimas), debido a que el repunte de la inflación llevó a la aplicación de las cláusulas de salvaguarda, presentes en el 34 por 100 de los convenios y de la que se habrían beneficiado efectivamente el 38,6 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva¹⁰⁶.

Atendiendo a la vigencia temporal de los convenios, los aumentos salariales pactados en las revisiones de convenios plurianuales, que afectan al 72,5 por 100 de los trabajadores, fue del 3,0 por 100, muy superior a los incrementos pactados en los nuevos convenios, que se limitaron al 1,6 por 100. A su vez, entre estos últimos, el menor incremento salarial se dio en los de vigencia plurianual, los mayoritarios, que registraron un aumento salarial de tan solo el 1,5 por 100. Esta pauta de pactos salariales inferiores en los convenios renegociados o de nueva firma se inició en 2009, rompiendo la tendencia observada en el periodo de expansión económica, cuando la tónica era justamente la inversa. Esta dinámica, que recibió un notable impulso con la firma del I AENC, responde a la necesidad de ajustar los salarios en un contexto de deterioro grave de la situación económica de las empresas por falta de demanda y de crédito (cuadro II-54). La relativa mayor elasticidad de los convenios firmados en relación con los convenios revisados que se observa en la negociación colectiva en materia salarial en los últimos años apunta a que la tendencia a firmar, cada vez en mayor medida, convenios de vigencia plurianual, que en etapas de expansión económica presenta ventajas en términos de estabilidad para las unidades negociales, habría jugado como un factor inercial en periodos de crisis al dificultar la renegociación a corto plazo de las condiciones salariales para adaptarlas al nuevo escenario.

Atendiendo al ámbito funcional de los convenios, siguiendo la pauta de años anteriores, los salarios pactados a nivel de empresa, que cubren al 74 por 100 de los trabajadores, se moderaron más que en los convenios de otro ámbito. No obstante este resultado esconde un comportamiento muy dispar entre las empresas públicas y privadas. Mientras que en las privadas se pactó un crecimiento salarial del 2,5 por 100, solo ligeramente por debajo de los convenios de ámbito superior, en las empresas públicas los aumentos no llegaron ni al 1 por 100, destacando la congelación salarial en la Administración del Estado y de la Seguridad Social (cuadro II-55).

106. Aproximadamente la mitad de los trabajadores están cubiertos por convenios con cláusula de garantía salarial con efectos retroactivos, pero la revisión efectiva de los salarios en 2011 (con datos registrados hasta marzo de 2012), solo alcanza al 39 por 100.

CUADRO II-54. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2011

Ámbito y vigencia	Incremento inicial											Incremento final		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Total	3,17	3,29	3,13	3,60	2,25	1,48	2,35	4,04	3,59	4,21	3,60	2,24	2,13	2,68
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,49	2,45	1,59	2,62	4,02	3,57	3,94	3,49	2,44	2,30	2,98
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,79	1,71	1,16	1,44	4,07	3,64	4,54	3,79	1,70	1,61	1,64
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,35	2,51	1,13	1,60	4,31	3,53	5,09	3,35	2,53	1,98	2,14
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,87	1,55	1,16	1,40	4,00	3,67	4,42	3,87	1,55	1,53	1,52
Convenios de empresa	2,94	2,92	2,70	3,09	2,17	1,22	1,79	3,61	3,15	3,57	3,09	2,17	1,74	2,00
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	2,94	2,25	1,29	2,13	3,44	3,10	3,42	2,94	2,24	1,84	2,36
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,40	2,02	1,09	1,10	3,82	3,26	3,98	3,40	2,04	1,56	1,28
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,33	3,11	1,15	1,65	3,67	3,41	4,04	3,33	3,12	2,01	1,78
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,41	1,67	1,09	1,03	3,83	3,25	3,97	3,41	1,70	1,52	1,22
Convenios de otro ámbito	3,19	3,34	3,18	3,65	2,26	1,50	2,40	4,09	3,65	4,28	3,65	2,25	2,16	2,74
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,56	2,47	1,60	2,66	4,09	3,63	4,03	3,56	2,46	2,33	3,03
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,83	1,66	1,16	1,49	4,10	3,69	4,58	3,83	1,65	1,62	1,69
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,35	2,37	1,13	1,60	4,34	3,54	5,17	3,35	2,39	1,98	2,16
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,92	1,54	1,17	1,45	4,03	3,72	4,45	3,92	1,53	1,53	1,56

*Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012.
Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos.

CUADRO II-55. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2011

Ámbito funcional	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Convenios de empresa	3,61	3,15	3,57	3,09	2,17	1,74	2,00
Empresa privada	3,65	3,31	3,98	3,30	1,97	1,92	2,53
Empresa pública	3,20	2,82	3,30	2,93	2,80	1,71	0,76
AGE y Seg. Social	7,02	4,08	2,33	2,29	2,40	1,29	0,05
Adm. autonómica y local	2,23	2,28	2,45	2,47	2,50	0,55	0,32
Convenios de otro ámbito	4,09	3,65	4,28	3,65	2,25	2,16	2,74
Grupo de empresas	3,81	3,17	4,09	2,73	2,10	2,32	1,92
Sector local-comarcal	4,20	3,45	4,53	3,05	2,33	1,99	0,80
Sector provincial	4,19	3,80	4,51	3,88	2,43	2,15	2,84
Sector autonómico	3,59	3,30	3,52	4,43	2,22	1,80	2,69
Sector interautonómico	4,04	3,20	4,50	3,00	2,00	3,00	2,69
Sector nacional	4,09	3,48	4,09	3,01	1,93	2,27	2,62
Total	4,04	3,59	4,21	3,60	2,24	2,13	2,68

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En cualquier caso, los salarios medios pactados en 2011 presentaron una dispersión notable, como muestran los datos del incremento salarial por tramos de salario. Así, el 23 por 100 de los trabajadores cubiertos por convenio se vio afectado por incrementos salariales inferiores al 2 por 100, para el 45,3 por 100 se negociaron aumentos entre el 2 y el 3 por 100 y el resto se benefició de subidas superiores al 3 por 100 (cuadro II-56).

Por grandes sectores productivos, en todos se pactaron aumentos salariales superiores a los de 2010, destacando el caso de la Industria, que es el único en el que se registra un incremento superior a la media del 2,7 por 100. El menor aumento se dio en la construcción, hecho que, al igual que sucediera el año anterior, refleja la traslación a los salarios de la adversa coyuntura por la que atraviesa el sector, y contrasta con los importantes aumentos, siempre por encima del resto de los sectores, pactados en la etapa de expansión económica y, de manera inercial, también en los dos primeros años de crisis (cuadro II-57).

Por ramas de producción, atendiendo a las que concentran más de 100.000 trabajadores cubiertos por convenio, se pactaron incrementos salariales sensiblemente superiores a la media (2,7 por 100) en artes gráficas, fabricación de productos metálicos, transporte terrestre, publicidad y estudios de mercado, servicios a edificios y jardinería, asistencia en establecimientos residenciales y actividades deportivas y recreativas. Los aumentos salariales se situaron en torno a la media en la industria agroalimentaria, la industria de la madera, el comercio al por menor, y los servicios de comidas y bebidas. El resto de las ramas relevantes en términos de empleo registraron aumentos inferiores a la media, a saber, industria química, construcción de edificios, servicios financieros, actividades auxiliares a los servicios financieros y de seguros, y servicios técnicos de arquitectura e ingeniería.

CUADRO II-56. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR TRAMOS, 2011

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Número	% total	Número	% total	
Total convenios	2.831	100,0	789.215	100,0	7.048.584	100,0	2,68
< 1,00	560	19,8	18.376	2,3	356.911	5,1	0,05
1,00 - 1,49	111	3,9	15.799	2,0	256.088	3,6	1,04
1,50 - 1,99	116	4,1	175.364	22,2	1.009.807	14,3	1,55
2,00	103	3,6	29.107	3,7	415.711	5,9	2,00
2,01 - 2,50	538	19,0	161.280	20,4	1.679.881	23,8	2,37
2,51 - 3,00	643	22,7	150.295	19,0	1.095.785	15,5	2,91
3,01 - 3,50	321	11,3	95.371	12,1	846.883	12,0	3,35
3,51 - 4,00	244	8,6	64.824	8,2	431.618	6,1	3,80
> 4,00	195	6,9	78.799	10,0	955.900	13,6	4,74
Convenios empresa	2.084	100,0	2.084	100,0	567.899	100,0	2,00
< 1,00	533	25,6	533	25,6	158.993	28,0	-0,01
1,00 - 1,49	76	3,6	76	3,6	40.105	7,1	1,03
1,50 - 1,99	65	3,1	65	3,1	28.484	5,0	1,59
2,00	57	2,7	57	2,7	12.848	2,3	2,00
2,01 - 2,50	334	16,0	334	16,0	78.994	13,9	2,41
2,51 - 3,00	480	23,0	480	23,0	106.757	18,8	2,95
3,01 - 3,50	232	11,1	232	11,1	102.583	18,1	3,45
3,51 - 4,00	170	8,2	170	8,2	24.590	4,3	3,87
> 4,00	137	6,6	137	6,6	14.545	2,6	4,89
Convenios otro ámbito	747	100,0	787.131	100,0	6.480.685	100,0	2,74
< 1,00	27	3,6	17.843	2,3	197.918	3,1	0,11
1,00 - 1,49	35	4,7	15.723	2,0	215.983	3,3	1,04
1,50 - 1,99	51	6,8	175.299	22,3	981.323	15,1	1,54
2,00	46	6,2	29.050	3,7	402.863	6,2	2,00
2,01 - 2,50	204	27,3	160.946	20,4	1.600.887	24,7	2,37
2,51 - 3,00	163	21,8	149.815	19,0	989.028	15,3	2,91
3,01 - 3,50	89	11,9	95.139	12,1	744.300	11,5	3,34
3,51 - 4,00	74	9,9	64.654	8,2	407.028	6,3	3,79
> 4,00	58	7,8	78.662	10,0	941.355	14,5	4,74

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Cláusulas de los convenios colectivos en materia salarial

La regulación salarial es, junto con el tiempo de trabajo, una de las materias tradicionales de la negociación colectiva desde su origen. Los convenios colectivos contienen generalmente un amplio tratamiento en materia salarial, incluyendo, entre otros aspectos, la ordenación de la estructura salarial, cláusulas de revisión y garantía, así como otras relativas a la inaplicación salarial, conocidas como cláusulas de descuelgue, estas últimas en la negociación colectiva de sector, que han perdido importancia tras haber sido objeto de una

CUADRO II-57. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2003-2011

Año	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	3,50	3,70	3,20	4,70	3,30
2004	3,00	3,70	2,90	3,40	2,90
2005	3,17	3,74	3,04	2,91	3,20
2006	3,29	3,94	3,29	2,98	3,26
2007	3,14	3,98	3,07	3,59	2,97
2008	3,60	3,96	3,39	3,62	3,64
2009	2,25	2,06	2,16	3,49	2,07
2010*	1,48	1,38	1,29	1,50	1,58
2011*	2,35	2,45	2,60	1,52	2,45
Revisado					
2003	3,70	3,80	3,50	4,80	3,50
2004	3,60	4,00	3,60	4,40	3,40
2005	4,04	4,24	4,09	4,51	3,89
2006	3,60	4,10	3,70	3,60	3,50
2007	4,21	4,60	4,27	5,60	3,84
2008	3,60	3,95	3,39	3,62	3,64
2009	2,24	1,92	2,15	3,49	2,06
2010*	2,13	2,19	2,29	1,60	2,18
2011*	2,68	2,62	2,97	2,29	2,64

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2012.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

profunda reforma en 2010 que impulsó su desaparición como contenido mínimo de los convenios sectoriales.

Considerando los datos de 2009, que son ya definitivos, de la Estadística de Convenios Colectivos, se observa que menos de la mitad de los convenios, el 42 por 100, recogía cláusulas de revisión por garantía salarial, cláusulas que afectaban sin embargo al 59 por 100 de los trabajadores. La presencia de estas cláusulas parece verse algo reducida en los dos años siguientes, 2010 y 2011 (cuadro II-58), si bien el carácter provisional de los datos de esos años, especialmente los relativos a 2011, impide extraer conclusiones definitivas.

También en 2009 el 81,1 por 100 de los convenios, que afectaban a un 79,8 por 100 de trabajadores, incluía en su redacción aspectos referidos a la ordenación de la estructura salarial. Con idénticas cautelas aconsejadas por la provisionalidad de los datos, parece que la presencia de este tipo de cláusulas habría aumentado en 2010 y 2011. Como parece lógico pensar, su presencia es más acentuada en los convenios de empresa que en los de otros ámbitos, siendo en todo caso muy intensa en ambos.

Si analizamos la regulación convencional de la inaplicación del régimen salarial, se observa que en 2009 el 52 por 100 de los convenios de ámbito sectorial recogía

cláusulas de este tipo y que dichos convenios afectaban al 74,8 por 100 de los trabajadores. Con los datos disponibles, parece que su número habría aumentado en los dos últimos años a pesar del cambio del régimen jurídico del descuelgue con la eliminación de la obligatoriedad de incluir este tipo de cláusulas en los convenios sectoriales, efectuado por la reforma laboral que se aprobó en 2010.

La flexibilidad salarial ha sido una de las materias más visibles en la negociación colectiva de los últimos años, siendo objeto de una atención creciente dentro de los convenios colectivos. La modificación de la estructura salarial, mediante la incorporación gradual de una mayor importancia relativa de componentes variables, ha visto acentuada su incorporación en el último periodo de la crisis.

*La flexibilidad salarial
en los convenios
colectivos*

En la negociación colectiva reciente se observa la introducción paulatina de cláusulas sobre componentes variables de los salarios, que persiguen una mayor correspondencia entre las percepciones del trabajador y la productividad, o un incremento de la correlación de los salarios con los resultados empresariales, así como una tendencia a la disminución de conceptos clásicos de retribución fija, como son los complementos salariales tradicionales de carácter personal o de puesto; de ellos, quizás el ejemplo más significativo es el relativo a la progresiva eliminación del complemento por antigüedad.

La información disponible sobre el contenido de los convenios colectivos con relación a la estructura salarial y los aspectos de flexibilidad, con base en la Estadística de Convenios Colectivos, es relativamente escasa, al recoger un limitado número de aspectos que, además, ha visto variada su composición respecto a la serie temporal anterior, y que, al no resultar homogénea, impide hacer análisis comparativos con el anterior periodo de expansión económica. La relevancia del tratamiento convencional de estas materias aconsejaría mejorar y reforzar la información estadística disponible, enriqueciendo sus contenidos y dotándola de estabilidad y continuidad.

Los datos estadísticos muestran que en 2009, único año del que disponemos de datos definitivos, el 56,4 por 100 de los convenios colectivos incluían complementos relacionados con la cantidad o calidad del trabajo, afectando a más de la mitad de los trabajadores. En 2010, cuyos datos están próximos a ser definitivos, se observa sin embargo una disminución de la presencia de estas cláusulas aunque se mantiene el porcentaje de trabajadores afectados. Sería, por lo tanto, necesario esperar a una mayor definición de los datos de 2011 para poder observar y valorar en qué sentido se decanta una posible tendencia en esta materia (cuadro II-58).

Si diferenciamos ámbitos negociales, se observa que la incidencia de este tipo de cláusulas es mucho mayor en el nivel negocial empresarial. En 2009 el 60,9 por 100 de los convenios de empresa regulaban este tipo de complementos, afectando al 70,5 por 100 de los trabajadores. Estos porcentajes en los convenios de otro ámbito se limitan a 42,4 y 49,2 por 100, respectivamente.

CUADRO II-58. CLÁUSULAS DE RETRIBUCIÓN SALARIAL SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2009-2011

(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Cláusulas salariales	Convenios			Trabajadores		
	2009	2010*	2011*	2009	2010*	2011*
Total convenios						
Cláusula de revisión por garantía salarial	42,05	32,33	33,73	59,05	46,67	50,84
Estructura salarial	81,14	82,32	84,81	79,84	83,47	89,04
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	56,44	53,31	49,35	51,24	51,48	45,18
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	12,69	12,38	12,43	7,95	8,77	10,51
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	46,41	47,87	50,05	58,25	61,78	66,04
Convenios de empresa						
Cláusula de revisión por garantía salarial	38,40	26,50	29,37	45,15	33,25	25,10
Estructura salarial	83,81	85,14	87,62	88,15	88,33	92,99
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	60,88	58,57	54,22	70,53	66,58	72,43
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	14,11	14,12	14,44	21,47	33,29	34,08
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	45,82	46,80	49,23	46,66	52,59	65,10
Convenios de otro ámbito						
Cláusula de revisión por garantía salarial	53,59	47,18	45,92	60,53	47,68	53,09
Estructura salarial	72,69	75,13	76,97	78,96	83,10	88,70
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	42,39	39,91	35,74	49,18	50,34	42,79
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	8,20	7,95	6,83	6,51	6,92	8,44
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	48,24	50,60	52,34	59,48	62,48	66,12
Inaplicación del régimen salarial	52,05	53,50	55,69	74,78	75,30	78,72
Cláusula de salario mínimo de convenio en el sector	18,81	21,62	21,69	30,35	34,89	39,90

* Datos provisionales a marzo de 2012. Los datos de 2010 son casi definitivos.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Los complementos que relacionan el salario con la situación y los resultados de la empresa se encontraban presentes, en 2009, en el 12,7 por 100 de los convenios colectivos con efectos económicos en ese año, los cuales afectaban a casi un 8 por 100 de los trabajadores. La proporción de este tipo de complementos parece mantenerse con relación a 2010, mientras parece aumentar el número de trabajadores afectados, pero de

nuevo sería necesario contar con la mayor perspectiva temporal que proporcionará el conocimiento de los datos definitivos de 2011 al menos.

En la comparativa entre convenios de empresa y de otro ámbito encontramos el mismo patrón observado en las cláusulas de cantidad o calidad. Así, en 2009, el número de convenios que recogían complementos relacionados con situación o beneficios es superior en los primeros, 14,1 por 100, que en los segundos, 8,2 por 100, diferencia que es bastante mayor en cuanto a la proporción de trabajadores afectados.

Por otra parte, en el estudio del grupo de convenios colectivos seleccionados¹⁰⁷, en relación con las cláusulas que introducen aspectos variables en la estructura salarial, destacan las relativas a la cantidad y calidad del trabajo, y en concreto las que ponen en relación las percepciones salariales y el rendimiento. Se configuran una serie de pluses que bonifican el mayor rendimiento del trabajador individualmente o de un grupo de trabajadores, o bien, la consecución de ciertos objetivos, ya sean individuales o colectivos. Este primer tipo de primas incorpora el problema clásico de la medición de la productividad que ha sido solucionado, por alguno de los convenios analizados, acudiendo a sistemas de medición del rendimiento estándar que incentivan a aquellos trabajadores que sobrepasan un mínimo.¹⁰⁸ Alrededor de la tercera parte de los convenios de empresa estudiados recogen complementos de este tipo, siendo esta proporción sensiblemente superior en los de ámbito sectorial, que llegan a cerca de la mitad.

Para la interpretación y vigilancia de la determinación de esta prima algunos convenios incorporan en sus textos la creación de una comisión paritaria de productividad¹⁰⁹. A estas comisiones, donde participarán los representantes de los trabajadores, se les remitirá información detallada de los elementos o magnitudes que conforman estos componentes del salario.

En la estructura salarial actual no solo se introducen complementos variables que miden la productividad del trabajador, aquellos que relacionan producto por unidad de trabajo, sino que también se observa una tendencia a la inclusión de pluses vinculados a los resultados de la empresa, es decir, ligados al beneficio real obtenido por esta. En los convenios de empresa analizados se observa que, aproximadamente uno de cada cinco, recoge conceptos retributivos que ponen en relación las percepciones de los trabajadores con los resultados empresariales. La configuración de estas cláusulas es variada, relacionando cada compañía dichos pluses con conceptos distintos,

107. Véase el listado de la muestra de convenios en Anexo a este capítulo.

108. Véase convenio colectivo de Teka Sanitary Systems, S.A. que utiliza el sistema Bedaux, el más utilizado en los convenios estudiados; convenio colectivo de Nexans Iberia, S.L. que desarrolla un sistema de incentivo global en base a la medición del sistema MTM; convenio colectivo estatal del comercio al por mayor e importaciones de productos químicos industriales, droguería, perfumería y afines que define el incentivo utilizando el sistema centesimal aunque deja a la empresa la elección.

109. Véanse, entre otros varios, el convenio colectivo de Alstom Transporte, S.A.

ya sea beneficio antes de impuestos, resultado de explotación o volumen de ventas¹¹⁰, y afectando a los trabajadores de múltiples maneras, ya sea la totalidad de ellos o por grupos, puestos o secciones¹¹¹. Si a este tipo de cláusulas le sumamos aquellas que incentivan el rendimiento o el cumplimiento de objetivos por parte de los trabajadores, los convenios de empresa que recogen este tipo de complementos variables se eleva a cerca de la mitad.

En algunos de los convenios estudiados se observa la incorporación de una pluralidad de fórmulas de complemento variable tanto en función de la productividad del trabajador, integrando varios tipos de pluses tanto por objetivos o rendimiento individual o colectivo, como otros que ponen en relación trabajo y resultado empresarial¹¹², aumentando así el porcentaje del salario que se configura de manera variable.

En los convenios colectivos de sector, aunque se recoge la necesidad de vincular los conceptos retributivos a la productividad, plasmando principios genéricos al respecto, no es frecuente la regulación específica de cláusulas que relacionen salarios con resultado empresarial, lo que se deja generalmente al desarrollo de los convenios de empresa.

También se aprecia un número relevante de convenios que recogen pluses de asistencia, actividad o puntualidad¹¹³. En los datos de la Estadística de Convenios Colectivos de 2008, último año del que se ofrecen datos referidos a este tipo de incentivos¹¹⁴, se puede observar que los mismos venían recogidos en el 26 por 100 de los convenios, afectando al 19,8 por 100 de los trabajadores¹¹⁵.

Del conjunto de convenios seleccionados y analizados, este tipo de complementos aparece también en una cuarta parte, siendo su incidencia menor en los de sector estatales. Sin embargo, suponen un porcentaje mayor en los autonómicos y provinciales, alrededor de la mitad y una tercera parte, respectivamente. De las cláusulas estudiadas, casi todas priman la asistencia o puntualidad de forma individual pero se han encontrado casos que también incentivan la colectiva, estableciendo sistemas de

110. Entre los convenios que incorporan este tipo de cláusulas señalar los convenios colectivos de Vidriería y Cristalería de Lamiaco, S.A. que liga la prima variable con los resultados ordinarios de explotación; Decathlon España, S.A. que regula primas en función de ventas para algunos de sus trabajadores y a su vez incorpora un plus en función del resultado bruto de explotación; o Europcar Ibérica, S.A., que desarrolla un incentivo en función del beneficio obtenido antes de intereses e impuestos.
111. Véase, entre otros, convenio colectivo de Alcoa Transformación de Productos, S.L.
112. Véase, entre otros, el convenio colectivo de John Deere Ibérica, S.A.
113. Véanse, entre otros, el V convenio sectorial estatal de la Construcción y el convenio sectorial de la construcción de la Comunidad de Madrid.
114. Debido a un cambio en la información que se proporciona de la Estadística de Convenios Colectivos, los datos disponibles a partir de 2009 no recogen este tipo de incentivos de forma desglosada.
115. En el ámbito empresarial este porcentaje aumentaba al 28 por 100 en el número de convenios y al 32,9 por 100 en los trabajadores afectados, siendo ligeramente menor en los convenios de otro ámbito, 21 y 18,4 por 100, respectivamente.

incentivos mixtos que gratifican tanto al trabajador de forma particular como a grupos, secciones, cadenas o departamentos de la empresa¹¹⁶.

Por último, entre los complementos que han visto su importancia disminuida resulta reseñable la progresiva desaparición de aquellos referidos a la antigüedad del trabajador y, en general, los que incentivan la vinculación de este con la empresa sobre la base de un único criterio temporal. Dentro de la muestra de convenios evaluada encontramos convenios que ya no incluyen este concepto tradicional y otros que, aun reconociéndolo en sus textos, especifican su supresión¹¹⁷ o proceden a integrarlo con otros complementos personales.

Tiempo de trabajo

En los 2.831 convenios colectivos con efectos económicos en 2011 registrados hasta el mes de marzo de 2012 se había pactado de media una jornada anual de 1.756,1 horas (equivalentes a 38,4 horas a la semana), 3,7 horas menos que las 1.752,4 de los convenios de 2010 registrados en el mismo periodo. Por ámbitos de la negociación, en los 2.084 convenios de empresa con efectos económicos en 2011, siempre referidos al mismo periodo de registro (hasta marzo de 2012), se había pactado de media una jornada anual de 1.705 horas, 1,9 menos que en los convenios de 2010, mientras que en los de ámbito superior la jornada pactada anual había sido de 1.760,6 horas, 4,8 menos que en los convenios de 2010. Estas cifras, sin embargo, probablemente experimentarán variaciones (más pronunciadas en lo que respecta a 2011) a medida que se vaya completando el volumen de convenios registrados para esos años, ya que persiste una provisionalidad muy acusada en los datos, como se ha comentado.

La jornada anual pactada media esconde, sin embargo, una distribución de los convenios y de los trabajadores muy variada entre distintos tramos de duración de jornada, distribución que ha ido cambiando a lo largo de los últimos años (cuadro II-59). En los años anteriores a la crisis se observaba una tendencia al aumento de la proporción de trabajadores afectados por duraciones cortas. Así, entre 2001 y 2007 disminuyó en 7 puntos, desde un 53,6 por 100 a un 46,6 por 100, el porcentaje de trabajadores afectados por el tramo entre 1.759 y 1.803 horas anuales (equivalentes a 38,5 y 39,5 horas semanales), el tramo central, que agrupa a la mayoría de trabajadores. Al mismo tiempo, en ese mismo periodo, disminuyó la proporción de trabajadores afectados por duraciones de más de 1.804 horas anuales (equivalentes a 39,5 horas semanales) y aumentó significativamente la de los afectados por jornadas más cortas.

116. Véase convenio colectivo de Compañía Española de Petróleos, S.A. En este caso se desarrolla una prima colectiva de carácter subsidiario que prima al trabajador que, sin haber conseguido la prima individual, se encuentre dentro de un grupo de trabajadores que han cumplido el objetivo colectivo.

117. Véase, como ejemplo de supresión, el convenio colectivo de Kraft Foods España Comercial, S.L. y el convenio colectivo de la empresa Yesos, Escayolas y Derivados, S.A.

CUADRO II-59. JORNADA PACTADA POR TRAMOS, 2001-2011

(Distribución porcentual de convenios y trabajadores por tramos de jornada)

	Tramos de jornada pactada					
	Total	Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826
2001						
Convenios	5.421	24,0	19,4	31,5	8,4	16,7
Trabajadores	9.495.978	12,2	16,3	53,6	9,0	8,9
Jornada media anual	1.758,7	1.587,7	1.745,9	1.781,2	1.812,5	1.826,0
2007						
Convenios	6.016	35,0	21,9	26,7	5,0	11,4
Trabajadores	11.606.469	16,4	26,2	46,6	5,0	5,8
Jornada media anual	1.748,3	1.615,8	1.744,7	1.780,2	1.814,2	1.826,0
2009						
Convenios	5.689	35,3	22,7	26,3	5,3	10,4
Trabajadores	11.557.800	14,0	28,1	48,9	4,2	4,8
Jornada media anual	1.751,0	1.619,8	1.742,7	1.780,3	1.814,0	1.826,0
2010*						
Convenios	4.151	33,9	23,2	27,3	5,2	10,4
Trabajadores	10.215.241	11,5	33,2	45,4	4,8	5,0
Jornada media anual	1.752,4	1.612,3	1.743,0	1.780,6	1.811,7	1.826,0
2011*						
Convenios	2.831	36,0	22,2	26,7	5,1	10,0
Trabajadores	7.048.584	11,1	35,6	47,2	1,9	4,2
Jornada media anual	1.756,1	1.657,6	1.742,2	1.781,3	1.814,7	1.826,0

* Convenios colectivos registrados hasta marzo de 2012.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

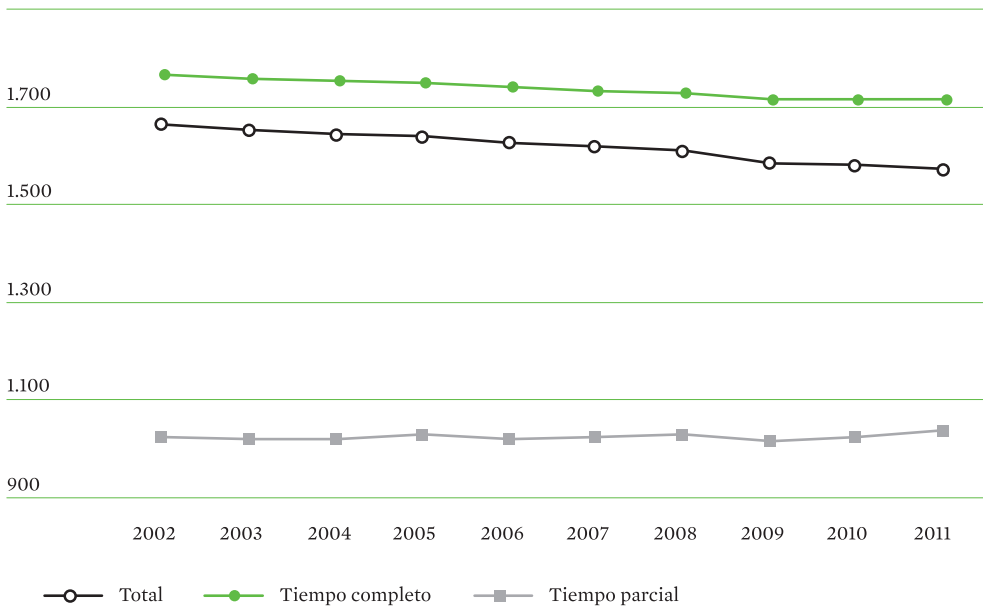
Es pronto para hacer un balance de la evolución de esta variable, la jornada pactada por tramos, durante la crisis, dada la provisionalidad de los datos correspondientes a los dos últimos años, sobre todo a 2011. En 2009, con datos definitivos, fue posible observar un aumento de la proporción de trabajadores situados en el tramo central, de 1.759 a 1.803 horas, y en el inmediatamente anterior, de 1.712 a 1.758 horas, en ambos casos de 2 puntos porcentuales. Estos tramos, sumados, agrupaban al 77 por 100 de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos en ese año. Por el contrario, disminuyó en 2,4 puntos la proporción de trabajadores afectados por el tramo correspondiente a las jornadas más cortas, que suponía el 14 por 100 de los trabajadores, y es verdad que disminuyó también la proporción de los trabajadores afectados por los tramos de jornadas más largas, si bien estos representaban conjuntamente el 9 por 100 del total. Habría que esperar al menos a los datos definitivos de 2010 para valorar en qué medida pudiera estar produciéndose algún tipo de corrección o freno a la tendencia señalada en los años anteriores a la crisis.

La jornada media efectiva (JME), que permite completar una mejor aproximación a la duración del tiempo de trabajo en los sectores y empresas, y que proporciona la

Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL) del MEYSS¹¹⁸, fue de 1.572,4 horas por trabajador y año, resultado de una jornada media efectiva a tiempo completo de 1.715,1 horas, 2,4 horas menos que en 2010, y una jornada a tiempo parcial de 1.038,4 horas, 10,2 más que en el año anterior. Esta última, la jornada de los trabajadores a tiempo parcial, representó en media un 60,5 por 100 de la realizada por los trabajadores a tiempo completo. De esta forma, la JME se redujo en 2011 en 7 horas, similar a la reducción que tuvo lugar en 2010 (6 horas), y continuando por tanto la tendencia a la disminución de los años anteriores, si bien a un ritmo algo menor, que en el último decenio ha supuesto una reducción acumulada de 92,5 horas (gráfico II-23).

GRÁFICO II-23. JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TIPOS, 2002-2011

(Horas por trabajador y año)



Fuente: MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

La disminución, un año más, de la JME vino dada fundamentalmente por un nuevo descenso de las horas extraordinarias realizadas, 1,7 millones de horas menos que el año anterior. Esta disminución se ha sumado a las que tuvieron lugar en los tres años anteriores, mostrando un perfil procíclico acorde con el contexto de crisis y de baja actividad, si bien dicha disminución tiende a ser menor (gráfico II-24). Con todo, el

118. La jornada media efectiva que mide la ECL se define como la jornada media pactada más las horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas por diferentes motivos, en los sectores de la industria, construcción y servicios, excluyendo la agricultura y la Administración pública. Los datos que se consignan aquí, referidos a una jornada anual, son la suma de los datos parciales de cada trimestre, que es la periodicidad que tiene la encuesta.

GRÁFICO II-24. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, 2002-2011
(Millones)



Fuente: MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

trabajo en horas extras en el año de referencia fue de 43,3 millones de horas, una tercera parte menos que en 2007. Por el contrario, el número medio por trabajador de horas no trabajadas por diversos motivos, 239,4 horas, se mantuvo prácticamente igual que en el año anterior.

Por sectores, tomando únicamente la jornada media efectiva a tiempo completo, aumentó levemente la jornada en la industria (1,5 horas), sumándose al mayor incremento que tuvo lugar en 2010. Este, no obstante, se produjo después de una pronunciada disminución en 2009, consecuencia probablemente de la disminución en ese año de las horas extraordinarias realizadas. En el sector de la construcción disminuyó, por el contrario, el número de horas realizadas al año por trabajador en casi 8 horas, continuando la senda de reducción de la jornada efectiva, más acusada en el periodo de la crisis como resultado en parte de la reducción de la jornada pactada, siendo la actividad que acumula un mayor descenso de la jornada efectiva por trabajador en los últimos 10 años (63,4 horas menos entre 2002 y 2011). Por último, en el sector servicios disminuyó la jornada efectiva en 1,8 horas con relación a 2010, situándose como el segundo que acumula una mayor reducción de las horas efectivas de trabajo en los últimos 10 años (-51,7 horas), por detrás de la construcción.

En estrecha relación con los aspectos cuantitativos de la duración de la jornada, la negociación colectiva de los últimos años ha venido poniendo de relieve la importancia de otros aspectos de carácter cualitativo relacionados con la ordenación y la distribución del tiempo de trabajo, uno de los objetivos de los sucesivos Acuerdos sobre negociación colectiva.

Ordenación del tiempo de trabajo

La ordenación flexible del tiempo de trabajo es un instrumento que permite una mejor adaptación a las oscilaciones de la demanda, impulsar la productividad y una mejor eficiencia en la utilización de instalaciones y maquinaria. Al mismo tiempo puede favorecer mejores posibilidades de conciliación de la vida laboral y personal.

El elemento dinamizador de la organización de la jornada de trabajo más utilizado por los convenios colectivos es la fijación de la jornada en cómputo anual. Un número importante de convenios colectivos recoge la duración de la jornada ordinaria de trabajo en estos términos, aunque se mantiene en algunos la referencia a unidades de tiempo inferiores de manera complementaria, lo que limita la flexibilidad en el tiempo de trabajo. Esta fórmula de ordenación del tiempo de trabajo no es homogénea en los convenios colectivos, presentando una variedad de regulaciones que hacen de esta materia una de las más desarrolladas en términos de flexibilidad interna. Así, en ocasiones los convenios recogen únicamente este cómputo anual sin definir el reparto horario mientras que en otras aparecen instrumentos más elaborados de distribución irregular de la jornada durante el año.

Precisamente por la posibilidad de introducir, con la anualización de la jornada, aspectos de distribución flexible, se han ido introduciendo cláusulas convencionales

que establecen la no homogeneidad en la ordenación del tiempo de trabajo. Considerando los datos ofrecidos por la Estadística de Convenios Colectivos, se observa que en el año 2009, último año del que se tienen datos definitivos, un 28,9 por 100 de los convenios recogía cláusulas de distribución irregular de la jornada, afectando a casi la mitad de los trabajadores, un 47,7 por 100 (cuadro II-60).

Si se toman los porcentajes, ya casi definitivos, de 2010, 30,1 y 52,7 por 100 respectivamente, se puede afirmar que se confirma la tendencia observada en años anteriores de aumento del número de este tipo de cláusulas y de trabajadores afectados. Este crecimiento parece también producirse en 2011 aunque la provisionalidad de los datos impide formular conclusiones en términos de continuidad de esa tendencia. Es necesario señalar en relación con los datos relativos a 2011 aportados por la estadística que la provisionalidad es más acusada en este año de referencia por el mayor retraso relativo que se observa en la negociación colectiva registrada.

La inclusión de este tipo de cláusulas de flexibilidad es más frecuente en los convenios de otro ámbito, 30,4 por 100 en 2009, que en los de empresa, 28,4 por 100, aunque su impacto en número de trabajadores es prácticamente idéntico.

Otra de las razones que pueden justificar la progresiva introducción de cláusulas que permiten la ordenación flexible de la jornada es su utilización como alternativa a las horas extraordinarias. La eliminación o reducción de las horas extraordinarias puede servir a objetivos de fomento de empleo, como se refleja en bastantes convenios colectivos.

Según la Estadística de Convenios Colectivos, las cláusulas que determinan la eliminación de las horas extraordinarias se han mantenido en cifras muy estables en los últimos años. Atendiendo a los datos de 2009, ya definitivos, el 9,6 por 100 de los convenios recogía la supresión de estas horas, convenios que afectaban al 14 por 100 de los trabajadores. Por ámbito funcional, destaca una mayor presencia de este tipo de contenido negocial en los convenios sectoriales y una significativa disminución del porcentaje de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas a nivel empresarial, coincidiendo con el periodo de crisis¹¹⁹ (cuadro II-60).

Para establecer un panorama claro de la distribución del tiempo de trabajo es necesario determinar la forma de retribución de las horas extraordinarias, si esta se efectúa en forma dineraria o si se opta por la compensación con tiempos equivalentes de descanso retribuido. Como se infiere de los datos disponibles parece que la opción mayoritaria es la de su abono dinerario ya que el 63,4 por 100 de los convenios de 2009 incluía esta fórmula, mientras que solo el 46,9 por 100 disponía su compensación con descanso, afectando a porcentajes muy similares de trabajadores. Esta opción retributiva parece ser la escogida tanto en los convenios de empresa como en los de otro ámbito.

119. Se observa un descenso pronunciado de trabajadores con los datos definitivos disponibles, variando este porcentaje de más de un 12 por 100 en 2008 a menos de un 6 por 100 en 2009. La disminución parece confirmarse a la luz de los datos de 2010 y 2011 aunque estos no son definitivos.

CUADRO II-60. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2006-2011.
(En porcentaje)

	Convenios						Trabajadores	
	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2006	2011*
Cláusulas sobre jornada de trabajo								
Total convenios	27,0	28,2	28,58	28,86	30,11	31,30	46,5	52,83
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	7,4	7,9	8,05	8,24	9,03	8,76	16,6	18,94
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	14,6	15,0	15,98	15,82	14,96	13,35	18,1	20,26
Acumulación del descanso de "día y medio" en periodos de catorce días	11,4	17,9	23,83	27,63	31,10	34,93	10,5	23,94
Régimen de trabajo a turnos	9,5	9,9	9,55	9,60	9,95	10,49	13,5	17,86
Eliminación de horas extraordinarias	60,3	61,6	62,02	63,42	64,59	65,35	54,8	68,07
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	44,2	45,8	46,37	46,88	47,02	49,56	42,2	55,08
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso								
Convenios de empresa								
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	26,8	27,7	28,09	28,38	28,95	30,61	47,0	49,31
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	6,9	7,5	7,56	7,89	8,79	8,30	16,8	11,30
Acumulación del descanso de "día y medio" en periodos de catorce días	15,0	15,5	16,50	16,24	15,57	13,82	30,3	30,56
Régimen de trabajo a turnos	13,0	20,0	27,36	31,62	36,70	40,45	26,2	45,93
Eliminación de horas extraordinarias	8,9	9,0	8,66	8,72	8,99	9,74	13,9	6,64
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	62,8	63,6	63,76	64,72	65,98	66,22	61,2	67,32
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso	47,7	49,2	49,44	49,97	50,42	53,31	57,3	64,94
Convenios de otro ámbito								
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	27,6	29,8	30,11	30,38	33,08	33,20	46,5	53,14
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	9,0	9,4	9,60	9,37	9,66	10,04	16,6	19,61
Acumulación del descanso de "día y medio" en periodos de catorce días	13,4	13,5	14,36	14,49	13,42	12,05	16,6	19,35
Régimen de trabajo a turnos	6,5	11,1	12,78	15,01	16,84	19,54	8,6	22,01
Eliminación de horas extraordinarias	11,5	12,5	12,36	12,37	12,39	12,58	13,4	18,84
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	52,5	54,9	56,56	59,30	61,03	62,92	54,0	68,13
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso	33,3	35,0	36,74	37,12	38,38	39,09	40,3	54,22

* Datos provisionales a marzo de 2012. Los datos de 2010 son casi definitivos.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Es necesario especificar que según la metodología utilizada por el MEYSS en la elaboración de la estadística, la existencia de una determinada cláusula no excluye la existencia de otra, por lo que, en las cifras se pueden dar, solapadamente, varias cláusulas para un mismo convenio. Esto puede suponer que en muchos de los convenios colectivos registrados se den ambas posibilidades de compensación, permitiendo bien a la empresa o bien al trabajador decidir entre la remuneración dineraria o el descanso compensatorio.

En la muestra de convenios analizada se observa que la práctica totalidad de estos establece la jornada únicamente en cómputo anual, aunque algunos siguen especificando también la jornada en cómputo semanal combinada con la anterior o en exclusiva, y que la gran mayoría la establece en horas, aunque hay ejemplos de convenios que la establecen en días laborables¹²⁰.

Más de un tercio de los convenios colectivos analizados incorpora cláusulas de distribución irregular de jornada, aumentando esta proporción en los de ámbito autonómico hasta la mitad. Las fórmulas utilizadas para implementar esta flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo son variadas, conteniendo algún convenio una mera remisión a la regulación del Estatuto de los Trabajadores que establece que, en defecto de pacto entre la empresa y los representantes de los trabajadores, la empresa podrá distribuir de manera irregular a lo largo del año el 5 por 100 de la jornada de trabajo¹²¹.

Entre los convenios estudiados se observan algunos que establecen jornadas más breves en ciertos meses del año¹²², por lo general coincidiendo con la temporada estival, otros que disponen que la facultad para definir la distribución irregular es potestad de la dirección empresarial, otros que introducen un control por parte de los representantes de los trabajadores o comisiones paritarias a esta decisión empresarial¹²³, y, por último, otros que establecen una bolsa de horas flexibles que, teniendo carácter de ordinarias por formar parte del cómputo anual de la jornada, son de libre disposición para la empresa, previa comunicación al trabajador¹²⁴.

Las cláusulas de eliminación o reducción de horas extraordinarias se encuentran incluidas en más de un tercio de los convenios colectivos analizados de ámbito estatal y empresarial, en más de la mitad en los convenios de sector provinciales, y en tres de cada cuatro de los autonómicos.

120. Véase el convenio colectivo de Kraft Foods España Comercial, S.L, y convenio colectivo de Cadbury España, S.L.

121. Véase, como ejemplo, el convenio colectivo de Adaptalia Especialidades de Externalización, S.L.

122. Véase el convenio colectivo de Neuron Biopharma, S.A.

123. Véase el convenio colectivo estatal de las Empresas de Gestión y Mediación Inmobiliaria.

124. Véanse, como ejemplo, el convenio colectivo estatal de comercio al por mayor e importaciones de productos químicos industriales, droguería, perfumería y afines, el convenio colectivo autonómico de Industrias Vinícolas de Navarra, el convenio colectivo provincial de la Industria Siderometalúrgica de La Coruña, y el convenio colectivo de empresa de la Compañía La Casera, S.A.

Muchos de estos convenios establecen criterios generales de supresión o reducción de las horas extraordinarias para el fomento de la contratación y la creación de empleo¹²⁵, llegando algunos convenios a disponer que si un trabajador o grupo de trabajadores ha alcanzado, o se prevé que lo haga, un número determinado de horas extraordinarias se procederá a crear el puesto de trabajo correspondiente, introduciendo algunos convenios comisiones paritarias que vigilen el cumplimiento de las condiciones¹²⁶.

Respecto a la compensación de las horas extraordinarias se observa que en los convenios analizados sigue prevaleciendo la remuneración dineraria, aunque es destacable que más de la mitad de los mismos establece ambas formas de retribución ya sea con carácter subsidiario o a elección. Diferenciando por ámbito funcional, se percibe que más de la mitad de los convenios de empresa establece ambas fórmulas, alcanzando esa proporción casi dos terceras partes de los convenios de sector estatal y casi todos los de sector autonómico estudiados, siendo de menos de una tercera parte en los provinciales.

Algunos convenios establecen la compensación por descanso de forma general, disponiendo solo el abono dinerario cuando no pueda realizarse dicha compensación¹²⁷, otros lo dejan a elección del trabajador o del empresario¹²⁸ o al acuerdo individual entre estos¹²⁹, y los hay que establecen sistemas mixtos de retribución dineraria y descanso¹³⁰.

Empleo y formación profesional

Las cláusulas de empleo en la negociación colectiva retoman importancia en momentos de crisis económica puesto que constituyen mecanismos primordiales para tratar de contribuir al mantenimiento y la creación de empleo.

Cláusulas de empleo

En 2011, y ante un panorama de empeoramiento de la crisis con graves repercusiones en el empleo, seguían vigentes las orientaciones en esta materia acordadas por los agentes sociales en el AENC 2010-2012, entre las que destacaban: el mantenimiento y recuperación del empleo, la promoción de la contratación indefinida, la transformación de contratos temporales en contratos fijos o el mantenimiento del empleo¹³¹.

125. Véase, como ejemplo, el convenio colectivo estatal de empresas del sector de harinas panificables y sémolas.

126. Véase el convenio colectivo John Deere Ibérica, S.A.

127. Véanse el convenio colectivo del sector industrias transformadoras de plásticos de la comunidad de Madrid y el convenio colectivo de la empresa Logifruit.

128. Véase el convenio colectivo estatal de la industria azucarera donde decide la retribución el trabajador si las horas extraordinarias son obligatorias, y la empresa si son voluntarias.

129. Véase el convenio colectivo estatal marco para los establecimientos financieros de crédito.

130. Véase el convenio colectivo de Siemens, S.A, que establece tres fórmulas de retribución, dineraria, compensada con descanso o mixta.

131. Para un análisis más detallado sobre el AENC 2010, 2011 y 2012 véase la pasada edición de esta Memoria.

Los datos definitivos más recientes en materia de negociación colectiva, referidos a 2009, confirman la tendencia creciente al recurso a este tipo de cláusulas en los convenios a lo largo de los últimos años, como viene comentándose en pasadas ediciones de esta Memoria (cuadro II-61). Conviene apuntar, no obstante, que no es posible analizar la evolución más reciente de las cláusulas de empleo relativas a la movilidad funcional y geográfica, al no estar disponible entre la información publicada en la estadística oficial de convenios desde 2009.

Los datos muestran que las cláusulas de empleo que más han aumentado, en especial a raíz de la crisis económica, hasta pasar a ser las más utilizadas y las que más trabajadores afectan, son las de creación de empleo por jubilación parcial, seguidas, aunque a cierta distancia, de las referidas a la conversión de empleo temporal en fijo.

Las cláusulas de creación neta de empleo son las menos utilizadas en los procesos de negociación colectiva y parecen registrar un descenso desde 2008, mientras que las relativas al mantenimiento del empleo, por el contrario, parecen experimentar un ligero repunte, en consonancia con la coyuntura de crisis económica. En todo caso, habrá que esperar a los datos definitivos para extraer conclusiones más claras, especialmente si tenemos en cuenta que los datos de 2010 y 2011 son todavía provisionales y que el volumen de convenios de 2011, registrados hasta marzo de 2012, es todavía relativamente reducido, como se ha comentado anteriormente.

El análisis de los contenidos de los convenios de 2011 muestra que los objetivos relacionados con la política de empleo no suelen aparecer de forma conjunta y sistematizada, sino que lo más frecuente es que las cláusulas que inciden en esta materia aparezcan de forma dispersa a lo largo del convenio. De hecho, los aspectos relacionados con el mantenimiento y/o creación de empleo suelen aparecer vinculados a otras materias, sobre todo las relativas a la jubilación, ya sea anticipada, parcial o forzosa, pero también al pluriempleo o las horas extras, entre otras¹³².

Con todo, merece resaltar que en el marco de la política de empleo hay algunos convenios que señalan su compromiso de seguir creando empleo pero haciendo recaer la nueva contratación en los colectivos poblacionales con mayores dificultades de inserción laboral, tales como jóvenes desempleados, parados de larga duración mayores de 45 años, mujeres o personas con discapacidad¹³³.

Las cláusulas que suelen vincularse más específicamente a los objetivos de creación o mantenimiento de empleo son las relativas a la jubilación parcial/contrato de relevo. En la mayoría de los casos se propone el fomento de este tipo de contrato y en algún otro incluso un compromiso formal al respecto, llegándose a crear un programa específico para la aplicación de forma homogénea en la totalidad de

132. Sobre el tratamiento de las horas extras en los convenios colectivos y su posible relación con objetivos de empleo, véase el apartado precedente sobre el tiempo de trabajo en la negociación colectiva.

133. Véase convenio colectivo para las empresas del sector de harinas panificables y sémolas o el convenio colectivo de la empresa Madrid Theme Park Management, Sociedad Limitada Unipersonal.

CUADRO II-61. CLÁUSULAS DE EMPLEO POR ÁMBITO FUNCIONAL

(En porcentaje*)

Cláusulas de empleo	Convenios											Trabajadores				
	2000	2002	2005	2006	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾	2000	2002	2005	2006	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
Total convenios	3,8	3,6	3,5	4,0	4,3	4,0	3,6	3,5	5,5	6,0	6,3	7,8	8,1	5,0	4,6	4,5
Creación neta de empleo	12	12,6	16,9	18,7	23,5	24,7	25,4	26,3	22,7	21,9	23,0	23,2	27,0	27,1	27,6	27,8
Creación de empleo por jubilación parcial	7,5	7,9	8,6	9,0	10,3	10,8	11,1	12,3	7,8	7,8	9,7	10,4	10,4	12,1	9,8	12,4
Mantenimiento de empleo	13,2	12,6	13,3	13,9	16,3	16,0	16,0	14,9	20,4	20,4	24,2	24,5	26,1	24,5	24,6	26,0
Conversión de empleo temporal en fijo																
Convenios de empresa																
Creación neta de empleo	4,3	3,8	3,5	4,1	4,4	4,2	4,1	3,8	12,4	12,5	10,4	12,8	11,9	12,6	18,6	20,4
Creación de empleo por jubilación parcial	10,0	11,4	16,0	17,9	23,7	24,8	25,3	26,1	11,6	18,2	28,3	30,1	33,7	33,8	31,4	29,2
Mantenimiento de empleo	8,3	8,8	9,3	10,1	11,6	11,9	12,4	13,5	13,9	16,6	22,4	20,6	30,1	23,0	19,9	20,3
Conversión de empleo temporal en fijo	12,1	12,1	13,3	13,9	16,7	16,4	16,4	15,3	27,3	23,4	29,8	32,0	36,7	37,4	31,0	30,7
Convenios de otro ámbito																
Creación neta de empleo	2,2	2,9	3,2	3,5	4,1	3,4	2,5	2,5	4,6	5,2	5,9	7,2	7,7	4,2	3,4	3,1
Creación de empleo por jubilación parcial	17,4	16,3	19,4	20,9	22,9	24,2	25,5	26,8	24,2	22,4	22,4	22,3	26,3	26,4	25,9	27,7
Mantenimiento de empleo	5,2	5,5	6,2	5,6	6,5	7,3	7,6	8,7	6,3	6,7	6,2	8,4	8,1	10,9	8,3	11,7
Conversión de empleo temporal en fijo	16,1	14,2	13,4	13,9	15,1	14,9	15,0	13,9	23,5	20,0	23,6	23,6	24,9	23,2	23,5	25,6

* Porcentaje de convenios y trabajadores afectados que incluyen las cláusulas, respecto al total de convenios y trabajadores en cada ámbito funcional considerado.

(1) Datos provisionales a marzo de 2012. Los datos de 2010 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro el 30 de abril de 2012.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los centros de trabajo¹³⁴. También es bastante frecuente que en aras de mantener el empleo se incentive la jubilación anticipada mediante indemnizaciones o gratificaciones a los trabajadores que decidan acogerse a este tipo de jubilación¹³⁵. La jubilación forzosa a los 65 años, si bien no se encuadra estadísticamente en las cláusulas de empleo, constituye también otro de los mecanismos más frecuentemente vinculado con las políticas de empleo en los convenios¹³⁶.

Otros convenios, por su parte, establecen compromisos en materia de empleo tratando de evitar que los puestos de trabajo de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación del convenio sean ocupados por personas que ya estén ocupando simultáneamente otros puestos de trabajo en otras empresas¹³⁷. En bastantes casos también se hace constar la supresión o reducción de las horas extraordinarias con el objetivo de potenciar el fomento de la contratación, especialmente en un momento como el actual con altas tasas de desempleo. Para ello, suele restringirse su uso a las situaciones estrictamente necesarias y estipularse los criterios por los cuales se autoriza su realización. En algunos casos, se establece incluso la obligación de presentar informes periódicos sobre la cuantía de las mismas, motivos de su aplicación o trabajadores afectados¹³⁸.

Por otro lado, junto al objetivo de mantenimiento y creación de empleo, es habitual que se incluya un compromiso de fomento de la estabilidad del mismo, dándose prioridad a la creación de empleos de esta naturaleza como mecanismo además, para contribuir a mejorar la formación de los trabajadores, la productividad y, por ende, la competitividad de las empresas. A este respecto, uno de los supuestos más frecuentes es el de las contrata, en los que los convenios colectivos suelen establecer criterios específicos sobre la subrogación en los contratos de trabajo¹³⁹.

En consonancia con el fomento de la estabilidad, suele ser habitual en los convenios tratar de acotar el uso de los contratos temporales evitando su encadenamiento e incluyendo el compromiso de convertirlos en fijos, estableciéndose para ello condiciones concretas, como otorgarles prioridad a la hora de cubrir nuevos puestos de

134. Véase convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón, entre otros.

135. Véanse, como ejemplos: convenio colectivo para las empresas del sector de harinas panificables y sémolas, convenio colectivo de la empresa Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S.A. o el convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón.

136. Véase, entre otros, el V convenio colectivo del sector de la construcción. De hecho, los cambios normativos de los últimos años en materia de jubilación forzosa en la negociación colectiva han ido en la línea de reforzar su vinculación con la política de empleo. Cabe recordar que la disposición adicional decima del Estatuto de los Trabajadores, en la que se regula esta materia, ha sido objeto de otra modificación recientemente por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que se analiza en el capítulo III de la presente Memoria.

137. Convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón, por ejemplo.

138. Véase el V convenio colectivo del sector de la construcción, convenio colectivo para las empresas del sector de harinas panificables y sémolas, el convenio colectivo de Telefónica Ingeniería de Seguridad, SAU, el XVI convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos o el IV convenio colectivo de la Compañía La Casera, S.A., entre otros.

139. Véase el V convenio colectivo del sector de la construcción o el XVI convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos, entre otros.

carácter estable. En algunos casos llegan a establecerse criterios específicos sobre el porcentaje de contratos fijos y temporales que debe haber en plantilla¹⁴⁰. También se observan convenios en los que se trata de reducir el uso injustificado de la contratación temporal apelando al principio de causalidad y estableciendo las situaciones estrictamente necesarias para ello.

En todo caso, conviene tener presente que, tal y como se expone en el AENC, los objetivos en materia de empleo no se ciñen exclusivamente a las cláusulas relativas a esta cuestión sino que se basan en un conjunto de medidas más amplio que incluye, entre otras, los criterios en materia de salarios. Asimismo, la política de empleo es habitual que forme parte de otro tipo de pactos, como los acuerdos de empresa de los que, sin embargo, no existe aún constancia estadística que permita un conocimiento de sus contenidos, circunstancia que sería deseable comenzase a cambiar mediante la incorporación registral de este tipo de instrumentos de la autonomía colectiva.

Más en general, algunas de las cuestiones anteriormente apuntadas plantearían la conveniencia de reflexionar sobre la necesidad de reforzar y mejorar la información estadística disponible sobre el tratamiento de los aspectos de empleo en la negociación colectiva, procurando un tratamiento más homogéneo, sistemático y estable de la misma.

En el contexto de la actual crisis económica y sus efectos en el empleo se ha destacado el valor de la formación profesional no solo dentro de las políticas de inserción laboral sino también como factor de transformación y dinamización económica que puede apoyar cambios en el modelo productivo. La formación y la necesaria actualización permanente de las competencias profesionales es un objetivo de gran relevancia compartido por trabajadores y empresas, que ha venido siendo objeto de atención especial por los interlocutores sociales el marco del diálogo social y la negociación colectiva durante los últimos tiempos¹⁴¹. Como consecuencia, un buen número de convenios colectivos analizados (véase Anexo) contiene referencias a la importancia que ostenta tanto para las empresas como para los trabajadores¹⁴².

La formación profesional para el empleo representa un factor de gran importancia para el desarrollo social y económico, la competitividad de las empresas, el crecimiento del empleo, la reducción de la segmentación laboral basada en la cualificación y el

140. Véase el V convenio colectivo del sector de la construcción, convenio colectivo para las empresas del sector de harinas panificables y sémolas, convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón o IV convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski, entre otros.

141. Véase, entre otros, el AENC 2010-2012, de 8 de febrero de 2010.

142. De este modo, dichos convenios recogen, entre otros extremos, que la formación profesional supone un importante aval para el mantenimiento y mejora de la calidad del empleo, una herramienta de calado para la planificación estratégica de las empresas y una necesidad para la mejora de la competitividad de estas.

desarrollo personal y profesional de los trabajadores. A su relevancia han contribuido los sucesivos Acuerdos nacionales de formación que, desde 1992, han venido firmando las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Estas acordaron a principios de 2012 mantener la prórroga de la vigencia del IV Acuerdo nacional de formación durante doce meses más y formalizar el quinto Acuerdo en un plazo máximo de seis meses, reafirmando la vigencia de los principios generales del subsistema de formación profesional para el empleo, regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, entre ellos, la vinculación de la formación al diálogo social y a la negociación colectiva sectorial, y el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales en la dirección y gestión del mismo. Cabe señalar que el desarrollo de la formación profesional para el empleo en los últimos tiempos ha sido notable, revelando tanto necesidades de mejora como aspectos positivos, entre los que se encuentra el fuerte incremento de la participación de las empresas y trabajadores en las acciones formativas.

Según los datos de la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a lo largo de los últimos años el número de convenios colectivos que han incorporado cláusulas relativas a la formación profesional habría sufrido una ligera disminución, más acusada en 2010¹⁴³. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores afectados por estas cláusulas se ha mantenido todos los años algo por encima de la mitad: 51,8 por 100 en 2008; 50,8 por 100 en 2009 y 52 por 100 en 2010, siendo mayor en el ámbito de los convenios de empresa.

Dentro de los convenios de 2011 analizados (véase Anexo), la gran mayoría incorpora previsiones o cláusulas sobre formación profesional para el empleo pudiéndose identificar algunos aspectos comunes.

En primer lugar, junto a declaraciones de principio sobre la relevancia y el valor de la formación profesional, y en coherencia con ello, en varios de los convenios examinados se establecen previsiones de adhesión de las partes firmantes de los mismos al IV Acuerdo nacional de formación¹⁴⁴.

Por otra parte, algunos de los convenios de sector de ámbito estatal analizados regulan la composición y funciones de la comisión paritaria sectorial integrada por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, que se encargará, entre otros extremos, de gestionar la formación de los trabajadores ocupados en un sector concreto en dicho ámbito territorial, lo que incluye la elaboración de un plan de formación para estos de alcance normalmente anual¹⁴⁵. Asimismo, en algunos de estos

143. Los datos relativos al ejercicio 2010 son provisionales.

144. Véanse, entre otros, convenio colectivo de empresa de Yesos, Escayolas y Derivados, S.A, y convenio colectivo de sector de la industria del metal del Principado de Asturias.

145. En alguna ocasión, cuando dicha comisión paritaria no existe, algún convenio de los referidos prevé su constitución, de conformidad con lo previsto en el IV Acuerdo nacional de formación, de 7 de febrero de 2006 (vigente en 2011), para, entre otros extremos, llevar a cabo la elaboración del plan de formación de la empresa.

convenios se contempla, además de la referida comisión paritaria, la creación de la figura de un delegado de formación sectorial que se encargará, entre otros extremos, de realizar cuantas funciones sean necesarias para la promoción y la difusión de la formación del sector, de participar en la comisión paritaria de formación y de colaborar en estudios o investigaciones del sector¹⁴⁶.

Una buena parte de los convenios analizados establecen que las empresas organizarán y desarrollarán acciones formativas, tanto obligatorias como voluntarias. En los convenios de sector, estas, en ocasiones, se vinculan a la necesidad de adaptación de los trabajadores a la permanente introducción de nuevas tecnologías y de procesos industriales cada vez más complejos. En la mayoría de los convenios estudiados, con independencia de su ámbito, se contempla que en la planificación y diseño de estas acciones participarán los representantes de los trabajadores. Estas podrán ser de carácter general (guardan relación con la actividad del sector o la empresa) o de naturaleza específica (relacionadas con el desempeño del puesto de trabajo).

Es frecuente en los convenios examinados, tanto de empresa como de sector, la previsión de que la formación obligatoria la imparta la misma empresa en horario laboral (siendo computadas las horas dedicadas a esta como tiempo de trabajo efectivo), mientras que la voluntaria será llevada a cabo fuera del tiempo de trabajo por entidades designadas por la empresa, teniendo esta última, en ocasiones, algún coste para el trabajador aunque lo habitual es que esta sea financiada íntegramente por aquélla. Las acciones formativas a las que se refieren los convenios examinados son mayoritariamente de formación profesional para el empleo en su modalidad de demanda, es decir, que atienden a las necesidades de formación requeridas por las empresas y sus trabajadores¹⁴⁷.

En el ámbito empresarial de negociación, son bastante habituales las cláusulas relativas a los planes de formación de las empresas. Los planes de formación, en líneas generales, recogen todas las acciones formativas anuales de la empresa, tales como cursos, seminarios, etc. Más concretamente, estos suelen contemplar, entre otros, los siguientes extremos: formación para el ingreso y formación de perfeccionamiento y reciclaje profesional. Los planes de formación son elaborados y aprobados habitualmente por la dirección de la empresa, teniendo en consideración las necesidades formativas detectadas, previéndose en ocasiones la participación de los representantes de los trabajadores¹⁴⁸.

146. Véase, entre otros, IV convenio colectivo estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria.

147. Por lo que respecta a la formación profesional para el empleo en su modalidad de oferta, a pesar de que esta tiene, por lo general, una muy reducida presencia en los convenios colectivos examinados, se observa que la misma es más frecuente en los convenios de sector provinciales. Así, estos contemplan, en ocasiones, cursos específicos cuya exigencia viene dada por la propia naturaleza del trabajo a desempeñar, tales como los dirigidos a la obtención del carné de conducir y de la licencia de manipulador de alimentos. A este respecto, véase, entre otros, convenio colectivo de la industria de la madera de la provincia de Almería.

148. Véanse, entre otros, convenio colectivo de empresa de Madrid Theme Park Management, S.L.U., y convenio colectivo de empresa de Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A.

Mención específica merecen las acciones de formación que llevan a cabo las empresas en materia de prevención de riesgos laborales. En la mayoría de los convenios analizados, tanto sectoriales como de empresa, existen cláusulas sobre prevención de riesgos laborales, lo que pone de manifiesto la importancia y el peso que tiene esta materia en el marco de la negociación colectiva. Dentro de la regulación convencional de esta materia, las previsiones sobre formación en prevención de riesgos tienen una notable presencia en los convenios examinados, en mayor medida en los de sector¹⁴⁹. En ocasiones, algún convenio especifica que las acciones formativas que se lleven a cabo en la empresa en este ámbito formarán parte bien del Plan de formación anual de la misma, o bien del Plan de prevención de riesgos laborales de la empresa contemplado en la Ley 31/1995, de 8 noviembre, de Prevención de riesgos laborales.

En el ámbito de la formación asociada al contrato para la formación cabe señalar, en primer lugar, que en 2011 se aprobó el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, en el que se reguló el contrato para la formación y el aprendizaje, que venía a sustituir al contrato para la formación existente hasta ese momento, si bien no ha habido margen temporal suficiente para que la negociación colectiva de 2011 pueda haber recogido de manera significativa este cambio¹⁵⁰.

Los datos de la Estadística de Convenios Colectivos indican que el porcentaje de trabajadores afectados por cláusulas convencionales relativas al contrato para la formación durante los últimos años ha seguido una línea ligeramente ascendente.

Por lo demás, su presencia en los convenios colectivos de 2011 analizados es mayor en los de ámbito sectorial, limitándose no obstante, en la mayoría de los casos, a reproducir los preceptos legales que lo regulan (artículo 11.2 ET). Cabe señalar que los aspectos más tratados son, entre otros, los concernientes a la configuración de la formación teórica, la duración del contrato, la fijación de la edad para ser contratado para la formación y los aspectos retributivos.

Las cláusulas relativas a los permisos contemplados en el artículo 23.1.a) del ET son bastante frecuentes en los convenios colectivos examinados, tanto sectoriales como de empresa¹⁵¹. Habitualmente, estos al incorporar dichas cláusulas suelen reproducir, además del derecho del trabajador “al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes”¹⁵², el derecho a la preferencia a elegir turno de trabajo.

149. Véase, entre otros, convenio colectivo para la industria siderometalúrgica de la provincia de Valladolid.

150. Los convenios, de entre los analizados, que tratan esta modalidad contractual continúan aludiendo al contrato para la formación. Véase, entre otros, convenio colectivo de siderometalurgia y talleres de reparación de vehículos de la provincia de Orense.

151. Asimismo, los datos de la ECC indican que el porcentaje de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas ha aumentado ligeramente en los últimos años.

152. La mayoría de los convenios analizados establecen que el disfrute de dichos permisos para concurrir a exámenes serán “por el tiempo necesario”. Sin embargo, otros fijan una duración determinada para

Por su parte, las previsiones referidas a los permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo (recogidas en el artículo 23.1.c del ET) o permisos individuales de formación para los trabajadores, su presencia en los convenios colectivos examinados es reducida, y dentro de estos, los que contienen un mayor número de tales previsiones son los de sector.

En cuanto a las ayudas o becas para los estudios del trabajador, cabe señalar que estas se contemplan en muchos de los convenios examinados, sobre todo en los de empresa¹⁵³. En su mayoría, estas ayudas se articulan a través de un fondo al que puede acceder el trabajador que cumpla los requisitos exigidos. Entre los citados requerimientos cabe destacar, por ser muy frecuente en los convenios analizados, el relativo a que dichos estudios estén oficialmente reconocidos.

Clasificación profesional y movilidad funcional

Además de la negociación en materia salarial y la ordenación del tiempo de trabajo (duración y distribución), a las que se han añadido el tratamiento del empleo y de la formación profesional por su relevancia y su valor compartido y estratégico, otra materia de indudable interés en los contenidos de la negociación colectiva es la relativa a la clasificación profesional y la movilidad funcional. Salario, tiempo de trabajo y funciones componen tres elementos fundamentales de la relación de trabajo y, por ello, representan tres contenidos típicos y clásicos de la negociación colectiva. Dichas materias han sido objeto de atención entre los criterios y recomendaciones de sucesivos acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva y, específicamente, son los aspectos en que se han centrado los principales contenidos sobre flexibilidad interna del II AENC 2012-2014. Si bien a los convenios colectivos de 2011 les fueron de aplicación los criterios y recomendaciones del primer AENC, los que se tienen en cuenta en esta Memoria, se plantea la oportunidad de realizar en próximos años el seguimiento de la receptividad convencional de las medidas de flexibilidad interna negociada recogidas en el II AENC.

La concreción del contenido de la prestación de trabajo mediante la asignación de

Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones en la negociación colectiva reciente

las funciones o tareas a desempeñar, tanto desde una perspectiva inicial de encuadramiento por referencia a un sistema de clasificación profesional definido, como desde una perspectiva dinámica de variación de los cometidos laborales, englobada en la figura de la movilidad funcional, viene frecuentemente ordenada, a partir de una serie

dichos permisos. En todo caso, cabe señalar que estos supeditan normalmente la concesión de estos permisos a que dichos exámenes se refieran a cursos organizados en centros oficiales para la obtención de un título académico a tenor de las leyes educativas vigentes. También, dichos permisos se conceden, en ocasiones, para asistir a oposiciones para ingresar en cuerpos de la Función Pública.

153. Véanse, entre otros, convenio colectivo de la empresa Pirelli Neumáticos, S.A, y convenio colectivo de la empresa British American Tobacco, S.A.

de reglas contenidas en la ley (fundamentalmente, artículos 22 y 39 del ET), en la negociación colectiva, que puede concretar y adaptar, en diversos aspectos, las previsiones legales. La función de concreción y de adaptación por los convenios colectivos en materia de estructura profesional y de funciones se materializa a partir de la libertad negocial genérica (artículo 85 del ET) y a partir de las remisiones y llamadas expresas a la autonomía colectiva que lleva a cabo la propia Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Los acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva firmados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han definido criterios y orientaciones en esta materia. El primer AENC, cuyo último año de vigencia ha sido 2011, y que fue adoptado como un instrumento conjunto frente a los efectos de la crisis, establecía, entre otros criterios y orientaciones en materia de flexibilidad interna a los convenios colectivos, el tratamiento de la clasificación y las estructuras profesionales basadas en grupos y, cuando proceda dentro de estos, en áreas funcionales, estableciendo los procedimientos adecuados de adaptación entre los sistemas tradicionales y los nuevos¹⁵⁴. También orientaba hacia el tratamiento de la movilidad funcional, como instrumento de adaptación interna, vinculada a la clasificación profesional y los procesos formativos correspondientes. Es significativo que el AENC contemple, a continuación de estas materias, las relativas a las modificaciones en la organización del trabajo derivadas de procesos de innovación y de cambios tecnológicos, la gestión del tiempo de trabajo y el desarrollo de la formación continua de los trabajadores, como aspectos agrupados en torno a la flexibilidad interna que pueden tratar los convenios colectivos.

El tratamiento de la clasificación profesional, con la que está estrechamente vinculada y que condiciona la movilidad funcional, es uno de los aspectos en que la negociación colectiva de los últimos años ha mostrado cierto dinamismo. La regulación de esta materia en los convenios colectivos es bastante frecuente ya que más de dos tercios de ellos recogen algún sistema de clasificación mediante la definición de las funciones de grupos profesionales, categorías o niveles. De esta manera, en torno al 71 por 100 de todos los asalariados cubiertos por convenio colectivo están afectados por cláusulas de fijación de la estructura profesional (cuadro II-62). La frecuencia de estos contenidos, y la proporción de trabajadores afectados, es mayor en la negociación colectiva de ámbito de empresa, aunque los convenios de ámbito superior contienen algún tipo de tratamiento también en un alto grado, lo que en definitiva determina que la gran mayoría de las empresas y de los trabajadores tengan determinadas las estructuras profesionales a través de la negociación colectiva.

154. Para estructurar los sistemas de clasificación profesional, el AENC apuntaba como referentes orientadores, sin perjuicio de la autonomía de las partes para determinar la estructura que mejor se adecúe en cada ámbito, los niveles de cualificación en que se articula el Sistema Nacional de Cualificaciones, los del Marco Europeo de Cualificaciones o los grupos que fijaba el Acuerdo sobre cobertura de vacíos (1997).

Además de frecuente, la ordenación de la clasificación profesional en la negociación colectiva ha mostrado una tendencia dinámica de cambio, abriéndose paso gradualmente pero de forma continuada las estructuras basadas en grupos profesionales, que agrupan, según el Estatuto de los Trabajadores, las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación, frente a las definidas por categorías con un contenido funcional más estricto. Tomando el periodo 2006-2010, ya que los datos correspondientes a 2011 son aún muy provisionales, la proporción de convenios colectivos que ordenan la clasificación profesional mediante grupos habría aumentado desde la cuarta parte hasta casi un tercio, mientras que los trabajadores afectados por este tipo de estructuras, del total con convenio colectivo, habrían llegado a ser casi la mitad (cuadro II-62).

Por ámbitos funcionales, si bien la negociación de ámbito de empresa partía de un nivel de frecuencia mayor en la incorporación de los grupos profesionales como concepto articulador de los sistemas de clasificación profesional, la negociación de ámbito superior ha avanzado más rápidamente, hasta igualarse las proporciones de ambos tipos de convenios que han actualizado las estructuras profesionales por esta vía.

Y a ello habría que sumar el progresivo aumento que se observa en los últimos años en la cuota de convenios que incorporan la definición de la clasificación profesional por referencia a niveles retributivos, un concepto diferente aunque más cercano a los grupos profesionales. Esta tendencia ha supuesto el aumento en varios puntos del porcentaje de convenios que adoptan este tipo de definiciones pero, sobre todo, ha supuesto que casi se duplique el porcentaje de trabajadores afectados por los mismos, de nuevo debido, como en el caso de los grupos, sobre todo al dinamismo de la negociación de ámbito superior a la empresa.

Cabe señalar, no obstante, el porcentaje de convenios que utilizan las categorías profesionales a la hora de definir los esquemas de clasificación profesional, que se habría mantenido bastante estable en los últimos años¹⁵⁵.

También se ha mantenido casi invariable la proporción de convenios que contienen previsiones de polivalencia funcional, fórmulas de desempeño de funciones pertenecientes a grupos o a categorías diferentes, dependiendo del sistema de clasificación profesional adoptado, si bien se trata de un porcentaje significativo, cercano a la cuarta parte del total, y, en todo caso, habría aumentado la proporción de trabajadores afectados por las mismas. Se trata de cláusulas claramente más frecuentes en los convenios de empresa, por obvias razones de cercanía de esta negociación a las necesidades de la organización productiva.

155. Con todo, lo relevante no es si el convenio colectivo contiene una definición de categorías y puestos de trabajo, sino si emplea o no la noción de grupo para construir la clasificación profesional, lo que va a determinar los espacios de la movilidad funcional.

CUADRO II-62. CLÁUSULAS SOBRE MOVILIDAD FUNCIONAL, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2006-2011
(En porcentaje)

	Convenios										Trabajadores		
	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	
Cláusulas sobre movilidad funcional													
Total convenios	64,43	65,64	67,68	68,83	69,79	71,71	66,20	68,34	71,34	70,86	71,07	71,58	
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles													
Grupos profesionales	25,29	27,66	28,78	29,57	32,21	36,31	36,87	36,01	34,88	43,80	47,93	52,51	
Categorías profesionales	43,09	43,63	44,78	45,51	47,70	50,72	36,64	42,39	45,14	36,49	36,61	32,97	
Niveles retributivos	14,69	15,38	15,32	16,03	17,97	22,71	9,22	11,33	15,68	16,43	19,44	26,01	
Polivalencia funcional	23,17	24,04	24,94	24,89	23,10	23,28	25,91	28,79	30,20	30,71	31,73	33,79	
Convenios de empresa													
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles													
Grupos profesionales	67,64	68,27	70,37	71,04	72,12	73,37	81,88	81,82	82,18	80,90	81,47	83,90	
Categorías profesionales	26,87	28,19	29,06	29,49	32,14	36,32	46,90	46,74	44,86	52,89	53,86	61,50	
Niveles retributivos	44,83	45,48	46,99	47,42	49,58	52,40	55,91	56,34	56,07	45,10	43,42	49,32	
Polivalencia funcional	16,82	17,14	17,05	17,83	19,79	23,85	28,21	28,18	29,65	32,43	30,03	42,32	
Polivalencia funcional	25,61	26,03	27,12	27,00	24,79	24,57	46,43	45,92	48,07	48,52	45,83	40,85	
Convenios de otro ámbito													
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles													
Grupos profesionales	54,41	57,12	59,25	61,86	63,85	67,07	64,26	66,70	70,12	69,79	70,29	70,50	
Categorías profesionales	20,38	25,95	27,90	29,80	32,39	36,28	35,62	34,70	33,75	42,83	47,49	51,73	
Niveles retributivos	37,68	37,66	37,85	39,46	42,91	46,05	34,26	40,69	43,91	35,57	36,10	31,53	
Polivalencia funcional	8,05	9,66	9,88	10,32	13,33	19,54	6,87	9,28	14,10	14,73	18,65	24,58	
Polivalencia funcional	15,55	17,56	18,09	18,23	18,80	19,68	23,37	26,70	28,19	28,81	30,67	33,17	

* Datos provisionales a marzo de 2012. Los datos de 2010 son casi definitivos.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Si se atiende a las cláusulas de movilidad funcional, una información que ha dejado de estar disponible desde 2010 en los datos publicados de la Estadística de Convenios Colectivos¹⁵⁶, se observa prácticamente un estancamiento de los convenios que la regulan, habiendo aumentado tan solo un punto y medio en los diez años entre 1999 y 2009, último del que hay datos definitivos, y aún más, una disminución del porcentaje de trabajadores que resultan afectados por este tipo de cláusulas. La regulación de la movilidad funcional es un aspecto en el que la negociación colectiva se ha mostrado tal vez más parca pese a que la norma estatal, si bien contiene reglas de derecho imperativo, también efectúa llamadas a los convenios colectivos, que pueden modular y adaptar determinados aspectos.

Los convenios colectivos analizados pertenecientes al grupo de convenios seleccionado (véase Anexo) muestran algunas prácticas negociales relevantes que merecen ser enunciadas. Se observa que algunos de tales convenios han incorporado la configuración de nuevos modelos de clasificación profesional que actualicen y modernicen las estructuras profesionales adaptándolas a las necesidades actuales¹⁵⁷.

La gran mayoría de los convenios consultados incorporan esquemas de clasificación profesional basados en la definición de grupos profesionales¹⁵⁸. Bastantes convenios estructuran además los grupos en divisiones o áreas funcionales, y además de aludir a los elementos generales configurados por las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación, integran la valoración de factores específicos como los conocimientos, la iniciativa, la autonomía, la responsabilidad, el mando y la complejidad de las tareas a desempeñar como elementos para asignar a un trabajador a un grupo profesional¹⁵⁹.

Si bien la mayoría de convenios colectivos de sector analizados contiene la definición de los grupos profesionales¹⁶⁰, algunos de ellos dan dicha definición únicamente

156. A partir de 2010, los datos hechos públicos y disponibles de la ECC no contienen información relativa a la evolución de las cláusulas de movilidad geográfica ni de movilidad funcional, por lo que las referencias a estas últimas corresponden al tratamiento que se hizo de las mismas en la pasada edición de esta Memoria. Véase Memoria CES 2010, capítulo II.2.3.3.

157. Véanse, entre otros, el V convenio general del sector de la construcción; el convenio estatal de pastas, papel y cartón crea una comisión técnica paritaria específicamente para preparar una propuesta de modificación del sistema de clasificación profesional actual, con una definición de grupos profesionales más adecuados a la realidad del sector, con el objetivo de incrementar la polivalencia funcional. En otro ámbito, véanse el convenio de la industria metalgráfica de Cataluña, que también contempla la creación de una comisión de clasificación profesional encargada de elaborar una propuesta de sustitución de las categorías profesionales del convenio por la de grupos profesionales, y el convenio de la industria transformadora del plástico de la Comunidad de Madrid.

158. Además de los anteriores, caracterizados por actualizar sus sistemas de clasificación profesional, véase, entre otros muchos, el convenio estatal para las industrias extractivas; en el ámbito de empresa véase, entre otros muchos, el IV convenio de Telefónica Ingeniería de Seguridad.

159. Véanse, entre otros, el V convenio general de la construcción, el convenio estatal para las industrias extractivas o el convenio provincial de la industria siderometalúrgica de La Coruña.

160. Se observan, no obstante, convenios que no contienen regulación alguna de los temas de clasificación profesional y movilidad funcional, principalmente convenios de sector provinciales.

con carácter enunciativo, previendo que deberá estarse a las funciones establecidas o que se establezcan para cada grupo profesional en los convenios de ámbito inferior¹⁶¹.

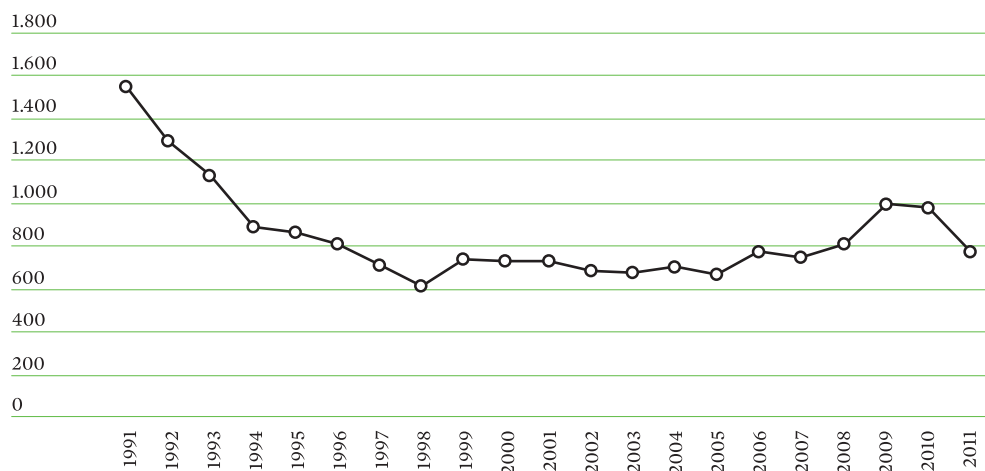
La mayoría de los convenios analizados, asimismo, contiene previsiones sobre movilidad funcional en el interior del grupo o entre grupos profesionales diferentes. En muchos casos, los convenios se limitan a reproducir las reglas del Estatuto de los Trabajadores en la materia, si bien algunos hacen uso de las llamadas a la negociación colectiva para modular determinados aspectos, como los límites temporales para el ejercicio de funciones superiores o inferiores a las del grupo en el que está encuadrado el trabajador¹⁶². Lo normal es que los convenios condicionen dicha movilidad a la posesión por el trabajador de los requisitos de idoneidad y aptitud necesarios para el desempeño de las nuevas tareas que se encomienden, previendo en otro caso procesos de formación y de adaptación de los trabajadores¹⁶³.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: EXTENSIÓN Y SOLUCIÓN

2.4.1. Huelgas: principales características

En 2011 se llevaron a cabo 777 huelgas, un 21 y un 22,4 por 100 menos que en 2010 y 2009, respectivamente. El número de conflictos se situó de nuevo por debajo de los 800, tras el repunte registrado en los primeros años de crisis económica, que marcó un valor máximo en 2009 (gráfico II-25).

GRÁFICO II-25. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

161. Véase entre otros, el convenio estatal de sector de servicios de asistencia en tierra.

162. Entre otros, véanse el convenio estatal de pastas, papel y cartón, y el convenio estatal para las Industrias extractivas.

163. Véanse, entre otros, el convenio para las industrias transformadoras del plástico de la Comunidad de Madrid y el convenio provincial de la industria siderometalúrgica de La Coruña.

En las huelgas desarrolladas participaron 221.974 trabajadores¹⁶⁴, lo que supone una reducción del 35 por 100 con relación a 2010¹⁶⁵ y del 66 por 100 con respecto a 2009, y en todo caso representa una cifra muy inferior a la media de los últimos diez años (cuadro II-63). Cabe hablar de una participación relativamente baja, de solo el 7 por 100 de la plantilla total convocada, en comparación con el 26 y el 43 por 100, respectivamente, de 2010 y 2009. Además, el número medio de trabajadores participantes por huelga fue de 286 frente a los 346 de 2010 y los 653 de 2009. Por su parte, la proporción de centros de trabajo implicados sobre el total de centros convocados fue del 16 por 100 (71 por 100 en 2010, 69 por 100 en 2009), solo algo superior a la que se dio en 2008. Todas estas variables reflejarían una respuesta bastante más baja en el conjunto de las huelgas de 2011 que en años anteriores¹⁶⁶.

CUADRO II-63. HUELGAS DESARROLLADAS, 2002-2011

(Principales características)

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2002	684	4.528.210	4.938.535	2.063.113	17.390.775	1.603.767	15.361.933
2003	674	728.481	789.043	587.485	4.702.704	276.187	2.548.416
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	779	499.240	927.402	130.298	1.504.155	108.232	1.201.288
2007	751	492.150	1.182.782	45.235	1.429.204	41.625	1.279.684
2008	810	542.508	1.508.719	581.350	5.860.468	74.128	1.229.000
2009	1.001	653.483	1.290.852	105.830	1.502.572	73.026	1.150.049
2010*	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477

* No recoge los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

164. Dado que no existe obligación, por parte de las empresas, de comunicar a la autoridad laboral el número de trabajadores participantes en las huelgas, los datos de participantes que ofrece la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MEYSS se obtienen por las autoridades laborales provinciales a través de alguna de las siguientes fuentes: consulta directa a las empresas, consulta a las organizaciones empresariales y sindicales, o seguimiento de la huelga mediante encuestas.
165. Debe tenerse en cuenta, en las comparaciones con 2010, que la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MEYSS no recoge los datos de la huelga general del 29 de septiembre ni la huelga de los empleados públicos del 8 de junio, al no haber información disponible de su repercusión en todos los territorios.
166. Ahora bien, una correcta interpretación de estos datos debe tener en cuenta que una parte muy amplia del elevado número de centros de trabajo y de volumen de plantilla convocados en 2011, el 87,6 por 100 y el 77,4 por 100, respectivamente, se concentró en el mes de enero como consecuencia, fundamentalmente, de la convocatoria por varios sindicatos de huelgas contra la firma del Acuerdo Social y Económico entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, llevada a cabo el 2 de febrero. En ese mes fueron convocados 266.540 centros de trabajo, del total de 304.341 de 2011, y fue convocada una plantilla de casi 2,6 millones de los 3,3 de todo 2011. De esa plantilla convocada en las huelgas correspondientes a enero, participaron de forma efectiva 43.773 trabajadores, esto es, apenas un 1,7 por 100, de manera que si se aislaran tales datos de los del conjunto del año, la participación relativa en las huelgas de 2011 variaría sensiblemente, llegando casi al 24 por 100, una cifra similar a la de 2010.

También fue menor la conflictividad de 2011 en términos de repercusión económica. Así, las 777 huelgas supusieron la pérdida de 485.054 jornadas de trabajo, con una reducción del 28 por 100 sobre 2010 y del 62 por 100 con relación a 2009. La media de jornadas no trabajadas por conflicto (624) fue también la más baja de los últimos años (682 en 2010 y 1.290 en 2009).

En conjunto, y dejando al margen el dato de participación relativa, los datos de 2011 dibujan una conflictividad por huelgas más parecida a la que tuvo lugar en 2008, al inicio de la crisis, que la que se desarrolló en los dos años siguientes, 2009 y 2010.

Los motivos en los que se han fundado las huelgas en 2011 han seguido reflejando algunos de los efectos más agudos de la crisis, particularmente en las condiciones de trabajo de carácter salarial. En relación con estas últimas, el impago de salarios ha seguido siendo, por tercer año, el principal motivo para convocar una huelga. Los 222 paros llevados a cabo en 2011 por esta causa, además de los más numerosos en el año, han superado, en términos porcentuales sobre el total de huelgas (28,6 por 100), a las de 2010 (26,8 por 100) y 2009 (18,8 por 100) por este mismo motivo. Por el contrario, las huelgas motivadas por decisiones de regulación de

Más huelgas por impago de salarios

CUADRO II-64. MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS
(Número de conflictos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	669	779	751	810	1.001	984	777
Motivos estrictamente laborales	654	756	717	786	956	954	761
Derivados de negociación colectiva	223	254	242	253	239	196	167
Presión por negativa a negociar convenio	44	52	50	72	77	42	43
Presión por negativa a revisar convenio	8	24	20	22	9	8	12
Presión durante negociación del convenio	162	173	162	155	137	130	103
Interpretación cláusulas convenio vigente	9	5	10	4	16	16	9
No derivados de negociación colectiva	431	502	475	533	717	758	594
Reconversión industrial	3	6	7	6	5	5	1
Regulación de empleo (excep. reconv. indust.)	21	32	27	71	176	119	69
Organización y sistemas de trabajo	55	63	65	58	70	69	63
Accidente laboral seguridad e higiene	11	10	14	4	7	12	6
Sanciones, despidos, otras mm. disciplinarias	48	65	45	53	87	77	83
Incumplimiento de acuerdos o normas	62	86	84	72	94	94	67
Impago de salarios	39	37	33	85	189	264	222
Mejoras independientes del convenio	37	48	49	54	22	22	30
Mejoras de colectivos sin convenio	9	6	11	19	4	6	1
Otras causas laborales	146	149	140	111	63	90	52
Motivos no estrictamente laborales	15	23	34	24	45	30	16
Conflictos relacionados con causa sindical	2	2	2	0	0	0	0
De solidaridad	2	5	5	2	10	0	1
Por medidas de política económico-social	6	9	20	21	27	26	13
Otras causas no laborales	5	7	7	1	8	4	2

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

empleo han descendido en 2011 con respecto a los dos años anteriores, muy significativamente en términos absolutos (50 y 107 conflictos menos, respectivamente, que en 2010 y 2009), y más moderadamente también en términos relativos, pasando a ser el 8,9 por 100 frente al 12 y al 17,6 por 100, respectivamente, en 2010 y 2009. A su vez, han aumentado las motivadas por despidos, sanciones y otras medidas de tipo disciplinario. Por su parte, las huelgas por motivos derivados de la negociación colectiva se han mantenido, en términos porcentuales, en niveles similares a los dos años anteriores. Y, por último, han descendido las basadas en motivos no estrictamente laborales, principalmente por la caída de las realizadas contra medidas de política económica y social.

2.4.2. Solución extrajudicial de conflictos laborales

Los procedimientos de resolución de los conflictos laborales impulsados mediante el diálogo social de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas mediante la firma de acuerdos interprofesionales, y gestionados desde la propia autonomía colectiva, vienen cumpliendo relevantes cometidos de aportación a las relaciones laborales de instrumentos eficaces de solución además del fortalecimiento de la propia autonomía de los agentes sociales. Los interlocutores sociales han hecho una apuesta estratégica de consolidación, con las necesarias adaptaciones en cada momento, de este sistema mediante la renovación sucesiva de los Acuerdos que le sirven de base, desde la firma del primer ASEC en febrero de 1996, y mediante el impulso de la adhesión al mismo de los principales sectores y subsectores de actividad así como de un número creciente de empresas¹⁶⁷.

Adaptación y fortalecimiento de la solución extrajudicial autónoma de conflictos laborales: el V ASAC

Los interlocutores sociales han hecho una apuesta estratégica de consolidación, con las necesarias adaptaciones en cada momento, de este sistema mediante la renovación sucesiva de los Acuerdos que le sirven de base, desde la firma del primer ASEC en febrero de 1996, y mediante el impulso de la adhesión al mismo de los principales sectores y subsectores de actividad así como de un número creciente de empresas¹⁶⁷.

En esa dinámica de adaptación y en el contexto de la actual crisis, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal firmaron, el 7 de febrero de 2012, el V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (sistema extrajudicial). El V ASAC, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2012, se ha hecho con el principal objetivo de renovar la solución autónoma de los conflictos en ese ámbito. En buena medida, la adopción del nuevo Acuerdo ha venido condicionada por exigencias de las reformas laboral y de la negociación colectiva que se han aprobado en 2010 y 2011, respectivamente (Ley 35/2010 y Real Decreto-ley 7/2011)¹⁶⁸.

Entre otras novedades, el Acuerdo prevé la aplicación general y directa de los instrumentos que regula sobre los sectores y las empresas incluidos en su ámbito de aplicación, mientras que, anteriormente, la aplicación del ASEC se hacía depender

Entre otras novedades, el Acuerdo prevé la aplicación general y directa de los instrumentos que regula sobre los sectores y las empresas incluidos en su ámbito de aplicación, mientras que, anteriormente, la aplicación del ASEC se hacía depender

167. Véase un balance de los órganos y procedimientos, tanto estatal como de ámbito autonómico, de solución extrajudicial de conflictos laborales a lo largo de más de una década y media de funcionamiento, en *Revista Cauces*, núm. 19, enero de 2012.

168. El Real Decreto-ley 7/2011 obligaba a la adaptación de los Acuerdos interprofesionales antes del 30 de junio de 2012.

de la adhesión o la ratificación expresa por alguno de los instrumentos que el mismo preveía. A las partes que estuvieran adheridas al IV ASEC les es automáticamente de aplicación el nuevo Acuerdo, salvo que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor hayan comunicado al Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) lo contrario, como ya sucedía con los anteriores acuerdos. Pero por otro lado, y en ello estriba la principal novedad, el V ASAC será también aplicable a aquellas a las que no les era de aplicación el anterior Acuerdo, por no haberse adherido o no haberlo ratificado en su día, salvo que en el mismo plazo comuniquen su voluntad de no aplicación¹⁶⁹. Una vez transcurrido el referido plazo de tres meses, se puede constatar la práctica universalización del sistema autónomo de solución de conflictos contenido en dicho Acuerdo.

Los objetivos del Acuerdo y las novedades que ha incorporado en el sistema responden a las necesidades y los retos que los propios interlocutores sociales habían venido detectando en el actual contexto y que han tenido reflejo en la firma del ASE (tripartito), de 2 de febrero de 2011, y del II AENC, de 25 de enero de 2012. En la aportación de medidas para afrontar la crisis y sus efectos sociolaborales, el nuevo Acuerdo de solución autónoma de los conflictos laborales persigue, en consecuencia, una mayor polivalencia de los medios de solución de discrepancias y una solución de las controversias más ágil y más eficaz en la presente coyuntura, ante la necesidad de encontrar soluciones rápidas a las demandas de los procesos de adaptación de las empresas.

El V ASAC ha incorporado, así, una serie de novedades relevantes en aspectos clave del funcionamiento del sistema de mediación y arbitraje gestionado por la Fundación SIMA, que, en síntesis, suponen:

- Reconocer expresamente la voluntariedad de los medios extrajudiciales, en principio, salvo cuando por acuerdo de las partes en el nivel que corresponda, se establezca la obligatoriedad de los mismos, especialmente en relación con el arbitraje.
- Reconocer y reforzar el papel de las comisiones paritarias de interpretación y vigilancia de los convenios colectivos, entre otras funciones, en la solución de los conflictos originados en la interpretación y aplicación de los mismos, e impulsar dicho papel en otros conflictos como los desacuerdos en periodos de consulta en relación con la inaplicación de condiciones de trabajo (modificación sustancial y descuelgue salarial).
- Acortar plazos en determinados conflictos, para dotar de la máxima celeridad a los procedimientos.

169. El ASAC prevé la posibilidad de establecer, mediante convenios o acuerdos colectivos sectoriales estatales o convenios de empresa, sistemas propios de solución no integrados en el SIMA, siempre que abarquen a la nueva tipología de conflictos establecida por la norma estatal tras las mencionadas reformas. En todo caso, de existir, las partes signatarias de estos sistemas propios podrán adherirse en cualquier momento al ASAC.

- Ampliar el elenco de conflictos colectivos susceptibles de ser gestionados mediante los procedimientos tramitados en el SIMA, de manera que este atenderá los conflictos sobre la interpretación y aplicación de pactos, acuerdos y convenios colectivos; las controversias en las comisiones paritarias de los convenios colectivos; sobre renovación de los convenios colectivos, acuerdos y pactos al término de su vigencia cuando no haya acuerdo en el periodo de negociación; los conflictos que se produzcan en los periodos de consulta de los artículos 40, 41, 44.9, 47 y 51 y 82.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; conflictos sobre impugnación de convenios colectivos; la sustitución del periodo de consultas en los ERE concursales; los conflictos derivados de las discrepancias en la negociación en la empresa de acuerdos de inaplicación de convenios colectivos; los conflictos si hubiere desacuerdo en los supuestos de flexibilidad extraordinaria temporal prevista en los convenios colectivos y la convocatoria de huelgas y la determinación de los servicios de seguridad y mantenimiento en las mismas.

Con esta ampliación, una de las novedades más importantes del V ASAC, indudablemente se adapta la funcionalidad de este sistema a nuevas necesidades surgidas de la experiencia de estos años, así como de cambios institucionales derivados de las últimas reformas normativas pero también de los acuerdos bipartitos de diálogo social entre las organizaciones empresariales y sindicales, como el II AENC.

- Respecto los mediadores y de los árbitros: introducir un mayor consenso en la configuración de las listas de mediadores, y, sobre todo, de árbitros, también buscando una mayor celeridad y mayor efectividad. Estos deberán ser escogidos entre profesionales con gran conocimiento de las materias a tratar y con un nivel de disponibilidad inmediata. Se pretende reforzar la dedicación y la formación continua de los mediadores y de los árbitros.
- Respecto del procedimiento de mediación: seguirá siendo obligatoria cuando la solicite una de las partes, salvo en los supuestos en los que se exija acuerdo de ambas partes; se contempla la posibilidad de que el mediador pueda erigirse con posterioridad en árbitro, y otra novedad es la posibilidad de designar un mediador en funciones continuadas e incluso preventivas del conflicto.
- Respecto del arbitraje, además de la cuestión relativa a las excepciones negociables a la voluntariedad del mismo, se ha incorporado toda una serie de novedades dirigidas a facilitar la resolución de los conflictos por esta vía, asegurando el arbitraje una vez formalizado el compromiso arbitral, agilizando y abreviando el procedimiento en supuestos en que la rapidez en la resolución sea especialmente necesaria, o facilitando el procedimiento de designación del árbitro, entre otras. Importante es también el objetivo de ampliar su composición personal para atender a los conflictos predominantemente de interés o económicos, como los originados en el ámbito de la flexibilidad interna o en la renovación de los convenios colectivos.

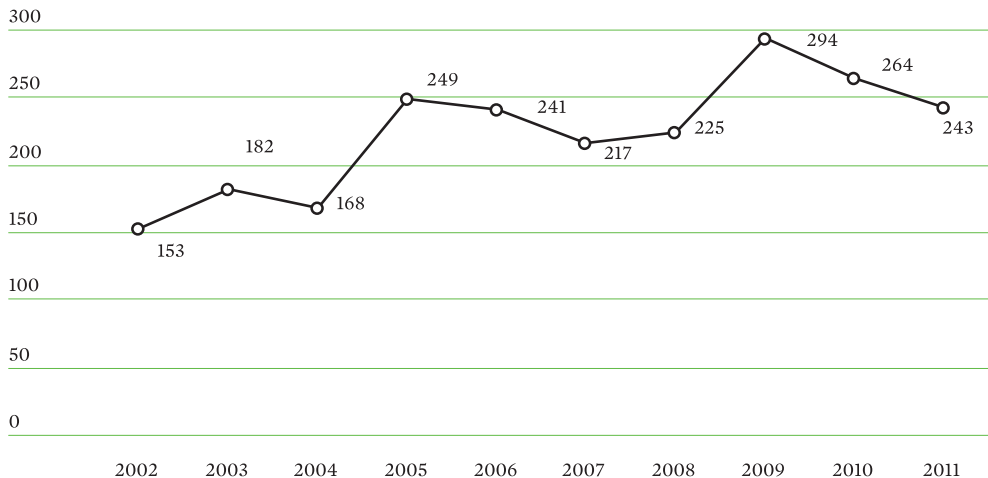
El sistema de resolución autónoma extrajudicial de los conflictos de trabajo, en particular los órganos y procedimientos regulados mediante los Acuerdos interprofesionales entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se ha configurado en estos años como uno de los pilares de las relaciones laborales. Su creación, fruto de la autonomía colectiva y de la concertación social, su desarrollo y su consolidación, han aportado indudables beneficios mediante la canalización pacífica de una parte sustancial de la conflictividad, con efectos en la mejora de las relaciones socio-laborales y de la confianza entre los agentes sociales.

Por ello, es necesario que los poderes públicos sigan dando el máximo apoyo a la renovación y la potenciación de estos medios autónomos, en la que el V ASAC representa un avance intenso y profundo, a partir de un reconocimiento del valor estratégico que revisten, y que debe trascender a los periodos y coyunturas de dificultad.

En 2011, último año de vigencia del ASEC IV, se tramitaron a través del SIMA 243 procedimientos, que afectaron a casi 6 millones de trabajadores (gráfico II-26). Estas cifras, al margen de la disminución que suponen con respecto a 2010, en número de conflictos y de trabajadores¹⁷⁰, y con respecto a 2009, en el relativo a conflictos, representan todavía un volumen de conflictividad más propio de una coyuntura de crisis, lo que corroboran otros rasgos como el tipo de conflictos tramitado, con un aumento de los conflictos con huelga, y,

*Conflictos tramitados
por el SIMA*

GRÁFICO II-26. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SIMA, 2002-2011



Fuente: SIMA.

170. Debe recordarse, no obstante, que 2010 fue un año marcado por la huelga general del 29 de septiembre. La mediación obligatoria previa a la convocatoria de dicha huelga explica la elevada cifra de trabajadores afectados por la conflictividad en el SIMA en ese año.

sobre todo, las materias sobre las que se han producido, entre las que destacan las controversias en materia salarial, bastantes de ellas en torno a la determinación del incremento o revisión de los salarios, y las motivadas por medidas de reestructuración o reorganización de las empresas.

De los 243 conflictos tramitados, 209 fueron de ámbito de empresa, con 357.561 trabajadores afectados, y 34 correspondieron a conflictos de sector, que sin embargo afectaron a 5,6 millones de trabajadores. Son porcentajes, con todo, similares a los de años anteriores (cuadro II-65).

El tipo de conflictos muestra que aquellos que tuvieron su origen en la interpretación o aplicación de normas, convenios colectivos u otros instrumentos, siguieron siendo con mucho los más frecuentes, 177 en 2011, y desde luego los que afectan a un mayor número de trabajadores, casi 3,9 millones. Sin embargo, también es cierto que, en términos relativos, descendieron de nuevo, en esta ocasión en 5 puntos con respecto a 2010. Por el contrario, los conflictos con huelga aumentaron en términos absolutos y relativos, llegando a los 50 en 2011, un 20 por 100 del total, además de 2 conflictos sobre determinación de los servicios de seguridad y mantenimiento durante la huelga;

CUADRO II-65. CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2009-2011

(Conflictos y trabajadores, ámbito, tipo de conflictos y resultados)

	Conflictos						Trabajadores					
	2009		2010		2011		2009		2010		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ámbito												
Empresa	246	84	225	85	209	86	427.519	14	553.305	3	357.561	6
Sector	48	16	39	15	34	14	2.687.838	86	17.833.864	97	5.620.012	94
Tipo de conflicto												
Interpret./Aplicación	255	87	207	78	177	73	2.536.088	81	1.931.592	11	3.888.950	65
Huelga	30	10	44	17	50	20	464.869	15	16.207.796	88	256.038	4
Bloqueo negociación	9	3	12	5	14	6	114.400	4	247.319	1	1.823.969	31
Servicios seguridad y mantenimiento	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	8.616	0
Periodo de consultas	0	0	1	0	0	0	0	0	470	0	0	0
Controv. C. Paritaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Procedimiento												
Mediación	291	99	261	99	236	97	3.108.957	100	18.383.523	100	4.388.690	73
Arbitraje	3	1	3	1	7	3	6.400	0	3.646	0	1.588.883	27
Resultados												
Acuerdos	76	26	91	34	69	28	251.207	8	993.755	5	243.195	4
Laudos arbitrales	3	1	3	1	7	3	6.400	0	3.646	0	1.588.883	27
Sin acuerdo	175	60	137	53	149	62	2.646.292	85	1.614.439	9	4.058.777	68
Otros*	36	12	33	12	18	7	199.713	6	15.775.329	86	86.718	1

* Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

también aumentaron los conflictos originados por el bloqueo en la negociación del convenio colectivo, todo lo cual probablemente refleja, como se ha anticipado, un perfil de conflictividad más relacionado con una etapa de crisis con un fuerte impacto en el empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.

Por el tipo de procedimiento utilizado, las partes de los conflictos siguieron acudiendo muy mayoritariamente a la mediación, que ha representado la vía no exclusiva, pero casi, de gestión de la conflictividad laboral en estos años en el SIMA. Sin embargo, en 2011 merece destacarse el dato de los 7 arbitrajes realizados y, sobre todo, que los mismos afectaron a un elevado número de trabajadores, casi 1,6 millones, más de la cuarta parte del total, la inmensa mayoría de ellos, no obstante, pertenecientes al ámbito de un único conflicto sectorial sobre composición de la mesa negociadora del convenio colectivo.

Los resultados alcanzados muestran que el 28 por 100 de las mediaciones finalizaron con un acuerdo, porcentaje 6 puntos inferior al de 2010 pero superior en 2 puntos al registrado en 2009. Además de los acuerdos en mediación, hay que recordar los 7 conflictos en los que las partes se sometieron a un arbitraje y que se resolvieron mediante el correspondiente laudo. Por otra parte, si se toma en cuenta el total de conflictos canalizados a través de una mediación que fueron tramitados de forma completa, es decir, dejando a un lado las que se intentaron sin efecto, las archivadas y las que continuaban en trámite, el grado de efectividad de las mediaciones ante el SIMA se elevó a casi una tercera parte (el 31,6 por 100). Asimismo, cabe señalar que se alcanzó un acuerdo en mediación en 4 de los conflictos con huelga, el 8 por 100 de estos, evitando su convocatoria.

Las materias más frecuentemente objeto de los conflictos gestionados a través del SIMA en 2011 fueron las relativas a los salarios (las más numerosas ya en 2010), con 84 procedimientos (el 35 por 100 del total), seguidas por las motivadas por procesos de reestructuración empresarial, con 48 expedientes (el 20 por 100), los conflictos sobre tiempo de trabajo, con 30 (el 12 por 100) y los relacionados con órganos paritarios, que fueron 25 (el 10 por 100 de los tramitados). El resto de materias comprendían controversias en materia de contratación, conflictos con huelga motivados por discrepancias en la negociación de los convenios colectivos, derechos sindicales y otros como clasificación profesional¹⁷¹. De los conflictos relativos a salarios, los más frecuentes (38) fueron los originados por la determinación del incremento/revisión salarial de los convenios colectivos, seguidos por los de reclamaciones salariales en relación con complementos personales o de puesto de trabajo. También son destacables en 2011 los conflictos relacionados con procesos de reestructuración o reorganización empresarial, la mitad de los cuales (24) fueron motivados por cuestiones suscitadas en torno a la sucesión o transmisión de la empresa, mientras que otra parte (15) fue motivada por procedimientos de despido colectivo, seguidos a más distancia de otros de modificación sustancial de condiciones de trabajo (4).

171. SIMA, *Memoria de actividades, 2011*.

Por actividades, el mayor número de conflictos se localizó en los sectores o subsectores del metal (33), empresas de consultoría (32), química (21) y *contact center* (17), seguidos de grandes almacenes (12), seguros (10) y prensa diaria (10), entre otros, habiéndose visto afectados en total 58 sectores o subsectores.

Los conflictos colectivos presentados ante los órganos de resolución de ámbito de comunidad autónoma aumentaron de nuevo en 2011, hasta 5.360 expedientes, 165 más que en 2010 (cuadro II-66). La conflictividad en estos ámbitos creció de manera más acentuada en los dos primeros años de crisis, 2008 y 2009, cuando se produjeron aumentos de más de 500 conflictos en cada año, y se ha mantenido en esos niveles elevados en 2010 y 2011, a partir de aumentos también continuos pero bastante más moderados. Los conflictos planteados en 2011 afectaron a 2,7 millones de trabajadores y a 168.985 empresas, un 15,5 por 100 menos y un 21,6 por 100 más, respectivamente, que en 2010.

Más de las dos terceras partes del total de conflictos presentados (el 67,6 por 100) se concentraron en cinco comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana, conflictos que aglutinaron el 76,3 por 100 de

CUADRO II-66. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2011

(Conflictos colectivos, comunidades autónomas)

C. autónoma (Org. gestor)	Nº conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados (en miles)	Empresas afectadas	Resultado conciliación - mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras *
						Nº	%		
Andalucía (SERCLA)	1.026	1.023	3	439,3	43.843	382	50,07	381	260
Aragón (SAMA)	186	185	1	52,0	27.127	64	43,84	82	39
Asturias (SASEC)	196	196	0	62,5	2.347	62	38,51	99	35
Baleares (TAMIB)	96	96	0	n.d.	n.d.	11	13,92	68	17
Canarias (TLC)	229	229	0	56,5	n.d.	45	28,48	113	71
Cantabria (ORECLA)	170	170	0	66,4	3.043	40	25,64	116	14
Castilla y León (SERLA)	313	313	0	99,5	5.619	114	42,38	155	44
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	237	237	0	104,3**	7.808**	100	47,62	110	27
Cataluña (TLC)	885	864	21	381,7	1.778	346	46,44	399	119
Extremadura (SERMAE)	82	82	0	125,2	24.604	45	62,50	26	11
Galicia (CRL-AGA)	75	62	13	78,2	10.636	24	88,89	3	35
Madrid (Inst. Laboral)	789	788	1	914,5	35.281	229	40,75	333	226
Murcia (ORCL)	101	101	0	96,2	12.211	42	47,73	46	13
Navarra (TLN)	31	31	0	n.d.	n.d.	3	11,11	24	4
País Vasco (PRECO)	535	523	12	109,9	n.d.	115	25,56	335	73
La Rioja (TLR)	21	21	0	3,1	24	1	5,26	18	2
Comunidad Valenciana (TAL)	388	382	6	218,5	2.472	110	35,60	199	73
Total	5.360	5.303	57	2.703,5	168.985	1.733	41,58	2.507	1.063

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.

** Los datos de trabajadores y empresas afectadas de Castilla-La Mancha corresponden solo a conflictos colectivos cerrados.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

los trabajadores totales y casi la mitad de las empresas¹⁷², seguidas de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Canarias. De las conciliaciones/mediaciones tramitadas de forma completa terminaron con acuerdo 1.733, el 41,6 por 100, casi igual al de 2010.

La incidencia por materias de la mayoría de los conflictos colectivos planteados ante los órganos autonómicos de resolución no ha variado sustancialmente en 2011 respecto del año anterior, mostrando de nuevo un predominio de las cuestiones más ligadas a una coyuntura de dificultades para las empresas y los trabajadores, comenzando por la materia salarial, de forma similar como se ha visto a los conflictos tramitados en el SIMA. Los conflictos en materia de salarios, en bastantes casos reclamaciones por impago de las retribuciones, fueron los más abundantes en casi todas las comunidades autónomas, y desde luego en aquéllas que concentran la mayor parte de los conflictos colectivos planteados. En algunos de estos órganos, como el TAL de la Comunidad Valenciana, los conflictos por motivos salariales llegaron al 43,5 por 100 del total, más de la mitad de los cuales estuvieron basados en impagos de retribuciones, mientras que en el caso del SERLA de Castilla y León los conflictos ligados al salario alcanzaron el 40,2 por 100; por su parte, los tramitados en el PRECO vasco en esta materia fueron el 38,9 por 100, y el 35,6 por 100 en Madrid. En Cataluña y Andalucía, asimismo, alcanzaron porcentajes superiores al 30 y al 15 por 100, respectivamente, de los conflictos totales.

A las cuestiones salariales les siguieron, también en un porcentaje significativo sobre el total presentado, los conflictos sobre la negociación del convenio colectivo o sobre modificación sustancial de las condiciones de trabajo (Andalucía), los conflictos en materia de jornada (Castilla y León, Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana), o el incumplimiento de convenios colectivos, acuerdos o pactos (Cataluña y Madrid).

Un rasgo de la conflictividad tramitada a través de estos órganos es el amplio número de casos con convocatoria de huelga, acudiéndose a una mediación previa a la misma. También suele ser característico de ellos un alto grado de efectividad en la consecución de acuerdos en mediación que suponen la desconvocatoria de la huelga. En Andalucía se tramitaron ante el SERCLA 267 mediaciones previas a una huelga, alcanzándose acuerdo en 159 de ellas (el 59,5 por 100), que pudieron ser desconvocadas; en Cataluña, el TLC tramitó 60 conciliaciones colectivas con huelga, alcanzándose un acuerdo en 19 (el 33,3 por 100), que supusieron la desconvocatoria de más de 142.000 horas de paro por estos motivos; por su parte, en Madrid, el Instituto Laboral recibió 210 conflictos con huelga, en los cuales se alcanzó avenencia en 48 casos (el 31,4 por 100 de las mediaciones tramitadas de forma completa), que afectaban a más de 21.000 trabajadores y 1.461 empresas; por su parte, en la Comunidad Valenciana se dieron 114 conflictos con huelga, alcanzándose un acuerdo en 36 de las 89 mediaciones efectivas

172. En el caso de las empresas, no se ha computado la cifra de las relativas al País Vasco, por no disponerse de este dato.

realizadas (el 40,4 por 100); por último, en Castilla y León, de las 113 mediaciones previas a huelga que se realizaron, 49 finalizaron con acuerdo (el 48,5 por 100).

Además de la resolución de conflictos colectivos, que son los que presentan una repercusión mayor en términos de trabajadores y de empresas afectadas, 9 de los órganos de ámbito autonómico tienen competencias para la solución de conflictos individuales. En 2011, dichos órganos tramitaron 27.518 solicitudes de conciliación/mediación individuales, una cifra prácticamente idéntica a la que se registró en 2010 (27.703). Como viene siendo habitual, cuatro de ellos (Aragón, Baleares, Cantabria y Navarra) concentraron la gran mayoría de ellas (el 91,3 por 100).

Los intentos de conciliación obligatoria ante las unidades administrativas competentes como trámite previo al ejercicio de acciones ante los juzgados y tribunales sociales, así como las mediaciones, muestran otra importante parte de la conflictividad sucedida en el año, de naturaleza fundamentalmente jurídica. En 2011 disminuyeron de nuevo las conciliaciones individuales, como sucedió en 2010, si bien mucho más ligeramente, un 2,4 por 100 frente al 14,5 por 100 de este último, tras alcanzarse en 2009 la cifra máxima al menos de los últimos diez años (cuadro II-67). Esa ligera disminución supone que un año más este tipo de conflictividad se mantuvo en un nivel más propio de una situación de crisis, en contraste con las cifras de los años anteriores a esta.

Por el contrario, las conciliaciones colectivas volvieron a aumentar, esta vez un 13,5 por 100, que se suma al 16,2 por 100 de 2010, siguiendo una senda al alza desde que en 2009 se duplicaran y se truncara el continuado descenso que venían registrando, en parte, como consecuencia del trasvase de este tipo de conflictividad hacia los órganos de resolución de conflictos gestionados por la autonomía colectiva de los agentes sociales, de

Conciliaciones y mediaciones administrativas

CUADRO II-67. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2002-2011

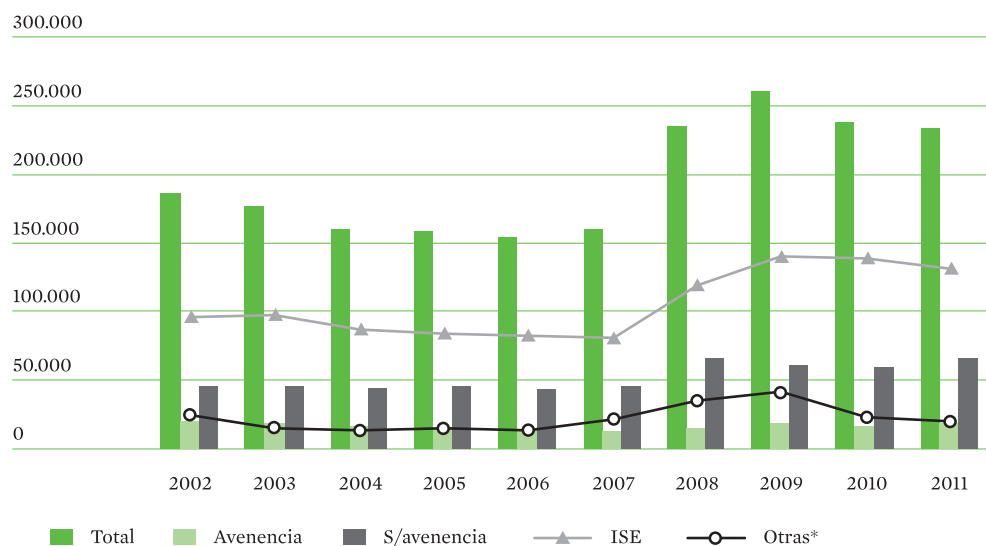
Años	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	
2002	502.461	211.028	99.260	192.173	815	61	517	237	81
2003	397.069	116.805	96.657	183.607	784	75	488	221	72
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
2005	338.048	74.145	97.546	166.357	683	44	458	181	83
2006	326.436	67.500	93.257	165.679	624	47	373	204	108
2007	339.440	62.106	97.619	179.715	551	35	342	174	83
2008	466.404	67.384	135.669	263.351	534	36	353	145	76
2009	536.194	71.719	150.095	314.380	1.097	63	431	603	91
2010	458.479	56.044	135.265	267.170	1.275	103	479	693	48
2011	447.321	52.383	145.080	249.858	1.448	87	483	878	54

* Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

ámbito estatal o autonómico. Dicho aumento se tradujo, otra vez, en el crecimiento de las terminadas sin avenencia, pero, sobre todo, de las intentadas sin efecto (un 26,7 por 100 más que en 2010), todo lo cual apunta, además de a una mayor litigiosidad por estas causas¹⁷³, a que la evolución reciente de las conciliaciones colectivas ante la Administración laboral, en sintonía con la tendencia también al alza, en los años de la crisis, de los procedimientos de conciliación-mediación colectiva tramitados ante los órganos de solución extrajudicial autónomos, viene en buena parte asociada a las controversias en torno a la determinación de los incrementos salariales en la negociación colectiva, y fundamentalmente a la interpretación y aplicación de las cláusulas de revisión salarial de los convenios colectivos de vigencia plurianual que las tienen pactadas.

La disminución de las conciliaciones individuales se ha debido, en parte, a la leve reducción experimentada por las de reclamación de cantidad, las más numerosas en el conjunto de los motivos de intento de conciliación, en torno a 4.000 (un 1,7 por 100) menos que en 2010 (gráfico II-27)¹⁷⁴. De las habidas en 2011, se mantuvieron prácticamente en la misma cifra las terminadas con avenencia, aumentaron las sin avenencia, y disminuyeron las intentadas sin efecto y otras formas de terminación.

GRÁFICO II-27. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR RECLAMACIÓN DE CANTIDAD, 2002-2011



* Otras: archivadas y desistidas.

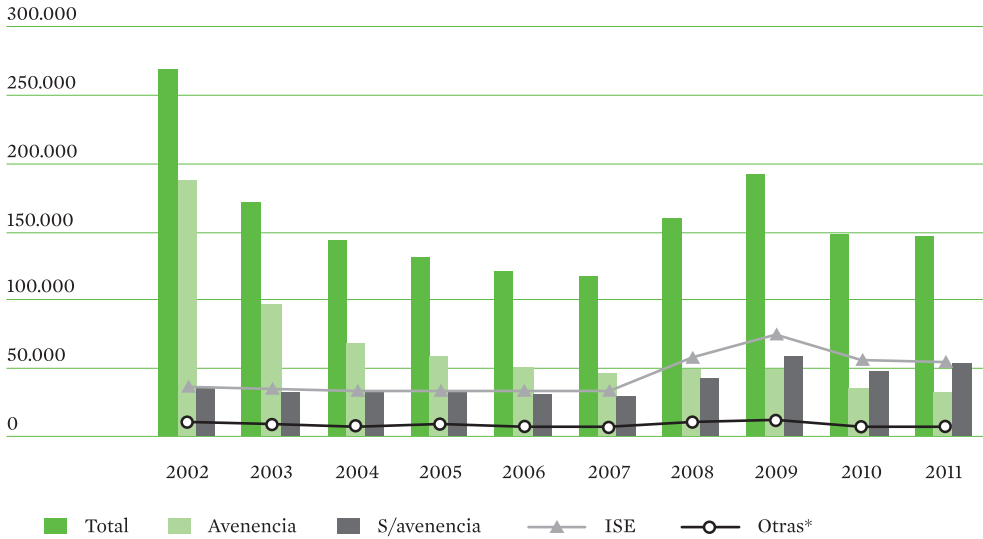
Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

173. En 2011, en efecto, aumentaron en 446 (un 17 por 100) los conflictos colectivos planteados y resueltos en los órganos judiciales sociales. Véase apartado 2.5.1.

174. A estas habría que sumar las 6.275 conciliaciones menos en 2011 debidas a otras causas, tales como accidentes de trabajo, clasificación profesional o antigüedad, entre otras.

Por su parte, las conciliaciones individuales motivadas por despidos se mantuvieron prácticamente en la misma cifra, en torno a las 147.000 (gráfico II-28), disminuyendo las terminadas con avenencia, y aumentando las sin avenencia.

GRÁFICO II-28. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, 2002-2011



* Otras: archivadas y desistidas.

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En todo caso, ambos motivos, reclamaciones de cantidad y despidos, han determinado en 2011 un volumen de conciliaciones individuales que continúa en niveles elevados si se comparan con los de los años anteriores a la crisis y que sigue reflejando el impacto de esta en los dos aspectos de las relaciones de trabajo más sensibles al freno de la demanda y de la actividad económica: la estabilidad laboral y la cuantía y percepción de las retribuciones por el trabajo prestado.

2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

2.5.1. La Jurisdicción social: principales parámetros

Aunque en los últimos años se han mantenido unos altos niveles de litigiosidad laboral, desde 2009 el total de conflictos está experimentando una disminución, principalmente en los conflictos individuales, ya que los conflictos colectivos aumentaron por segundo año consecutivo. En cómputo total, los juzgados y tribunales del Orden Jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 333.201 asuntos, 9.160 menos que el año anterior (casi un 3 por 100 menos), produciéndose un descenso más pronunciado que el

registrado en 2010 con respecto a 2009, año en el que se produjo el mayor aumento en el volumen de asuntos judiciales resueltos de los últimos diez años (cuadro II-68).

Los conflictos individuales, al igual que en 2010, experimentaron un descenso de un 4 por 100 con respecto al año anterior, aunque se mantienen por encima de los 260.000. Al igual que en 2010, se registró un descenso en el volumen de asuntos judiciales por despido, 6.524 asuntos menos que el año anterior (un 6,2 por 100 menos), pero este descenso en el volumen de despidos como causa de extinción de las relaciones de trabajo fue menos intenso que en 2010, año en el que se registró una disminución de casi 20.000 asuntos. Menos de la mitad de los conflictos individuales en 2011 (98.775) estuvieron motivados por despidos. Aunque no hay información disponible al respecto, cabe pensar que el tipo de litigios más frecuentes, entre los conflictos individuales, son los basados en reclamaciones de cantidad, como apunta la estadística en materia de conciliaciones.

Al igual que el año anterior, los conflictos de naturaleza colectiva aumentaron en 446 (un 17 por 100 más). Este incremento encuentra justificación en las situaciones asociadas a controversias en las revisiones salariales.

Al igual que en los dos últimos años, aumentaron los litigios en materia de seguridad social (un 2,2 por 100 más).

Finalmente, cabe señalar que 2011 fue el último año de vigencia de la Ley de Procedimiento laboral. La nueva Ley reguladora de la Jurisdicción social¹⁷⁵, como ya se ha mencionado, amplía las competencias del Orden Jurisdiccional social, por lo que sería oportuno efectuar el seguimiento en los próximos años de en qué medida esa extensión de las competencias tiene reflejo en el volumen de los asuntos judiciales resueltos.

CUADRO II-68. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2001-2011

(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos colectivos	Conflictos individuales		Seguridad social
			Totales	Despidos	
2001	246.960	1.287	169.444	53.037	76.229
2002	282.475	1.567	199.001	61.071	81.907
2003	290.962	1.601	211.830	64.264	77.531
2004	279.628	2.129	202.081	62.620	75.418
2005	266.604	2.069	190.417	62.817	74.118
2006	265.806	2.152	188.895	64.422	74.759
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290
2009	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

175. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El refuerzo y la modernización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que han sido una de las preocupaciones presentes en el diálogo social de los últimos años, habían constituido también motivos para que, en la pasada legislatura, se impulsara un proceso de reforma de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El Anteproyecto de Ley para dicha reforma fue sometido a dictamen del CES¹⁷⁶, y el Proyecto fue aprobado en Consejo de Ministros e inició su tramitación parlamentaria en junio de 2011. Sin embargo, la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales impidieron que la tramitación finalizase con la aprobación de la correspondiente Ley de reforma.

En virtud de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (disposición adicional 16^a), se ha mantenido para 2011 la oferta de empleo público a los cuerpos de inspectores de trabajo y subinspectores de empleo, de conformidad, a su vez, con el objetivo de reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales que propugna la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012¹⁷⁷.

Por lo que respecta a las cifras de su actividad en 2011, es preciso comenzar señalando que a la fecha de cierre de esta Memoria solo se ha podido disponer de los datos correspondientes al periodo comprendido entre los meses de enero a septiembre, por lo que el análisis y la comparación que se llevan a cabo con respecto a 2010 se hacen sobre igual periodo de ese año, imagen en todo caso parcial que podría variar cuando se conozcan los datos completos del año. Con esa cautela, el número total de actuaciones realizadas hasta finales de septiembre fue de 879.923, casi 5.000 menos que en igual periodo del año anterior. De ellas, 90.301 fueron en materia de relaciones laborales, 281.315 en materia de seguridad y salud laboral, 13.378 en empleo, 44.978 en extranjería, 429.516 en seguridad social y 20.435 en otras actuaciones (3.563 obstrucciones y 16.872 informes) (cuadro II-69).

En los primeros nueve meses se llevaron a cabo 264.260 visitas y se detectaron 69.006 infracciones a la legislación social, con un importe de las sanciones propuestas de 184,4 millones de euros, cifras inferiores a las correspondientes al mismo periodo del año anterior. Con relación a la recaudación rápida y efectiva de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales por parte de la ITSS, se aprobó el Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones

176. Dictamen CES 9/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

177. En 2011 se produjeron nuevos trasposos de funciones y servicios en materia de función pública inspectora. Tal fue el caso a la comunidad autónoma del País Vasco, mediante Real Decreto 895/2011, con efectos desde el 1 de enero de 2012.

CUADRO II-69. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, DE ENERO A SEPTIEMBRE 2010-2011

Área	Actuaciones realizadas		Infracciones en acta		Importe sanciones (euros)		Trabajadores afectados por infracciones	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2.010	2011
Relaciones laborales	92.234	90.301	4.806	4.788	20.804.276,35	18.757.883,22	162.681	149.282
Seguridad y salud laboral	286.097	281.315	17.629	15.911	52.521.233,26	44.402.564,92	144.849	102.066
Empleo	12.976	13.378	402	551	1.231.399,02	2.759.750,47	4.097	4.846
Extranjería	52.377	44.978	4.600	3.777	35.515.815,05	33.751.058,61	4.600	3.777
Seguridad social	420.878	429.516	41.646	40.511	69.561.181,80	75.145.491,80	83.792	77.625
Obstrucción	4.057	3.563	4.528	3.468	9.537.602,21	9.592.003,08	14.854	16.964
Informes	16.291	16.872						
Total	884.910	879.923	73.611	69.006	189.171.507,69	184.408.752,10	414.873	354.560

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

La actuación en materia de Seguridad Social, que representó de nuevo casi la mitad del total de actuaciones de la Inspección, aumentó con respecto a los nueve primeros meses de 2010 en 8.638 actuaciones, como también aumentaron las actuaciones en el área de empleo, en 402¹⁷⁸. Por último, también se incrementaron las actuaciones consistentes en informes, en 581, mientras que disminuyeron las actuaciones en materia de seguridad y salud laboral (-4.782), extranjería (-7.399) y en materia de obstrucción (-494).

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Cuando comienza el último año de vigencia de la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012), se plantea la necesidad de analizar los logros conseguidos a corto plazo por una Estrategia que, si bien no ha cumplido aún todas las expectativas iniciales, ha servido de impulso a las políticas sobre seguridad y salud en el trabajo.

A finales de 2011, el Parlamento Europeo aprobó un informe sobre la revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)¹⁷⁹ en el que se recuerda que el marco europeo de referencia en materia de salud

178. El Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, por el que se adoptan medidas para la regularización y el control del empleo sumergido, puso en marcha un plan extraordinario con el propósito de aflojar el empleo no declarado que, entre otras medidas, ha supuesto contemplar nuevas infracciones e incrementar las sanciones, a la vez que preveía intensificar la actividad de vigilancia y control de la ITSS en esta materia.

179. Informe sobre la revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012) (2011/2147(INI)).

y seguridad en el trabajo no permite por sí solo mejorar automáticamente las condiciones de trabajo, y que es fundamental una correcta aplicación de la legislación, en particular, a través de la participación de los trabajadores, los mecanismos de diálogo tripartito, la recopilación y difusión de datos, las campañas de sensibilización y la puesta en red de los servicios de formación e información, así como el control de la aplicación de la legislación en los Estados miembros. Además, se pide a la Comisión que actúe con rapidez cuando se comprueben infracciones normativas y que refuerce las sanciones en caso necesario.

Considera que los accidentes, los trastornos musculoesqueléticos y el estrés asociado al trabajo son los principales motivos de preocupación de las empresas europeas en materia de seguridad y salud en el trabajo y recuerda la importancia de ayudar a las pymes a poner en práctica políticas de prevención de riesgos.

Señala que la Comisión debería desarrollar medios estadísticos que tengan en cuenta de forma específica la edad y el género para evaluar la prevención no solo en términos de accidentes sino también en términos de enfermedades profesionales.

Asimismo, el citado informe pide también que la próxima Estrategia Europea fije objetivos más fáciles de medir acompañados de calendarios vinculantes y de una evaluación periódica y confía en que se convierta en obligatorio el objetivo de un inspector de trabajo por cada 10.000 trabajadores, como recomienda la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Además, subraya que las medidas de ajuste en el contexto de crisis económica no deberán afectar en modo alguno a las políticas destinadas a mejorar la salud y seguridad en el trabajo.

En septiembre de 2011 se presentó el segundo informe anual de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, en el que se recogen, por primera vez en un informe general, los principales resultados de las tres grandes encuestas europeas que realiza la Fundación: sobre las condiciones de trabajo en Europa, sobre la calidad de vida en los países europeos y sobre las empresas europeas, presentando un amplio panorama de lo que representa vivir y trabajar en la Unión Europea y de la evolución en el tiempo de las condiciones de vida y trabajo¹⁸⁰.

De los resultados de la encuesta realizada sobre las condiciones de trabajo que ha realizado la Fundación, se desprenden principalmente dos aspectos: en primer lugar, continúan las diferencias de exposición a los riesgos físicos entre hombres y mujeres, lo que puede deberse, en parte, a la amplia segregación de género que caracteriza aún a determinados sectores, así el 42 por 100 de los hombres, frente al 24 por 100 de las mujeres, transporta cargas pesadas y el 33 por 100 de los varones, frente al 10 por 100 de las mujeres, está expuesto regularmente a vibraciones. En segundo lugar, la exposición a

*Otras iniciativas
en el ámbito europeo*

180. www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010/index.htm.

riesgos físicos de los trabajadores europeos no ha variado con respecto a la de hace veinte años, lo que indica que los trabajos de muchos europeos siguen comprendiendo un esfuerzo físico. Por ejemplo, un 33 por 100 de los trabajadores tiene que manipular cargas pesadas durante al menos una cuarta parte de su jornada laboral, mientras que el 23 por 100 está expuesto a vibraciones. Tales cifras no han variado desde 2000. Sin embargo, cabe resaltar, entre otros factores, que las medidas preventivas para realizar dichas tareas sí que han evolucionado y son más eficaces que hace veinte años, como se desprende de los resultados en términos de siniestralidad y salud laboral que han ido mejorando progresivamente.

En otoño de 2011, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo presentó el proyecto OIRA (*On line Interactive Risk Assessment*), una herramienta de evaluación de riesgos *on line* cuyo objetivo es aumentar el número de pequeñas y muy pequeñas empresas europeas que evalúan y gestionan sus riesgos laborales. La herramienta no es directamente utilizable, sino que cada país debe desarrollar, a partir del esquema básico, su propia aplicación¹⁸¹.

Durante 2011 no se han producido grandes acuerdos en materia de prevención de riesgos laborales, más allá de la consulta en relación con la revisión de la Directiva de tiempo de trabajo, a la que se refiere de manera extensa la pasada edición de esta Memoria y el informe de la Comisión sobre la aplicación del Acuerdo marco europeo sobre el estrés laboral aprobado por los interlocutores sociales¹⁸².

Al igual que la Estrategia Comunitaria, la Estrategia Española ha entrado también en el último año de vigencia. El III Plan de acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012), que abarca el periodo de junio de 2010 a junio de 2012, persigue concluir aquellas medidas que quedaron pendientes, con la finalidad de alcanzar los objetivos marcados al comienzo de la Estrategia (cuadro II-70).

De las conclusiones expuestas en la última reunión del Grupo de Trabajo de Seguimiento de la Estrategia Española se destaca, entre otros aspectos, la importancia de analizar, mediante los correspondientes indicadores, el impacto y los resultados que las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia Española han producido en términos de seguridad y salud en el trabajo. Un porcentaje importante de las medidas adoptadas se dirige a facilitar el control del cumplimiento de la normativa por la Administración pública. Con independencia de que estén incluidas en la Estrategia, no son medidas dirigidas a resolver los problemas fundamentales del diagnóstico, como por ejemplo facilitar el cumplimiento de la normativa por las pymes, favorecer la coordinación

*Balance del tercer Plan
de acción para el impulso
y desarrollo de la
Estrategia Española*

181. <http://www.oiraproject.eu>.

182. Informe de la Comisión sobre la aplicación del Acuerdo marco europeo sobre el estrés laboral aprobado por los interlocutores sociales [SEC (2011) 0241].

CUADRO II-70. BALANCE DEL TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

Objetivo	Medida	Fecha de inicio o realización
Objetivo 1. Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pymes	Desarrollo de la asistencia a empresas de hasta 10 trabajadores para la organización de las actividades preventivas	Realizado
	Aprobación del Plan de asistencia al empresario de hasta 10 trabajadores	Pendiente
	Guía dirigida a la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en las pymes (Guía técnica de simplificación documental)	Realizada
	Potenciación de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo	Realizado
	<i>Otras actuaciones:</i>	En desarrollo
	Fomento de trámites electrónicos:	
	Creación de un registro de entidades especializadas en el que todos los datos que deban suministrar estas entidades se remitan electrónicamente	Realizado
	Creación de una ventanilla única de la autoridad laboral en la que las empresas puedan realizar de forma electrónica diversos trámites relacionados con la prevención	Pendiente
	Estudio de los sectores económicos en los que se recurre habitualmente a la contratación y subcontratación de obras y servicios	Realizado
	<i>Otras actuaciones:</i>	En desarrollo
	Medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos	Realizado
	Adopción de las medidas necesarias para la protección de los trabajadores autónomos en los trabajos con amianto	Realizado
	Puesta en marcha de un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos	Pendiente
Determinación de las actividades profesionales desarrolladas por autónomos que presentan mayor riesgo de siniestralidad	Realizado	
Objetivo 2. Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención	Adopción de criterios mínimos de calidad y eficacia en la vigilancia para la salud de los servicios de prevención. Adopción de criterios de calidad y eficacia exigibles a los servicios de prevención ajenos	Realizado (RD 843/2011). Guía técnica de criterios de calidad de los servicios de prevención ajenos
Objetivo 3: Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo	Negociación y de adecuación los planes y programas de ámbito territorial	Pendiente
	Aprobación de las medidas normativas que deberán dar ejecución a las medidas establecidas en el objetivo 3, relacionadas con la elección de la modalidad de organización de la prevención	Realizado

CUADRO II-70. BALANCE DEL TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 (Cont.)

Objetivo	Medida	Fecha de inicio o realización
	Financiación estable de la FPRL para el desarrollo de actuaciones que den cumplimiento al objetivo 3 de la EESST	Realizado
	Aprobación de medidas normativas para solucionar los problemas derivados de la concurrencia de órdenes jurisdiccionales en la delimitación de las responsabilidades existentes en la prevención de riesgos laborales	Realizado (Ley 36/2011)
Objetivo 4. Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española	Transversalidad de la política de prevención de riesgos laborales	Pendiente
	Plan nacional de formación	Véase objetivo 6
	Campañas de concienciación y sensibilización de ámbito estatal con objeto de fomentar conductas y buenas prácticas que ayuden a prevenir los riesgos laborales, conforme a las líneas u objetivos específicos que se aprueben en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	Realizado
	Estudio de las bases para organizar los marcos de colaboración entre las Administraciones públicas y los medios de comunicación para la consolidación y desarrollo de la cultura de prevención	Pendiente
	Plan institucional de publicidad y comunicación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	En desarrollo
Objetivo 5. Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo	Informe periódico sobre situación y evolución en materia de seguridad y salud en el trabajo	En desarrollo
	Consolidación de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo	Realizado
	Preparación de los trabajos para revisar los criterios a aplicar para la notificación y registro de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	En desarrollo
	Elaboración de guías de los síntomas y patologías relacionadas con los agentes causantes de las enfermedades profesionales	Pendiente
	Creación de una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales, que se relacionará de manera estable con otros organismos de investigación, universidades y empresas	En desarrollo
	Convocatoria de subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en materia de prevención de riesgos laborales	En desarrollo
Objetivo 6. Potenciar la formación en prevención de riesgos laborales	Elaboración del Plan nacional de formación	Aprobado por la CNSST
	Implantación del Plan nacional de formación	En desarrollo
Objetivo 7. Reforzar las instituciones dedicadas a la PRL	Aprobación del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	No aprobado

CUADRO II-70. BALANCE DEL TERCER PLAN DE ACCIÓN PARA EL IMPULSO Y DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 (Cont.)

Objetivo	Medida	Fecha de inicio o realización
	Mantener la oferta de empleo público para 2011 a los colectivos de inspectores de trabajo y subinspectores de empleo	Realizado
	Reforma de la ITSS	Proyecto de Ley de Reforma de la ITSS que no llegó a aprobarse como Ley
	Preparación en el seno de la Comisión de Trabajo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de sus grupos de trabajo, mediante trabajos conjuntos con los responsables de las comunidades autónomas, del modelo de organización futura de la Inspección de Trabajo que mejor contribuya a la definición de objetivos, criterios y actuaciones comunes, en un marco de mayor participación y decisión	
	Aprobación de medidas normativas para facilitar una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de PRL	Realizado (aprobado el Real Decreto 772/2011)
	Reforzamiento de la FPRL	Realizado
	Planificación actividades preventivas de las MATEPSS y seguimiento y valoración técnica de los resultados de la planificación anual por el INSHT	Realizado
	Aprobación medidas normativas para asegurar la protección dispensada por las MATEPSS a los trabajadores en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Realizado
	Impulsar medidas para garantizar la protección dispensada por las MATEPSS	Realizado (oficina de reclamaciones y un servicio telefónico)
Objetivo 8. Mejorar la participación institucional y la coordinación de las administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales	Fortalecimiento de la participación y los mecanismos de coordinación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo	Realizado (aprobación Reglamento de funcionamiento interno de la CNSST)
	Mejora de la coordinación de las administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales	Realizado
	Promover convenios o acuerdos autonómicos, o adecuar los existentes que faciliten la coordinación y la cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollen de forma eficaz y ordenada con el fin de favorecer la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores, y la ejecución de las sentencias condenatorias	En desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir del balance del INSHT.

entre Administraciones actuantes o establecer incentivos de carácter preventivo, entre otras. Algunas de las medidas adoptadas para resolver estos problemas, como el Real Decreto regulador de los servicios de prevención ajenos, se han visto posteriormente limitadas por otras iniciativas, como por ejemplo el Real Decreto regulador de las actividades sanitarias de los servicios de prevención ajenos.

Asimismo, cabe recordar que aún no se ha abordado el desarrollo de medidas como la dotación presupuestaria y aplicación del Plan nacional de formación en prevención.

Del balance de las medidas adoptadas para cumplir los objetivos de la citada Estrategia durante 2011, cabe destacar, dentro del objetivo de mejorar el cumplimiento de la normativa con especial atención a las pymes, el informe sobre el análisis de la siniestralidad en 2010 de los trabajadores autónomos con la contingencia cubierta realizado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por encargo del grupo de trabajo de trabajadores autónomos de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para determinar las actividades profesionales desarrolladas por los trabajadores autónomos que presentan un mayor riesgo de siniestralidad.

En relación con el objetivo de mejorar la eficacia y calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención, se adoptó el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

Con el objetivo de garantizar la información y sensibilización a la sociedad de los daños derivados de los riesgos laborales y fomentar la cultura preventiva, el Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo publicó el Informe de accidentes laborales de tráfico 2010.

Especial mención merece el informe publicado en 2011¹⁸³ sobre el análisis de situación de la investigación en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud laboral en España, con el objetivo de perfeccionar el análisis, detección y la eliminación de las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales así como el conocimiento de los riesgos nuevos y emergentes. Respecto a las líneas de investigación en las que más esfuerzos se están poniendo en el campo de la seguridad y salud laboral, las principales se encuentran relacionadas con la ergonomía, la evaluación de riesgos, el desarrollo de nuevas tecnologías y procedimientos preventivos y las exposiciones continuas del personal laboral a diferentes agentes.

Con el objetivo de reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales, por lo que respecta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se aprobó el Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del

183. Liderado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a cargo de la red de institutos y centros de investigación en seguridad y salud en el trabajo.

orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo¹⁸⁴.

Con el objetivo de mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales, se ha impulsado la reforma de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en cuanto a su organización, composición y funciones.

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública, sometida a dictamen del CES¹⁸⁵, contemplaba medidas de actuación sanitaria en el ámbito de la salud laboral, estableciendo que los empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, participarán en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la salud laboral, en los distintos niveles territoriales.

Otras novedades normativas

Aunque no es propiamente materia de prevención de riesgos laborales cabe destacar la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que fue objeto de dictamen por el CES¹⁸⁶, e incluyó, entre otros aspectos, la ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el mandato de reformar, en el plazo de un año, el marco normativo de las MATEPSS con la participación de los agentes sociales.

Mención especial merece la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social¹⁸⁷, también objeto de dictamen del CES¹⁸⁸ y a la que se refiere el apartado 2.2 de este capítulo. La nueva Ley de Jurisdicción social aspira a ofrecer una mayor protección a los trabajadores creando un ámbito unitario de tutela jurisdiccional para el resarcimiento integral del daño causado. Así, se atribuye expresamente al Orden jurisdiccional social el conocimiento del cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención, incluyendo la reclamación de responsabilidad de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención, derivada de las relaciones entre las Administraciones públicas y el personal a su servicio.

Finalmente, cabe mencionar la propuesta de nueva Directiva sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la exposición de los trabajadores a los

184. Las novedades sobre Inspección de Trabajo y Seguridad Social se exponen más extensamente en el apartado 2.5.2 sobre la actuación de la ITSS.

185. Dictamen CES 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Salud pública.

186. Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

187. Anteproyecto que no fue remitido a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en lo que respecta a aquellos contenidos que afectan a la regulación de aspectos procesales de la prevención de riesgos laborales. Tampoco se han debatido aspectos de esta reforma que afectan a la prevención de riesgos laborales, en su fase previa a la presentación en el Parlamento, dentro del marco del diálogo social.

188. Dictamen CES 11/2010, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción social.

riesgos derivados de los agentes físicos y la continuación de los debates sobre la Directiva destinada a mejorar la protección de la maternidad en el ámbito laboral¹⁸⁹.

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Por cuarto año consecutivo, el número de accidentes de trabajo con baja disminuyó, registrándose 77.594 accidentes menos que en 2010, lo que supone un descenso del 12 por 100 respecto al año anterior.

En total, en 2011 se produjeron 568.370 accidentes de trabajo con baja, de los cuales 501.579 tuvieron lugar durante la jornada laboral y 66.791 fueron accidentes *in itinere*.

A diferencia del año anterior, disminuyó ligeramente (un 0,3 por 100) el número de accidentes sin baja, sin embargo, al igual que en 2010, las enfermedades profesionales sin baja experimentaron un incremento del 14,3 por 100, como se verá más adelante.

En atención a la gravedad, es preciso destacar que en 2011 se registraron 520 accidentes mortales en jornada de trabajo, un 8,6 por 100 menos que el año anterior.

Por su parte, los accidentes graves en jornada de trabajo disminuyeron casi el doble que el año anterior, registrándose 667 siniestros menos, lo que supone un 13,5 por 100 menos que en 2010.

Asimismo, se registró un descenso global de los accidentes *in itinere*, principalmente en comparación con el descenso del 6,5 por 100 producido entre 2009 y 2010, ya que en 2011 el porcentaje de variación registrado fue de un 12,6 por 100 menos que en 2010.

Esta disminución de la siniestralidad *in itinere* se constató, tanto en los accidentes mortales (-13,3 por 100), como en los graves (-19 por 100) y en los leves (-12,5 por 100). En 2011 se registraron 163 accidentes mortales *in itinere*, 25 menos que en 2010.

Según el Informe de accidentes laborales de tráfico 2010 realizado por el Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, la mayor incidencia de accidentes laborales de tráfico se produjo en el sector de la construcción, seguido por el de servicios. La franja de edad que acumula el mayor número de accidentes laborales de tráfico (el 56,7 por 100) son los jóvenes entre 16 y 35 años.

Atendiendo al índice de incidencia¹⁹⁰, del conjunto de los 501.579 accidentes con baja en jornada laboral registrados, en 2011 se produjo un total de 3.440 accidentes por 100.000 trabajadores, lo que supone un descenso del 8,6 por 100 con respecto al año anterior. Por encima de este índice de incidencia medio se sitúa la construcción, con 7.360 accidentes por cada 100.000 trabajadores y la industria con 5.725. Por debajo de la media se sitúan el sector agrario,

Continúa el descenso en los índices de incidencia

189. Propuesta de Directiva destinada a mejorar la protección de las trabajadoras embarazadas y de las que han dado a luz recientemente o se encuentren en periodo de lactancia.

190. Los datos utilizados para elaborar el informe de evolución de siniestralidad laboral de los que se extraen los índices de incidencia son los que se incluyen en el avance de datos de la Estadística de Accidentes de Trabajo, por lo que son datos provisionales y por tanto sujetos a actualizaciones periódicas. El dato definitivo consolidado se publicará en el Anuario de Estadísticas Sociales y Laborales (MEYSS).

CUADRO II-71. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2010-2011

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2010	2011	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes (1)	1.424.617	1.344.532	-80.085	-5,6
Accidentes con baja	645.964	568.370	-77.594	-12,0
En jornada de trabajo	569.523	501.579	-67.944	-11,9
Leves	564.019	496.791	-67.228	-11,9
Graves	4.935	4.268	-667	-13,5
Mortales	569	520	-49	-8,6
<i>In itinere</i>	76.441	66.791	-9.650	-12,6
Leves	75.035	65.641	-9.394	-12,5
Graves	1.218	987	-231	-19,0
Mortales	188	163	-25	-13,3
Accidentes sin baja	778.653	776.162	-2.491	-0,3
Enfermedades profesionales (2)	16.928	18.121	1.193	7,0
Con baja	8.875	8.919	44	0,5
Sin baja	8.053	9.202	1.149	14,3

Fuente: (1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo. Avance enero-diciembre 2011*.

(2) Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Enfermedades profesionales (CEPROSS).

con un índice de incidencia de 2.706 y el sector servicios, con 2.692 accidentes por 100 mil trabajadores.

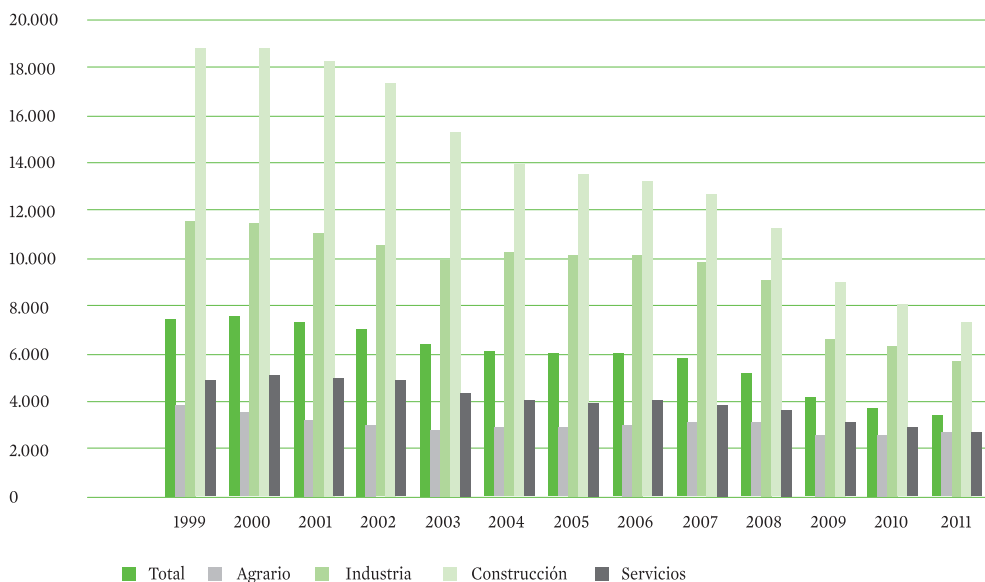
A diferencia del año anterior, el sector de la industria experimentó el mayor descenso en el índice de incidencia, un 8,8 por 100 menos que en 2010, seguido por la construcción, que ocupó el segundo lugar descendiendo un 8,6 por 100. En tercer lugar el sector servicios, donde descendió el índice de incidencia un 7,1 por 100.

El sector agrario fue el único que experimentó un aumento del 2,9 por 100 respecto al año anterior (gráfico II-29).

En atención a los índices de incidencia por gravedad, en 2011 destacó principalmente el descenso en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves, un 10,4 por 100 menos que el año anterior, situándose en un índice de 29,3. En segundo lugar descendió el índice de los accidentes de trabajo leves, un 8,6 por 100, con un índice de incidencia registrado de 3,4, y en tercer lugar, el índice de los accidentes de trabajo mortales se situó en 3,6, lo que representó un descenso de 5,6 por 100 con respecto al año anterior, lo que indica que desde el año 2001 se está produciendo una constante y creciente disminución de la siniestralidad mortal y grave que anima a continuar los esfuerzos en materia de prevención realizados por todos los agentes implicados en la misma (gráfico II-30).

Con relación a los índices de incidencia por sector y gravedad, un año más la construcción presentó el índice de incidencia total más elevado, 7,36, aunque el dato más preocupante es el aumento del 4 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes de

GRÁFICO II-29. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1999-2011

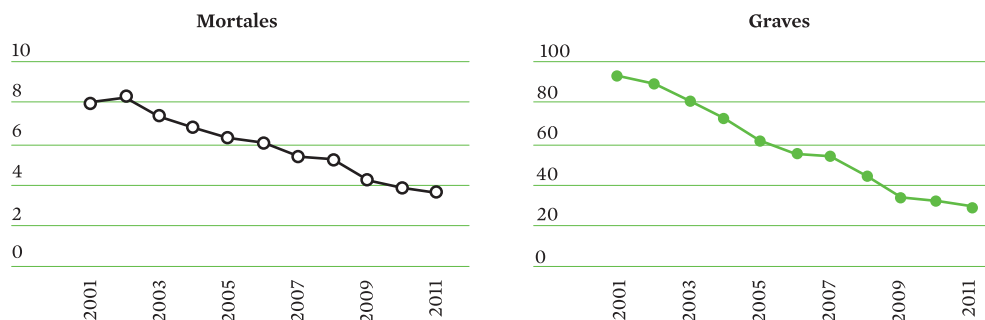


Fuente: MEYSS, Datos de enero a diciembre de 2011, INSHT.

trabajo mortales en este sector con respecto a 2010. El índice de incidencia de los accidentes graves y leves en este sector disminuyó un 2,3 y un 8,7 por 100, respectivamente.

El índice de incidencia total en el sector industria alcanzó el 5,72, pero experimentó un descenso del 2,2 por 100 en los índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales, así como un descenso más pronunciado en el índice de incidencia de los graves (-11,4 por 100) y de los leves (-8,7 por 100) respecto del año anterior, siendo el sector que registró el mayor descenso en su índice de incidencia total.

GRÁFICO II-30. INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES Y GRAVES, 2001-2011



Fuente: MEYSS, Informe de evolución de siniestralidad laboral, enero-diciembre 2011, INSHT.

El sector servicios, que destacó por registrar el índice de incidencia total más bajo, también experimentó una disminución en todos los índices de incidencia, sobresaliendo, principalmente, el descenso en el índice de incidencia de los accidentes mortales, un 10,3 por 100 menos que en 2010.

Pero en el análisis por sector y gravedad, sin duda, en 2011 destacó especialmente el aumento del 14,5 por 100 en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en el sector agrario. Sector en el que solo se registró un descenso en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves, de un 8,4 por 100, ya que también aumentó el índice de incidencia de los accidentes de trabajo leves (3,1 por 100) (cuadro II-72).

Con relación a la siniestralidad por comunidades autónomas, un año más destaca el descenso en el índice de incidencia de todas ellas, siendo más pronunciado, en 2011, el registrado en Ceuta (-29,1 por 100), seguido de Galicia (-13,1 por 100) y Castilla y León (-12,6 por 100).

La comunidad que ha registrado el mayor índice de incidencia ha sido Baleares con 4.672 accidentes en jornada con baja por cada cien mil trabajadores. El menor índice se ha producido en Extremadura con 3.029. Superaron la media nacional de 3.440 siniestros, Baleares (4.672), Asturias (4.362), Canarias (4.081), Castilla-La Mancha (4.044), País Vasco (3.716), Galicia (3.695), La Rioja (3.645) y Navarra (3.580).

En el año 2011, las enfermedades profesionales aumentaron un 7 por 100¹⁹¹, aumento superior al registrado en 2010 (de un 0,5 por 100), y a diferencia del año anterior, no solo aumentaron las enfermedades sin baja, un 14,3 por 100, sino que también lo hicieron las enfermedades con baja un 0,5 por 100.

*Aumento
de las enfermedades
profesionales con baja*

CUADRO II-72. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2011

(Nº de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		Población afiliada
	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	Nº accidentes	Variación índice incidencia	
Agrario	29.109	2,9	28.568	3,1	482	-8,4	59	14,5	1.075.609
Industria	115.513	-8,8	114.448	-8,7	960	-11,4	105	-2,2	2.017.621
Construcción	75.136	-8,6	74.054	-8,7	962	-2,3	120	4,0	1.020.857
Servicios	281.821	-7,1	279.721	-7,1	1.864	-8,9	236	-10,3	10.467.847
Total	501.579	-8,6	496.791	-8,6	4.268	-10,4	520	-5,6	14.581.934

Fuente: MEYSS, *Informe de evolución de siniestralidad laboral*, enero-diciembre 2011, INSHT.

191. Según los datos obtenidos de los partes comunicados en 2011 a través del sistema CEPROSS dentro del periodo de referencia enero-diciembre 2011.

El mayor número de partes comunicados con baja correspondió a las enfermedades causadas por agentes físicos, de entre las cuales, las enfermedades provocadas por posturas forzadas y movimientos repetitivos en el trabajo: enfermedades por fatiga e inflamación de las vainas tendinosas, de tejidos peritendinosos e inserciones musculares y tendinosas fueron más numerosas, seguidas de las enfermedades profesionales de la piel y por las enfermedades profesionales causadas por inhalación de sustancias y agentes como el polvo de sílice, antimonio y derivados, metales, polvos de maderas, etc.

Asimismo, a lo largo del 2011, las empresas que superaron los límites de alerta que incorpora el sistema CEPROSS de comunicación de enfermedades profesionales fueron 158, frente a las 131 empresas detectadas en 2010¹⁹².

Además de las contingencias incluidas expresamente en el cuadro de enfermedades profesionales¹⁹³, es preciso tener en cuenta otras patologías no traumáticas causadas por el trabajo que no tienen la consideración de enfermedad profesional y que se recogen en el fichero PANOTRATSS¹⁹⁴ creado en junio de 2010. En 2011, el número de partes comunicados sobre tales enfermedades fue de 11.981, de los cuales 6.104 causaron baja.

Considerando las variables de sexo y edad de los partes cerrados como enfermedades profesionales con baja que ofrece el Observatorio de contingencias profesionales de la Seguridad Social, el 55 por 100 de los partes correspondieron a varones, entre los cuales fueron más numerosos los de edades comprendidas entre 40 y 44 años. En el caso de las mujeres, los partes mayoritarios correspondieron al segmento de edad entre 45 y 49 años. Siguiendo la tendencia de años anteriores, en 2011 no se registraron muertes por enfermedad profesional.

192. El sistema CEPROSS, de comunicación de enfermedades profesionales, contiene un servicio de alertas que ofrece la posibilidad de detectar, en tiempo real, aquellas empresas que superan los límites de alerta establecidos. La Seguridad Social pone a disposición de la Administración laboral y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social este servicio para localizar posibles “focos de riesgo” de enfermedades profesionales, a fin de facilitar una mayor eficiencia en las actuaciones de prevención.

193. Aprobado por el Real Decreto 1299/2006.

194. En junio de 2010, mediante Orden TIN 1448/2010, de 2 de junio, se creó el fichero denominado PANOTRATSS.

ANEXO AL CAPÍTULO II

LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. Convenios colectivos de sector estatales

1. Convenio colectivo del sector de la construcción.
2. Convenio colectivo para las empresas del sector de harinas panificables y sémolas.
3. Convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón.
4. Convenio colectivo de ámbito estatal, para las industrias extractivas, industrias del vidrio, industrias cerámicas y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales.
5. Convenio colectivo estatal para las industrias de elaboración del arroz.
6. Convenio colectivo de la industria azucarera.
7. II convenio colectivo general del sector de servicios de asistencia en tierra de aeropuertos.
8. I Acuerdo marco del comercio.
9. Convenio colectivo para las empresas de comercio al por mayor e importaciones de productos químicos industriales, droguería, perfumería y afines.
10. II convenio colectivo general del sector de servicios de asistencia en tierra de aeropuertos.
11. Convenio colectivo empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos.
12. Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito.
13. IV convenio colectivo de trabajo estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria.
14. VII convenio colectivo de enseñanza y formación no reglada.
15. Acuerdo en materia de formación, cualificación, empleo, negociación colectiva y prevención de riesgos laborales en el sector agroalimentario.

2. Convenios colectivos de empresa/grupo de empresa

1. IV convenio colectivo de Telefónica Ingeniería de Seguridad.
2. Convenio colectivo de La Veneciana Iberiaglass, S.L.
3. II convenio colectivo de Thales Transport Signalling & Security Solutions, S.A.U.
4. Convenio colectivo Hero España, S.A.
5. Convenio colectivo de Cargill, S.L.U. y Cargill Oil Packers, S.L.
6. Convenio colectivo de la empresa Lácteas Castellano Leonesas, S.A.
7. IV Convenio colectivo de la compañía La Casera, S.A.
8. Convenio colectivo de Fertiberia, S.A.
9. Convenio colectivo de Pirelli Neumáticos, S.A.
10. Convenio colectivo de la empresa Logifruit.
11. Convenio colectivo de Inergy Automotive Systems, S.A.
12. Convenio colectivo de la empresa Guardian Industries Navarra, S.L.U.

13. Convenio colectivo de la empresa Yesos, Escayolas y Derivados, S.A.
14. Convenio colectivo de Vidriería y Cristalería de Lamiaco, S.A.
15. Convenio colectivo de Teka Sanitary Systems, S.A.
16. Convenio colectivo de la empresa Alcoa Transformación de Productos, S.L.
17. Convenio colectivo de la empresa Grumetal, S.A.
18. Convenio colectivo de la empresa Aludec Saxonia, S.A.
19. Convenio colectivo de Alstom Transporte, S.A., Unidad TLS -Train Life Services.
20. Convenio colectivo de Robert Bosch España Fábrica de Madrid, S.A.
21. Convenio colectivo de la empresa Industria de Tuberías Aeronáuticas, S.A.
22. Convenio colectivo de Compañía Española de Petróleos, S.A.
23. Convenio colectivo para la empresa Kime, S.A.
24. Convenio colectivo de Fenice Instalaciones Ibérica, S.A.
25. Convenio colectivo de Zardoya Otis, S.A. y Ascensores Eguren, S.A.
26. Convenio colectivo de la empresa Saint Gobain Vicasa, S.A.
27. IV Convenio colectivo de Nexans Iberia, S.L.
28. Convenio colectivo de Control y Montajes Industriales CYMI, S.A.
29. II Convenio colectivo del Grupo de empresas Swissport-Menzies.
30. Convenio colectivo de Transportes Ferroviarios Especiales, S.A.
31. Convenio colectivo de CLH Aviación, S.A.
32. Convenio colectivo de Docks Logistics Spain, S.A.
33. III Convenio colectivo de Unipost, S.A.
34. Convenio colectivo de la empresa Servicleop, S.L.
35. Convenio colectivo de la empresa Navicar, S.A.
36. Convenio colectivo para los empleados del Ayuntamiento de Segovia.
37. Convenio colectivo de la empresa Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A.
38. IV convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski.
39. V convenio colectivo de Decathlon España, S.A.
40. Convenio colectivo de British American Tobacco España, S.A.
41. VIII convenio colectivo de Renault España Comercial, S.A.
42. Convenio colectivo de Kraft Foods España Commercial, S.L.
43. Convenio colectivo de Cadbury España, S.L.
44. XXV convenio colectivo de Philips Ibérica, S.A.U.
45. Convenio colectivo de la empresa Aldeasa, S.A.
46. Convenio colectivo de Siemens, S.A.
47. XVII convenio colectivo 2008-2011 John Deere Ibérica, S.A.
48. Convenio colectivo de la empresa Madrid Theme Park Management, S.L.U.
49. Convenio colectivo del Patronato Deportivo Municipal de Ronda.
50. Convenio colectivo del Patronato Municipal de Deportes, Palencia.
51. Convenio colectivo Limber Multiservicios, S.L.

52. V convenio colectivo de CTC Ingeniería Dedicada, S.A.
53. Convenio colectivo de Seguriber Compañía de Servicios Integrales, S.L.U.
54. XIV convenio colectivo Europcar Ibérica, S.A.
55. Convenio colectivo de Adaptalia Especialidades de Externalización, S.L.
56. Convenio colectivo de Empresa Gestión y Calidad Turística Ciudad de Segovia, S.A.U.
57. II convenio colectivo Personal de la Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S.A.
58. Convenio colectivo TecnoCom Gestión y Servicios, A.I.E.
59. II convenio colectivo Serviabertis, S.L.
60. I convenio colectivo de Neuron Biopharma, S.A.

3. Convenios colectivos de sector autonómicos

1. Convenio colectivo del sector de construcción y obras públicas de la Comunidad de Madrid.
2. Convenio colectivo de trabajo para las industrias de la madera de la comunidad autónoma de La Rioja.
3. Convenio colectivo del sector industrias transformadoras de plásticos de la Comunidad de Madrid.
4. Convenio colectivo del sector de industrias vinícolas de Navarra.
5. Convenio colectivo del sector de industria del metal del Principado de Asturias.
6. Convenio colectivo de trabajo para el sector de la industria metalgráfica de Cataluña.
7. Convenio colectivo para el sector de preparados alimenticios y productos dietéticos de la comunidad autónoma de Cataluña.
8. Convenio colectivo del sector comercio de la madera y corcho de Navarra.

4. Convenios colectivos de sector provinciales

1. Convenio colectivo de la construcción de la provincia de La Coruña.
2. Convenio colectivo provincial de trabajo de la industria de la alimentación de Almería.
3. Convenio colectivo provincial para las fábricas de aceite de oliva, extractoras de orujo, aderezo y exportación de aceitunas de Málaga.
4. Convenio colectivo provincial de Sevilla del sector de industrias de panaderías y expendedorías de pan.
5. Convenio colectivo de trabajo del sector de Industrias de serivados de los agrios de la provincia de Valencia.
6. Convenio colectivo del sector fabricantes de galletas de Zaragoza.
7. Convenio colectivo de trabajo para las industrias vinícolas en la provincia de Huelva.

8. Convenio colectivo provincial para las industrias fabricantes e importadores mayoristas de bolsos, sombreros y artículos similares de fibras vegetales y tela de la provincia de Alicante.
9. Convenio colectivo para la actividad de marroquinería y guarnicionería, de Salamanca y su provincia.
10. Convenio colectivo provincial de trabajo de industria de la madera de Almería.
11. Convenio colectivo de fabricantes de muebles, carpintería, tapicería y ebanistería de Orense.
12. Convenio colectivo provincial para la industria siderometalúrgica de la provincia de La Coruña.
13. Convenio colectivo provincial de siderometalurgia y talleres de reparación de vehículos de la provincia de Orense.
14. Convenio colectivo para la industria siderometalúrgica de la provincia de Valladolid.
15. Convenio colectivo provincial de industrias transformadoras de materias plásticas de Alicante.
16. Convenio colectivo de comercio y manufacturas de vidrio plano de Alicante y provincia.
17. Convenio colectivo para la actividad de industrias de muñecas, juguetes, accesorios y afines de la provincia de Alicante.
18. Convenio colectivo provincial de derivados del cemento de Córdoba.
19. Convenio colectivo de artes gráficas e industrias auxiliares, manipulados de papel y cartón y editoriales de Guipúzcoa.
20. Convenio colectivo provincial para el comercio del metal en Cádiz.
21. Convenio colectivo de mayoristas de pescados y mariscos de Guipúzcoa.
22. Convenio colectivo de trabajo del sector de comercio de materiales de la construcción de la provincia de Barcelona.
23. Convenio colectivo de trabajo del sector de frutos secos de la provincia de Tarragona.
24. Convenio colectivo provincial de trabajo para estudios técnicos y oficinas de arquitectura y oficinas y despachos en general de Almería.
25. Convenio colectivo de trabajo del sector de minas de sílices, caolines y arcillas de la provincia de Valencia.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción: el impacto social de la crisis

En el año 2011, las negativas consecuencias sociales de la crisis se reflejaban ya de lleno en los principales indicadores de bienestar, condiciones de vida y cohesión social, así como en la capacidad de las políticas sociales para hacer frente a una situación de unas características muy diferentes a aquella en la que fueron concebidas. En este capítulo se hace patente la enorme y creciente distancia que media entre los objetivos de las políticas y la realidad social que, en España, se aleja cada vez más de la idea del crecimiento inclusivo y sostenible preconizada por la Estrategia Europa 2020.

El impacto social de la crisis en España se está traduciendo en el claro empeoramiento de las condiciones de vida de la población, el aumento de la desigualdad y el debilitamiento del Estado de Bienestar. A su vez, las consecuencias sociales de la crisis dificultan la recuperación, no solo por la drástica caída de la demanda interna, sino porque están dañando en gran medida el tejido social necesario para el tránsito a una economía más competitiva y sostenible.

Por su parte, la reacción de la sociedad española ante la crisis merecerá sin duda numerosos estudios a lo largo de los próximos años, pues está resistiendo unas condiciones económicas y de empleo muy desfavorables predominantemente a través de una dinámica de adaptación más que de conflicto, lo que demuestra que todavía cuenta con potentes resortes de cohesión social. A lo largo de 2011, la continuación de la crisis ha puesto a prueba su madurez democrática, la solidez de las estructuras del sistema de protección social así como de otros ingredientes de la cohesión y el bienestar social, como la solidaridad intergeneracional o la capacidad de sortear las circunstancias adversas, cuya importancia suele subestimarse en las comparaciones internacionales al uso.

La mala situación económica se está traduciendo en un estancamiento del ritmo de formación de hogares, el descenso del 5,7 por 100 en los matrimonios y el continuado descenso de la fecundidad, que se situaba en 2011 en 1,38 hijos por mujer. La natalidad, un indicador demográfico especialmente sensible a la seguridad económica y la confianza en el futuro, continuó descendiendo en 2010 y en el primer semestre de 2011 (el 1,7 por 100 y el 1,1 por 100 respectivamente), mientras la edad media

*Crisis y cambios
sociodemográficos:
la recuperación
del empleo es clave*

de entrada en la maternidad siguió ascendiendo hasta los 31,3 años. El descenso de los nacimientos, unido al aumento en un 3,8 por 100 del número de defunciones, condujeron a un crecimiento vegetativo de 29.015 personas, un 25,6 por 100 inferior al del mismo periodo de 2010.

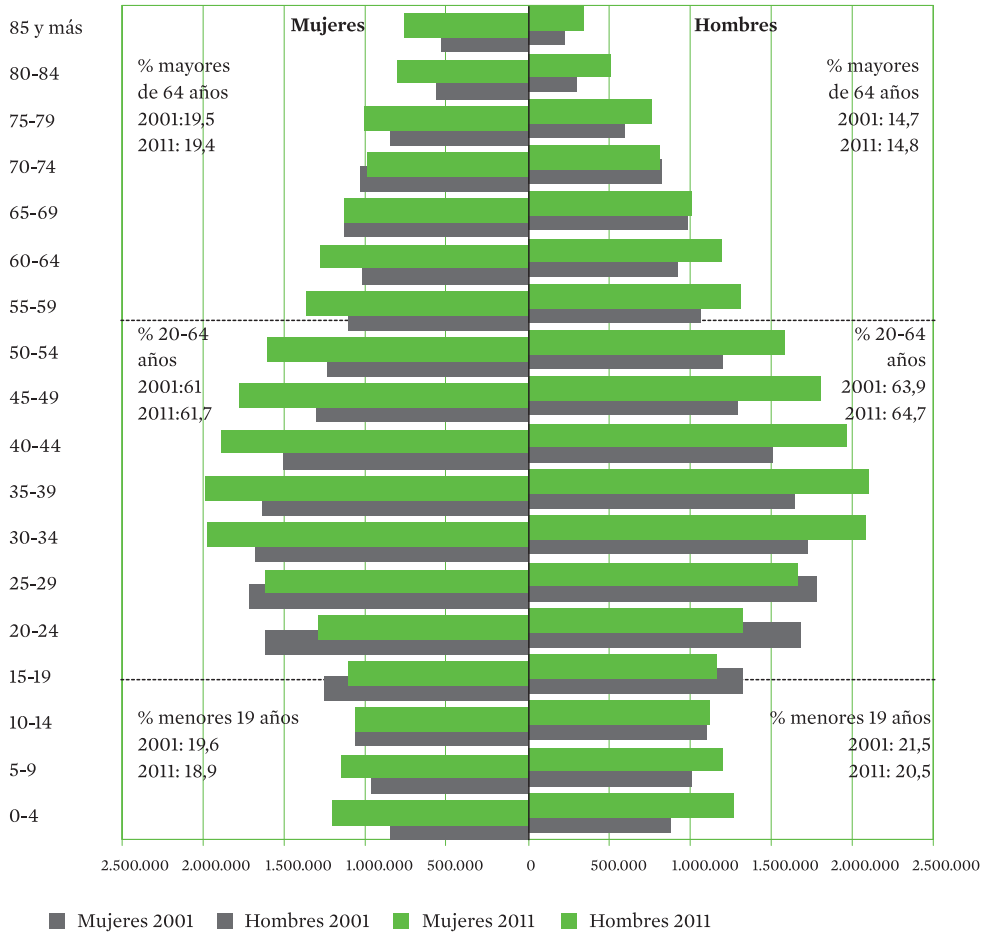
Los flujos migratorios han cambiado definitivamente de signo: más de medio millón de personas (un 26 por 100 más que en 2010) emigraron desde España al extranjero en 2011, siendo de nacionalidad española el 12,3 por 100. Así, el año 2011 registró por primera vez en mucho tiempo un saldo migratorio negativo: fueron más los emigrantes que salieron de España que los inmigrantes que se establecieron en nuestro país, de modo que la población extranjera residente se estabilizó. Según el Avance de explotación estadística del padrón, a 1 de enero de 2012 había 5,7 millones de extranjeros (-0,7 por 100 con relación a 2010), de un total de población empadronada de 47,2 millones de personas.

En 2011, el 17,2 por 100 de la población en España (el 14,8 por 100 de los hombres y el 19,4 por 100 de las mujeres) superaba los 65 años. La vejez adquiere, por tanto, cada vez más peso en la estructura de la población y aumenta la supervivencia en las edades más tardías, de modo que las ganancias en esperanza de vida se concentran sobre todo al final de la misma (gráfico III-1). La anticipación y adaptación a los efectos del envejecimiento de la población está provocando una transformación en numerosos ámbitos de la realidad social, mientras que el alargamiento de los años de vida no siempre va acompañado de una mejor calidad de vida en la vejez y esta plantea cambios y requerimientos específicos en diversas políticas, como se expondrá en los apartados dedicados a la protección social —especialmente en lo relativo a las pensiones y la previsión social complementaria, la asistencia sanitaria y la atención a la dependencia y los servicios sociales, que también repercuten en la calidad de vida del conjunto de la población.

Además, cada vez más personas mayores están adquiriendo un protagonismo inesperado por su decisiva aportación social, y no solamente por su frecuente rol de abuelos cuidadores, sino porque sus pensiones se convierten en fuente principal de ingresos en un grupo cada vez mayor de hogares, en los que conviven con sus hijos y/o nietos desempleados: en el primer trimestre de 2012 había 422,6 miles de hogares (un 21,7 por 100 más que en el primer trimestre de 2011) en los que la persona de referencia era jubilada o pensionista y convivía al menos con una persona en paro.

Las proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE) tampoco dibujan un panorama halagüeño, pues si el anterior periodo de expansión económica se relacionó con un extraordinario crecimiento de la población en España, el escenario actual se enfrentaría a una pérdida de 0,7 millones de efectivos tan solo entre 2011 y 2021, una perspectiva nada favorable si se considera la población de un país como su principal activo. Especialmente acusada será la disminución de la población joven, con un descenso previsto de 3,7 millones de personas del grupo de

GRÁFICO III-1. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2001-2011



Fuente: INE, *Revisión del padrón municipal, 2001 y 2011*.

20 a 39 años. Estas proyecciones puramente demográficas no integran, sin embargo, las dinámicas del mercado de trabajo por lo que su grado de incertidumbre es elevado. La evolución del empleo será el principal factor determinante de la situación social en los próximos años, pues de ello depende la dirección que adquieran algunos componentes claves del crecimiento demográfico y económico, como el sentido de los flujos migratorios o el aumento de la participación laboral de todos los grupos de población adulta —con un amplio margen todavía para mujeres y personas mayores—, aspectos de enorme relevancia, a su vez, para contrarrestar los efectos del envejecimiento demográfico y para el propio sostenimiento de la protección social.

Calidad de vida en perspectiva comparada: empeora el balance de España

Mientras en algunos países, entre los que se encuentra España, se asiste a un deterioro cada vez más generalizado de las condiciones de vida, están fructificando en los últimos años las iniciativas para describir y comparar mejor el progreso de las sociedades, auspiciadas por las instituciones internacionales, ante las insuficiencias a la hora de captar estos aspectos meramente a través del uso del Producto Interior Bruto (PIB)¹. Estas iniciativas, dirigidas a abrir nuevas vías para medir el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, han frugado en un conjunto de recomendaciones y propuestas de acciones por parte del Sistema Estadístico Europeo, que pueden significar el inicio de una nueva fase en el desarrollo de las estadísticas europeas relativas a ámbitos estrechamente relacionados con este capítulo de la Memoria, como la medición de la renta, la distribución y la riqueza en los hogares, así como la medición multidimensional de la calidad de vida y del desarrollo sostenible. Los organismos públicos nacionales de producción de estadísticas oficiales, entre ellos el INE², están ya trabajando para dar traslado concreto a estas propuestas, contando como referencia con el índice elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a partir de un inventario de indicadores de bienestar, que permite apreciar importantes diferencias entre países en una serie de dimensiones básicas del bienestar³.

Dentro de las grandes diferencias en el ámbito de la OCDE, considerando el periodo de los quince años anteriores a 2010, se apreció (en media) un notable aumento del bienestar: las personas disfrutaban de un mejor nivel de vida material, mejores condiciones de vivienda, están expuestas a menor polución y delincuencia, viven más y tienen un mayor nivel educativo que entonces. Sin embargo, tomando un referente temporal más corto, dirigido a observar el impacto de la crisis internacional, se observa que las diferencias entre países se han agudizado y el balance para algunos de ellos, entre los que se encuentra España, ha empeorado considerablemente.

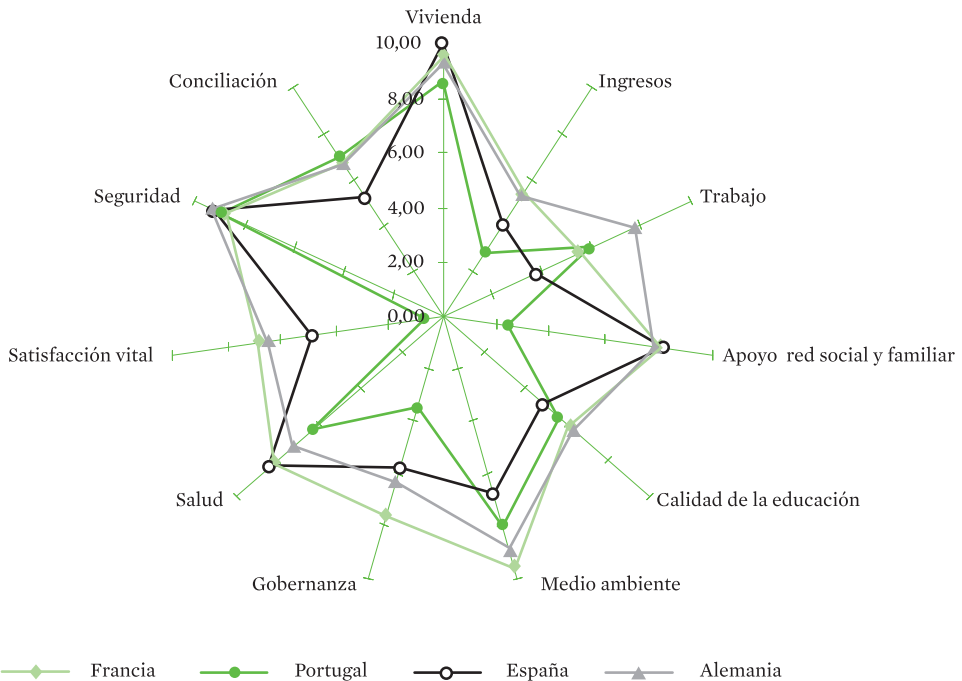
Utilizando esta herramienta estadística de la OCDE, la imagen que surgía de los indicadores de calidad de vida en 2010, comparados con otros países europeos, mostraba claramente las principales debilidades que afronta todavía la sociedad española: la peor posición en lo que respecta a dimensiones tan importantes para el bienestar —y no menos para la economía y la competitividad— como los ingresos medios y el empleo (ampliamente analizado en el capítulo II de esta Memoria); la calidad de la

1. Destacando, el Proyecto global para la medición del progreso de las sociedades coordinado e impulsado por la OCDE; la Comunicación de la Comisión Europea “PIB y más allá”: midiendo el progreso en un mundo cambiante; y los trabajos de la Comisión sobre la medición del rendimiento económico y el progreso social (Comisión Stiglitz, Sen Fitoussi).
2. A tal fin, en España se ha creado un grupo de trabajo para la medición del progreso, el bienestar y el desarrollo sostenible, en el seno del Consejo Superior de Estadística.
3. Véase OCDE, *How's life? Measuring well-being* y <http://oecdbetterlifeindex.org/>.

educación (a la que se refiere en extenso el primer apartado de este capítulo), la calidad del medio ambiente (al que se dedica asimismo el tercer apartado de este capítulo) o las posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar⁴ (gráfico III-2).

Otros indicadores, sin embargo, traslucen algunas fortalezas importantes de la sociedad española: un buen nivel de salud (con todas las peculiaridades que se analizarán en el apartado 5.6 de este capítulo, sobre salud y sistema sanitario); un elevado sentido de la comunidad expresado sobre todo a través de la intensa solidaridad intrafamiliar; una calidad adecuada de la vivienda (sobre cuyas particularidades se hace eco el apartado 2 de este capítulo) así como una buena posición relativa en el ámbito

GRÁFICO III-2. OCDE. INDICADORES COMPARADOS DE CALIDAD DE VIDA, 2010



Indicadores de cada parámetro y unidad de medida:

Vivienda: viviendas sin instalaciones básicas (porcentaje personas sin aseo en el hogar).

Ingresos: ingresos por hogar (USD en PPPs ajustado).

Trabajo: tasa de empleo [porcentaje de población activa (15-64)].

Apoyo red social y familiar: calidad de red de apoyo (porcentaje de personas con amigos o familiares en los que apoyarse en caso necesario).

Calidad educación: habilidades lectoras de los estudiantes (rendimiento medio lector en estudiantes de 15 años, según PISA).

Medio ambiente: contaminación atmosférica [concentración media de materia particulada (PM10) en ciudades con población mayor de 10.000 habitantes, medido en microgramos por metro cúbico].

Gobernanza: participación electoral (número de votantes en proporción al censo electoral).

Salud: esperanza de vida al nacimiento en años.

Satisfacción vital: autopercepción sobre satisfacción con la vida (escala de 0 a 10).

Seguridad: tasa de homicidios (número medio de homicidios registrados por 100.000 personas).

Conciliación: tasa de empleo de mujeres con niños (porcentaje de madres con hijos en edad escolar que tienen trabajo remunerado).

Fuente: OCDE Better Life Index, 2012.

4. Véase Informe CES 1/2011, sobre *La situación sociolaboral de las mujeres en España*.

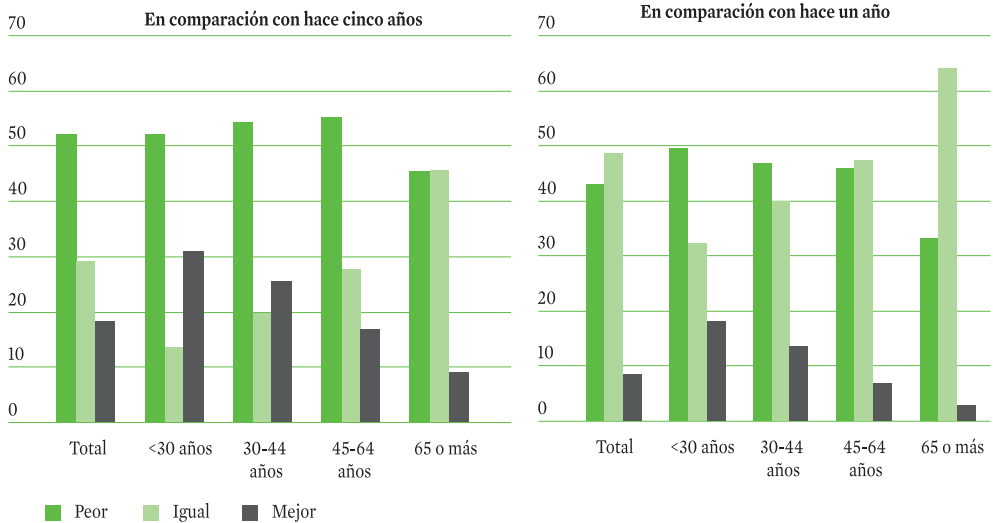
de la participación cívica. Se trata de valores que, sin duda, están ayudando a sobrellevar los problemas de las familias evitando conflictos sociales graves, pero que no deberían darse por sobreentendidos o immanentes puesto que, al igual que en el caso de las debilidades señaladas, son extremadamente sensibles a la dirección de las políticas públicas y su capacidad de combinar eficiencia y equidad. El bienestar subjetivo acusaba ya claramente a la altura de 2010 las secuelas de la crisis y apenas la mitad de la población española (49 por 100) estaba satisfecha con su vida, a distancia del 59 por 100 de media de la OCDE.

De hecho, tras varios años esperando una recuperación económica y del empleo que no llega, la sociedad española se ha instalado en las nuevas condiciones de su existencia y ha adoptado cambios muy notorios en sus formas de vida, en sus hábitos y costumbres, consecuentemente con la merma de sus ingresos y el empeoramiento de las expectativas de mejora. En los hogares se han sentado prioridades claras de gasto, como se verá en el apartado 4, dedicado al consumo, y se han adaptado de lleno a la máxima de la austeridad que se preconiza para las Administraciones públicas.

A este respecto, la reciente publicación de un módulo especial de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2010, relativo al Bienestar, ilustra sobre cómo la mitad de los hogares habían visto empeorar su situación económica en comparación con cinco años antes (el año 2005). La situación con respecto al año inmediatamente anterior (2009) solo había mejorado para el 8,4 por 100 de los hogares, para el 42,9 por 100 había empeorado, mientras que para el 48,7 por 100 permanecía igual (de bien o de mal).

Dentro de la percepción predominantemente negativa de los sustentadores principales sobre la situación económica, se aprecian algunas diferencias según la edad. Ha empeorado más para las personas en edad de trabajar, lo que es coherente con la escalada del desempleo y la mayor estabilidad de los ingresos en la vejez, que proceden en su mayoría de las pensiones. Alrededor de la mitad de los jóvenes declaran haber visto empeorar su situación económica, aunque también son el grupo que más frecuentemente declara haber mejorado, tanto con respecto al año anterior como, sobre todo, en comparación con su situación 5 años antes. Aunque esto último pueda resultar paradójico, teniendo en cuenta el elevado desempleo juvenil, hay que tener en cuenta que los datos se refieren a los menores de 30 años que encabezan su propio hogar, que no son mayoría entre sus coetáneos (el 64,6 por 100 de la población de entre 18 y 34 años en España continúa viviendo con sus padres). Más llamativo e igualmente preocupante resulta el hecho de que la percepción de empeoramiento económico personal a lo largo de los años afectara a los grupos de edad de entrada en la madurez, de los que normalmente cabría esperar ya cierto asentamiento social, familiar y laboral (30 y 44 años) y a las familias encabezadas por personas de entre 45 y 64 años, edades en las que esas situaciones deberían estar consolidadas (gráfico III-3).

GRÁFICO III-3. PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PROPIO HOGAR, POR EDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL



Fuente: INE, Módulo de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2010. Bienestar.

La pérdida de expectativas de un mejor futuro es un riesgo que está emergiendo y que no favorece la recuperación, pues contradice la lógica del esfuerzo, la educación, la innovación y el emprendimiento que en condiciones normales deberían impulsar el crecimiento económico y la mejora intergeneracional de las condiciones de vida.

En efecto, la continuidad de la crisis económica y de empleo se reflejó en 2011 en el empeoramiento de la mayoría de los componentes de la situación económica de las familias. Entre ellas, como reflejaba el mencionado estudio de la OCDE, destaca el descenso de los ingresos de amplios sectores de la población, derivado fundamentalmente de la magnitud y persistencia del desempleo (que afectaba ya a más de una quinta parte de la población activa), junto con el efecto de la plena aplicación en 2011 de algunas medidas adoptadas en el año anterior, como la reducción lineal de los salarios de los empleados públicos y la moderación salarial en el sector privado. A lo anterior habría que añadir la disminución de la riqueza patrimonial de las familias atribuible principalmente a la pérdida de valor de la vivienda (el activo real con mayor peso en la riqueza de las familias españolas) junto a la menor rentabilidad de sus activos financieros y el aumento de algunas tasas e impuestos. En cuanto a las cargas crediticias, en 2011 se produjo una importante caída del endeudamiento de las familias con las entidades financieras, circunstancia en la que necesariamente habrán confluído las escasas posibilidades de muchas de ellas para acceder al crédito, junto con las estrategias de saneamiento de la economía

El descenso de la riqueza y la renta disponible de las familias

familiar que han podido practicar otras muchas, tendencias compatibles, en cualquier caso, con el incremento de las dificultades de numerosos hogares para hacer frente a los pagos, como se verá en los apartados 2, 4 y 6 de este capítulo. En un año en que, además, la inflación todavía se mantuvo relativamente elevada, especialmente en los primeros trimestres, ni el descenso del endeudamiento ni la caída del consumo de los hogares pudieron compensar la pérdida de capacidad adquisitiva de las familias, que vieron asimismo mermada su capacidad de reservar para el futuro, pues la tasa de ahorro también continuó descendiendo.

También mermó la contribución de las Administraciones públicas al mantenimiento de la renta disponible de las familias pues, por lo que se refiere a las prestaciones económicas y a pesar del creciente esfuerzo en cumplir con las obligaciones en materia de pensiones de jubilación y supervivencia, la intensidad protectora del sistema sufrió un descenso considerable en 2011 por la no revalorización de las pensiones, a salvo de las mínimas y los complementos a mínimos y la decreciente cobertura de la protección por desempleo.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida (INE), los ingresos medios anuales de los hogares españoles se situaron en 2011 en 24.890 euros, reflejando un descenso del

*De la crisis financiera
a la recesión social:
el retroceso en las
condiciones de vida*

4,4 por 100 respecto al año anterior (gráfico III-4). Como se verá en el apartado 6 de este capítulo, dedicado al análisis de la pobreza y la exclusión social, el empeoramiento del mercado laboral y el alargamiento de las situaciones de desempleo están afectando particularmente a los grupos más vulnerables, agudizándose las desigualdades sociales, si bien la merma en los ingresos netos de las familias se está generalizando cada vez más afectando también a los niveles intermedios.

La aportación de las Administraciones públicas a la renta disponible de las familias en forma de bienes o servicios públicos como la sanidad, la educación o los

*Riesgo de deterioro
de las prestaciones
y servicios públicos*

servicios sociales sigue siendo un ámbito de estudio poco explorado en el que se echa en falta un adecuado tratamiento estadístico homogéneo para los países de la Unión Europea, que facilite la ponderación de su efecto redistributivo, muy importante a todas luces, a tenor

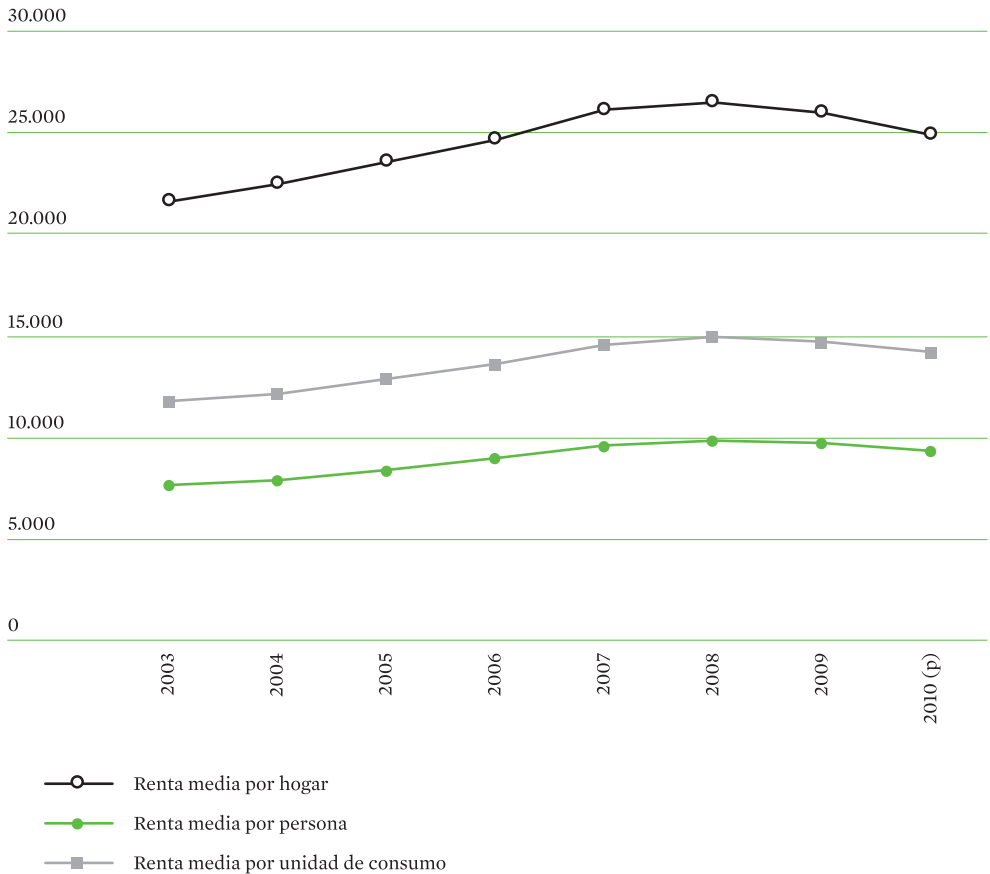
de la valoración que merecen entre la población y de su potencial de dinamización de la economía.

Diversos análisis impulsados por la OCDE⁵ y la Comisión Europea confirman que, aunque menor que el efecto combinado del sistema tributario y las prestaciones

5. Véase, OCDE, *Economic Studies* y OCDE, *Growing unequal?*, Chapter 9: “Publicly-provided services: How do they change the distribution of households’ economic resources?”, 2008. En el mismo sentido, Comisión Europea, Expert Conference. Inequalities and the future of the Welfare State. Conclusiones del IV Panel: “Redistribution, social security and cash benefits for mitigating inequalities”, Bruselas 5-6 de diciembre de 2011.

GRÁFICO III-4. EVOLUCIÓN DE LA RENTA ANUAL MEDIA POR HOGAR, PERSONA Y UNIDAD DE CONSUMO. ECV 2003-2011

(En euros)



Nota: La renta disponible total del hogar se compone de los ingresos del trabajo por cuenta ajena, beneficios / pérdidas del trabajo por cuenta propia, prestaciones sociales, rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo, rentas del capital y de la propiedad, transferencias entre otros hogares, ingresos percibidos por menores y el resultado de la declaración por el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y por el Impuesto sobre el patrimonio. No se incluyen las componentes no monetarias, salvo el coche de empresa.

(p) Provisional.

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

económicas, los servicios públicos no monetarios⁶ demuestran tener un elevado valor redistributivo, especialmente potente en el caso de la sanidad y la educación, que atenúan considerablemente (en torno a un 20 por 100 de media) la desigualdad medida exclusivamente en términos de ingresos. Desde esta perspectiva, la reducción generalizada ya en 2011 de los presupuestos destinados a financiar el gasto social⁷ —a excepción de las pensiones—, que continúa durante 2012 proyectándose sobre prácticamente todos

6. Considerando fundamentalmente como tales sanidad, educación, vivienda social y servicios sociales.

7. Véase apartado 3.9.1 del capítulo I de esta Memoria, sobre las cuentas de las Administraciones públicas en 2011.

los ámbitos de las políticas sociales a que se dedica este capítulo, encierra el riesgo de ahondar una creciente brecha social, ya importante en España incluso con anterioridad a la crisis, como se verá en el último apartado de este capítulo.

La crisis está incidiendo en la relación con los bienes y servicios públicos de que son destinatarios potenciales los ciudadanos, una relación que influye también en sus condiciones de vida y en su renta disponible. La gestión de muchos de dichos servicios recae en el ámbito competencial autonómico y municipal y ha sido objeto de importantes restricciones presupuestarias en 2011 que, en muchos casos, han afectado negativamente a las características del servicio o han repercutido en subidas en la aportación económica de los usuarios. Además, la crisis puede estar cambiando las pautas de utilización de algunos servicios, como los educativos, los sanitarios o los de atención a la dependencia en función de su naturaleza pública o privada. Por una parte, la percepción de que disminuye o puede disminuir la calidad de los servicios públicos puede aumentar la propensión de algunos colectivos a procurarse su provisión en el mercado privado, especialmente si se trata de bienes muy apreciados por la población como la atención sanitaria o la educación. Pero al mismo tiempo, las dificultades económicas de las familias para afrontar el coste de algunos de esos servicios pudieran estar desplazando del sector privado al público a personas que normalmente alternaban ambos o hacían uso exclusivamente del primero, un efecto que, como se verá en el apartado 1 de este capítulo, dedicado a la educación, ya era visible en el curso 2009-2010. Ambas tendencias tienen repercusiones de distinta índole, encerrando un riesgo importante de aumento de la desigualdad y de pérdida de cohesión social.

En esta deriva, la perentoriedad de los compromisos de estabilidad presupuestaria aceleró durante 2011 una serie de reformas sucesivas en diversas áreas, de las que

*Necesidad de
transparencia
y evaluación de
las políticas*

se da cuenta a lo largo del capítulo, que no han cesado en lo que va de año 2012, todas ellas con hondas repercusiones en la protección social y en la calidad de vida de la población en España. Es difícil visualizar en estos momentos —en los que prosiguen las reformas— el impacto conjunto de los costes sociales de las medidas de austeridad a medio y largo plazo. En el corto plazo, la resiliencia de la sociedad española está siendo sometida a una difícil prueba, pues a los costes sociales directos de la crisis —cuyo máximo exponente es un nivel de desempleo sin precedentes— se le está añadiendo el impacto de las propias medidas adoptadas para superarla.

De ahí que se haga necesario más que nunca un esfuerzo de consenso, transparencia y evaluación de las políticas que justifique la razonabilidad y el sentido de las medidas adoptadas, de cara a una población a cuyo bienestar actual y futuro afectan de lleno y cuya implicación en el proyecto es condición fundamental para superar una situación socioeconómica muy grave.

De ahí que se haga necesario más que nunca un esfuerzo de consenso, transparencia y evaluación de las políticas que justifique la razonabilidad y el sentido de las medidas adoptadas, de cara a una población a cuyo bienestar actual y futuro afectan de lleno y cuya implicación en el proyecto es condición fundamental para superar una situación socioeconómica muy grave.

Al mismo tiempo, la expectativa de un periodo largo de ajuste reaviva la necesidad de innovación social, salvaguardando el equilibrio entre eficiencia y equidad, adoptando un enfoque global del efecto redistributivo del conjunto de las políticas sociales y mejorando la interacción entre las prestaciones monetarias, en especie y la red de bienes y servicios públicos.

1. La educación en la sociedad del conocimiento

1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ANTE LAS PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

La educación ocupa un papel relevante en la Estrategia Europa 2020 para el empleo y el crecimiento, pasando a formar parte de uno de los cinco objetivos prioritarios para conseguir una salida de la crisis económica y para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Las principales metas que marca dicha estrategia para mejorar los niveles de educación son: reducir el índice de abandono escolar por debajo del 10 por 100, e incrementar al 40 por 100 el porcentaje de la población, entre 30 y 34 años, que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente.

El Marco Estratégico de Educación y Formación 2020 (ET 2020), es el eje vertebrador de la política europea en educación y formación (recuadro III-1), aunque la educación está también íntimamente ligada a otras prioridades e iniciativas europeas, que forman parte de la Estrategia Europa 2020.

RECUADRO III-1. NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2020

1. La proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10 por 100.
2. El porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15 por 100.
3. Al menos un 95 por 100 de los niños con edades comprendidas entre los 4 años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia.
4. La proporción de personas con edades comprendidas entre 30 y 34 años que hayan terminado la educación superior deberá ser de al menos un 40 por 100.
5. Una media de un 15 por 100 como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.

Fuente: Consejo Europeo, "Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)", 12 de mayo de 2009.

El Programa Nacional de Reformas (PNR) 2011 de España, que desarrolla la Estrategia Europa 2020, define los objetivos nacionales de reducir la tasa de abandono

escolar prematuro al 23 por 100 en 2015 y al 15 por 100 en 2020; y de elevar la proporción de población de 30-34 años con estudios terciarios al 41 por 100 en 2015, al 44 por 100 en 2020.

España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en ese nuevo Marco Estratégico de Educación y Formación 2020 (cuadro III-1). Los esfuerzos han de ir dirigidos, de forma prioritaria a reducir la alta tasa de abandono escolar temprano (28,4 por 100), incrementar el número de jóvenes que completan estudios postobligatorios (61,2 por 100) y reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos mínimos en las áreas instrumentales básicas y especialmente en lectura. Pero también, se debe ampliar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil y aumentar el alumnado universitario graduado en las disciplinas científicas y tecnológicas.

En este contexto de importancia creciente de la educación, y más específicamente de la educación secundaria, la alta incidencia del abandono escolar temprano en España es muy preocupante (28,4 por 100), pues la proporción de jóvenes españoles

CUADRO III-1. VALORES DE ESPAÑA Y UE-27 EN LOS NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2020

Niveles de referencia	España		Media UE-27		Valor de referencia
	2000	2010	2000	2010	2020
Participación en la educación a los 4 años (1)	100%	99,30%	85,60%	91,70%	95%
Porcentaje de jóvenes de quince años con bajo rendimiento (2)	Lectura	16%	19%	19%	15%
	Matemáticas	23%	24%	21%	22%
	Ciencia	20%	18%	16%	18%
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años	29,10%	28,40%	17,60%	14,1%	10%
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la enseñanza secundaria superior	66%	61,2%	76,6%	79%	85%
Graduados de carreras científicas y tecnológicas por 1.000 habitantes entre la población de 20 a 29 años (3)	9,9	12,5	10,1	13,9	Incremento del 15%
Proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior	29,20%	40,6%	22,40%	33,6%	40%
Participación de los adultos (25 a 64 años) en el aprendizaje permanente (4)	4,5%	10,80%	7,1% (3)	9,10%	15%
Gasto público en educación en porcentaje del PIB (5)	4,28%	4,62%	4,88%	5,07%	-

(1) Datos 2009. (2) Datos 2003 en matemáticas, 2006 en ciencias y promedio OCDE. (3) Datos 2009. Los datos UE-27 del año 2000 son una estimación de Eurostat. (4) Datos UE-27 del año 2000 estimación Eurostat. En el año 2000 ruptura de serie en los datos de España. (5) Datos 2008.
Fuente: Eurostat.

que abandonan tempranamente el sistema escolar se encuentra muy por encima de la media de la UE-27 (14,1 por 100) y del nivel de referencia (10 por 100). Esta situación, alarmante por sí sola, aún lo es más en el momento actual de crisis económica, pues actualmente no solo la tasa de paro juvenil española duplica la europea, sino que el deterioro del mercado de trabajo ha agudizado los mayores problemas de inserción laboral de los jóvenes menos educados respecto a sus homólogos europeos. Por ello, sería imprescindible que, a pesar de la crisis económica y de la necesidad de controlar el gasto público, el esfuerzo presupuestario en educación no disminuyera, se hiciera un uso más eficiente de los recursos, y se priorizaran las medidas y las acciones dirigidas a reforzar las políticas de prevención y de lucha contra el fracaso escolar.

La reducción del abandono temprano de la educación se ha empezado a considerar como una cuestión clave en la nueva Estrategia Europa 2020. Por ello, recientemente la Comisión Europea elaboró una serie de propuestas políticas generales para combatirlo⁸. En dicho documento ya se demostraba que la prevención del abandono escolar da mejores resultados que la compensación de sus efectos negativos. En este sentido, el Consejo de la Unión Europea⁹ señala la necesidad de que los Estados miembros tomen una serie de medidas para proveer un acceso equitativo y generalizado a una educación infantil y a una atención a la infancia de alta calidad, pues esta puede contribuir a reducir la tasa de abandono¹⁰.

*Necesidad de prevenir
y combatir el abandono
temprano y mejorar
las competencias
básicas*

Por otro lado, tal como se contemplan en los nuevos valores de referencia europeos en la ET 2020, el Consejo de la Unión Europea¹¹ reitera la necesidad de mejorar la adquisición en la escuela de capacidades básicas en los ámbitos de las competencias lectoras, las matemáticas y las ciencias, y de tomar medidas para combatir el bajo rendimiento educativo desde una edad temprana. Se trata de capacidades que constituyen las bases necesarias para la adquisición de las competencias clave para el aprendizaje permanente, fundamental en la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos y la inclusión social.

8. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución a la Agenda Europa 2020*, COM (2011) 18 final.
9. Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana, DOCE (2011/C 175/03).
10. Se trata de una cuestión, que ha sido señalada con reiteración tanto por el CES, como por otras instituciones, como la OCDE, *“Starting Strong, 2006”*.
11. Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el aumento del nivel de las capacidades básicas en el contexto de la cooperación europea en materia escolar para el siglo XXI. DOCE (2010/C 323/04).

*Medidas para fomentar
la movilidad de
los profesionales
y los estudiantes*

Además, con el objetivo de cubrir la demanda de profesionales cualificados en la Unión Europea de aquí al año 2020, a medida que disminuye la población activa, la Comisión ha adoptado una propuesta¹² dirigida a modernizar la Directiva relativa a las cualificaciones profesionales (Directiva 2005/36/EC). La propuesta responde a la necesidad de disponer de un buen sistema de reconocimiento de las cualificaciones que ayude a aumentar la escasa movilidad de los profesionales en toda Europa, al ser este un elemento clave en la competitividad (recuadro III-2).

RECUADRO III-2. ELEMENTOS CLAVE DE LA PROPUESTA RELATIVA AL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES

1. La introducción de una tarjeta profesional europea, que ofrecerá a los profesionales interesados la posibilidad de acogerse a un reconocimiento más fácil y rápido de sus cualificaciones, además de facilitar la movilidad temporal.
2. Mejor acceso a la información sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales: todos los ciudadanos que soliciten el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales deben poder acudir a una ventanilla única.
3. Actualización de los requisitos mínimos de formación de médicos, dentistas, farmacéuticos, enfermeros, comadronas, cirujanos veterinarios y arquitectos.
4. Introducción de un mecanismo de alerta para los profesionales sanitarios que se acogan al reconocimiento automático.
5. La introducción de marcos comunes de formación y de exámenes comunes, en lugar de plataformas comunes, brindará la posibilidad de ampliar el mecanismo de reconocimiento automático a nuevas profesiones.
6. Ejercicio de evaluación mutua en relación con las profesiones reguladas. Se introduce un nuevo mecanismo a fin de garantizar una mayor transparencia y justificación de las profesiones que se regulen mediante un requisito de cualificación específica.

Finalmente, también como parte de la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea ha adoptado una estrategia para la modernización de los sistemas de educación superior¹³, de forma que la enseñanza superior pueda contribuir a que la economía de la Unión Europea salga fortalecida de la crisis. Entre las iniciativas a escala de la Unión

12. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento [...] relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior. Bruselas, 19 de diciembre de 2011, COM (2011) 883 final.
13. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyar el crecimiento y el empleo —una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa— Bruselas, 20 de septiembre de 2011, COM (2011) 567 final.

Europea figura una clasificación multidimensional de universidades, y el sistema de garantía de préstamos *Erasmus for Masters* para los estudiantes matriculados un ciclo completo de estudios en el extranjero. Además, la estrategia identifica ámbitos prioritarios en los que los países de la Unión Europea necesitan hacer más esfuerzos, entre los que cabe citar los siguientes (recuadro III-3).

RECUADRO III-3. ÁMBITOS PRIORITARIOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Incrementar el número de titulados universitarios, atraer a más sectores sociales a la enseñanza superior y reducir el número de personas que abandona sus estudios sin completarlos.
2. Mejorar la calidad y pertinencia de la enseñanza superior para que los planes de estudio satisfagan las necesidades de las personas, del mercado de trabajo y de las carreras del futuro, así como estimular y recompensar la excelencia en materia de docencia e investigación.
3. Dar más oportunidades a los estudiantes para que adquieran competencias adicionales a través de estudios o formación en el extranjero y fomentar la cooperación transfronteriza para mejorar los resultados de la enseñanza superior.
4. Formar a más investigadores a fin de preparar el terreno para las industrias del mañana.
5. Potenciar los lazos entre la enseñanza, la investigación y las empresas para promover la excelencia y la innovación.
6. Garantizar que la financiación es eficaz: conceder más autonomía en materia de gobernanza de la enseñanza superior e invertir en educación de calidad para responder a las necesidades del mercado laboral.

1.2. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Mejorar la calidad de la educación, tanto universitaria como no universitaria, en el sentido de consolidar los logros alcanzados, superar los déficit existentes y afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, son las premisas sobre las cuales el sistema educativo español en todos los niveles debería avanzar.

1.2.1. Los niveles educativos anteriores a la universidad

El curso escolar 2011-2012 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de casi 8 millones (7.928.727), lo que significa 165.154 alumnos más (2,1 por 100) que en el curso 2010-2011. Este aumento, ligeramente superior al del curso anterior (1,9 por 100), se debe al incremento de la escolarización en el primer ciclo de educación infantil (3,1 por 100) y del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (5,6 por 100). Este curso continúa el aumento de alumnado de

educación primaria iniciado hace cinco años, como consecuencia del ligero repunte de la natalidad entonces registrado, mientras que el alumnado de educación secundaria obligatoria (ESO) sigue estabilizado. Sin embargo, hay que señalar que el incremento actual del censo escolar en educación infantil y primaria se proyectará en la ESO en años venideros, lo que debe ser tenido en cuenta por las administraciones educativas.

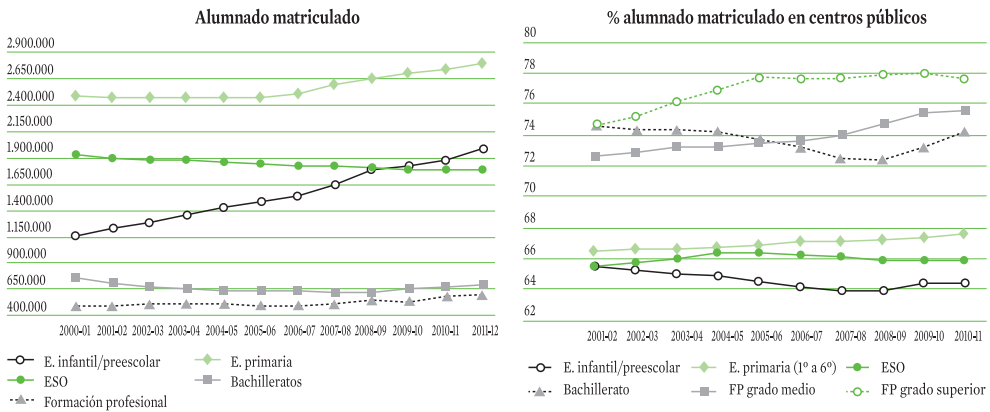
También se debería tener en cuenta el aumento del alumnado matriculado en centros públicos que se está produciendo en los últimos años (gráfico III-5), superior al incremento total del alumnado.

Dicho aumento no es homogéneo por nivel educativo, pues mientras que desde el inicio de la crisis el alumnado que asiste a centros públicos se ha incrementado por encima del incremento total del alumnado en todos los niveles educativos, este aumento es especialmente notorio en educación postobligatoria. El incremento del alumnado que asiste a centros concertados ha crecido comparativamente menos que el censo escolar en todos los niveles educativos, excepto en educación infantil. Pero,

Desplazamiento de alumnado hacia los centros públicos, desigual por nivel educativo

mientras que en los niveles obligatorios (primaria y ESO), donde la matrícula en este tipo de centros es mayor (cercana al 30 por 100), la evolución ha sido más similar al censo escolar, en los niveles postobligatorios, el alumnado, menos presente en este tipo de centros, ha crecido menos que el total de alumnado en estos niveles. Finalmente, hay que destacar que el alumnado que asiste a centros privados no concertados, crece notoriamente menos que otros años en educación infantil y bachillerato, que son los niveles en los que la presencia en estos centros es mayor (entre el 12 y 15 por 100),

GRÁFICO III-5. ALUMNADO MATRICULADO Y PORCENTAJE DE ALUMNADO MATRICULADO EN CENTROS PÚBLICOS POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 2000-2011



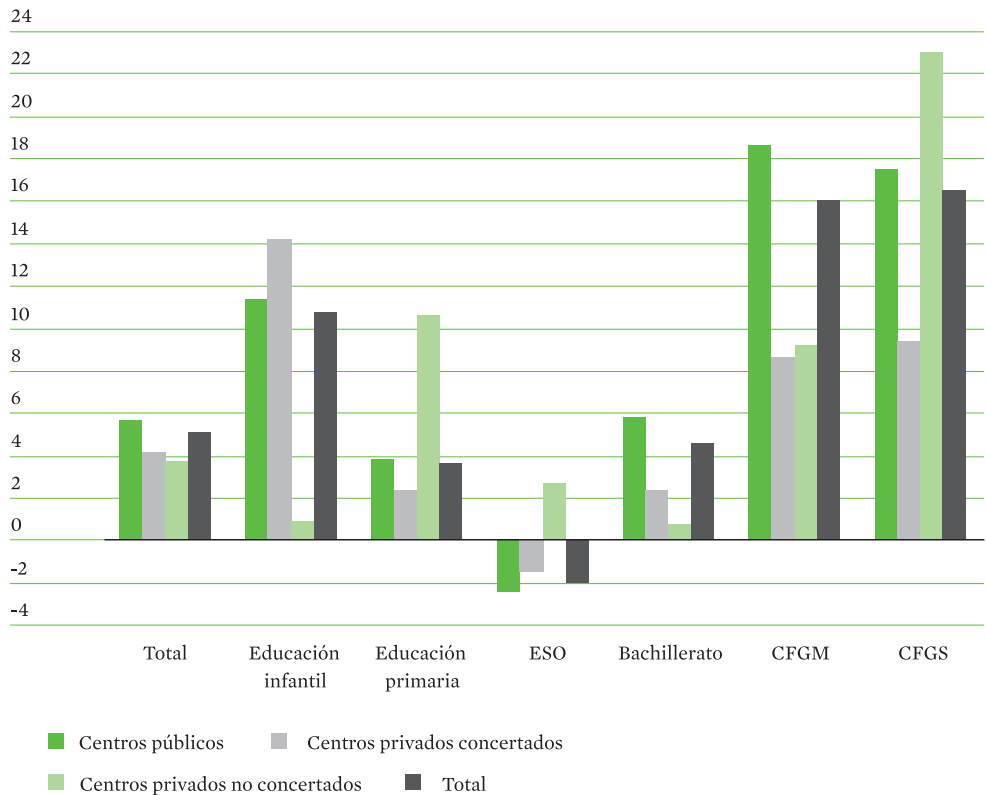
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

mientras que se incrementa por encima del total, tanto en los niveles obligatorios como en los ciclos formativos de grado superior (CFGS). En suma, parece que se está produciendo un desplazamiento hacia la opción pública, especialmente desde los centros concertados, desplazamiento que es más marcado en los niveles iniciales de la enseñanza, donde además el aumento demográfico es mayor. En el otro extremo, la opción privada no concertada muestra un aumento más contenido que otros años, excepto en los niveles obligatorios (gráfico III-6).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero se ha estabilizado a raíz de la crisis, alcanzando en el curso 2010/11 los 770.384 alumnos. Así, mientras que el incremento interanual de este alumnado ha sido del orden del 15 por 100 desde 2004 a 2008, en los últimos dos cursos su crecimiento fue del 0,5 y del 1 por 100. Este alumnado representa un 9,5 por 100 del total de alumnado, con una desigual distribución territorial.

La presencia de alumnado extranjero en la escuela

GRÁFICO III-6. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN (Porcentaje de variación entre el curso 2007-2008 y el curso 2009-2010)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Por otro lado, su presencia en el curso 2010-2011¹⁴ sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (10,4 por 100 en primaria y 12,2 por 100 en ESO), que en la educación infantil (7 por 100) y en educación postobligatoria (6,4 en el bachillerato y 7,7 por 100 en formación profesional). Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 38,5 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 29,5 por 100 en ESO, y el 17,7 por 100 en educación infantil, mientras su presencia en el resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6 por 100.

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos. Las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO, donde la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era en el curso 2010-11 de 9, 13 y 14,7 por 100, mientras que su participación en la educación privada era respectivamente de 3,4, 5 y 7,5 por 100. Por otra parte, en las enseñanzas de formación profesional y bachillerato la matriculación era más tendente al equilibrio (7,9 y 7,2 por 100 respectivamente). Finalmente, en el curso 2009-2010, un 82 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Canarias, Castilla-La Mancha)¹⁵.

Según los últimos datos disponibles (2009), el gasto público educativo español (5,01 por 100) en proporción al PIB solo era superior al de algunos países europeos (Bulgaria, República Checa, Rumanía, Italia y Eslovaquia) y era muy inferior al de países como Francia (5,89 por 100), Finlandia (6,81 por 100) o Suecia (7,26 por 100). Además, mientras que el gasto público en educación con respecto al PIB en educación primaria en España era más similar al de estos países con mayor gasto, en educación secundaria y superior era bastante inferior.

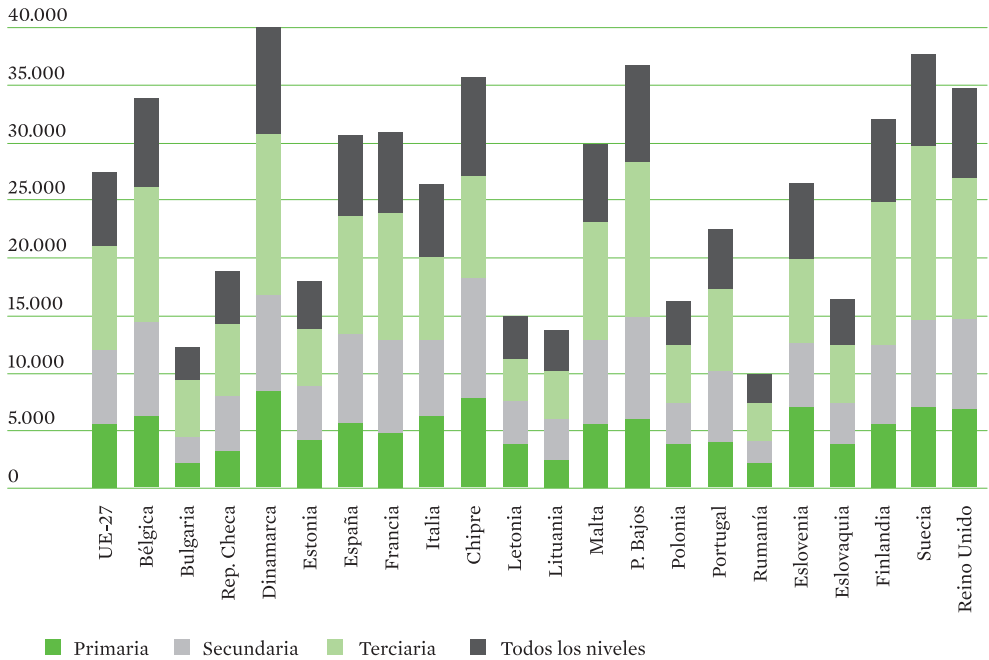
En cuanto al gasto total anual (público y privado) medido en unidades de paridad de compra por alumno, era muy similar en España al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia o Francia. La evolución respecto al año anterior fue negativa tanto en la UE-27 (1,3 por 100) como en España (0,6 por 100). Solo en el nivel de educación primaria la evolución fue positiva (2,2 y 0,3 por 100 respectivamente), mientras que el descenso fue ligeramente superior en la educación superior (3,9 por 100 en la UE-27 y 1,7 por 100 en España), que en secundaria (1,1 y 0,4 por 100 respectivamente) (gráfico III-7).

14. Ministerio de Educación, *Evolución y situación actual de la presencia del alumnado extranjero en el sistema educativo español (2000-2011)*.

15. Ministerio de Educación, *Datos y cifras. Curso escolar 2011-12*.

GRÁFICO III-7. GASTO ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2009

(En unidades de paridad de compra [PPA], a tiempo completo)



Fuente: Eurostat, última actualización 8 de mayo de 2012.

A partir de ese año los presupuestos en educación en España iniciaron una evolución desde la contención al descenso, que se prolonga este año¹⁶. La liquidación total del gasto en educación en 2011¹⁷ lo sitúa en ese año en 51.713,2 millones de euros, lo que supone un descenso del 0,95 por 100 con relación al año 2010 y del 1,6 respecto a 2009.

La desagregación por niveles del gasto público en educación se retrotrae a 2009¹⁸ (46.311.510,6 miles de euros), año en que las principales partidas de gasto venían dadas por educación infantil y primaria en 2009, que suponían el 33,5 por 100 del total, seguidas de la educación secundaria y formación profesional (28,8 por 100), correspondiendo a la enseñanza universitaria el 20,7 por 100 del gasto.

16. Véase capítulo I, epígrafe 3.9.2.1.

17. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*. Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades, excluidos capítulos financieros.

18. Ministerio de Educación, *Estadística del Gasto Público en Educación, 2009*. Evolución del gasto público en educación por actividad educativa (miles de euros), excluidos capítulos financieros.

Además, con el objeto de racionalizar el gasto que afecta a las enseñanzas no universitarias, recientemente se han aprobado una serie de medidas¹⁹, que las comunidades autónomas podrán aplicar en función de su situación financiera, entre las que cabe destacar: El aumento, con carácter temporal, en un 20 por 100 del número máximo de alumnos por clase previsto en la Ley Orgánica de Educación (LOE) (25 en primaria y 30 en secundaria). El aumento de las horas lectivas del personal docente, estableciendo un mínimo de 25 horas lectivas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas. El aplazamiento de la implantación de los ciclos formativos de 2.000 horas previstos en la LOE para grado medio y grado superior. Modificación del criterio de nombramiento de sustitutos determinando que las bajas inferiores a 10 días lectivos deberán ser atendidas por los recursos del propio centro. La eliminación de la obligatoriedad de ofertar, al menos dos modalidades de bachillerato en los términos previstos en la LOE.

También en las enseñanzas universitarias, se han incorporado importantes medidas para racionalizar y aumentar la eficacia del gasto, entre las que se encuentran, la obligatoriedad de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las universidades, y la limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las universidades.

Las becas y ayudas al estudio responden al objetivo de garantizar el acceso equitativo a la educación, pero también son instrumentos de intervención pública que

Becas y ayudas al estudio

inciden sobre la demanda de educación, a través de la cobertura de todo o parte de los costes directos, indirectos y de oportunidad. Sin embargo, en un momento de crisis como el actual, la evolución de las becas y ayudas muestra una ralentización tanto en el número de becarios, como en el importe medio (gráfico III-8), alcanzando en 2009 el 3,5 por 100 del gasto público en educación²⁰. En el curso 2011-12, un total de 752.784 estudiantes han recibido una beca y 978.090 alumnos han sido beneficiarios de alguna ayuda.

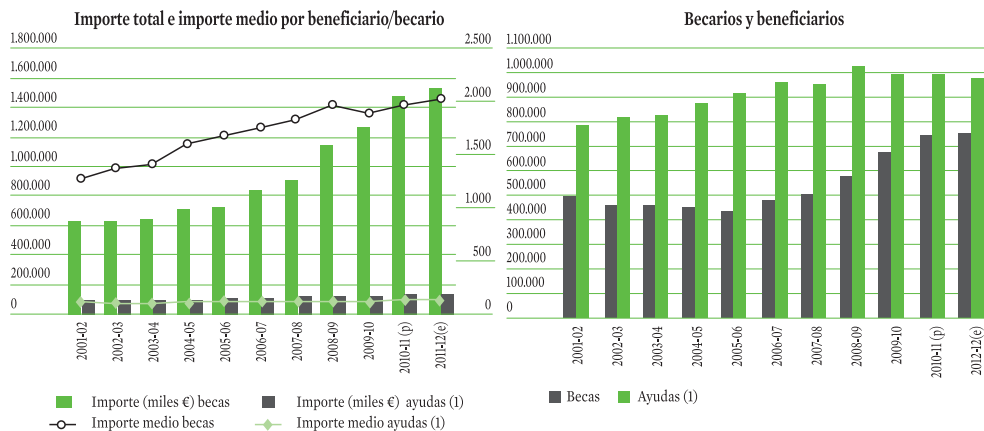
En cuanto al reparto del presupuesto destinado a las mismas, hay que señalar que, como en años anteriores, más de la mitad se destina a la universidad (51 por 100), mientras que los niveles postobligatorios no universitarios, a pesar del aumento desde 2006 (7 pp) representan una cuarta parte del total y eso que, como señalaba la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), las becas en este nivel podrían ampliar su papel al servicio de la reducción del abandono escolar temprano²¹. No obstante, en los niveles no universitarios desde

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

20. Hay que tener en cuenta que existen otras ayudas autonómicas, que pueden incluir también ayudas fiscales.

21. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Evaluación del sistema general de becas educativas. Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*, 2009.

GRÁFICO III-8. BENEFICIARIOS E IMPORTE DE LAS BECAS Y AYUDAS MINISTERIALES, 2000-2011



(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 comunidades autónomas para programas de ayudas y de gratuidad de libros.

Fuente: Oficina de Estadística y Subdirección General de Becas, Ayudas y Movilidad de Estudiantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

el año 2006 el importe en las enseñanzas obligatorias y en educación infantil ha aumentado un 21 por 100, mientras que se ha duplicado en las enseñanzas postobligatorias no universitarias.

Respecto al número de beneficiarios, al contrario de lo que se produce en el censo escolar, disminuye el número de becarios de enseñanzas obligatorias y educación infantil (9,3 por 100), mientras que en las enseñanzas postobligatorias ha aumentado mucho (79 por 100). Consecuentemente, la cobertura de las mismas ha disminuido (6 pp) en el primer caso y aumentado (12 pp) en el segundo, situándose actualmente en el 26 y 31 por 100 respectivamente.

Respecto al curso anterior (cuadro III-2), el aumento en el número de becarios es mayor en la educación postobligatoria (23 por 100) que en la obligatoria e infantil (12 por 100) siendo en la ESO y los ciclos formativos de grado medio (CFGM) donde más se ha incrementado; mientras que el importe disminuye en el primer caso y aumenta en el segundo. De esta forma, el importe medio aumenta respecto al año anterior en los niveles obligatorios, especialmente en educación primaria y ESO, mientras que disminuye en los niveles postobligatorios, excepto en los CFGM y en los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Esta situación, parece que no amortigua el problema de insuficiencia de las cuantías de las becas para la población con menores niveles de renta, que ya se señalaba en el estudio de la AEVAL.

CUADRO III-2. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POSTOBLIGATORIAS

Tipo de enseñanza	Número de becarios				Importe (miles de euros)			
	2008-09		2009-10		2008-09		2009-10	
Enseñanzas obligatorias	1.718.191	100,0	1.921.209	100,0	297.833	100,0	421.257,1	100,0
Educación infantil	362.615	21,1	344.008	17,9	88.663	29,8	108.183,7	25,7
Educación primaria (1)	964.077	56,1	1.099.824	57,2	152.129	51,1	234.229,0	55,6
ESO (1)	387.088	22,5	467.975	24,4	46.377	15,6	75.520,5	17,9
Educación especial	4.387	0,3	9.402	0,5	1.474	0,5	3.323,9	0,8
Enseñanzas postobligatorias	505.108	100,0	621.722	100,0	330.069	100,0	402.265	100,0
Bachillerato	232.279	46,0	274.016	44,1	148.541	45,0	172.871	43,0
C. formativos grado medio	113.255	22,4	137.249	22,1	73.031	22,1	90.856	22,6
C. formativo grado superior	115.326	22,8	143.315	23,1	85.934	26,0	105.705	26,3
PGS/PCPI	14.327	2,8	29.591	4,8	3.191	1,0	9.500	2,4
Otras enseñanzas	29.416	5,8	33.937	5,5	18.787	5,7	21.954	5,5
Sin especificar	505	0,1	3.614	0,6	586	0,2	379	0,1

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Estadística de Becas y Ayudas al estudio*. Curso 2009-2010 y 2008-2009.

La educación infantil

En 2009, la tasa de escolarización desde los cuatro años en España era prácticamente universal (99,3 por 100), lo que nos situaba por encima de la media de la UE-27 (90,1 por 100) y del objetivo europeo para 2020. También a la edad de tres años, la escolarización era casi universal (98 por 100), de forma que solo Bélgica y Francia tenían unas tasas de escolaridad superiores a esta edad²². Además, la tasa neta de escolaridad a los tres años en el curso 2009-10 era superior al 95 por 100 en prácticamente todas las comunidades autónomas (excepto las comunidades insulares, Madrid y la Comunidad Valenciana).

Sin embargo en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años)²³, aunque la progresión también ha sido importante, no se alcanza el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100) y se detecta una gran disparidad territorial. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (51,6 por 100), Cataluña (33,3 por 100) y Madrid (39,3 por 100), frente a otras comunidades, como Castilla y León, Asturias, Extremadura o La Rioja, en las que apenas alcanzan el 15 por 100. Por otro lado hay que señalar que aunque todavía solo un 50,7 por 100 de este alumnado asiste a centros públicos en el curso 2010-11, esta proporción ha aumentado bastante desde el año 2002-03 (42 por 100).

En los últimos años, el esfuerzo realizado por el Plan Educa3, que se inició en 2008 permitió la creación hasta 2010 de 72.972 plazas. Sin embargo, según el Proyecto de

22. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2012. Curso 2008-2009.

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

Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, la financiación de este programa no tendrá continuidad en el siguiente curso.

Finalmente, en 2011 se establecieron las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de educación infantil y de educación primaria, se asignan las áreas que pueden impartir quienes posean cada especialidad y la forma de adquirir las diferentes especialidades²⁴.

La educación obligatoria: primaria y secundaria

Durante la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO, como las repeticiones de cursos y el bajo rendimiento educativo en las competencias básicas (cuadro III-3). Así, en torno al 15,9 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años se empiezan a producir en primaria. El porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco respecto al curso anterior (0,5 puntos porcentuales), situándose en el curso 2009/10 en el 83 por 100.

Los malos resultados de la educación primaria, marcan los de secundaria

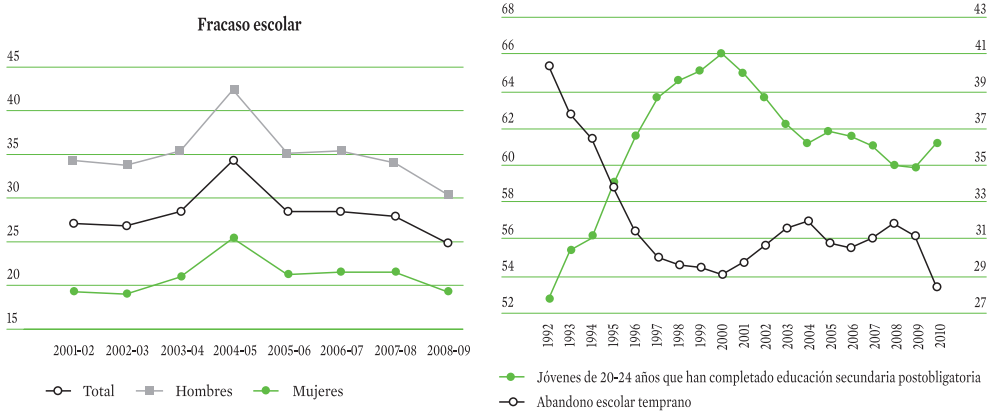
En la ESO se manifiesta uno de los problemas más serios y relevantes en términos de calidad del sistema educativo: la alta proporción de escolares que presenta importantes carencias educativas. A este respecto hay que señalar una vez más la alta prevalencia en España respecto de la Unión Europea de los tres indicadores más comunes para identificar y cuantificar a los jóvenes con escasas competencias y cualificaciones: el fracaso escolar, el abandono escolar temprano, y la proporción de jóvenes de 15 años que no alcanzan un nivel mínimo en las competencias básicas para el aprendizaje. Además, la relativa estabilidad en España de estos datos desde el año 2000, parece señalar que los esfuerzos hechos para su reducción no han tenido el efecto deseado. La reciente disminución del fracaso escolar, del abandono escolar temprano y el consecuente aumento de los jóvenes que han completado su educación post-obligatoria (gráfico III-9) invierten esta tendencia. Sin embargo, esta mayor permanencia en la escuela posiblemente esté más relacionada con el empeoramiento de la empleabilidad de estos jóvenes poco cualificados durante la crisis, que con una mejoría en los factores de expulsión del sistema educativo. Además este aumento del alumnado de las enseñanzas obligatorias y postobligatorias, está confluyendo en el tiempo con fuertes recortes presupuestarios²⁵, cuyo efecto sobre el éxito escolar está por ver.

El elevado fracaso escolar y abandono escolar temprano en España desciende con la crisis

24. Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de educación infantil y de educación primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

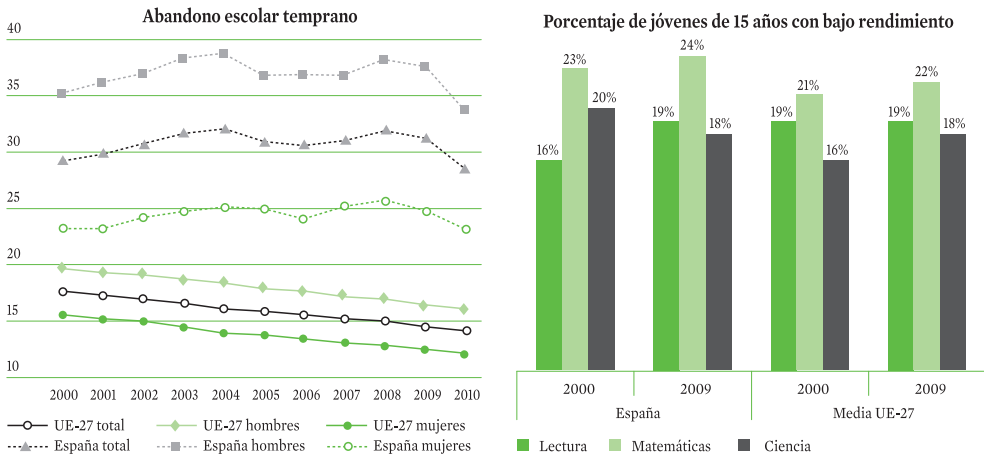
25. Véase capítulo I, epígrafe 3.9.2.1 (cuadro I-41).

GRÁFICO III-9. EVOLUCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR*, DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS EN ESPAÑA



* Proporción de jóvenes sin Título de Graduado en ESO.
 Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Ediciones 2005 a 2011, y Eurostat.

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y DEL ALUMNADO CON BAJO NIVEL DE RENDIMIENTO EN LAS COMPETENCIAS CLAVE, ESPAÑA-UE



Fuente: Eurostat y OCDE.

El deterioro del mercado de trabajo durante la crisis ha agudizado los mayores problemas de inserción laboral de los jóvenes menos educados respecto a sus homólogos europeos. Pero además, la destrucción de empleo y el aumento del tiempo de permanencia en el paro provocan una caída progresiva de la intensidad de búsqueda de trabajo de los jóvenes desempleados, lo que incrementa su propensión a transitar del

desempleo a la inactividad, y que explica la reducción de las tasas de paro observada en el último año entre los jóvenes menos cualificados. Este descenso, no es atribuible a una mejora de su empleabilidad, sino a la reducción del número de activos en este grupo, es decir, a su expulsión del mercado de trabajo derivada de la falta de empleo, y que posiblemente haya motivado un mayor regreso al sistema educativo de estos jóvenes, como muestra el descenso en este periodo de la tasa del fracaso escolar y del abandono escolar temprano, y la mayor incidencia de este descenso entre los varones.

Los últimos estudios que analizan los rendimientos medios en las competencias básicas de los alumnos de 2º de la ESO (14 años)²⁶, señalan que existe una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos de las comunidades autónomas en las cuatro competencias evaluadas: comunicación lingüística, matemáticas, conocimiento e interacción con el mundo físico, y social y ciudadano²⁷. A pesar de estas semejanzas, hay que señalar que, por un lado, las diferentes posiciones existentes en las comunidades autónomas comienzan ya en la educación primaria²⁸, y que, por otro, estas desigualdades están relacionadas con los diversos contextos sociales y educativos, que pueden tener especial relación con los resultados educativos.

Uno de los rasgos que caracteriza al sistema educativo español, además de sus peores resultados en el contexto europeo comparado²⁹, es la notable diferencia en la incidencia de los diferentes indicadores de carencias educativas por comunidades autónomas, que aunque correspondan a realidades educativas muy complejas, y a situaciones económicas, sociales y culturales muy diversas, también muestra que el problema se puede tratar con mayor o menor eficacia, y que este problema debe ser afrontado por todos los responsables de la educación. Son diferencias que, como puede observarse en el cuadro, parece que en muchos casos comienzan en la educación primaria (cuadro III-3).

En España, en las cuatro competencias evaluadas el porcentaje de alumnos en los niveles más bajos de rendimiento (nivel menor que 1 y nivel 1) es el 18 por 100, mientras

Semejanzas en los rendimientos medios de los alumnos de 2º de la ESO en las comunidades autónomas

Fracaso, abandono escolar y bajos rendimientos académicos: importantes diferencias territoriales

26. Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, *Evaluación General de Diagnóstico 2010. Educación secundaria obligatoria. Segundo curso*. Informe de Resultados, 2011.

27. De hecho, las diferencias entre las puntuaciones promedio de las distintas comunidades autónomas no superan, en general, un nivel de rendimiento (unos 76-78 puntos) y hasta 14 comunidades no muestran diferencias significativas entre ellas. Además, la proporción de la variabilidad de los resultados explicada por la diferencia entre comunidades autónomas no llega en ningún caso al 4 por 100.

28. Véanse los resultados *Evaluación General de Diagnóstico. Cuarto curso de primaria*, analizada en la Memoria del CES de 2010.

29. Véase Memoria CES 2010 y anteriores, sobre resultados comparados a partir de OCDE, *Informe PISA*.

CUADRO III-3. FRACASO ESCOLAR, ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y BAJOS RENDIMIENTOS EN PRIMARIA Y ESO, POR CCAA

Comunidades autónomas	% de alumnos con bajo rendimiento										Abandono escolar temprano 2010		
	Primaria					ESO							
	Comunicación lingüística		Conocimiento e interacción con el mundo físico		Social y Comunicación ciudadana	Matemática		Conocimiento e interacción con el mundo físico		Social y ciudadana		Porcentaje de alumnado que a los 12 años ha completado la E. primaria (2009-2010)	% sin título de graduado en ESO (2008-09)
España	17	18	17	18	18	18	18	18	18	18	83,0	25,0	28,4
Andalucía	17	18	15	23	21	21	21	21	21	20	82,3	27,8	34,7
Aragón	11	12	9	13	13	13	13	13	13	14	81,6	24,7	23,7
Asturias	9	11	8	11	16	16	15	15	15	15	80,4	15,5	22,3
Baleares	26	19	27	17	18	18	17	17	17	19	74,0	31,2	36,7
Canarias	24	26	21	20	26	26	23	23	23	19	77,0	23,8	30,4
Cantabria	10	11	10	11	15	15	12	12	12	15	84,1	16,5	23,9
Castilla y León	8	11	7	9	11	11	9	9	9	10	82,1	21,9	23,3
Castilla-La Mancha	13	15	13	14	17	17	16	16	16	14	78,7	30,3	33,2
Cataluña	16	15	19	15	19	19	16	16	16	20	90,1	22,0	29,0
Comunidad Valenciana	18	19	30	20	18	18	17	17	17	18	82,6	35,1	29,2
Extremadura	19	18	14	21	20	20	18	18	18	21	83,5	26,5	31,7
Galicia	17	16	12	14	16	16	14	14	14	14	83,9	23,3	23,1
Madrid	10	13	10	10	13	13	11	11	11	10	82,3	19,9	22,3
Murcia	16	18	13	14	17	17	15	15	15	14	77,5	28,0	35,5
Navarra	8	8	10	8	9	9	9	9	9	12	83,9	15,9	16,8
País Vasco	16	15	-	14	12	12	17	17	17	19	86,8	13,7	12,6
La Rioja	9	9	6	8	12	12	11	11	11	11	84,5	24,0	28,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso de primaria, 2009. Evaluación general de diagnóstico. Segundo curso de ESO, 2010. Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012.*

que el porcentaje de alumnos con rendimientos más elevados (nivel 5) es del 8 por 100. Además, de forma similar a como ocurría con la proporción de alumnado de bajo rendimiento, existen importantes diferencias territoriales en la proporción de alumnado en estos niveles altos de rendimiento y, nuevamente, parece que dichas diferencias comienzan a producirse en primaria.

Las diferencias en los rendimientos medios entre los centros según su titularidad, son moderadas, y se encuentran muy mediatizadas por el entorno social, económico y cultural, tanto de los alumnos, como de los centros. La variación que se produce dentro de los centros es muy superior y además la influencia del Índice de estatus social, económico y cultural (ISEC) es muy modesta. Este resultado, además de coincidir con los obtenidos en estudios nacionales e internacionales, exige estudiar lo que ocurre dentro de la escuela y del aula, dada la importancia de la relación alumno/profesor o las actitudes de los alumnos, sus profesores y sus compañeros con el rendimiento. Esto conduce a la necesidad de profundizar en la autonomía de los centros y en apostar por la atención individualizada de los alumnos.

La mayor influencia en los resultados no la ejerce ni el centro ni la comunidad autónoma en la que se viva, sino las propias expectativas educativas del alumno y lo que ocurre dentro de la escuela y del aula. Así, no solo los estudiantes con mayores expectativas educativas obtienen mejores resultados que los que planean abandonar los estudios al acabar la etapa obligatoria, sino que este efecto es mayor que el de la condición de inmigrante, el sexo y el nivel socioeconómico de los padres. Asimismo, el estudiante rodeado de personas con niveles educativos más altos alcanza mejores resultados. Sin embargo, hay que recordar que en España, el clima de la clase es el menos favorable de los países participantes en el estudio TALIS de la OCDE y que, en general, la autonomía de los centros españoles es inferior a los promedios de la OCDE³⁰. Finalmente, dicho estudio demuestra que el actual modelo de repetición de curso no ofrece expectativas de mejora en los resultados educativos del alumnado repetidor.

La reducción del fracaso escolar tiene importantes beneficios económicos y sociales, por lo que invertir desde la educación temprana hasta la educación media superior, y, en particular, en aquellos niños de entornos socioeconómicos en desventaja, es a la vez justo y económicamente eficiente.

*Rendimiento
y principales factores
asociados al mismo*

*Medidas de lucha contra
el fracaso escolar
y el abandono escolar
temprano en España*

30. Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, *Estudio internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS) Informe español*, 2009.

RECUADRO III-4. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE PARA PREVENIR EL FRACASO**Evitar políticas del sistema que provoquen el fracaso escolar y estudiantil**

1. Eliminar la repetición de grados.
2. Evitar la separación temprana y diferir la selección de estudiantes hasta la educación media superior.
3. Administrar la elección de escuela para evitar la segregación y el aumento de las desigualdades.
4. Procurar que las estrategias de financiación respondan a las necesidades de estudiantes y escuelas.
5. Diseñar trayectorias equivalentes de educación media superior para garantizar su término.

Ayudar a mejorar a las escuelas y estudiantes en desventaja

1. Fortalecer y apoyar a la dirección escolar.
2. Fomentar un clima y ambiente escolares propicios para el aprendizaje.
3. Atraer, apoyar y retener a maestros de alta calidad.
4. Garantizar estrategias de aprendizaje eficaces en las clases.
5. Dar prioridad a la vinculación entre las escuelas y los padres y comunidades.

Fuente: OCDE, *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and School*, 2012.

Ante la importante incidencia del fracaso y abandono escolar temprano en España, en los últimos dos años se han llevado a cabo modificaciones en la ordenación del sistema educativo, a través de la Ley de Economía sostenible³¹ y la Ley Orgánica complementaria³². El objeto de esta reforma es permitir la continuidad de los jóvenes en el sistema educativo y aumentar el éxito escolar, aunque la ampliación y reforma de la oferta educativa dirigida a los alumnos de 15 años, ha sido aplazada (recuadro III-5).

Esta reforma, tiene indudablemente numerosas ventajas, pues es fundamental aumentar la flexibilidad del sistema, y abrir vías para que todo el alumnado tenga la posibilidad de continuar estudiando, evitando la expulsión del sistema educativo de los que fracasan. De este modo, se favorecería tanto la prevención de la exclusión social como el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, antes de su aplicación sería imprescindible establecer medidas para atraer a estos programas a más alumnado con fracaso escolar, y evaluar tanto su cobertura como su efectividad.

31. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

32. Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.

RECUADRO III-5. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES EN LA REFORMA DE LA ESO DE 2011

Se adelanta la edad de acceso a los PCPI a los 15 años, que tendrán una duración de dos años, y para favorecer la continuidad del alumnado en el sistema educativo, se permite que:

- Estos alumnos puedan obtener el Título de Graduado en ESO, siempre que adquieran las competencias básicas establecidas en las enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO, mediante la superación de todos los módulos (voluntarios y obligatorios)
- Se flexibiliza el acceso desde los PCPI a los CFGM y se facilita el acceso a los CFGM para personas sin titulación mediante la creación de cursos de acceso.
- Se profundiza en el carácter orientador del 4º curso de la ESO, diseñando tres opciones, que no condicionan las modalidades de bachillerato o CFGM que puedan cursarse.
- Se establece un certificado oficial en el que conste el nivel de adquisición de las competencias básicas del alumnado que finalice la ESO sin obtener el Título de Graduado en ESO.
- Los alumnos que superen los módulos específicos profesionales de los PCPI podrán obtener certificados de profesionalidad de nivel 1.

Fuente: Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria, así como los Reales Decretos 1834/2008, de 8 de noviembre, y 860/2010, de 2 de julio, afectados por estas modificaciones.

Por otro lado, entre las medidas de contención del gasto territorial, no se dará continuidad en el próximo curso a algunos programas de cooperación territorial que tienen el propósito de mejorar el rendimiento y el éxito de los alumnos en la ESO, como el Programa para la consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículo o los contratos-programa con centros educativos para el incremento del éxito escolar, mientras que tanto el Plan Proa, como el Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación, se mantienen. Sin embargo, la financiación de todos los programas durante 2011 ha sido similar a la de 2010.

La formación postobligatoria: bachillerato y formación profesional

Por cuarto año consecutivo, en paralelo a la continuidad de las crisis, sube el alumnado matriculado en las enseñanzas postobligatorias, después de 15 años de bajadas. La menor empleabilidad de los que carecen de formación postobligatoria desde el inicio de la crisis y un mayor retorno a las aulas, junto con algunas medidas de reforma de la formación profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la prolongación de los estudios después de la escolaridad obligatoria.

Sin embargo, la alta prevalencia en España respecto a la Unión Europea del abandono escolar temprano continúa siendo la principal causa del reducido número de graduados

en enseñanzas postobligatorias en nuestro país respecto a los de nuestro entorno (gráfico III-11). Es decir, la graduación de los jóvenes españoles en la enseñanza secundaria postobligatoria es más baja en España fundamentalmente por el fracaso escolar.

El déficit de titulados medios es una de las causas más importantes en la insuficiente proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional, pero hay otras

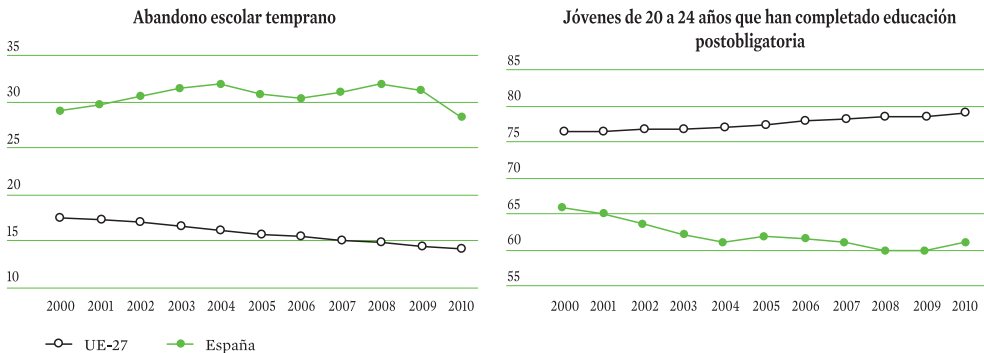
Insuficiente proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional

entre las que cabe destacar el desajuste entre la oferta y demanda de cualificación, caracterizada tradicionalmente en nuestro país por un déficit de puestos para técnicos y profesionales, una elevada proporción de titulados superiores y una escasez de titulados con un nivel intermedio, que ha tenido un efecto de sustitución

sobre el empleo de estos últimos. Asimismo, este desencaje se explicaría en parte tanto por la peor empleabilidad de la formación profesional y el mayor impacto de los ciclos económicos recesivos, como por una devaluación de los rendimientos de estos estudios. Se trata de cuestiones que, a su vez, inciden tanto en la decisión de los jóvenes de aumentar su nivel educativo, como en la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales o en la menor valoración social de la formación profesional. En cualquier caso, las características de la oferta del mercado laboral se encuentran ahora mismo muy distorsionadas por los efectos de la crisis, por lo que habrá que esperar un tiempo para ver hacia donde se decantan los perfiles de la oferta a medio plazo.

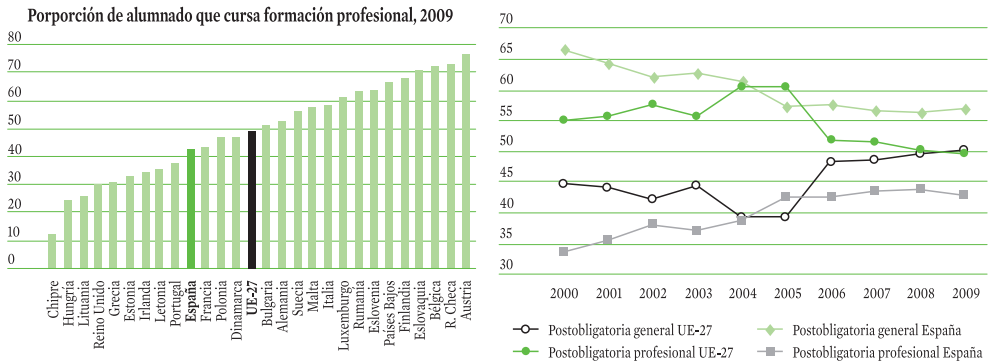
En España la formación profesional continúa siendo una opción menos elegida por el alumnado, lo que provoca que nuestro país mantenga una participación desigual entre el alumnado matriculado en bachillerato, con porcentajes superiores a la media europea, y la matrícula en formación profesional de grado medio, que se encuentra

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS, ESPAÑA-UE-27, 2000-2010



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO III-12. PROPORCIÓN DEL ALUMNADO QUE CURSA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE CURSAN ENSEÑANZAS POSTOBLIGATORIAS PROFESIONALES Y GENERALES, UE-27/ESPAÑA, 2000-2009



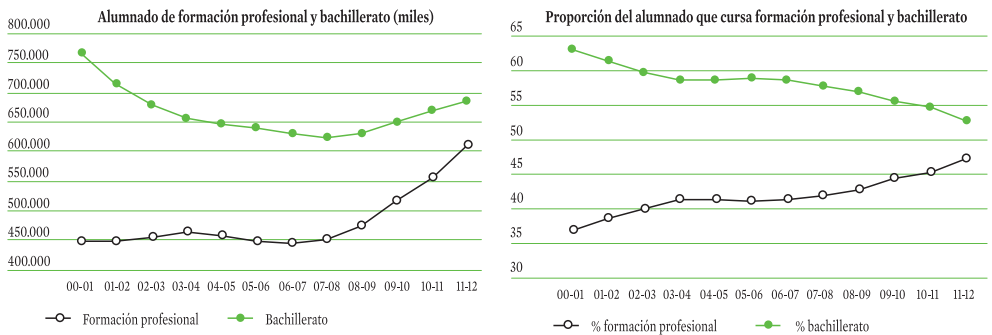
Fuente: Eurostat.

por debajo de lo que es habitual en los países de nuestro entorno y ello, a pesar del importante avance registrado desde el año 2000 (gráfico III-12).

Normalmente, se ha argumentado que la prolongación de los estudios como estrategia de los estudiantes españoles y sus familias ante la mayor empleabilidad de los titulados superiores, y la inadecuada guía hacia estudios profesionales de los servicios de orientación, han tenido un importante papel en este desequilibrio. Sin embargo, según una reciente encuesta europea³³, parece que si bien la primera causa sigue siendo cierta, no lo es tanto la segunda.

A pesar de ello, la evolución de la distribución de la matrícula en bachillerato y formación profesional se va equilibrando con el paso del tiempo (gráfico III-13), sobre

GRÁFICO III-13. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE FP Y BACHILLERATO EN ESPAÑA, 2000-2011



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Enseñanzas no universitarias: Series alumnado matriculado. Datos y Cifras. Curso escolar 2011-12.

33. Special Eurobarometer 369, *Attitudes towards vocational education and training, 2011*.

todo a partir de la crisis, para alcanzar en 2011 la cifra de 610.000 alumnos que cursan estudios profesionales. Sin embargo, parece necesario incrementar el número de titulados de formación profesional para responder a las necesidades de cualificación en los próximos años³⁴.

Tanto la Ley de Economía sostenible, como la Ley Orgánica complementaria han introducido modificaciones significativas en el marco legal de las enseñanzas de formación profesional con el fin de facilitar la adecuación de la oferta formativa a las demandas de los sectores productivos, ampliar la oferta de formación profesional, avanzar en la integración de la formación profesional en el conjunto del sistema educativo y reforzar la cooperación entre las Administraciones educativas, así como con los agentes sociales y las empresas privadas.

Este nuevo marco normativo hacía necesaria una nueva regulación de la ordenación de la formación profesional del sistema educativo, cuya aplicación sin embargo ha sido recientemente diferida³⁵. Dicha reforma, establecía la integración en la ordenación de la formación profesional de los módulos profesionales de los PCPI; los cursos de especialización de los ciclos formativos; la ampliación de las posibilidades de acceder a los diferentes niveles de formación, o la flexibilización de la oferta formativa para garantizar una mejor adaptación a las demandas del entorno socioeconómico.

Medidas adoptadas para impulsar la formación profesional en la Ley de Economía sostenible

RECUADRO III-6. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES DE LA REFORMA DE LAS ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SISTEMA EDUCATIVO, 2011

Se amplía la oferta de las enseñanzas de formación profesional

Hasta ahora la formación profesional consta de dos ciclos (medio y superior). Con esta reforma se incluyen en las enseñanzas de formación profesional nuevos programas:

- Los módulos profesionales de los PCPI.
- Los cursos de especialización de los ciclos formativos, que tienen por objeto complementar las competencias de los que tienen un título de formación profesional.
- Otros programas formativos dirigidos a jóvenes mayores de 17 años que abandonaron prematuramente el sistema educativo sin ninguna cualificación profesional.

34. Véase *Mapa de la oferta de la formación profesional en España*. Ministerio de Educación. Dirección General de Formación Profesional, octubre de 2011.

35. Conferencia Sectorial de Educación del 16 de abril de 2012.

RECUADRO III-6. NOVEDADES MÁS IMPORTANTES DE LA REFORMA DE LAS ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SISTEMA EDUCATIVO, 2011 (*Continuación*)

Se amplían las posibilidades de acceder a los diferentes niveles de Formación Profesional

Hasta ahora a la formación profesional de grado medio podía accederse previa obtención del Título de Graduado en ESO o si se tenían 17 años, mediante la superación de pruebas previstas al efecto. Al segundo ciclo se accedía con el Título de Bachiller o con 19 años y la superación de las correspondientes pruebas. Con esta reforma:

- Se permite acceder a los CFGM a quienes superen los módulos obligatorios de los PCPII.
- Se podrá acceder a los ciclos de formación profesional de grado superior mediante la superación de un curso puente dirigido al alumnado que finaliza la formación profesional de grado medio y quiere continuar formándose. Hasta ahora los alumnos tenían que volver atrás y matricularse en primero de bachillerato o preparar una prueba libre de acceso.

Se flexibiliza la oferta formativa para lograr una mejor adaptación a las demandas del entorno socioeconómico

- Potenciando la oferta parcial de títulos de formación profesional a la población adulta para facilitar el acceso a estos estudios.
- Incrementando la oferta semipresencial o a distancia a través de la plataforma *on line* del Ministerio de Educación.
- Mediante los programas formativos dirigidos a jóvenes mayores de 17 años que abandonaron prematuramente el sistema educativo sin ninguna cualificación profesional.
- Se contempla la posibilidad de desarrollar acciones formativas en empresas dirigidas a mayores de 20 años, compatibilizando formación y trabajo.

Mejora y ampliación de los sistemas de acreditación de competencias adquiridas

- El alumnado que se matricule parcialmente en determinados módulos profesionales recibirá una certificación académica que acreditará los módulos superados.
- La superación del curso de especialización se acreditará mediante certificación académica y tendrá validez en todo el territorio nacional.
- La certificación académica que se expida a los titulados que superen un curso de especialización mencionará el título al que esta se refiere y acreditará, en su caso, las respectivas unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Fuente: Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

1.2.2. La enseñanza universitaria

En los últimos años se viene produciendo un profundo cambio en las enseñanzas universitarias, inducido tanto por las reformas emprendidas, como por la voluntad de convergencia con otros sistemas de enseñanza europeos y con los referentes de excelencia en el ámbito mundial. Todas ellas deben situarse en el contexto global del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), habitualmente llamado “proceso de Bolonia”.

Novedades en la adaptación del sistema universitario español al Espacio Europeo de Educación Superior

En este sentido, en 2011 se ha establecido el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES)³⁶, y también se ha aprobado una nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios³⁷, con el fin de hacerlas más acordes a la realidad actual y al nuevo marco establecido tras la adaptación al EEES.

El MECES pretende hacer posible que el marco español sea comparable con el europeo facilitando de esta manera la movilidad dentro del EEES y del mercado laboral internacional. Para ello contempla cuatro niveles (Técnico superior, Grado, Máster y Doctor) que incluyen todas las enseñanzas o títulos de educación superior que se recogen en la LOE³⁸.

Respecto a las prácticas académicas externas, se distingue entre prácticas curriculares y prácticas extracurriculares y se recogen por primera vez algunas directrices sobre oferta, difusión y adjudicación de las mismas. Respecto a la oferta, para la realización de estas prácticas en los convenios de cooperación educativa, se regula una nueva figura, la de las entidades gestoras³⁹, y se establece un contenido mínimo de los convenios. Además, se definen de forma más amplia los destinatarios de las prácticas y se fijan los requisitos que han de cumplir para su realización, se recogen los derechos y deberes de los estudiantes y de los tutores. Además, se establecen los criterios para la conformación del proyecto formativo en que se concreta cada práctica, y se establece el contenido mínimo que debe tener el documento acreditativo de haber realizado las prácticas, que se incorporará al Suplemento Europeo del Título. Finalmente, se señala expresamente que en ningún caso se podrán derivar de estas prácticas obligaciones propias de una relación laboral.

36. Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

37. Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

38. Enseñanzas universitarias, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, y las enseñanzas deportivas superiores.

39. Se trata de unidades no integradas en la estructura administrativa de las universidades, sino en la de las fundaciones universitarias, fundaciones universidad-empresa y otras unidades similares.

Por otro lado, el marco normativo derivado tanto de la Ley de Economía sostenible y Ley Orgánica complementaria, como de la reciente ordenación de la formación profesional recogían la necesidad de promover la movilidad entre las enseñanzas universitarias y de formación profesional de grado superior, así como establecer un marco jurídico general que permita promover el reconocimiento de las diferentes enseñanzas de la educación superior (las universitarias, las de formación profesional y las de régimen especial) que hasta el momento se encontraban disgregadas en las disposiciones ordenadoras de cada enseñanza.

La nueva norma⁴⁰ pretende facilitar la movilidad de los estudiantes entre los diversos estudios en el ámbito de la educación superior, estableciendo para ello relaciones directas entre determinadas titulaciones. Aunque, con carácter general, los estudiantes que pretendan proseguir sus estudios superiores deberán acreditar títulos oficiales, los estudiantes también podrán alegar los periodos de estudios superados, siempre que sean oficialmente acreditados y expresados en créditos ECTS, aunque la convalidación de asignaturas entre enseñanzas superiores no podrá superar el 60 por 100 de los créditos del plan de estudios de la titulación que se quiera cursar.

En muy poco tiempo, las universidades han realizado un extraordinario esfuerzo para adaptarse a las nuevas previsiones legales y del EEES. Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma se puede dar por completada, ya que, al menos en su primer curso, todos los estudios están ya organizados de acuerdo con el nuevo modelo previsto por la ley.

En la actualidad existen 9.609 títulos (programas de enseñanza) en el Registro de Universidades, Centros y Títulos que gestiona el Ministerio⁴¹, de los cuales aproximadamente un 68 por 100 (6.603) se puede considerar que se adaptan a la nueva ordenación, aunque variable en las diferentes enseñanzas⁴². La distribución de los nuevos títulos de grado y máster por ramas de conocimiento (gráfico III-14) es sensiblemente parecida a la de los antiguos títulos de primer y segundo ciclo, salvo en Ciencias de la Salud, que han pasado del 5,9 por 100 al 13,6 por 100 del total de la oferta de enseñanzas. Sin embargo, la reforma también ha introducido algunas innovaciones en la

Establecimiento de un marco general de reconocimiento de estudios en la educación superior

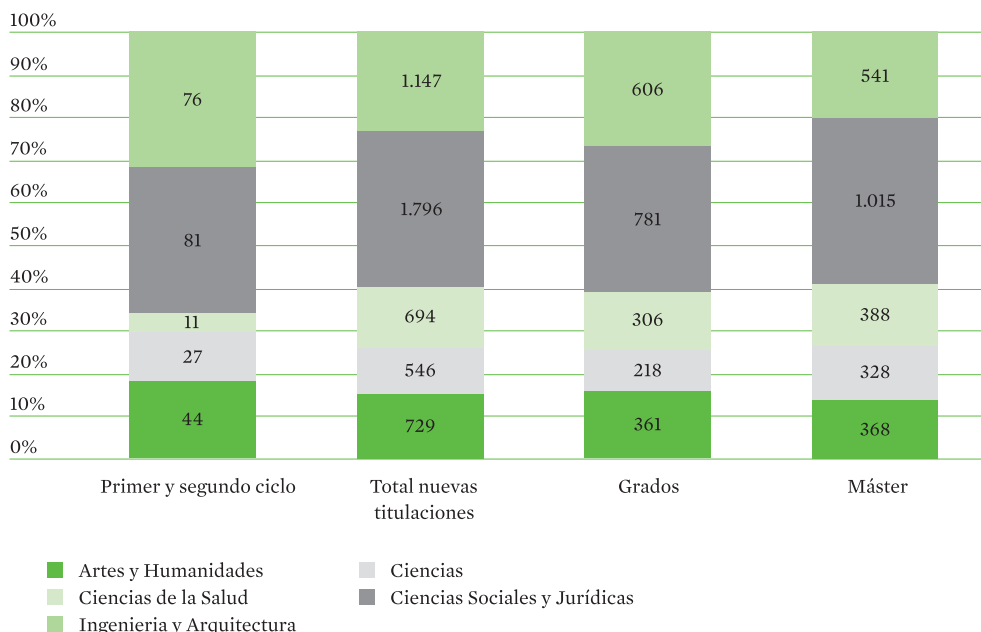
Situación del sistema universitario español ante el Espacio Europeo de Educación Superior

40. Real Decreto 1618/2011, de 14 de noviembre, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la educación superior.

41. <https://www.educacion.gob.es/ruct/home> a 19 de abril de 2012.

42. Así, solo 239 títulos se corresponden a antiguos de primero y segundo ciclo (diplomaturas, licenciaturas y enseñanzas técnicas de ciclo corto y largo) y 2.272 títulos de grado. Hay 4.459 programas de másteres, de los cuales 1.819 están regulados por el Real Decreto 56/2005, y que se pueden considerar próximos a la extinción, y 2.640 regulados por el Real Decreto de 1393/2007. Respecto a los 2.639 programas de doctorado, 1.691 regulados por el Real Decreto de 1393/2007 y 948 por el Real Decreto de 56/2005.

GRÁFICO III-14. OFERTA DE TÍTULOS: ANTIGUOS Y NUEVOS POR RAMAS



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de Universidades, Centros y Títulos. A fecha 20 de abril de 2012.

oferta de las enseñanzas universitarias, pues ha aumentado la oferta de títulos de grado que combinan dos o más perfiles tradicionales, y en el nivel de máster, vinculadas a programas de doctorado, se han introducido tanto perfiles profesionales novedosos, como diseños interdisciplinares dentro de una misma rama de conocimiento y entre varias ramas.

Finalmente, parece que la reforma universitaria no ha sido capaz de corregir el excedente de oferta de enseñanza universitaria existente⁴³. Así, del total de enseñanzas de grado ofertadas en el curso 2009-2010, casi el 30 por 100 (28,7 por 100) de los títulos comienzan con menos del número mínimo de alumnos para garantizar su viabilidad económica (50 estudiantes), el 47,7 por 100 tienen menos de 75 estudiantes matriculados y solo el 35,2 por 100 tienen más de 100 estudiantes matriculados. Artes y Humanidades era la rama de conocimiento con mayor número de enseñanzas con menos de 75 estudiantes (65,9 por 100).

En este sentido, las últimas medidas de racionalización del gasto que afectan a las enseñanzas universitarias⁴⁴, prevén racionalizar el número de titulaciones de grado

43. La Conferencia de Rectores de Universidades Españolas cifró en más del 13 por 100 en el curso 2008-09.

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

mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos, criterio que fijarán las comunidades autónomas en diálogo con las universidades.

En el curso 2011-12 en las universidades españolas coexisten diferentes estructuras formativas: estudios de primer y segundo ciclo, estudios de grado, másteres oficiales y programas de doctorado. En el curso 2010-11, el número total de estudiantes universitarios de grado y máster se ha incrementado un 4,1 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 1.546.355 estudiantes. Teniendo en cuenta el efecto de este cambio de estructura formativa en el sistema universitario español, 547.797 jóvenes son alumnos de grado, 897.595 de primer y segundo ciclo, 100.963 de máster y 30.301 están realizando algún tipo de formación de doctorado. Sin embargo, la distribución del alumnado en las diferentes ramas de conocimiento se ha modificado relativamente poco en la última década, a excepción de Ciencias de la Salud que ha crecido un 48,2 por 100⁴⁵, y la rama de Ciencias, que ha perdido 2,3 puntos porcentuales, para situarse en 2011-12 en el 5,9 por 100.

El número total de estudiantes universitarios en todos los niveles se ha incrementado

En doctorado actualmente coexisten programas regulados por diferentes reales decretos, por lo que muchos doctorandos están cursando un máster oficial, que es requisito de acceso al doctorado, lo que explica el descenso⁴⁶ en el número de estudiantes, que en el curso 2010-11 era de 30.301. El número de tesis doctorales que se leen en España sigue creciendo. En 2010 se leyeron 8.747 tesis, un 6,2 por 100 más que en el curso anterior. Con la regulación establecida por el Real Decreto 778/1998, el tiempo medio que se tarda en leer una tesis, desde que se inicia el doctorado, es de 7,2 años. El campo científico referido a Ciencias Físicas, Químicas y Geológicas es en el que más tesis se leen (18,1 por 100), seguido de Ciencias de la Vida y Salud (14,4 y 13,8 por 100).

En el curso 2009-2010 los estudiantes de grado alcanzan un rendimiento medio del 70,2 por 100, los de primer y segundo ciclo del 66,6 por 100 y los de máster del 87,3 por 100. Aunque el rendimiento de los estudiantes de grado es ligeramente superior a los de primer y segundo ciclo, la escasez de estudiantes en el primer caso hace necesario esperar a los próximos cursos para poder extraer alguna conclusión en relación con el rendimiento de los estudios adaptados al EEES respecto a la estructura de formación universitaria previa.

El rendimiento académico en grado y máster es mejorable

45. Este crecimiento obedece al incremento de la demanda de profesionales de la salud y el consiguiente aumento de plazas y a la diferente clasificación de los estudios de Psicología que pertenecía a la rama de Ciencias Sociales y que se puede clasificar en la rama de Ciencias de la Salud.

46. Véase Memoria CES 2010.

Los resultados son claramente diferentes por rama. Las tasas más altas se alcanzan en Ciencias de la Salud (79,9 por 100), seguida de Artes y Humanidades (68,3 por 100), Ciencias Sociales y Jurídicas (67,8 por 100), Ciencias (64,2 por 100) y por último Ingeniería y Arquitectura (58,4 por 100). Además, la tasa de rendimiento de la población becaria supera en catorce puntos porcentuales el rendimiento de la población universitaria global, las mujeres obtienen tasas de rendimiento más elevadas que los hombres en todas las disciplinas y en todos los niveles, y el rendimiento es mayor entre los estudiantes más jóvenes.

España cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,6 por 100), alcanzando en 2010 el objetivo establecido en el nuevo Marco Estratégico de Educación y Formación 2020. También ha crecido la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años⁴⁷, que ha pasado del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 26,4 por 100 en el curso 2010-2011, debido a que se ha producido un incremento del número de estudiantes universitarios respecto al curso anterior (2,9 por 100) y también a que se ha reducido la población en esas edades (2,7 por 100).

El nivel de educación superior alcanzado por la población de un país suele ser un indicador de su competitividad, mientras que teóricamente, para los propios titulados, el disponer de estudios superiores mejora su tasa de actividad y ocupación, sus salarios y la estabilidad en el empleo. No obstante, los titulados españoles tienen mayor riesgo de desempleo y es menor el diferencial salarial de los universitarios en relación con otros niveles educativos⁴⁸. Respecto a esto último, la menor diferencia que se observa en España se debe, en parte, a que la edad media de los titulados ocupados es menor que en otros países desarrollados, y a la estructura empresarial española, con un elevado peso de microempresas⁴⁹. Entre los que trabajan, el porcentaje de sobrecualificación en España es de un 24,9 por 100, superior al de la UE-27 (15,3 por 100). Sin embargo, no está claro que este desajuste esté relacionado directamente con las altas tasas de escolarización universitaria⁵⁰, pues los países nórdicos también tienen un alto porcentaje de población con educación superior y bajas tasas de sobrecualificación.

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

48. Según *el Informe español: panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011*, en 2009 la media salarial de un titulado en educación terciaria es un 53 por 100 más elevada que la de un titulado en la segunda etapa de educación secundaria, y un 76 por 100 más de media que un graduado que ha alcanzado una titulación en primera etapa de educación secundaria o inferior. En España, las diferencias son menores: 41 por 100 y 63 por 100 respectivamente.

49. Fundación BBVA-Ivie, *Universidad, universitarios y productividad en España, 2012*.

50. Eurostat, *The Bologna Process in Higher Education in Europe, 2009*.

La investigación es parte integral de las enseñanzas universitarias. En este sentido, hay que destacar este año, la nueva regulación de las enseñanzas oficiales de doctorado⁵¹ y la incidencia de la nueva Ley de la Ciencia en la universidad⁵².

La nueva norma promueve un modelo de formación doctoral con base en la universidad pero integradora de la colaboración de otros organismos, entidades e instituciones implicadas en la I+D+i tanto nacional como internacional. Para ello, crea las Escuelas de Doctorado, con el objetivo de canalizar y promover la colaboración con entidades, públicas y privadas, de investigación o empresariales (organismos públicos de investigación empresas, hospitales, fundaciones); y facilitar la organización del doctorado en una o varias ramas de conocimiento o con carácter interdisciplinar.

La nueva Ley modifica la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU), y establece tres nuevas modalidades contractuales de personal investigador de carácter laboral: contrato predoctoral; contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación; y contrato de investigador distinguido. El texto parece que define las bases del inicio de la carrera investigadora, pues establece la posibilidad de que los jóvenes investigadores accedan al sistema con un contrato predoctoral de un año de duración, prorrogable hasta cuatro años, y una vez leída la tesis, fija un contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia y Tecnología, prorrogable hasta cinco años. No obstante, las universidades públicas solo podrán contratar cuando sean receptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal laboral, lo cual dota de cierta inestabilidad a la misma, dado el importante recorte de los fondos de I+D. En este sentido, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE)⁵³ manifestó la necesidad de clarificar respecto a la contratación de investigadores diferentes aspectos de su articulado que resultan confusos o están pendientes de ser desarrollados.

Finalmente, la Ley articula un sistema para favorecer la movilidad del personal investigador funcionario de carrera o laboral fijo, estableciendo un sistema de excedencias temporales. Se considera la movilidad geográfica, intersectorial e interdisciplinaria, así como la movilidad entre distintos agentes de ejecución, públicos y privados, en el ámbito español, en el marco de la Unión Europea y en el de los acuerdos de cooperación recíproca internacional. Además el personal investigador de las universidades públicas, podrá realizar estancias formativas en centros de reconocido prestigio, tanto en territorio nacional como en el extranjero, aunque la duración acumulada de las autorizaciones concedidas a cada investigador cada cinco años no podrá ser superior a dos años.

51. Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

52. Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación.

53. Declaración de la Comisión Sectorial I+D de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas. Málaga, 2011.

*Novedades legislativas
en la función de
investigación de la
universidad: la Ley
de Ciencia y el doctorado*

*Ley de Ciencia
en la universidad*

*Las universidades
y el Sistema español
de Ciencia y Tecnología*

El sistema universitario ha pasado a ser en España un elemento fundamental del Sistema de Ciencia y Tecnología, pues actualmente (2010) ejecuta el 28,3 por 100 del gasto total en I+D, acoge al 37,5 por 100 del personal que trabaja en I+D y al 48 por 100 de los investigadores y produce el 63,4 por 100 de los artículos científicos. En cambio, solo el 13,1 por 100 de las patentes proviene de las universidades.

Según recientes informes⁵⁴, algunos puntos críticos para mejorar el nivel de calidad y relevancia de la producción científica de las universidades españolas, son: que las universidades públicas no disponen, por lo general, de un presupuesto específico para investigación; el solapamiento de iniciativas públicas que genera ineficiencias de gestión así como un sistema de evaluación de la actividad científica, que aunque es estricto y riguroso, no parece que sea el más adecuado para garantizar mayores niveles de calidad y competitividad científica.

Las cifras de gasto en I+D en España no han cambiado en 2010 sustancialmente respecto al año anterior, sin embargo, los sensibles recortes presupuestarios de 2011 (-6,3 por 100) y 2012 (-25,6 por 100)⁵⁵, se dejarán sentir inevitablemente en los próximos años, y en este contexto, España se alejará más de la inversión en ciencia y tecnología realizada por la media de la UE-27.

*Los gastos y el personal
en I+D de las
universidades*

RECUADRO III-7. ALGUNOS DATOS SOBRE LOS GASTOS Y EL PERSONAL EN I+D DE LAS UNIVERSIDADES

En el año 2010, el gasto interno total en I+D en España fue prácticamente igual que el año anterior. El 28,3 por 100 del mismo fue ejecutado por el sector enseñanza superior, lo que supone un ligero aumento respecto al año anterior (0,5 por 100), pero inferior al del año precedente (3 por 100).

El personal dedicado a I+D en enseñanza superior, en equivalencia a jornada completa (EJC) supone el 37,5 por 100 de todo el personal dedicado a I+D, situándose en 2010 en 83.300 personas (un 2,6 por 100 más que el año anterior). El número de investigadores dedicados a I+D en EJC en el sector de enseñanza superior suponen el 48 por 100 del total (64.589 personas), habiéndose incrementado un 2 por 100 respecto al año anterior.

Respecto a las fuentes de financiación en el sector de educación superior en España, hay que destacar el aumento del peso del propio sector de educación superior (5,7 pp) respecto al año anterior, siendo el reparto en 2010: la Administración pública (73 por 100), el propio sector de educación superior (13,8 por 100), las empresas (8 por 100), fondos procedentes del extranjero (4,5 por 100), e instituciones privadas sin fines de lucro (1,2 por 100).

54. Fundación Encuentro, *Informe España 2011: una interpretación de su realidad social*.

55. Véase capítulo I, epígrafe 3.9.2.1.

El gasto en I+D en España se situaba en 2010 por debajo de la UE-27 (1,4 por 100 del PIB frente a 2 por 100), y aún muy lejos de países como Finlandia, Suecia o Alemania. También, el gasto de las instituciones de educación superior es inferior en España respecto a la UE-27 (0,39 frente 0,49 por 100 del PIB), y nuevamente muy alejado de países como Finlandia (0,79 por 100), Suecia (0,9 por 100) o Alemania (0,51 por 100). Sin embargo, la posición de España en términos de empleados en I+D en el sector de educación superior es similar a la de la UE-27 (0,36 y 0,35 por 100 respectivamente).

El sector universitario dentro del sistema, tiene una desventaja relativa, pues tiene el 48 por 100 de los investigadores equivalencia a jornada completa (EJC), el 18 por 100 de los técnicos y el 30 por 100 de los auxiliares y el 28,3 por 100 del gasto. Esto implica que el gasto por investigador es la mitad que el de los centros dependientes de la Administración pública y menos del 40 por 100 del de las empresas. Además, los investigadores universitarios disponen de menos personal de apoyo (21 por 100 del total) que los que trabajan en la Administración pública (25 por 100) y en las empresas (54 por 100).

En el periodo 2000-2010 la producción científica española se ha multiplicado por 2,3, siendo el incremento respecto al año anterior del 5 por 100. También ha crecido el porcentaje de publicaciones con colaboración internacional, en este periodo (11,9 pp), aunque respecto al año anterior se ha mantenido prácticamente igual (0,14 pp). Consecuentemente, el peso de la producción científica española, tanto en el ámbito de Europa occidental como en el ámbito mundial, también ha mantenido una tendencia ascendente, situándose en el año 2010 en 10,2 y 3 por 100 respectivamente, incremento que respecto al año anterior ha sido igual en ambos casos (0,11 pp).

Resultados de I+D: la producción científica y las patentes en la universidad

La producción científica en las universidades continúa aumentando un año más (5 por 100 en 2010 respecto al año anterior), situándose en 34.408 publicaciones.

Por otro lado, el número de patentes presentadas en la Oficina Española de Patentes y Marcas por las universidades, tanto por la vía nacional como a través del Tratado de cooperación en materia de patentes, ha crecido de forma decidida en España, pasando de las 379 solicitudes presentadas en el año 2004 a 822 en 2010, incremento que respecto al año anterior fue del 6 por 100. Sin embargo, si se analizan las solicitudes de patentes presentadas en la Oficina Europea de Patentes por el sector de la enseñanza superior se observa que la posición de España era en 2009 muy discreta (0,286 por cada millón de habitantes) en comparación a otros países (Bélgica —6,339—, Alemania —2,025— o Países Bajos —2,009—), aunque en todos ellos ha habido un notable descenso respecto al año anterior.

Además, la investigación es una actividad más concentrada que la docencia en parte de las instituciones⁵⁶. Así, mientras un grupo de 18 universidades públicas lleva a

56. Fundación BBVA-Ivie, *Universidad, universitarios y productividad en España*, 2012.

cabo más de la mitad de la producción científica, otras 18 universidades públicas apenas producen el 20 por 100 de los trabajos publicados.

Desde el Plan nacional de I+D+i se conceden ayudas a las universidades a través de diferentes programas. En la convocatoria de 2010 del Programa de formación de recursos humanos, las universidades han sido las beneficiarias del 67,8 por 100 de las FPI y el 86,6 por 100 de las FPU⁵⁷. En esta convocatoria, las ayudas FPI han supuesto un 6,6 por 100 menos que el año anterior. En 2010, aunque las universidades fueron las beneficiarias del 83 por 100 del total de las ayudas de movilidad (983) y recibieron el 86 por 100 del importe total destinado a las mismas (26.045 miles de euros), el descenso respecto a la anterior convocatoria fue ligeramente más acusado en las universidades, cifrado en un 24,4 por 100 en el número de ayudas y del 31,8 por 100 en el importe. Del total de las ayudas concedidas por la Administración General del Estado en el Plan de contratación e incorporación de recursos humanos, las universidades atrajeron el 56 por 100 del total de las ayudas y de los fondos económicos, 2 puntos porcentuales menos que en la anterior convocatoria.

Finalmente, en la convocatoria de 2010, las tres cuartas partes de estos proyectos de investigación fundamental no orientada (3.376) han tenido como destinatario las universidades, por un importe que supone el 63,2 por 100 del total. El reparto por áreas temáticas ha sido similar al año pasado.

Los resultados de investigación de los docentes universitarios, muestran que solo una minoría del profesorado acredita resultados de investigación con regularidad, como confirman los datos de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNAI). Así, hasta 2009 solo uno de cada cinco profesores tenía reconocidos todos los tramos de investigación o sexenios que podía obtener y, en conjunto solo se habían reconocido el 43,7 por 100 de los sexenios potenciales. Las diferencias en este sentido por categorías profesionales son sustanciales y también existen importantes diferencias de productividad investigadora entre las distintas instituciones⁵⁸. En este sentido, entre las medidas de racionalización del gasto que afecta a las enseñanzas universitarias⁵⁹, se adapta el régimen de dedicación según si cumplen solo con la función docente o con ambas (la docente y la investigadora), ampliándose la dedicación máxima docente a aquellos funcionarios docentes sin sexenio en activo, y se reduce a aquellos que muestren excelencia en la investigación.

57. Datos de 2009.

58. Fundación BBVA-Ivie, *Universidad, universitarios y productividad en España*, 2012.

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

Una de las principales novedades para el curso 2011-2012⁶⁰ es la equiparación en la cuantía de las becas salario concedidas a estudiantes universitarios y de grado superior de formación profesional (3.500 euros). Pero también, con el objetivo de estimular el rendimiento académico de los estudiantes, se ha creado un nuevo componente de beca destinado a recompensar el rendimiento de aquellos estudiantes que obtienen unos resultados académicos superiores a los requeridos para tener derecho a la beca, renunciando a cambio a financiar terceras y sucesivas matrículas, salvo en el caso de las ramas de arquitectura e ingeniería, en las que la beca de matrícula no cubrirá el importe de los créditos que se matriculen por cuarta o sucesivas veces.

En el último año se ha continuado realizando un importante esfuerzo en becas y ayudas en el nivel universitario y equivalente; pues en la última convocatoria (curso 2010-11) se ha realizado una inversión de 819,4 millones de euros, lo que supone un incremento del 19,3 por 100 respecto al curso anterior, y el número de beneficiarios de becas y ayudas estatales generales se ha incrementado un 13,1 por 100.

A pesar de este esfuerzo, con datos para el año 2008-09, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,11 por 100) era inferior al del promedio de la UE-21⁶¹ (0,28 por 100), y junto a Francia (0,09 por 100) o Suiza (0,11 por 100) de los más bajos de los países considerados, y por tanto muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,45 por 100) o Dinamarca (0,62 por 100). En España, cuyo modelo de financiación es parecido al de otros países mediterráneos, tampoco la proporción de beneficiarios de estas becas y ayudas es comparativamente alta (34 por 100), si bien los precios medios de las matrículas eran ciertamente moderadas (1.038 dólares) en comparación con el resto de países con el mismo modelo (1.281 dólares en Italia o 1.233 dólares en Portugal). Y ello, a pesar de que en España el incremento anual del precio medio haya sido del 2,5 por 100. Sin embargo, es previsible que estos se incrementen el curso que viene, pues está previsto dentro de las medidas de racionalización del gasto público⁶², una aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades al coste efectivo de los mismos. Sin embargo, tal y como se acordó en 2010 por el Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria⁶³, los precios públicos deben

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

60. Real Decreto 708/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación para el curso 2011-2012 y por el que 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.

61. OCDE, *Education at a Glance*, 2011.

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

63. 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.

relacionarse con políticas de becas y ayudas al estudio, y con el conocimiento del coste real de las titulaciones ofertadas por las universidades.

1.3. EL APRENDIZAJE PERMANENTE Y EL SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES

En el contexto actual de crisis y desajustes entre mercado de trabajo y estructura educacional de la población, el aprendizaje permanente o aprendizaje a lo largo de la vida se convierte, más si cabe, en un instrumento clave para la inclusión social y la empleabilidad, pero también para mejorar el capital humano, pues puede ayudar a fomentar la innovación y creatividad, y aumentar las posibilidades de participación de la población en la sociedad del aprendizaje.

Algunos de los desafíos a los que se enfrenta el aprendizaje permanente en España, son la rapidez con que las cualificaciones se quedan obsoletas y más trabajos necesitan de altas cualificaciones; el importante número de trabajadores con baja cualificación, y especialmente de jóvenes que abandonan tempranamente la educación, el envejecimiento de la población, la alta incidencia de la exclusión social, y la amplia variabilidad en el grado de participación de diferentes grupos de población.

Estos desafíos son una razón importante para aumentar la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente, pues España no alcanza el 15 por 100 establecido como referencia por la Estrategia 2020, situándose actualmente en un porcentaje de 10,8 por 100, sin que además haya variado apenas en los últimos cinco años. Esta proporción que, aunque superior a la UE-27 y a países de nuestro entorno como Italia, Francia o Portugal (que rondan el 6 por 100), no alcanza los altos niveles de participación de los países nórdicos o Reino Unido, que superan el 20 por 100.

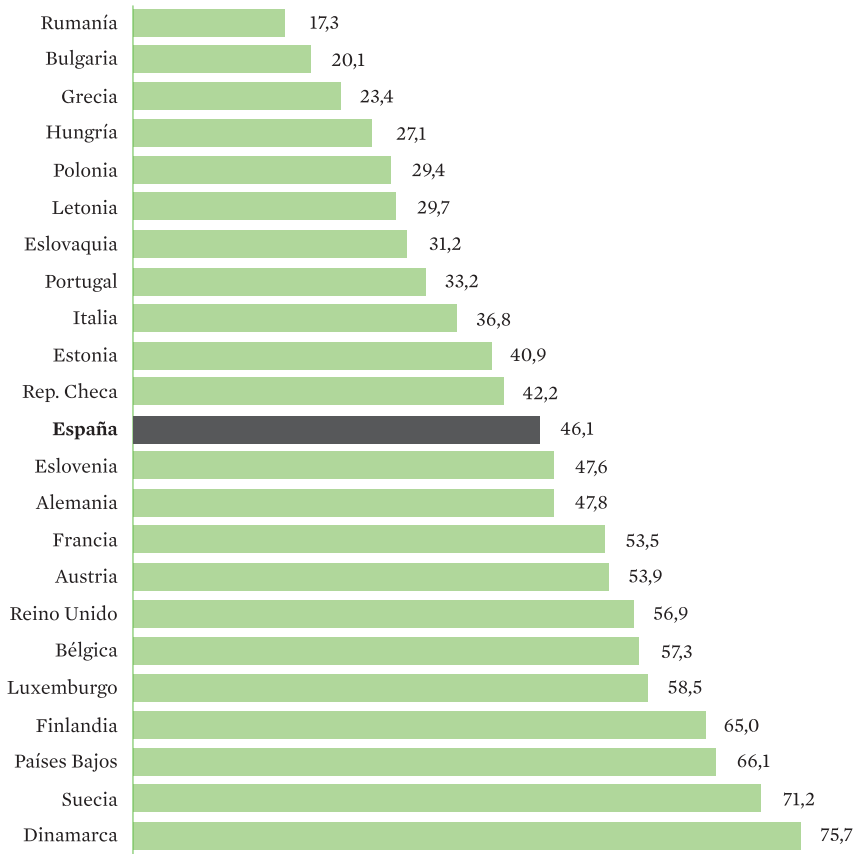
Por otro lado, el indicador europeo ELLI (*European Lifelong Learning Index*) expresa el estado de situación del aprendizaje permanente en Europa, considerando una amplia gama de actividades en distintos ámbitos, como el educativo, comunitario, laboral y del hogar, y en distintas ópticas, como la educación formal, el aprendizaje profesional, el desarrollo personal y el de la cohesión social. En este índice de valoración global encontramos una situación similar de España (46) en relación con la media europea (45), pero aún lejos de los países más avanzados del entorno comunitario.

Los sectores de la población menos cualificados son los que menos participan en el aprendizaje a lo largo de la vida. Así, el nivel de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida entre los europeos con menor nivel de formación es muy inferior al de la población adulta en general (gráfico III-16). España está por encima de esa media europea del 3,8 por 100 de participación, pero está lejos del 23,4 por 100 en Dinamarca, el 15,8 por 100 en Suecia y de en torno al 9 por 100 en los Países Bajos, Reino Unido

La participación en el aprendizaje permanente en España

A los adultos de más edad y a las personas con menos estudios les cuesta más retomar su formación

GRÁFICO III-15. SITUACIÓN DEL APRENDIZAJE PERMANENTE EN EUROPA
(*European Lifelong Learning Index, ELLI*)

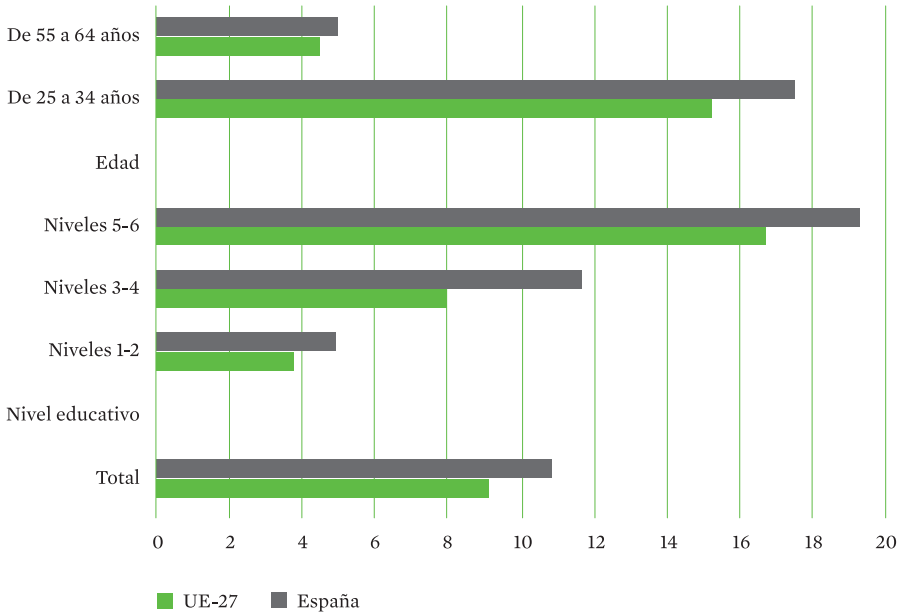


Fuente: Fundación Bertelsmann, Proyecto ELLI, 2010.

y Finlandia. Las tasas más bajas se encuentran en Grecia, Hungría, Polonia e Italia, en todos ellos, por debajo del 2 por 100. Además, en la mayoría de los países estas tasas han permanecido estables, incrementándose solo en Dinamarca, Suecia y Portugal. Entre 2008 y 2010, el porcentaje de adultos españoles con menor nivel de estudios que decidieron formarse un poco más apenas creció (del 4,5 al 4,9 por 100), a pesar de una crisis que recorta sus posibilidades de empleo.

Pero también hay que señalar que la participación varía enormemente en función de la edad de los participantes. Así, tanto en la UE-27 como en España, la participación de los adultos de 25 a 34 años triplica la de los que tienen entre 55 y 64 años. Nuevamente, en los países en los que la participación en el aprendizaje permanente de la población adulta es más elevada, la participación de las personas mayores (más de 55 años) también es comparativamente superior. Por ello, el Plan para

GRÁFICO III-16. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO Y EDAD, ESPAÑA Y UE-27, 2010



Fuente: Eurostat.

el aprendizaje permanente⁶⁴, identifica algunos colectivos, numéricamente importantes, con baja o nula cualificación, a los que se ha de prestar atención prioritaria: población adulta que carece de las competencias básicas correspondientes a la enseñanza obligatoria, población activa que carece de acreditación de su cualificación profesional, jóvenes que no obtienen el Graduado en ESO al finalizar el 4º curso de ESO, y jóvenes que abandonan prematuramente los estudios.

La ausencia de una tradición de buen desarrollo de estas enseñanzas, junto con las dificultades económicas que está atravesando España, dificultan su mejora, pues las principales fuentes de financiación del sistema (empleadores y personas que quieren aprender) se ven seriamente afectados por la misma.

La idea de marcos de cualificación para el aprendizaje a lo largo de toda la vida está vinculada a un nuevo paradigma del aprendizaje que se cifra en la orientación basada en “resultados de aprendizaje”, íntimamente relacionada con dispositivos tendentes a la flexibilización y comunicabilidad entre subsistemas de cualificación diferentes, respecto de los cuales los marcos tratan

Aún está pendiente el desarrollo del marco español de cualificaciones

64. Ministerio de Educación, *El aprendizaje permanente en España*, 2011.

de desempeñar una función de integración, como por ejemplo la evaluación y acreditación de los aprendizajes informales y competencias adquiridas en la vida laboral, o las referentes a la progresión mediante sistemas de acumulación/transferencia de créditos.

Los marcos de cualificaciones son también instrumento facilitador de una mayor permeabilidad en los sistemas de educación y formación. La permeabilidad va asociada con pautas flexibles de acceso a las diferentes cualificaciones, con mayor desarrollo de la validación y reconocimiento de competencias, con diferentes esquemas de programas abiertos a todos los grupos de edad, con modularización y/o “unitización” de cualificaciones y sistemas de créditos y una reconsideración de los programas de educación y formación respecto de su orientación profesional o académica.

En Europa se pueden observar tres configuraciones de marcos nacionales, encontrándose España, junto a Dinamarca y Rumanía, entre aquellos que distinguen entre los niveles 1-5 y los niveles 6-8⁶⁵, que se refieren a las cualificaciones expedidas por las instituciones tradicionales de la educación superior. Aunque la Unión Europea introduce⁶⁶ un calendario para que los países relacionen sus sistemas nacionales de cualificación con el Marco Europeo de Cualificaciones antes de 2010, España aún no lo ha desarrollado íntegramente. Sin embargo, como se ha visto en este epígrafe, ha desarrollado el MECES, y ha establecido de un marco general de reconocimiento de estudios en la educación superior, y en los últimos años ha realizado numerosas reformas para aumentar la flexibilidad del sistema de educación español.

La existencia de dos subsistemas de formación profesional, el del sistema educativo y el de formación profesional para el empleo, exige que la única manera de garantizar la integración de ambos, como recoge la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la formación profesional, sea establecer un procedimiento único. El componente clave para que un sistema integrado garantice el reconocimiento de todos los resultados de aprendizaje con independencia de su origen es la referencia a un estándar consensuado en términos de resultados de aprendizaje esperados. Mientras que las rutas pueden diferir, los resultados esperados en cuanto a contenido y nivel habrán de ser los mismos (equifinalidad). Esta perspectiva se ha introducido en España, pero también en otros países (Finlandia, Francia y Reino Unido), con la generalización dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales de la evaluación y acreditación de competencias.

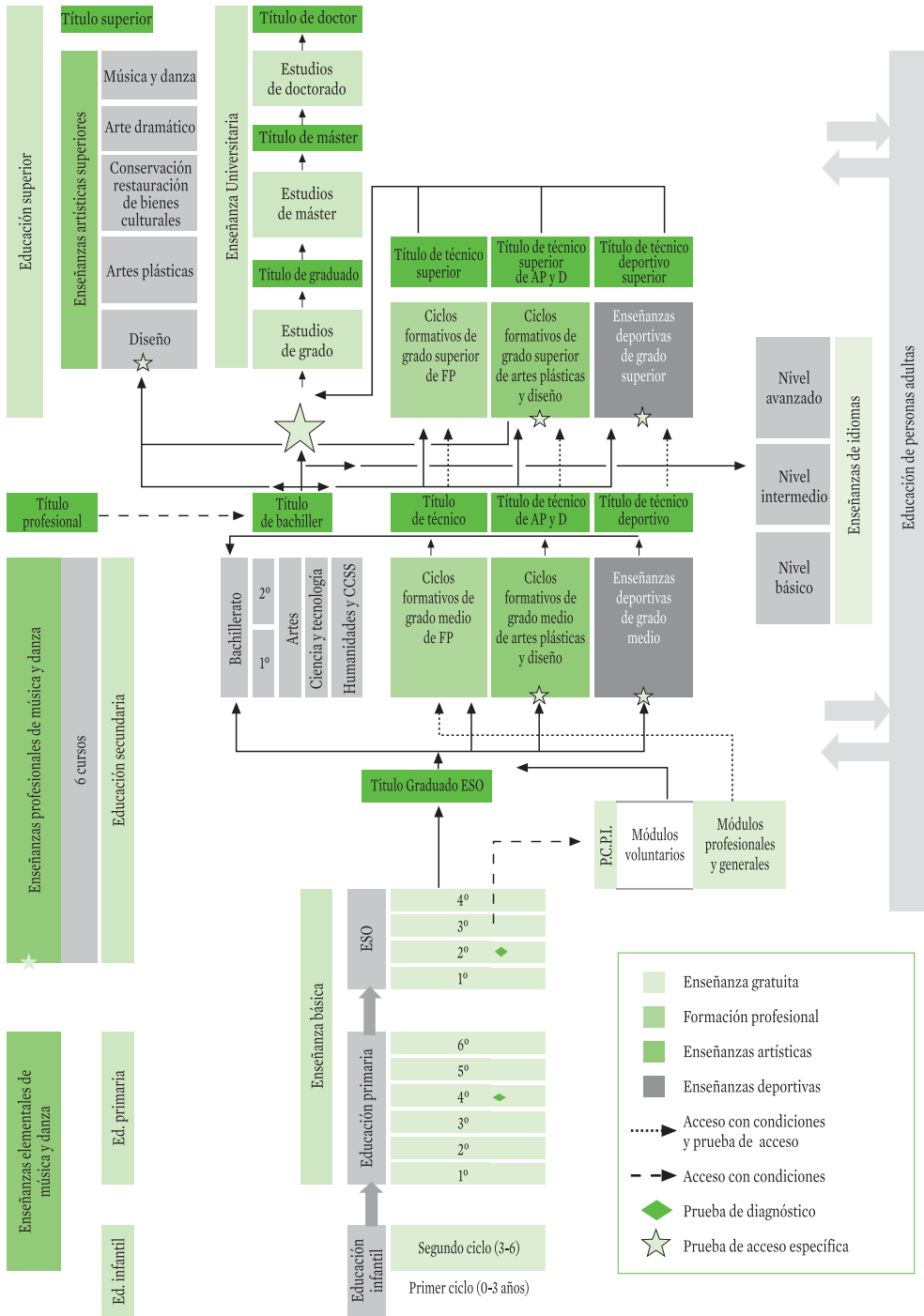
El Programa Acredita está dirigido a evaluar y acreditar a los ciudadanos las competencias profesionales que no tengan reconocidas oficialmente por haberlas adquirido

*La acreditación
y convalidación
de la experiencia laboral:
el Programa Acredita*

65. Cedefop (2010c), *Linking credit systems and qualifications frameworks. An international comparative analysis*. Research Paper No 5. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

66. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

GRÁFICO III-17. SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

a través de la propia experiencia laboral o de sistemas no formales de aprendizaje. Se estima que más de la mitad de la población activa en España no tiene acreditadas oficialmente sus cualificaciones profesionales. Este sistema permite, además, convalidar algún o algunos módulos de un título o de un Certificado de Profesionalidad, así como completar la formación para la obtención de un título de formación profesional o de un certificado de profesionalidad, lo que mejora las oportunidades laborales.

En la convocatoria de 2011 de este programa, se estima que pueden beneficiarse unas 60.000 personas, y el criterio que se ha contemplado para el reparto del crédito ha sido el porcentaje de población entre 25 y 64 años de cada comunidad autónoma susceptible de acreditar sus competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o por vías no formales de formación. Se incentiva prioritariamente la acreditación de los perfiles profesionales relacionados con educación infantil, implantación de la Ley de Dependencia, hostelería y turismo, y reparación y mantenimiento de vehículos. El 75 por 100 de las personas participantes corresponderán a los perfiles profesionales de estos 4 sectores y el 25 por 100 restante será determinado por cada comunidad autónoma en función de sus necesidades.

Sin embargo, algunas comunidades autónomas han estado realizando convocatorias del programa con anterioridad. Considerando todas las convocatorias realizadas desde el año 2009 hasta el momento de cierre de esta Memoria, la distribución del total de cualificaciones acreditadas (131), tanto por comunidades autónomas como por familias profesionales, son muy irregulares (cuadro III-4).

Los escasos resultados educativos, en términos de abandono escolar temprano y de mejora del atractivo de la formación profesional siguen siendo los principales desafíos, a la hora de impulsar un nuevo modelo de formación profesional. Sin embargo, sí se han cumplido algunas de las iniciativas que se establecieron al respecto en 2008. Así, se ha impulsado la red de centros de referencia nacional, pues en la actualidad, existen 49 centros, aunque hay algunas familias profesionales como la de seguridad y medio ambiente, y la textil, confección y piel, que carecen de algún centro de referencia, mientras que otras familias como la agraria, fabricación mecánica, o las industrias alimentarias, que cuentan con cuatro centros. Además, este año se han ampliado de forma importante los títulos de formación profesional derivados de la LOE⁶⁷ y se han aprobado 40 Reales Decretos que continúan complementando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Finalmente, se ha detectado la necesidad de ampliar la oferta de formación profesional⁶⁸ y como se ha visto se ha avanzado bastante, en relación con los objetivos de consolidación de la formación profesional de

El impulso de la formación profesional y el sistema nacional de cualificaciones profesionales

67. Hasta marzo de 2010 se han aprobado un total de 105 títulos de formación profesional.

68. Ministerio de Educación, *Mapa de la oferta de formación profesional en España*. Documento de análisis y conclusiones, 2011.

CUADRO III-4. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE CUALIFICACIONES ACREDITADAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y FAMILIAS PROFESIONALES, 2009-2012

Familias profesionales	Cualificaciones	Comunidades autónomas	Cualificaciones	Convocatorias
Actividades físicas y deportivas	2	Cataluña	12	1
Administración y gestión	1	Galicia	32	5
Edificación y obra civil	2	Navarra	13	2
Electricidad y electrónica	6	País Vasco	7	5
Energía y agua	3	Aragón	8	7
Fabricación mecánica	5	Baleares	11	10
Hostelería y turismo	22	Ministerio de Educación	14	1
Industrias alimentarias	5	La Rioja	5	2
Madera, mueble y corcho	1	Andalucía	5	1
Marítimo pesquera	2	Canarias	5	3
Química	1	C. Valenciana	3	1
Sanidad	18	Asturias	3	1
Seguridad y medioambiente	2	Castilla-La Mancha	3	1
Servicios socioculturales y a la comunidad	46	Castilla y León	4	1
Textil, confección y piel	1	Extremadura	3	1
Transporte y mantenimiento de vehículos	14	Murcia	3	3
Total cualificaciones	131	Total	131	45

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

grado superior como alternativa de interés a los estudios universitarios; de la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida mediante una mayor flexibilidad del sistema educativo, la formación profesional y el mercado laboral; así como el reconocimiento de la experiencia profesional.

1.4. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El sistema educativo es uno de los cauces que la sociedad de la información ha de tomar para dar lugar a una verdadera sociedad del conocimiento, canalizando las oportunidades de aquella hacia las posibilidades de educación, formación, recualificación, o aprendizaje, en sentido amplio, de la población. Los más jóvenes adoptan de una manera más natural, masiva y temprana las constantes novedades tecnológicas que van redefiniendo la sociedad de la información. La variedad de agentes y contenidos a que dan acceso los múltiples dispositivos existentes, como *tabletas*, teléfonos inteligentes, *e-readers* o consolas, se han convertido en agentes socializadores de gran importancia, que pueden entrar en competición con los tradicionales. Si el 52,3 por 100 de los españoles que han usado Internet en los últimos tres meses (que representan un 67,1 por 100 de la población total) es usuario de alguna de las principales redes sociales de carácter general (como *Facebook* o *Twitter*), entre los jóvenes de 16 a 24 años este porcentaje se eleva al 88,5 por 100 y, más aún, entre los estudiantes al 90,2 por 100. Las nuevas tecnologías penetran también en el ámbito laboral, surgiendo nuevas orientaciones profesionales

como, por ejemplo, las relacionadas con la gestión de la imagen *on line* de las empresas o el desarrollo de aplicaciones, y, aunque a distinto ritmo, también se introducen en el sistema educativo.

Este último es un proceso complejo, pues no solo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se introducen en el sistema educativo (tanto como soporte a la enseñanza presencial como a través del llamado *e-learning*) sino que también la escuela se ha de introducir en las TIC, enseñando a interpretar y usar críticamente los contenidos y recursos digitales. Lo que se denomina lectura digital, por ejemplo, implica unas habilidades y estrategias muy distintas a la lectura en formato impreso, vinculadas a la construcción de rutas de navegación eficaces para seleccionar la información relevante al objetivo que se persigue. Los estudiantes españoles presentan unos resultados relativamente bajos, con relación a la OCDE, en lectura digital y, como en otros países donde esto ocurre, el rendimiento obtenido en lectura en papel es mejor, pero en cualquier caso peor que la media de la OCDE⁶⁹. Por otro lado, las múltiples oportunidades vinculadas a las nuevas tecnologías conviven, especialmente en las etapas educativas más tempranas, con riesgos vinculados a la llamada economía de la atención: mientras que el “recurso” atención es finito, los estímulos a que esta tiene que responder crecen vertiginosamente. En definitiva, las implicaciones metodológicas y pedagógicas van mucho más allá de la mera introducción de dispositivos de conexión a Internet en el aula incluyendo la adaptación del profesorado y de los soportes de los contenidos, el desarrollo de contenidos digitales suficientes y relevantes y una construcción del conocimiento más colaborativa, y menos unidireccional y jerárquica.

Los últimos datos disponibles en relación con la digitalización de las aulas en España, que corresponden al primer curso de implantación del programa Escuela 2.0 (2009-2010), muestran la mejora de la dotación tecnológica de los centros de primaria y secundaria respecto al año anterior (cuadro III-5). A partir de 2012, el nuevo programa de cooperación territorial de TIC sustituye al programa Escuela 2.0. Frente al objetivo de dotar a cada alumno de un ordenador, el programa centrará su atención en la creación de una plataforma electrónica de aprendizaje para la gestión de los contenidos y en promover el uso de entornos virtuales de aprendizaje, para lo que contará con una dotación presupuestaria de algo menos de la mitad de la de su antecesor (41,5 millones para 2012).

En el ámbito universitario, según señala la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas, el porcentaje de presupuesto de las universidades dedicado a las TIC (sin incluir el personal) se ha mantenido a pesar de la crisis, situándose en un 3,5 por 100, aún por debajo del 5 por 100 recomendado.

La alfabetización digital es también importante para los adultos, pues es fuente de inclusión social. Un análisis en perspectiva europea de las competencias digitales

69. Ministerio de Educación, *PISA-ERA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Resumen ejecutivo del informe español*, 2011.

CUADRO III-5. PRINCIPALES INDICADORES DE LA DOTACIÓN DE TIC EN LOS CENTROS NO UNIVERSITARIOS

	2008-2009	2009-2010
Número medio de alumnos por ordenador destinado a tareas de enseñanza y aprendizaje	5,3	4,3
Número medio de alumnos por ordenador destinado preferentemente a la docencia con alumnos	6,5	5,2
Número medio de alumnos por ordenador con acceso a Internet destinado preferentemente a la docencia con alumnos		5,7
Número medio de ordenadores por unidad/grupo (destinados preferentemente a docencia)	3,5	4,3
Número medio de profesores por ordenador (destinados preferentemente a las tareas propias del profesorado)	3,2	2,8
Distribución porcentual de los ordenadores por utilización preferente		
Tareas administrativas	8,5	6,2
Tareas propias del profesorado	15,7	14,1
Docencia o utilización directa alumnos	72,2	76,7
Tareas múltiples	3,6	3,0
Distribución porcentual de los ordenadores por ubicación		
Aulas de informática	37,8	26,6
Aulas de clase	32,9	48,4
Otras dependencias / sin especificar	29,3	25,0
Centros con conexión a Internet*	99,7	99,8
ADSL	88,2	88,6
Línea telefónica normal	5,9	6,1
RDSI	6,5	5,9
Otra conexión	10,2	10,9

* Un centro puede tener más de un tipo de conexión.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: *Estadísticas de la sociedad de la información y la comunicación en los centros educativos no universitarios*, varios años.

de la población muestra que España se sitúa cercana, en términos generales, a la media europea, pero lejana de los países más avanzados como los Países Bajos o los nórdicos. En relación con los países más avanzados de la UE-27, un nivel educativo bajo parece perjudicar especialmente a los españoles en términos de competencias digitales, siendo el nivel de secundaria el punto de inflexión que marca la reducción de la brecha con aquéllos. Por otro lado, de nuevo en relación con el conjunto de la Unión Europea, destacan positivamente los jóvenes españoles de 16 a 24 años y, entre estos, particularmente las mujeres.

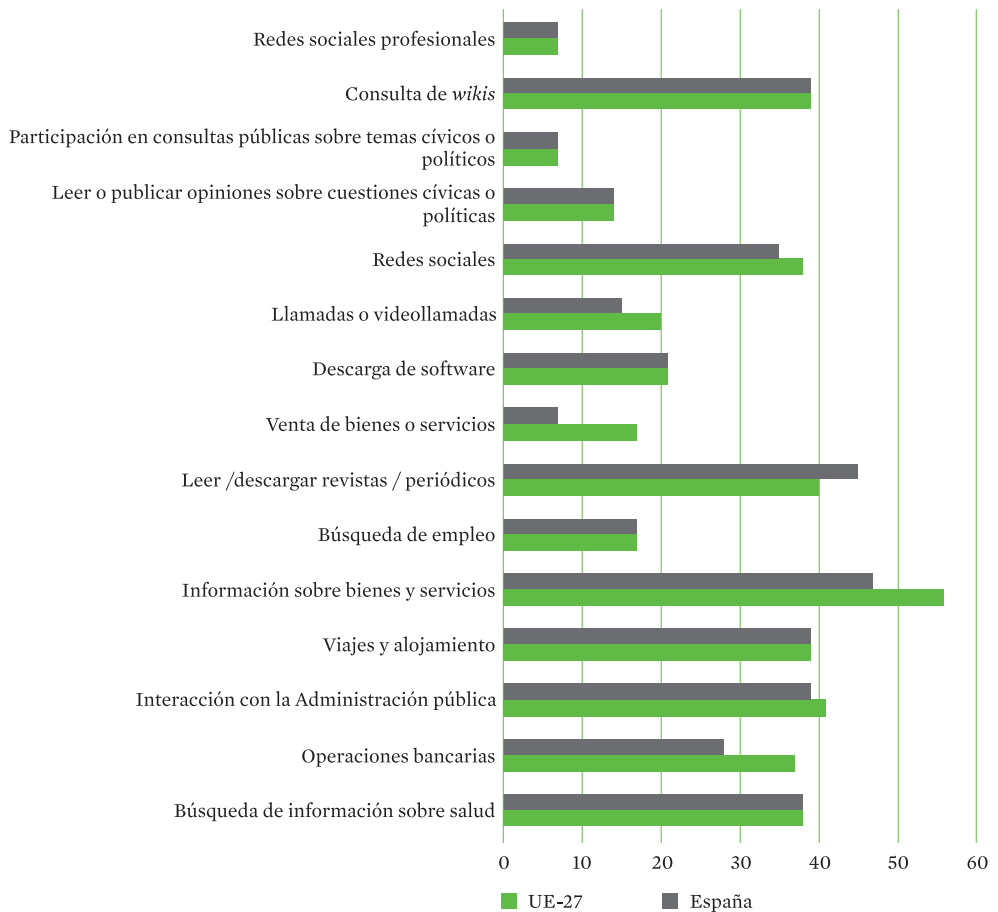
Dentro de la Agenda Digital para Europa 2010-2020⁷⁰ la Unión Europea propone una serie de acciones y actuaciones concretas asociadas a uno de sus ocho ejes, el sexto, vinculado a la alfabetización digital. No obstante, su grado de aplicación resulta todavía insuficiente, puesto que en 2011, dentro de dicho eje, solo 3 de las 12 acciones se

70. Véase conjunto completo de líneas de acción en la Memoria CES 2010.

habían llegado a completar, habiéndose retrasado especialmente aquellas acciones más directamente vinculadas a las políticas nacionales, como las relativas a las páginas web de organismos públicos o las políticas de alfabetización digital⁷¹.

En cualquier caso, parece detectarse en España una gradual madurez de la implantación de la sociedad de la información que se refleja en el uso que empresas e individuos hacen de Internet: el ocio y el consumo de contenidos van dejando paso paulatinamente a usos más prácticos, como el comercio electrónico, la búsqueda de información o las operaciones con la Administración, si bien aún para la mayoría de ellos, España se sitúa por debajo de la UE-27 (gráfico III-18).

GRÁFICO III-18. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE UTILIZAN INTERNET, POR TIPO DE USO, 2011



Fuente: Eurostat.

71. Comisión Europea, *Digital Agenda for Europe. Annual Progress Report 2011*.

La extensión del acceso móvil a Internet es una de las causas de este cambio, y ha desbancado, en los últimos años, y particularmente en 2011, al uso de Internet fijo como variable que marca la diferencia entre sectores de la población “conectados” y “no conectados”. Es de destacar que, en toda la UE-27, se da de forma generalizada un mayor uso por parte de hombres que de mujeres, incluidos los más jóvenes. En todo caso, España se sitúa 5 puntos porcentuales por encima de la media de la UE-27 en el porcentaje de individuos que se conectan mediante un móvil 3G (13 por 100 frente a 8 por 100 en 2010) y por encima de países como Austria o Francia (12 por 100) o Alemania (6 por 100)⁷².

Las posibilidades que ofrecen los teléfonos inteligentes están desplazando a un segundo plano a los usos tradicionales de los teléfonos: el uso de aplicaciones (*apps*) específicamente desarrolladas para estos terminales consume aproximadamente un 47 por 100 del tiempo que se dedica a los mismos, frente a un 32 por 100 en el caso de la telefonía y la mensajería⁷³.

Otros dispositivos, principalmente las *tabletas* y, aunque con un uso más restringido, también los lectores digitales, determinan los nuevos usos de las tecnologías de la información: además de la utilización de múltiples aplicaciones, el acceso a un creciente número de contenidos digitales multimedia, y, en definitiva, la conexión ubicua a la red. Con ello, las nuevas formas de consumo de los contenidos culturales van más allá del paso del formato físico al digital. La creciente preferencia por el acceso frente al almacenamiento o posesión de los contenidos, por ejemplo (es decir, el disfrute en línea o *streaming*) conlleva importantes necesidades de adaptación de los modelos de negocio vinculados a los contenidos multimedia, que paulatinamente se están implantando también en España.

El ámbito de la edición de publicaciones (libros, revistas o periódicos), por su parte, también requiere adaptarse al creciente número de lectores electrónicos disponibles entre la población española, si bien, es el sector con una menor tasa de digitalización (10,8 por 100 del total de contenidos están en formato digital)⁷⁴. No obstante, en 2011, por primera vez, más de la mitad de la población española (un 52,7 por 100) es lectora digital, si bien se trata sobre todo de lectura de contenidos específicamente digitales como webs o foros (42,4 por 100) y en mucha menor medida de libros (6,8 por 100)⁷⁵. En este sentido, al igual que para el ámbito específico de la educación, es necesario que, en correspondencia con la accesibilidad a los múltiples dispositivos, se den las condiciones para que se consolide un modelo sólido de creación y difusión de contenidos digitales, que incentive el desarrollo de los mismos.

72. Eurostat, *Information Society Statistics*.

73. Fundación Telefónica, *La sociedad de la información en España 2011*.

74. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, *Informe anual de los contenidos digitales en España 2011*.

75. Federación de Gremios de Editores de España, *Hábitos de lectura y compra de libros en España 2011*.

Tras un dilatado periodo de consultas, debate dentro y fuera del ámbito parlamentario y considerable polémica entre los colectivos afectados (usuarios de Internet, autores y desarrolladores de código informático), con el consiguiente seguimiento de los medios de comunicación, en 2011 se aprobó la Ley de Economía sostenible. Aunque dicha ley aborda aspectos muy diferentes de la economía española, la cuestión más controvertida de la nueva regulación es el abordaje de los elementos que conciernen a la propiedad intelectual en el ámbito de la descarga de contenidos culturales a través de los medios telemáticos.

Las modificaciones contenidas en la norma afectan de manera directa a realidades muy sensibles, como el acceso a la cultura o la libertad/control institucional en los contenidos digitales. Por una parte, mediante Real Decreto de desarrollo de la Ley, se suprime el polémico canon digital (compensación equitativa de copia privada), quedando pendiente una nueva regulación al respecto. Por otra, se refuerzan las funciones de la Comisión de Propiedad Intelectual, facilitándose mediante resolución administrativa de esta el cierre de páginas web (recuadro III-8).

*Polémica en torno
a la nueva regulación
de los derechos
de propiedad intelectual*

RECUADRO III-8. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DERECHOS DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
(Modificaciones en 2011)

La Ley de Economía sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo) en su disposición final cuadragésima tercera, contiene la modificación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; del Real Decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual; y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, para la protección de la propiedad intelectual en el ámbito de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Con dicha modificación, la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, incluye ahora una previsión para que “un órgano competente” (administrativo) pueda pedir a un juez o tribunal que ordene a un prestador de servicios de la sociedad de la información que identifique a quien esté “presuntamente” realizando conductas vulneradoras de las normas de propiedad intelectual. Por su parte, tras la citada modificación, el Real Decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad intelectual, contempla un tratamiento más amplio de la Comisión de Propiedad Intelectual y sus tareas o funciones, que ha sido objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 1889/2011, de 30 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento de la Comisión de Propiedad Intelectual, que afecta al mecanismo de funcionamiento de la Sección segunda de dicha Comisión (la encargada de ordenar la clausura de las páginas web) y, sobre todo, modifica el régimen de la compensación equitativa por copia privada, suprimiendo el apodado “canon digital”.

RECUADRO III-8. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DERECHOS DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
(Modificaciones en 2011) *(Continuación)*

Por último, la modificada Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, contiene ahora una previsión específica de intervención judicial inmediata (vía contencioso-administrativa) en asuntos de presunta vulneración de derechos de propiedad intelectual para así poder ejecutar las resoluciones administrativas emitidas por la Comisión de Propiedad Intelectual.

Todo ello ha dado lugar a un sistema mixto (administrativo-judicial) para resolver conflictos sobre posibles conductas vulneradoras de las normas de propiedad intelectual con una mayor celeridad. Así, se ha facultado a la Comisión de Propiedad Intelectual para que pueda adoptar rápidamente medidas dirigidas a interrumpir la prestación de servicios de la sociedad de la información (entiéndase, cierre de páginas web) en caso de presuntas vulneraciones de los derechos de autor.

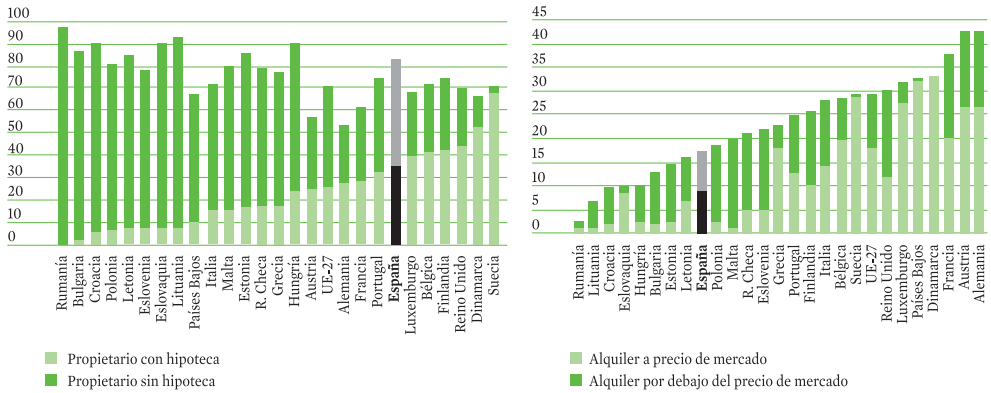
2. Vivienda y cohesión social

Como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, en 2011 empeoró considerablemente la capacidad de las familias de adquirir una vivienda, así como de hacerse cargo de sus gastos de mantenimiento de la misma, siendo hasta ahora escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de revertir esta situación. Así, el exceso de vivienda pendiente de venta parece coexistir con una necesidad de alojamiento insatisfecha, que parece que tampoco se compensa de forma suficiente en el mercado en alquiler, ni en el de la vivienda protegida, dada la escasez del primero y la falta de adecuación del segundo a las necesidades residenciales de parte de la población.

A este respecto, hay que señalar que las políticas públicas a lo largo de los años han ido produciendo un parque residencial caracterizado por una preponderancia clara de la propiedad, superior a la de otros países de nuestro entorno, un escaso mercado de alquiler (gráfico III-19), una oferta de vivienda social en propiedad pequeña, y en alquiler casi inexistente. La proporción de propietarios en España también es alta entre los hogares y personas con peores condiciones socioeconómicas (74 frente al 46 por 100 en la UE-15). Además, casi un tercio (32,3 por 100) de los propietarios de vivienda tienen cargas financieras derivadas de su compra: el 27,1 por 100 de las personas bajo el umbral de la pobreza en España las tiene frente al 16,1 por 100 de la UE-15.

La calidad de las viviendas y del entorno donde se ubican también se resienten con la crisis, pues para un sector de la población es cada vez más difícil mantener sus viviendas en unas condiciones dignas y adecuadas desde un punto de vista habitacional. Además, tanto la crisis económica, como la evolución del mercado de la vivienda continúa teniendo este año un efecto sobre el aumento de la carga que representan los

GRÁFICO III-19. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, 2010.



Fuente: Eurostat.

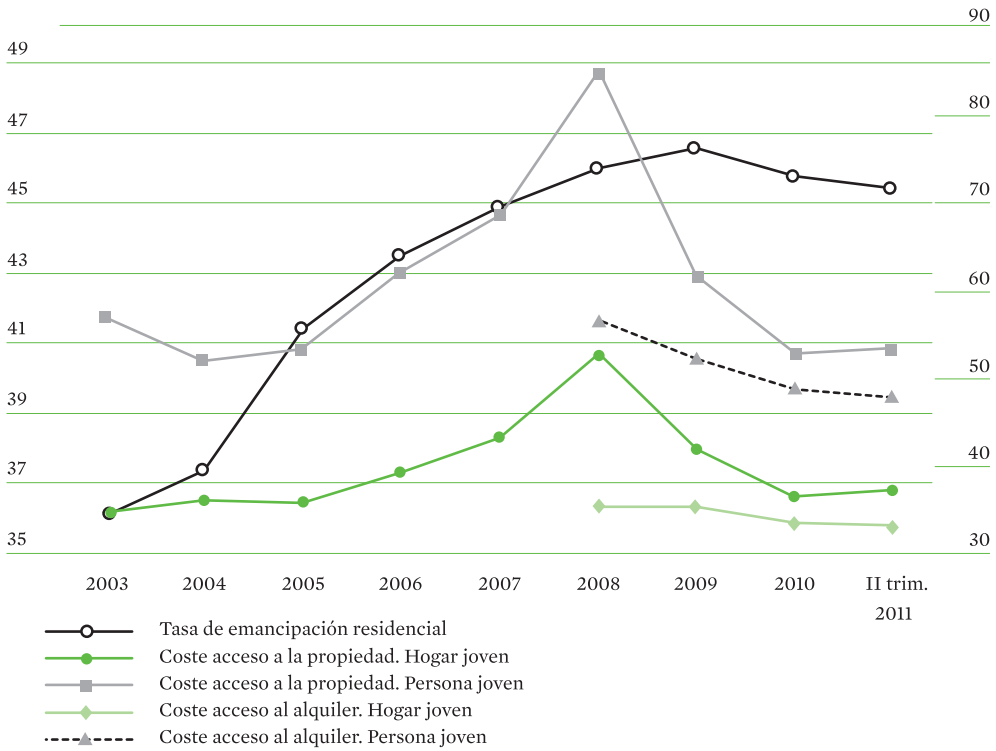
gastos de la vivienda sobre los ingresos, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, por lo que aumentan los problemas de muchas familias para mantener la vivienda en la que residen, pero especialmente las que tienen menos ingresos, incrementándose con ello el riesgo de devenir persona sin hogar.

2.1. EL ACCESO A LA VIVIENDA Y SU MANTENIMIENTO

En el año 2011, la crisis económica siguió influyendo en el acceso a la vivienda de los ciudadanos en sus diferentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en propiedad, en 2011 el mercado inmobiliario español continuó enfrentándose a una situación difícil, por la crisis económica, y más específicamente con la delicada situación que atraviesa el mercado de trabajo y la evolución del crédito. Aunque el *stock* de vivienda nueva pendiente de venta ha continuado moderando su avance, por la importante reducción de la oferta de vivienda nueva, parece haber alcanzado un mínimo difícil de reducir, tanto por su localización, como por la caída de la demanda de vivienda nueva en 2011. Este año, a pesar del descenso acumulado del precio de la vivienda en propiedad, el crecimiento del desempleo, sobre todo juvenil, junto al aumento del grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer para acceder a una vivienda en propiedad, agudizado por la restricción en el acceso al crédito y el encarecimiento de las nuevas hipotecas, está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares y un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-20).

Por tanto, el exceso de vivienda nueva pendiente de venta parece coexistir con una necesidad de alojamiento potencialmente insatisfecha. Esta cuestión, junto a las dificultades crecientes para acceder y mantener una vivienda en propiedad, pueden ayudar a dinamizar el mercado de alquiler, dadas las mayores posibilidades que ofrece

GRÁFICO III-20. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES Y DEL COSTE DE ACCESO A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER, 2003-2011



Fuente: Consejo de la Juventud de España, *Observatorio Joven de Vivienda en España*.

esta opción de disminuir el endeudamiento de los hogares y permitir una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos o necesidades de la unidad familiar. Además, una parte de la solución a largo plazo de los desequilibrios existentes entre la oferta y demanda de vivienda, debería pasar por reequilibrar las proporciones de propiedad y alquiler. Sin embargo, un año más el alquiler como forma de tenencia de la vivienda sigue siendo minoritaria en España, pese a la crisis económica, la debilidad del mercado de la vivienda en propiedad, el descenso en los precios del alquiler, y las diferentes medidas de fomento del alquiler adoptadas por las diferentes Administraciones públicas en los últimos años.

Además, se detecta una falta de adecuación del mercado de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales de parte de la población, pues sus elevados precios siguen siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. En el actual contexto de crisis, esta situación, unida a la exigua oferta existente de la vivienda protegida en alquiler puede estar aumentando la insuficiencia de la vivienda social.

En España, la crisis está incrementando la exclusión residencial, pues aumenta la proporción de españoles que tienen problemas con los gastos relacionados con la vivienda, y persisten los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal. Para dar respuesta a la situación especialmente difícil de estas personas, este año se han aprobado nuevas medidas, que intentan paliar este importante problema.

2.1.1. Problemas para mantener la vivienda principal

Tanto la crisis económica, como la evolución del mercado de la vivienda han tenido un efecto específico sobre el aumento de la carga que representan los gastos de la vivienda, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, incrementándose el riesgo de devenir persona sin hogar. Los últimos cálculos del INE sobre la población sin techo en España, anteriores a la crisis (2005), se cifraban entre las 15.000 y las 30.000 personas.

Pero vivir sin hogar es más que vivir sin techo. Así, el último informe de FOESSA⁷⁶ sobre la exclusión social, atendiendo a la clasificación utilizada por la Federación de entidades estatales que trabajan con personas sin hogar (Feantsa), considera tanto a las personas sin techo, como a las que no tienen vivienda (viven en centros de acogida, refugios, alojamientos temporales...), como aquellas que residen en una vivienda insegura (subarriendo, en proceso de desahucio, en casa de amigos o familiares de forma involuntaria...) o inadecuada (*camping*; caravana, vivienda masificada, infravivienda...). Según este informe, el volumen de personas en esta situación en España supera el millón y medio.

Estas estimaciones, junto al aumento de la demanda de alojamiento en los centros para personas sin hogar, informan de un aumento del riesgo de exclusión con relación a la vivienda. Así, en España se alojaron en centros para personas sin hogar una media de 13.701 personas diariamente durante el año 2010⁷⁷, lo que supone un aumento del 15,7 por 100 respecto a 2008. Además, los datos ofrecidos por Cáritas ponen de manifiesto que en 2010 se realizaron más de 50.000 respuestas de ayuda económica para temas de vivienda (ayudas para el alquiler, para suministros básicos, para evitar el desahucio y para renegociar condiciones de deuda).

En España, el 11,2 por 100 de la población en 2010 tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento⁷⁸ el 40

Aumenta la proporción de españoles que tiene problemas con los gastos relacionados con la vivienda

76. Fundación Foessa y Cáritas, *Exclusión y Desarrollo Social*, 2012.

77. INE, *Encuesta sobre las personas sin hogar. Centros. Año 2010*. Cáritas ante la crisis. VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria. Cáritas Española, 2011

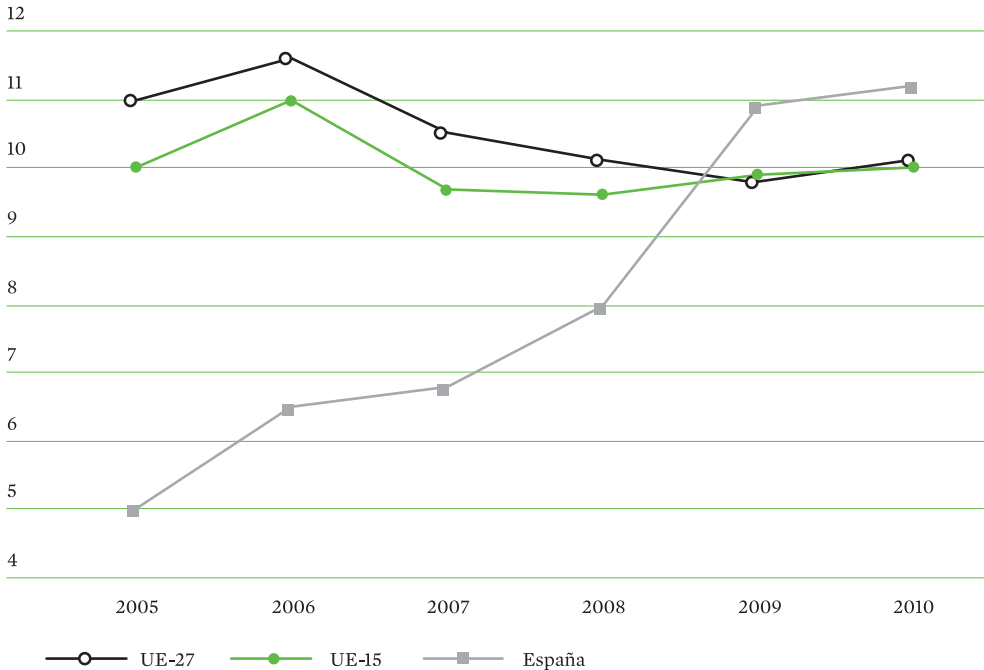
78. Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Además, mientras en la mayoría de los países de la Unión Europea el efecto de la crisis en esta sobrecarga ha sido muy ligero, la evolución en España muestra un importante empeoramiento al respecto (gráfico III-21).

Además, aunque en España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, la incidencia de la misma es superior, y su evolución a raíz de la crisis, peor (gráfico III-21). Este problema se concentra de forma preocupante en la población con menos ingresos, entre los que se alojan en alquiler libre y en los jóvenes. Así, cuatro de cada diez de los españoles con ingresos bajo el umbral de pobreza (41,2 por 100), y algo menos de la mitad de los que se alojan en alquiler libre (44,3 por 100), sufren esta sobrecarga. Por otro lado, desde el inicio de la crisis, ha aumentado la incidencia de este problema entre los jóvenes y entre los que tienen una vivienda hipotecada, aunque su frecuencia sea bastante más inferior que en los casos anteriores. Además, aunque la preponderancia de la propiedad en España parece que protege de esa “sobrecarga” a las personas mayores, se percibe un ligero incremento en el último año.

Finalmente, los costes excesivos de alojamiento también tienen un peso muy importante en los hogares monoparentales (33 por 100), en los hogares compuestos por

GRÁFICO III-21. EVOLUCIÓN DE LA SOBRECARGA DEBIDA A LOS COSTES DE ALOJAMIENTO, ESPAÑA-EUROPA, 2005-2010



Fuente: Eurostat.

un adulto menor de 65 años (28,3 por 100) y en los hogares unipersonales (20,6 por 100), tanto femeninos (19 por 100), como masculinos (23 por 100). Además hay que señalar, por su incidencia sobre la infancia, el mayor efecto que la crisis ha tenido tanto en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (19,3 por 100), que partiendo de menores valores de sobrecarga son el tipo de hogar donde más ha aumentado su incidencia (13 pp), como en los hogares monoparentales, cuya mayor incidencia inicial no ha impedido un importante crecimiento de la misma (11 pp).

Cada hogar español destinó en media, mensualmente, 313 euros a gastos⁷⁹ relacionados con la vivienda principal en el año 2010. Según el régimen de tenencia, los hogares con la vivienda en alquiler a precio de mercado tuvieron una media mensual de gastos de 652 euros. Los que residían en una vivienda en propiedad con hipoteca pagaron 435 euros y los que tenían vivienda en propiedad sin hipoteca afrontaron un gasto medio de 189 euros.

Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

Pero la crisis económica y la importante destrucción de empleo está produciendo que muchos hogares y personas tengan retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen, sobre todo en los hogares que residen en alquiler (gráfico III-22). Los colectivos que en mayor proporción sufren este problema son los extranjeros no europeos (33 por 100) y las familias monoparentales (21 por 100), que a su vez son grupos de población en los que el alquiler de la vivienda principal es más frecuente (63 y 18 por 100 respectivamente). Pero también, según la Encuesta de Condiciones de Vida entre los jóvenes; los parados, los hogares con niños dependientes, y los que tienen menos ingresos, sufren este problema en mayor proporción que la media.

Finalmente, aunque en España la expectativa de cambio de alojamiento entre la población no es muy alta (3,1 por 100 frente al 5 por 100 en la UE-15), hay que señalar que esta se sitúa ligeramente por encima de los países mediterráneos. España destaca por ser el país mediterráneo en que la movilidad causada por motivos financieros es más alta (26,4 por 100)⁸⁰, solo superada por Italia cuando esta movilidad está forzada por un desahucio.

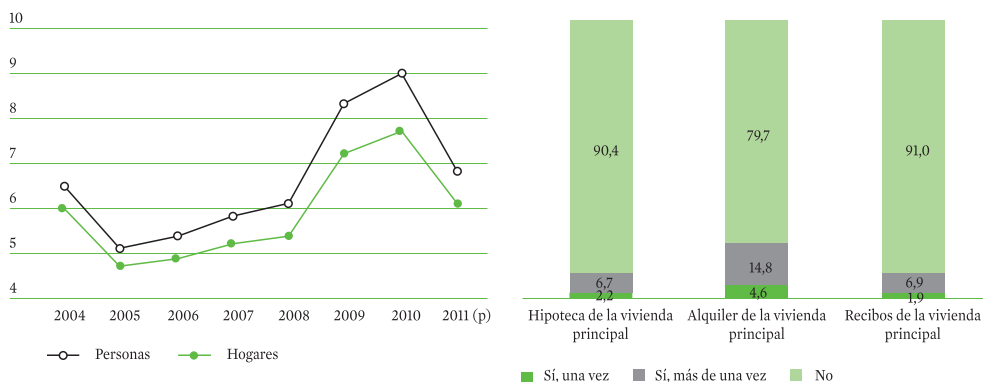
Además, la acentuación de la crisis económica a lo largo de 2011 se sintió en las familias que tienen un crédito hipotecario, mostrándose una ligera aceleración de las ratios de dudosidad. Este repunte puede obedecer en algunos casos a la estrategia por parte de las entidades de crédito de frenar los impagos a través del uso de diferentes políticas de refinanciación, que llevan ya dos o tres años aplicándose.

Situación y medidas ante los deudores hipotecarios

79. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, estos gastos comprenden el alquiler o intereses de la hipoteca, comunidad, agua y otros gastos asociados a la vivienda.

80. Eurostat, *Ingresos y condiciones de vida. Modulo ad-hoc 2009: Material deprivation*.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS HOGARES QUE HAN TENIDO RETRASOS EN EL PAGO DE GASTOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA PRINCIPAL Y DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN SI HAN TENIDO ALGÚN RETRASO



(p) Provisional.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Módulo sobre Bienestar de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2010.

En 2011 disminuyó el número de hogares con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda, aunque un 9 por 100 de los hogares españoles tiene retrasos en el pago de la hipoteca de la vivienda principal (gráfico III-22). También se produce un descenso de las ejecuciones hipotecarias. Así, el Consejo General del Poder Judicial⁸¹ contabilizó un total de 77.854 ejecuciones hipotecarias en 2011⁸², lo que supone una bajada del 16,9 por 100 respecto al mismo periodo del 2010, aunque el total acumulado desde 2007 alcanza las 349.438 ejecuciones. Sin embargo, se ha producido un incremento del 21,8 por 100 de los lanzamientos en 2011 respecto al año anterior, alcanzando una cifra de 58.241 en 2011 y de 166.716 desde el inicio de la crisis.

Durante 2011 continuó el debate en torno a algunas cuestiones ligadas a las condiciones de los contratos hipotecarios y sobre el resarcimiento de la deuda hipotecaria, habiendo emitido el Defensor del Pueblo un informe al respecto (recuadro III-9), que señala algunas propuestas, de muy diferente índole, ante la dificultad que muchas familias tienen para mantener su vivienda habitual.

Para dar respuesta a esta situación, se aprobaron nuevas medidas para atenuar las situaciones más extremas de los deudores hipotecarios⁸³. Se elevó así el umbral de

81. Consejo General del Poder Judicial, *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Cuarto trimestre de 2011*.

82. Esta estadística no da una idea real de todos los inmuebles que se están ejecutando en los juzgados, porque una única petición puede conllevar la subasta de varios bienes.

83. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

RECUADRO III-9. CRISIS Y DEUDORES HIPOTECARIOS. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. Reforzar la independencia del Servicio de Reclamaciones del Banco España.

2. Medidas preventivas

- 2.1. Mejorar la transparencia.
- 2.2. Hacer efectivo el asesoramiento técnico, tanto por parte de las entidades financieras, como por los notarios.
- 2.3. Desarrollar la obligación de concesión responsable de crédito.
- 2.4. El establecimiento de restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos.
- 2.5. Intensificar la independencia de las sociedades de tasación.
- 2.6. Intento de acuerdo previo como requisito de procedibilidad en las ejecuciones hipotecarias.
- 2.7. Regular de forma adecuada al momento social la regulación de las hipotecas que afectan a la vivienda habitual del resto de su patrimonio.

3. Medidas paliativas

- 3.1. Regulación de un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas.
- 3.2. Mejorar el sistema de subastas recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- 3.3. La adopción de medidas extraordinarias, con el fin de evitar situaciones de exclusión social que garanticen a los deudores el derecho a una vida digna.
- 3.4. Limitación de los gastos en caso de mora.
- 3.5. Limitación de intereses moratorios.
- 3.6. Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la AEB y la CECA, incluyendo una moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas, así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible.
- 3.7. Aprobación por parte de las entidades de crédito de un reglamento interno de comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios.
- 3.8. La Guía de acceso al préstamo hipotecario, que debe elaborar el Banco de España, y que también debería recoger las buenas prácticas en materia de ejecución hipotecaria.
- 3.9. Establecimiento de un plan de pagos en los casos de concesión irresponsable del préstamo por parte de las entidades de crédito.
- 3.10. Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales, que están anulando los mismos ante la falta de consentimiento e información en su contratación.

Fuente: Defensor del Pueblo, *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas*.

inembargabilidad cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada en un procedimiento de ejecución hipotecaria sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado hasta el 150 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI) y un 30 por 100 adicional por cada familiar de su núcleo que no perciba ingresos superiores a dicho SMI. Además, se modificó la Ley de Enjuiciamiento civil, aumentando del 50 al 60 por 100 del valor de tasación el límite mínimo para la adjudicación del bien, en los casos en que el acreedor solicite adjudicarlo por importe inferior a su valor en aplicación de su facultad discrecional. Hay que señalar asimismo la reciente aprobación, ya entrado el año 2012, de un Real Decreto⁸⁴ que establece algunas medidas para paliar el problema de los desahucios para las personas en riesgo de exclusión social⁸⁵.

Por otro lado, en España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica (como los jóvenes, familias monoparentales e inmigrantes), especialmente afectados por la crisis. Por ello, como se ha visto, el agravamiento de la crisis económica está provocando que tanto la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos como los retrasos en el pago de los gastos de la misma, hayan aumentado mucho en los hogares que residen en alquiler. Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España continuó aumentando en 2011 (15,4 por 100), siguiendo la senda alcista desde el inicio de la crisis.

Esta situación tiene como consecuencia un aumento del riesgo de exclusión social en estos colectivos. Además, la mayor frecuencia de este problema está dando lugar a saturación de los juzgados, que han visto aumentar las demandas que solicitan el desahucio de los arrendatarios morosos y que, como consecuencia de que los plazos para recuperar la vivienda no se han reducido, no se ha alcanzado el objetivo previsto en la normativa aprobada en 2009⁸⁶. De hecho, según el Banco de España⁸⁷ en relación con la ejecución de los contratos de alquiler, España obtiene la peor posición de entre todos los países europeos. Esta situación ha pretendido solventarse este año, con la aprobación de una nueva normativa relativa a los procedimientos de desalojo⁸⁸, que establece la posibilidad

84. Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

85. En él se fija la definición del umbral de exclusión o las características del colectivo a proteger, se limitan los intereses de demora, y se reforman los procedimientos de ejecución extrajudicial. Junto a este Real Decreto, se incluye un Código de Buenas Prácticas, que podrán suscribir de forma voluntaria las entidades financieras, y que establece varias fases para evitar los desahucios: la reestructuración de la deuda, la quita de parte de la hipoteca y, como último recurso, la dación en pago.

86. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

87. Banco de España, *Algunas consideraciones sobre el mercado de alquiler en España*, Boletín Económico, noviembre 2011.

88. Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal.

de que el secretario judicial (sin intervención del juez) dicte la finalización del juicio de desahucio. Además, si el inquilino moroso sigue en la vivienda sin pagar y no se opone al desahucio, se le desalojará en la fecha indicada en el primer requerimiento judicial.

Se observa, por tanto, que aumenta el tratamiento diferencial ante los impagos según el régimen de tenencia de la vivienda en la que se reside. Aunque se trate de medidas dirigidas fomentar una oferta mayor y más segura de viviendas en alquiler en el mercado, hay que advertir que ello, en estos momentos de crisis, podría aumentar más el riesgo de exclusión, pues en España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica.

2.1.2. Situación del mercado de la vivienda en propiedad, en alquiler y protegida

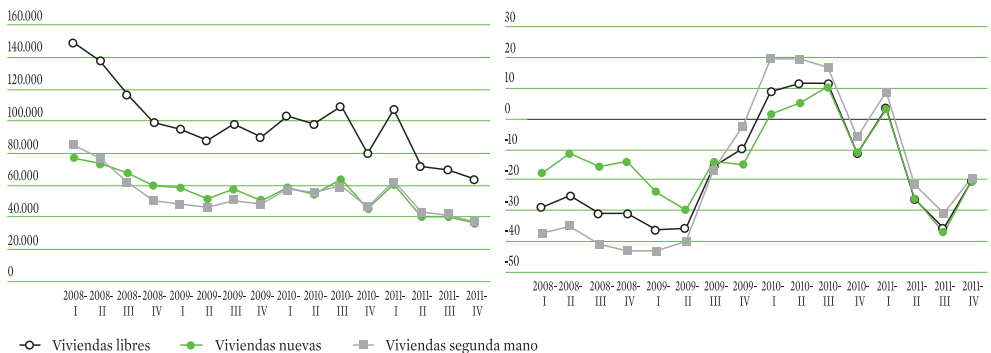
En 2011 se ha registrado un importante debilitamiento de la demanda de vivienda en propiedad, a la vista del descenso de las ventas, de la caída de las hipotecas formalizadas para compra de vivienda y de la bajada en los precios de la misma. La terrible incidencia de la crisis económica sobre el empleo y unas expectativas pesimistas sobre su recuperación, junto a la persistencia del racionamiento del crédito y el fin de los estímulos fiscales que estuvieron presentes en 2010, han tenido como efecto un descenso de las ventas más acusado en 2011 (18 por 100) que el aumento correspondiente al año anterior (6,8 por 100). La bajada fue más destacada en el caso de las viviendas de nueva construcción que en las usadas (gráfico III-23).

La vivienda en propiedad: se profundiza la debilidad de la demanda

Además, el menor ritmo en la creación de nuevos hogares, inducido por el cambio de signo de la inmigración y el menor tamaño de las cohortes de jóvenes en edad de emanciparse, está provocando una clara disminución de las necesidades potenciales de vivienda principal. Esta situación se ve agudizada a raíz de la crisis por las mayores

GRÁFICO III-23. COMPRAVENTAS DE VIVIENDAS, 2006-2011

(Valores absolutos y tasas de crecimiento interanual)

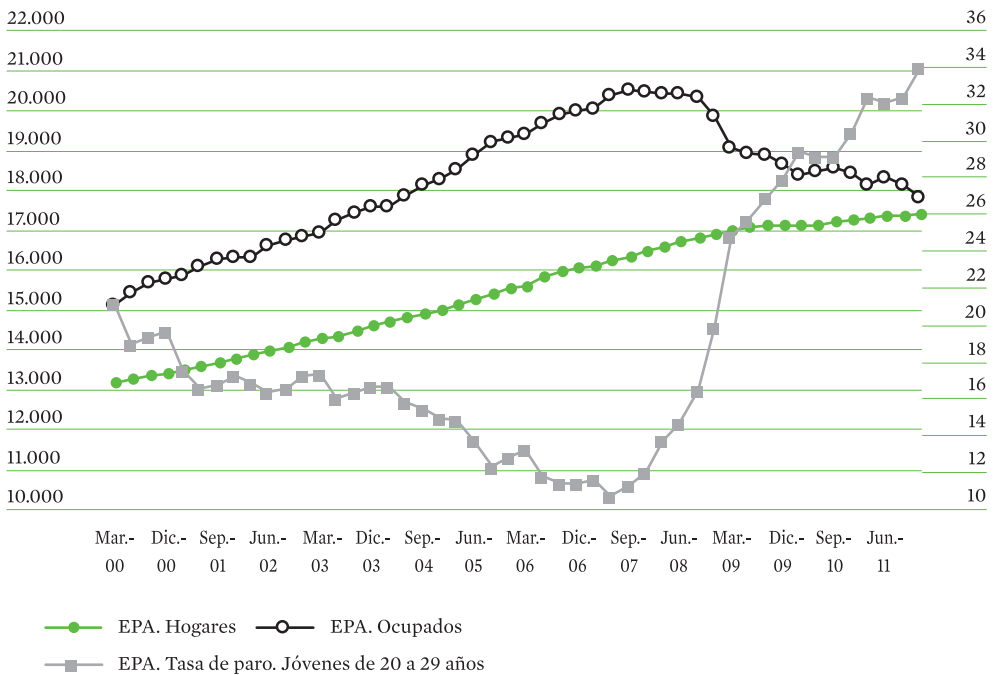


Fuente: INE, *Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad*.

dificultades de que dicha necesidad potencial se convierta en efectiva. La difícil inserción laboral de los jóvenes, la incertidumbre sobre la evolución económica, y el endurecimiento de los criterios de aprobación de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda, está retrasando de nuevo la edad de emancipación residencial y con ello la demanda de vivienda principal en propiedad (gráfico III-24).

Para reactivar las ventas, y deducir el *stock* de viviendas nuevas sin vender, se adoptó una actualización temporal a la baja del Impuesto sobre el valor añadido (IVA) del 4 en lugar del 8 por 100, para las adquisiciones de viviendas nuevas que se realizarán entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 2011⁸⁹, que si bien ha ayudado a frenar algo el descenso de las ventas en el último trimestre, parece no haber sido suficiente (gráfico III-23). Además, se recupera el carácter universal de la deducción por adquisición de vivienda habitual⁹⁰, cuyo carácter retroactivo permite que se beneficien quienes se compraron casa en 2011.

GRÁFICO III-24. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

89. Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

90. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Junto al descenso de las ventas de viviendas, la caída del precio de la vivienda se acelera este año. De hecho, aunque las estadísticas disponibles difieran en su magnitud⁹¹ (un 6,8 por 100 según datos del Ministerio de Fomento y un 11,2 por 100 según el INE), se trata del mayor descenso interanual desde el año 2009. Sin embargo, aunque los datos muestran que el precio de la vivienda desde el inicio de la crisis ha experimentado un retroceso significativo (del 19 por 100 desde su nivel máximo alcanzado en el primer trimestre de 2008⁹²), esta corrección de precios ha sido de menor intensidad en España que en otros países donde ha habido un desequilibrio inmobiliario, como Irlanda (-49,7 por 100) o Grecia (-20,2 por 100). En España, el ajuste experimentado por el precio de la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente, pues hasta el momento el ajuste inmobiliario ha sido mayor en cantidades de viviendas iniciadas que en precios.

El descenso de los precios de la vivienda disminuye, por cuarto año consecutivo, el número de años de renta familiar disponible necesarios para la adquisición de la vivienda. Sin embargo, el incremento desde la segunda mitad de 2010 de los tipos de interés hipotecarios, que habían descendido con fuerza desde 2008 (gráfico III-25), ha aumentado la carga financiera soportada por las familias, y con ello el grado de esfuerzo teórico que deben realizar los hogares para acceder a una vivienda en propiedad (cuadro III-6).

Empeora el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad y las condiciones de financiación

Además, no han continuado en 2011 los ligeros indicios de mejora de las condiciones de financiación registrados en 2010, como el alargamiento del plazo medio de las hipotecas o un aumento de la relación préstamo valor (RPV) de transacción, contribuyendo a aumentar las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad (gráfico III-25). Pero, más importante es que, según la Encuesta sobre Préstamos Bancarios en España⁹³, en 2011 se intensificó el ritmo de endurecimiento de los criterios de aprobación de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda.

El impacto de la crisis económica ha afectado de forma importante a las peticiones de fondos por parte de los hogares en 2011, cuya disminución está ligada al deterioro de las perspectivas sobre el mercado inmobiliario y a la menor confianza de los consumidores, derivada del empeoramiento de la actividad económica y del empleo durante este año, y de unas expectativas negativas al respecto. Por tanto, ambos actores, familias y entidades bancarias, junto a las malas perspectivas económicas, han sido

Evolución negativa del crédito a las familias para la adquisición de vivienda

91. Véase capítulo I, apartado 3.2 de esta Memoria.

92. Ministerio de Fomento.

93. Banco de España, *Encuesta sobre Préstamos Bancarios en España, enero de 2012*.

CUADRO III-6. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 2000-2011

Años	Mercado de trabajo			Indicadores de accesibilidad	
	Ocupados (CNE 95) variación interanual ⁽¹⁾	Tasa de paro juvenil, 20-29 años ⁽²⁾	Precio de la vivienda/RBD por hogar ⁽³⁾	Esfuerzo teórico anual sin deducciones ⁽⁴⁾	Esfuerzo teórico anual con deducciones ⁽⁵⁾
2000	760	19,6	3,9	31,8	22,7
2001	444	17,2	4,2	30,5	21,6
2002	391	17,3	4,8	31,7	22,3
2003	627	16,7	5,5	31,8	22,5
2004	659	15,7	6,2	35,0	24,6
2005	801	13,4	6,7	36,4	25,5
2006	688	12,0	7,6	46,0	32,4
2007	475	11,4	7,7	50,2	40,4
2008	-620	16,2	7,1	51,0	41,0
2009	-1.211	26,3	6,8	34,7	28,1
2010	-238	29,6	6,7	33,8	27,3
2011	-601	32,7	6,2	36,1	29,1

(1) Fin del periodo.

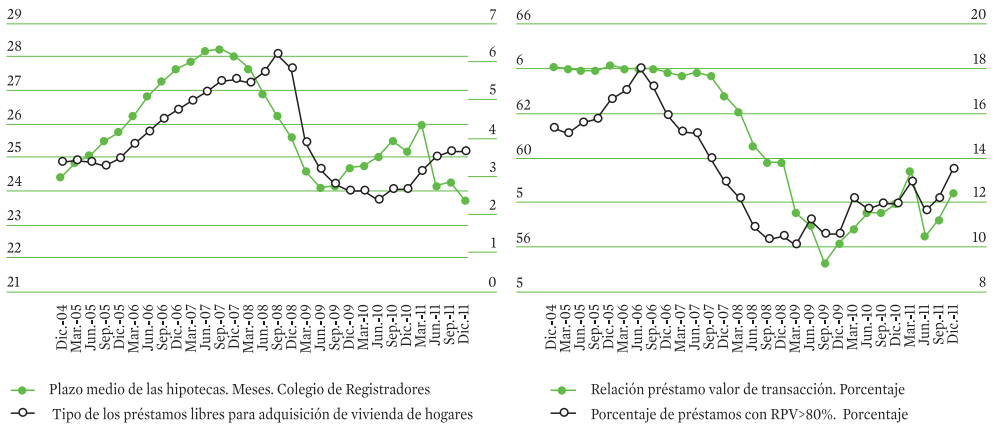
(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/Renta Bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 m² construidos (basado en los datos del Ministerio de la Vivienda) dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano (véase Boletín Económico del BE, mayo 2005, pp. 65-71).

(4) (5) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: Importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

GRÁFICO III-25. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 2004-2011



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

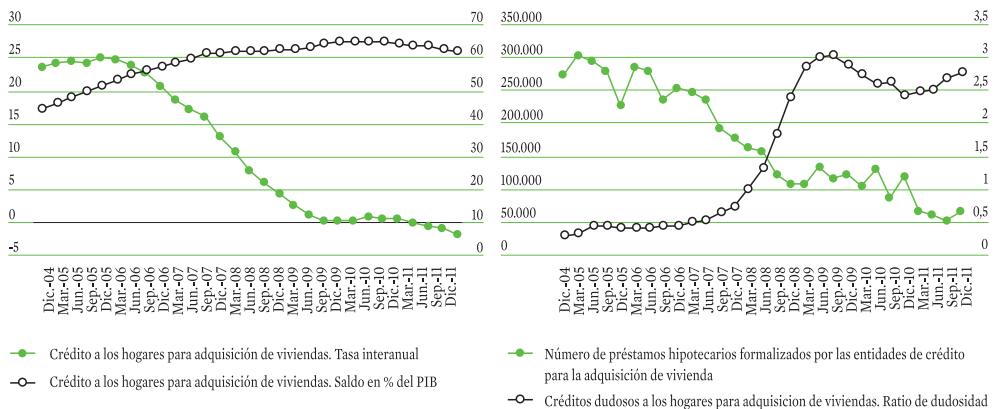
factores importantes en el agravamiento de la negativa evolución del crédito a los hogares (gráfico III-26).

Por otro lado, en respuesta al debate suscitado el año pasado sobre algunas condiciones hipotecarias⁹⁴, y como medio de prevenir problemas futuros, el Ministerio de Economía y Hacienda ha aprobado una orden⁹⁵ que ha actualizado las obligaciones de transparencia hipotecaria. Este nuevo sistema se diseña sobre una serie de requerimientos de información unificada, tanto de carácter precontractual como contractual; y se refuerza específicamente la transparencia en lo que se refiere a determinados servicios financieros: las cláusulas suelo o techo, los instrumentos financieros de cobertura del tipo de interés, y la hipoteca inversa. Además, desarrolla las previsiones sobre evaluación de la solvencia recogidas en la Ley de Economía sostenible 2/2011, que tiene como objetivo la valoración del riesgo de impago a efectos de la posible concesión de un préstamo.

El descenso en el precio de alquiler de viviendas por cuarto año consecutivo, con una bajada acumulada desde mayo de 2007 del 25,2 por 100, muestra que también en este mercado se está produciendo un cierto ajuste. Sin embargo, hay que señalar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Aun así, la Sociedad Pública de Alquiler⁹⁶ y otras instituciones⁹⁷ muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler

La vivienda en alquiler: descende el precio y aumenta la demanda

GRÁFICO III-26. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS Y DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

94. Véase Memoria CES 2010.

95. Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

96. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com, y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2011*.

97. IESE Business School, Universidad de Navarra y Fotocasa.es, *La vivienda en alquiler en el año 2011*.

en España descendió en 2011⁹⁸ aproximadamente un 6 por 100 respecto al año anterior y que se trata de un descenso generalizado. La disminución del presupuesto de los inquilinos, y en algunos casos, la imposibilidad de pago de la cuota mensual de alquiler se está traduciendo en un descenso de los precios y, probablemente en el establecimiento de nuevas estrategias entre los arrendadores.

Por el lado de la demanda, aunque persiste el bajo nivel de hogares en alquiler, este se está elevando con la crisis, tanto por las restricciones de crédito y el aumento del desempleo, como por la mayor accesibilidad de la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Tanto los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) como la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) muestran un peso creciente de los alquileres en los últimos años. Así, según la EPF, en 2006 un 13,6 por 100 de los hogares residía en una vivienda en alquiler frente al 16,1 por 100 en 2010. Según la ECV se detecta el mismo proceso, aunque en una proporción menor (en 2006 el 10,4 y el 11,8 por 100 de los hogares en 2010). A pesar de estas diferencias según la fuente utilizada, hay que señalar que entre 2006 y 2010, los hogares que están en alquiler han aumentado de forma mucho más importante (un 28 por 100 o un 25 por 100, según se trate de la EPF o la ECV) que el total de hogares (8/9 por 100) en el mismo periodo⁹⁹.

Sin embargo, estos ligeros síntomas de recuperación del alquiler de viviendas, aunque favorecidos por las reformas emprendidas para hacerlo más atractivo, parecen ser más atribuibles a factores coyunturales vinculados con la crisis económica. Ya se ha mencionado cómo en España, a diferencia de la mayoría de los países avanzados de la Unión Europea, la propiedad de la vivienda sigue muy arraigada entre la ciudadanía, por lo que, a pesar del tímido avance del alquiler frente a la propiedad, la situación de España en 2010 (17 por 100) se aleja mucho del promedio de la UE-15 (33,2 por 100), pero también de países con tradiciones socioculturales próximas a las españolas, como Italia, Portugal y Grecia.

Finalmente, en el contexto de austeridad y contención en el gasto público, hay que señalar en el terreno de las políticas establecidas para el fomento del alquiler, la limitación de la renta básica de emancipación a 210 euros mensuales para los jóvenes de entre 22 y 30 años que viven de alquiler para los jóvenes que ya la perciben (301.254 desde su creación), y su eliminación para los nuevos solicitantes¹⁰⁰. También, más recientemente, dentro del Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial, se ha producido la supresión de la Sociedad Pública de Alquiler, que ha gestionado 19.771 contratos de arrendamientos desde enero 2006 a enero 2012.

98. El uso de estos datos tiene importantes limitaciones, pues sus muestras son pequeñas y no suficientemente representativas.

99. Estimación de CatalunyaCaixa a partir de datos del INE, Servicio de Estudios de CatalunyaCaixa, Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España, enero 2012.

100. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

A pesar de que la priorización de la vivienda protegida en las políticas públicas es una constante en España en la última década, el impacto de la crisis económica sobre el acceso a una vivienda tanto en propiedad como en arrendamiento y las mayores dificultades para algunas familias para el mantenimiento de su vivienda, pueden aumentar la insuficiencia de este parque.

*La vivienda protegida:
insuficiente oferta
e inadecuada*

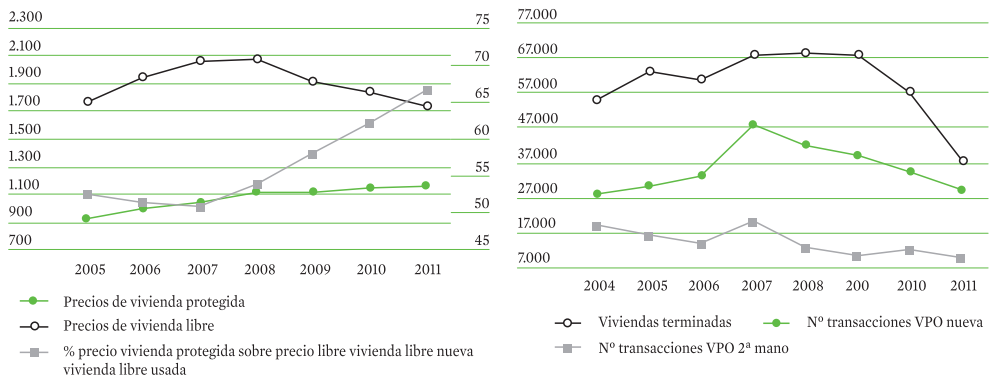
Los elevados precios de la vivienda protegida (1.161 euros/m²), que equivalen al 66,7 por 100 de los de mercado, pueden ser inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras. Por ello, existe en España un parque de viviendas protegidas sin vender, que muestra la falta de ajuste de esta política de vivienda a las necesidades residenciales de la población (gráfico III-27).

Por esta razón, continúa la disminución en el volumen de ventas de viviendas protegidas nuevas, que en 2011 ha sido más intenso (15,4 por 100) que en el año precedente (12 por 100). Además este año, en contraposición al anterior, también ha descendido el volumen de ventas de vivienda protegida de segunda mano un 18,8 por 100.

Esta sobreoferta de vivienda protegida existente, ha provocado que desde el máximo de 100.000 viviendas en junio 2009 el ritmo de iniciación haya ido descendiendo hasta alcanzar las 50.000 viviendas en 2011, aunque la participación de las viviendas protegidas dentro del total de iniciadas sigue siendo alto, como consecuencia del descenso espectacular de las viviendas iniciadas libres. Además, parece que desde 2007 la evolución de los planes plurianuales de vivienda se ha visto también afectada de forma importante por el descenso de la demanda y las restricciones crediticias, dada la evolución aún más negativa de las viviendas de protección oficial iniciadas que de las terminadas.

De hecho, los datos sobre ejecución del Programa 2011 del Plan de vivienda 2008-2012 muestran que el número de viviendas de nueva construcción para la venta ha

GRÁFICO III-27. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA LIBRE Y PROTEGIDA Y ESTIMACIÓN DE LA SOBROFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2011



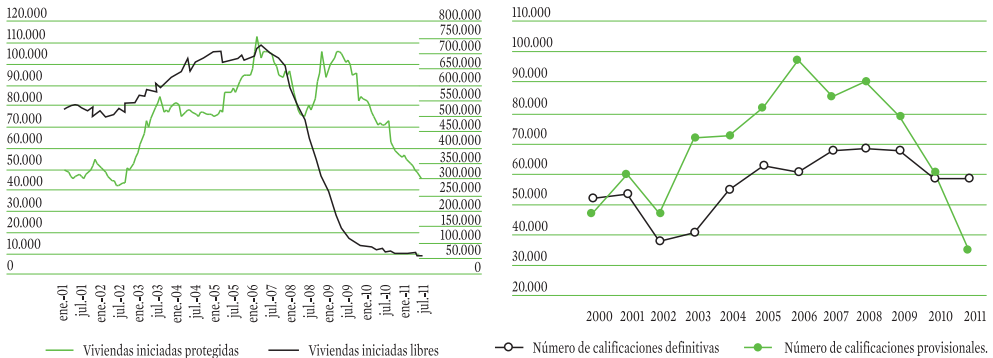
Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadísticas de Precios y Transacciones Inmobiliarias*.

sido tan solo del 26,5 por 100 sobre los objetivos reajustados para este año¹⁰¹. Tampoco las ayudas a la adquisición de viviendas calificadas de protección pública han alcanzado los objetivos convenidos (29,4 por 100), quedándose la ejecución de ambas actuaciones por debajo del 56 por 100 de ejecución del total de objetivos previstos para en el Programa de 2011.

Hay que destacar que la mayoría de estas viviendas protegidas son destinadas a la venta, pues España se caracteriza por ser uno de los países europeos con un parque de vivienda social en alquiler más bajo de la UE-27¹⁰². La vivienda protegida destinada al arrendamiento en el ámbito del Plan estatal y otros programas de iniciativa autonómica, se situó en 2010 en el 12,2 por 100 del total de las nuevas viviendas protegidas frente al 83,2 por 100 destinada a la venta, lo que supone un descenso del 51,6 por 100 respecto al año anterior en el número de viviendas destinadas al alquiler (gráfico III-29).

Además, el grado de cumplimiento sobre el número de viviendas protegidas de nueva construcción para el alquiler en el Programa 2011 del Plan estatal, aunque superior al destinado a la venta, es tan solo del 37,4 por 100 (17.478 viviendas). Sin embargo, el cumplimiento del programa de ayuda a inquilinos ha sido muy superior (80,2 por 100).

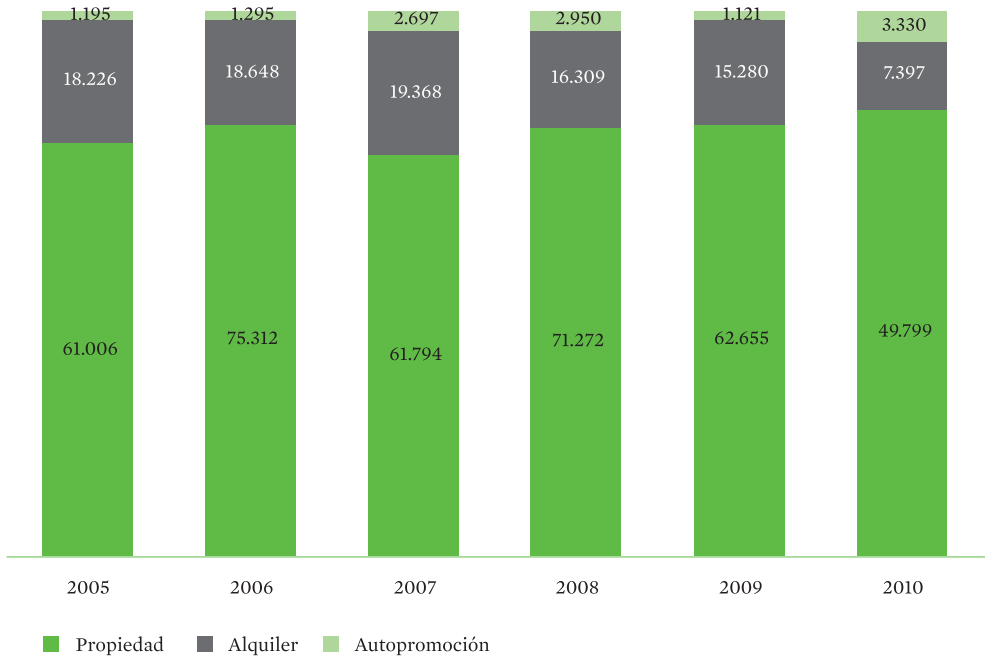
GRÁFICO III-28. INICIACIÓN DE VIVIENDAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 2001-2011 Y VIVIENDAS PROTEGIDAS INICIADAS Y TERMINADAS, 2000-2011



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

101. Datos facilitados por la Subdirección General de Política de Vivienda del Ministerio de Fomento.
 102. Véase Memoria CES 2010.

GRÁFICO III-29. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE USO, 2005-2010



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

2.2. SOSTENIBILIDAD DE LA VIVIENDA Y CALIDAD DEL ENTORNO URBANO

En términos de condiciones de vida, las deficiencias y problemas asociados a la vivienda pueden afectar tanto a las condiciones de habitabilidad, como a las características del entorno donde se ubican. Se trata de problemas que oscilan desde la situación más extrema de privación severa a la carencia de determinadas condiciones de habitabilidad y adecuación de la vivienda (como la existencia de goteras, falta de luz o ausencia de cuarto de baño).

La renovación del parque de viviendas en España, nos sitúa en términos de habitabilidad (goteras o falta de luz) en una posición muy cercana a la media de la UE-15. Las goteras, las humedades en las paredes y suelo, y la podredumbre en ventanas y suelo, son los problemas de habitabilidad más frecuentes tanto en la UE-15 como en España, pero mientras que la prevalencia de este problema ha permanecido más o menos constante en el entorno europeo, en España ha aumentado desde el inicio de la crisis, especialmente en el último año. Se ha incrementado de manera más acusada en los grupos más vulnerables, como los que viven por debajo del umbral de la pobreza y los jóvenes, aunque también hay que señalar el

La habitabilidad de la vivienda en España empeora ligeramente

incremento de este problema entre la población adulta. La falta de luz en el alojamiento no solo es una carencia menos frecuente, sino que además ha evolucionado de forma favorable desde el año 2006 en todos los grupos considerados.

Los últimos datos disponibles señalan un ligero aumento de las situaciones de hacinamiento en el último año en España, mientras que en el resto de la Unión Europea disminuyen. Este problema, que se concentraba tradicionalmente en la población inmigrante, entre los que viven bajo el umbral de la pobreza, y los que residen en viviendas de alquiler, está creciendo también en la vivienda en propiedad con hipoteca, donde se realquilan habitaciones para poder asumir el pago de la misma, y además se amplía ligeramente entre los jóvenes y en las ciudades.

El hacinamiento y la privación severa: todavía bajas pero en aumento

Por otro lado, en España¹⁰³, en 2009, un 12,8 por 100 de los hogares manifiesta tener problemas de espacio en la vivienda, cifra que alcanza el 18,2 por 100 en los hogares de municipios grandes (más de 500.000 habitantes).

Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo. Como consecuencia de lo descrito anteriormente, la incidencia de exclusión severa en España, aunque es más baja que en los países de nuestro entorno, al contrario que en ellos, ha aumentado en el último año, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, los jóvenes y los que viven en alquiler (cuadro III-7).

Además de sus efectos sobre la creación de empleo, la rehabilitación de las viviendas existentes tiene un gran potencial para mejorar la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. Sin embargo hasta el inicio de la crisis inmobiliaria, el sector de la edificación se había centrado más en la producción/construcción de vivienda nueva frente a una escasa actividad de rehabilitación, produciéndose, hasta el año 2009, más demoliciones de viviendas que rehabilitaciones. El ligero crecimiento de los visados de reforma o ampliación (debido en gran parte a la sobreoferta de vivienda nueva en el mercado, la incertidumbre laboral, la disminución del precio de las viviendas, y al impulso a este tipo de actuaciones a través de diferentes medidas) se ha frenado en 2011, con un claro descenso en los visados y licencias de este tipo (gráfico III-30).

Decae la rehabilitación de las viviendas existentes

También, en el caso de la rehabilitación protegida del parque residencial se produce una ligera tendencia de descenso (41.702 aprobaciones en los tres primeros trimestres de 2010 frente a los 38.943 de 2011), a pesar de la clara orientación de la política de la vivienda al respecto, que busca tanto reducir el impacto de la crisis en el sector

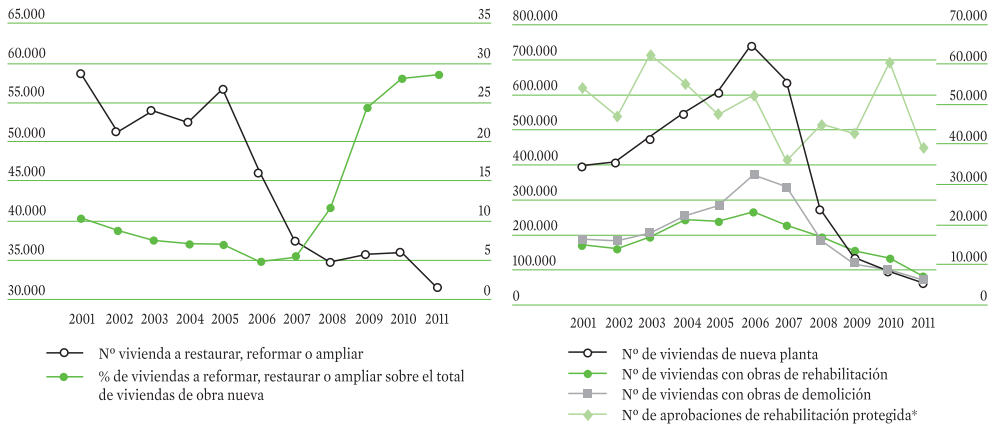
103. Boletín informativo del INE, *Cifras INE. Entornos saludables*. Octubre 2011.

CUADRO III-7. PROBLEMAS DE HACINAMIENTO Y PRIVACIÓN SEVERA EN ESPAÑA, UE-15 Y UE-27, 2009 Y 2010

	Hacinamiento						Privación severa					
	2009			2010			2009			2010		
	España	UE-27	UE-15	España	UE-27	UE-15	España	UE-27	UE-15	España	UE-27	UE-15
Régimen de tenencia de la vivienda												
En propiedad con hipoteca	2,0	8,4	5,9	2,5	7,2	5,4	0,7	1,8	1,4	0,9	1,6	1,2
En propiedad sin hipoteca	2,2	22,3	8,0	2,4	20,9	7,4	0,6	7,6	2,2	0,7	6,6	1,8
Alquiler libre	11,2	23,9	21,5	12,3	19,9	18,3	4,3	8,2	7,4	5,4	7,2	6,7
Alquiler subsidiado	5,8	31,2	18,9	6,5	26,3	17,7	2,6	11,7	7,4	2,6	9,8	5,9
Pobreza												
Población en riesgo de pobreza	5,1	30,1	21,3	6,8	29,5	20,6	2,3	14,8	8,9	3,1	13,7	7,9
Población sin riesgo de pobreza	2,7	15,5	7,9	2,8	15,3	10,2	0,9	4,5	2,3	0,9	7,9	2,2
Edad												
Menores de 18 años	4,3	23,9	14,3	5,2	23,6	14,5	0,9	5,7	3,0	2,2	8,3	4,7
De 18 a 64 años	3,4	18,6	10,7	3,7	18,6	10,9	0,9	4,5	2,3	1,3	5,8	3,3
Más de 65 años	1,3	7,0	3,2	1,6	6,9	3,3	0,3	2,0	0,8	0,5	2,5	1,0
Grado de urbanización												
Áreas densamente pobladas	4,0	18,0	11,8	4,7	18,4	12,4						
Áreas de urbanización intermedia	2,7	11,6	8,2	3,2	11,3	8,2						
Áreas escasamente pobladas	2,1	24,3	8,2	2,1	22,6	8,0						
Total	3,2	17,7	10,1	3,6	17,6	10,2	1,1	6,0	3,3	1,4	5,7	3,1

Fuente: Eurostat.

GRÁFICO III-30. NÚMERO DE VIVIENDAS (VISADOS DIRECCIÓN DE OBRA Y LICENCIAS MUNICIPALES) SEGÚN TIPO DE OBRA Y APROBACIONES DE REHABILITACIÓN PROTEGIDA, 2001-2011



* Se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal que regula las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios.

Fuente: Ministerio de Fomento. *Boletín estadístico y Estadística de vivienda protegida*.

de la construcción residencial, como la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. De hecho, el grado de cumplimiento de los objetivos en esta área del Programa 2011 del PEVR ha sido bastante alto (73 por 100).

En este sentido, la apuesta por la rehabilitación se intensifica durante 2011¹⁰⁴ pues a las medidas adoptadas el año pasado¹⁰⁵, se suma la ampliación de la deducción en el

Novedades en el impulso a la rehabilitación

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por las obras de rehabilitación, pasando del 10 al 20 por 100 del coste de la obra y la ampliación de dicha desgravación a segundas residencias, incluidas las puestas en alquiler. Además, se aumenta el límite máximo de renta de los beneficiarios, el límite máximo de desgravación y el límite plurianual máximo deducible. No obstante conviene recordar que esta desgravación solo será aplicable cuando estas tengan como fin mejorar la habitabilidad de la vivienda: eficiencia energética y del uso del agua, accesibilidad e instalación de infraestructuras para el acceso a Internet o a la televisión digital terrestre.

Finalmente, en el marco de las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible, se han adoptado nuevas medidas¹⁰⁶ dirigidas a seguir impulsando los

104. Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

105. Véase Memoria CES 2010.

106. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

contenidos que sobre esta materia se recogieron en la Ley de Economía sostenible¹⁰⁷. Con este fin, se delimitan claramente las actuaciones incluidas dentro del concepto rehabilitación (conservación, mejora y de regeneración urbana), se definen qué sujetos están obligados a su realización y quienes están legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación, explicitándose las facultades reconocidas a las comunidades de propietarios, agrupaciones de estas y cooperativas al respecto. Asimismo, esta norma generaliza y dota de mayor uniformidad a la Inspección Técnica de Edificios, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales, con el objeto de conseguir una mayor adaptación del parque de viviendas existente a los criterios mínimos de calidad exigidos.

La calidad de vida de la población depende en gran medida del entorno en el que se habita. La contaminación urbana es el principal riesgo ambiental para la salud, pero no el único, pues la exposición frecuente a ruidos también supone un riesgo al dificultar el descanso regular y aumentar la presión sanguínea, entre otros efectos adversos. Asimismo, los malos olores ambientales, causados por diversas actividades (industriales, agrícolas o de acumulación de residuos) o por un mal saneamiento de las propias viviendas, pueden provocar malestar, molestias respiratorias, alteraciones psicológicas, etc. Estos y otros problemas en el entorno habitual (suciedad, vandalismo...) presentan notables diferencias geográficas, marcadas principalmente por el tamaño del municipio.

Determinados problemas del entorno donde se ubican

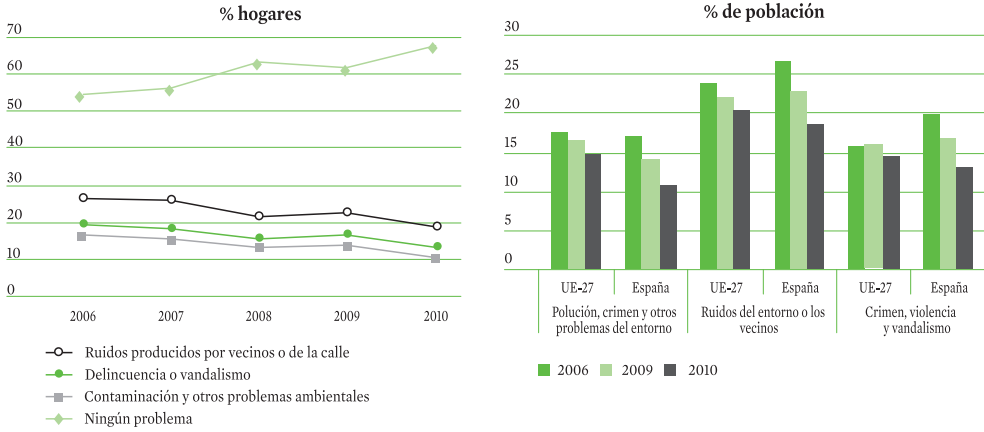
Actualmente, la mayor parte de la población española (67,6 por 100) no percibe estar afectada por ningún problema en el entorno de su vivienda. La positiva evolución en los principales problemas ambientales desde 2006 en España (gráfico III-31), nos situaba mejor que la media alcanzada en la Unión Europea.

Aun así, en 2009 un 22,6 por 100 de las personas de más de 16 años que residían en España estaban algo o muy expuestas a problemas de contaminación del aire. El problema era mayor en municipios de más de 400.000 habitantes (41,9 por 100), y en las comunidades autónomas con mayor presencia de estos, como la Comunidad de Madrid (38,8 por 100) y Cataluña (32,8 por 100). Pero también el 19,3 por 100 de la población estaba expuesta en mayor o menor medida a malos olores, proporción que nuevamente es mayor en los municipios de mayor tamaño (25 por 100). Por su parte, la inseguridad en el vecindario, como consecuencia de la delincuencia o el vandalismo, es un problema menos frecuente que los anteriores (13,2 por 100), que se registraba sobre todo en los municipios más grandes (30,4 por 100) y en las zonas donde se concentran grandes núcleos urbanos, como la Comunidad de Madrid (23,2 por 100), Cataluña (21,7 por 100) y la Comunidad Valenciana (19,0 por 100)¹⁰⁸.

107. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible y Dictamen CES 1/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible.

108. INE, *Encuesta Europea de Salud en España*, 2009.

GRÁFICO III-31. EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES Y PERSONAS QUE SUFREN DETERMINADOS PROBLEMAS EN EL ENTORNO DE SU VIVIENDA. ESPAÑA Y UE-27



Fuente: Eurostat. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

Además, en 2010, un 18,8 por 100 de hogares españoles sufrían molestias por los ruidos causados en el vecindario, especialmente en los municipios grandes (44,8 por 100), y entre los que vivían en régimen de alquiler a precios inferiores a los del mercado (28,6 por 100). En la Comunidad Valenciana, Baleares, Cataluña, Extremadura y País Vasco este problema era más frecuente (por encima del 20 por 100)¹⁰⁹.

La suciedad callejera también aumenta con el tamaño del municipio de residencia. En España¹¹⁰ un 7,7 por 100 de los hogares encontraba este problema de forma frecuente o muy frecuente dentro de su entorno habitual. Destacan a este respecto, la Comunidad de Madrid (10,7 por 100) y Extremadura (9 por 100).

El entorno urbano representa el núcleo del progreso económico y social en los países desarrollados y a la vez aún las mayores y más diversas concentraciones de población, así como los mayores consumos de recursos y energía, circunstancias que han impulsado la difusión de informes orientados al análisis e identificación de las fortalezas y debilidades comparativas de las ciudades de tamaño medio (entre 100.000 y 500.000 habitantes) en la

Smart city: un nuevo concepto de ciudad sostenible

búsqueda de un sistema de desarrollo urbano óptimo, que aproveche las potencialidades locales a partir de una combinación de factores políticos, económicos y sociales. Se trata de analizar la habilidad de las ciudades para utilizar sus recursos de forma más eficiente, especialmente en torno a seis ámbitos: competitividad, capital humano, participación pública, transporte, recursos naturales y calidad de vida, lo que, según

109. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2010.

110. INE, Cifras INE 3/2011, *Entornos saludables*.

definición europea¹¹¹, se conoce como *smart city* o “ciudad inteligente”, donde la innovación y nuevas tecnologías ocupan un lugar clave.

La búsqueda de un modelo de crecimiento sostenido se ha convertido en un claro objetivo político enmarcado en la Estrategia 2020. Desde esa perspectiva, las ciudades representan parte del problema, en la medida que los fenómenos de segregación y exclusión social o los impactos por contaminación son esencialmente urbanos, pero también parte de la solución, al concentrar la población con elevado nivel educativo, los recursos económicos y las posibilidades de creatividad e innovación, herramientas que estimulan el crecimiento inteligente, sostenible e integrador defendido en la estrategia europea. Sin embargo, esta potencialidad contrasta con una realidad caracterizada por la ralentización del crecimiento demográfico, la pérdida de capacidad productiva, el aumento de polarización social y la presión sobre el territorio¹¹².

Si bien aún no hay una definición aceptada para el concepto *smart city*, los objetivos concretos inicialmente perseguidos con la iniciativa *smart cities* son reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del 40 por 100 en 2020 respecto a 1990, lo que conllevará beneficios medioambientales y energéticos; un incremento del empleo local y una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos; implantar el concepto *smart city* en el 5 por 100 de la población europea, activando el desarrollo de nuevas tecnologías no contaminantes y eficientes; y difundir las “mejores prácticas” de energía sostenible a nivel local. El modelo europeo *smart city* organiza las actuaciones en torno a seis características concretas (economía, ciudadanía, gobernanza, movilidad, medio ambiente y calidad de vida), para cuyo seguimiento se cuenta con una batería de factores e indicadores que miden el nivel de cambio producido en cada caso.

En el marco de esta iniciativa se ha elaborado un *ranking* de 70 ciudades europeas seleccionadas como *smart cities*. De las diez primeras ciudades de esta lista, encabezada por Luxemburgo, tres son danesas, tres finlandesas, una holandesa y dos austriacas. España cuenta con tres representaciones, Pamplona, Valladolid y Oviedo, que ocupan respectivamente las posiciones 41, 43 y 50. Aunque parezca que esta tendencia choca con la realidad presupuestaria de las ciudades y municipios en España, es precisamente en tiempos de crisis cuando se hace más necesario buscar modelos de gestión de las ciudades más eficientes a largo plazo, siendo en este punto donde radica la utilidad de este planteamiento.

*Características
de la iniciativa europea
smart city y resultados
del primer ranking*

111. Centre of Regional Science, University of Technology, *Smart cities-Ranking of European medium-sized cities* (Viena, octubre 2007).

112. Unión Europea, Regional Policy, *Cities of tomorrow-Challenges, visions, ways forward* (octubre 2011).

RECUADRO III-10. CARACTERÍSTICAS E INDICADORES DE *SMART CITIES* EUROPEAS

Características	Factores
Economía <i>smart</i>	Espíritu innovador Empresariado Imagen económica y comercio Productividad Flexibilidad mercado de trabajo Internacionalización
Ciudadanía <i>smart</i>	Nivel de cualificación Afinidad al aprendizaje permanente Pluralidad social y étnica Flexibilidad Creatividad Cosmopolitismo Participación en la vida pública
Gobernanza <i>smart</i>	Participación en toma de decisiones Servicios públicos y sociales Transparencia
Movilidad <i>smart</i>	Accesibilidad local Accesibilidad internacional Disponibilidad infraestructura TIC Sistema de transporte sostenible, innovador y seguro
Medio ambiente <i>smart</i>	Atractivo de condiciones naturales Contaminación Protección ambiental Gestión sostenible de recursos naturales
Calidad de vida <i>smart</i>	Instalaciones culturales Condiciones sanitarias Seguridad personal Calidad hogares Instalaciones educativas Atractivo turístico Cohesión social

Fuente: *European Smart Cities* (<http://www.smart-cities.eu/ranking.html>).

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

Los cambios ambientales registrados en los últimos años, especialmente graves con relación a su capacidad para alterar patrones climáticos, hidrológicos o productivos, están estimulando la puesta en marcha de políticas cada vez más comprometidas con el objetivo del desarrollo sostenible, lo que implica optimizar las pautas socioeconómicas

que pueden estar detrás de la actual degradación medioambiental, para satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer las suyas.

La dimensión planetaria de este proceso ha provocado la proliferación de iniciativas desde organismos internacionales como Naciones Unidas, cuyo último Informe sobre desarrollo humano¹¹³ analiza tanto la situación ambiental global como la relación de causalidad entre esta y el deterioro de algunos parámetros sociales. El documento subraya la magnitud de los impactos ambientales alcanzada en los países con menor valor de índice de desarrollo, donde las repercusiones sobre aspectos fundamentales para la supervivencia y calidad de vida, como el precio de los alimentos, las condiciones sanitarias o el acceso a la educación, son severas, agudizándose a la luz de este informe la necesidad de poner en marcha políticas orientadas a una adecuada gobernanza medioambiental.

*Iniciativas internacionales
y nacionales*

En coherencia con el tratamiento transversal del medio ambiente en las políticas internacionales, en España tanto la Ley 2/2011 de Economía sostenible como el Programa Nacional de Reformas 2011 han incluido aspectos relacionados con la reducción del consumo de recursos naturales y la contaminación. La Ley incorpora el marco para un modelo energético sostenible, abordando la reducción de emisiones contaminantes y otros ámbitos relacionados, como el transporte y la movilidad sostenible o la rehabilitación de la vivienda, mientras el Programa de Reformas incluye medidas que se inspiran en el Plan de acción nacional sobre energías renovables a 2020, el Plan nacional de asignación 2008-2012 y la Estrategia de ahorro y eficiencia energética (recuadro III-11).

A estos efectos, hay que señalar que en las últimas décadas los actores públicos y privados han ido asumiendo cotas crecientes de responsabilidad ambiental detectándose cierto progreso que ha situado a España en un proceso de convergencia ambiental con la Unión Europea, si bien aún de forma insuficiente. Así, en 2009 el gasto del sector público español en protección y mejora del medio ambiente alcanzaba el 0,31 por 100 del PIB (frente al 0,74 por 100 de la UE-27), el gasto industrial el 0,29 por 100 (frente al 0,44 por 100 de media en UE-27), y el alcanzado por los productores especializados de servicios de protección ambiental el 1,23 por 100 (por encima del 1,08 por 100 de media europea)¹¹⁴.

Pese a algunos signos de buen comportamiento de la situación ambiental española en ciertos ámbitos y sectores, no puede obviarse que otros reflejan todavía un escenario muy desfavorable. Entre ellos destaca por su importancia ambiental y

Gestión de los residuos

113. Informe sobre desarrollo humano 2011, *Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos* (PNUD).

114. Según datos de Eurostat, octubre de 2011.

RECUADRO III-11. RESUMEN DE ACTUACIONES CONTENIDAS EN EL PNR 2011 Y EN LA LES EN EL ÁMBITO DEL MEDIO AMBIENTE

Actuación	Objetivos (a 2020)	Medidas
Programa Nacional de Reformas 2011 Capítulo IV. Retos temáticos al crecimiento y al empleo IV.3. Energía y clima	<ul style="list-style-type: none"> – Emisiones: reducción en sectores sujetos a comercio derechos emisión del 21 por 100 y en sectores difusos del 10 por 100 respecto a 2005. – Renovables: 20 por 100 en consumo de energía final, y 10 por 100 para transporte. – Eficiencia energética: 20 por 100 energía final respecto a 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reducción emisiones metano en gestión estiércoles y vertederos y fomento sumideros carbono mediante Plan Forestal 2002-2032 y Planes autonómicos de agricultura ecológica y conservación. – Ajuste de tarifas energías renovables, impulso interconexiones eléctricas. – Estrategia ahorro y eficiencia energética, Plan activación ahorro y eficiencia energética, ahorro energético Administraciones públicas, certificación energética edificios, estrategias sostenibilidad transporte.
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible Título III. Sostenibilidad ambiental Capítulo I. Modelo energético sostenible Capítulo II. Reducción emisiones Capítulo III. Transporte y movilidad sostenible Capítulo IV. Rehabilitación y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> – Sostenibilidad energética: 20 por 100 renovables, reducción demanda energía primaria 20 por 100. – Reducción emisiones: en sectores sujetos a comercio derechos emisión del 21 por 100 y en sectores difusos del 10 por 100 respecto a 2005. – Transporte y movilidad sostenible: contribuir a mejora del medio ambiente urbano, la salud y seguridad ciudadana y eficiencia de la economía mediante uso racional de los recursos naturales, integrar políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad, disminuir consumo energético y mejorar eficiencia energética aplicando políticas de gestión de demanda, fomentar medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, fomentar intermodalidad. – Rehabilitación y vivienda: uso residencial en viviendas en contexto urbano seguro, salubre y adecuado, libre de ruidos e inmisores contaminantes; fomento del uso materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan emisiones contaminantes construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aprobación planes autonómicos ahorro y eficiencia energética, impulso cooperación interautonómica, fomento I+D+i, transparencia e información ciudadana, simplificación administrativa, ahorro energético Administraciones públicas. – Aumento capacidad absorción sumideros españoles (mejora sistema información), acciones para uso forestal sostenible a partir de Inventario Forestal Nacional, compensación emisiones mediante inversión en sumideros, constitución Fondo compra créditos carbono, aumento deducción por inversiones medioambientales. – Planificación y gestión eficiente de infraestructuras y servicios transporte, mejora sistemas información transporte, reducción desplazamientos urbanos y mejora accesibilidad, fomento de medios transporte de menor coste e intermodalidad, Planes de movilidad sostenible, modernización tecnológica de medios de transporte, promoción del transporte limpio por carretera. – Rehabilitación vivienda: mejora de la información disponible, impulso de acciones de rehabilitación y renovación urbana.

Fuente: elaboración propia a partir de contenidos de Programa Nacional de Reformas 2011 y Ley 2/2011, de 4 de marzo, sobre Economía sostenible.

socioeconómica el sector de los residuos urbanos, cuya generación alcanzaba en 2010 los 535 kg/hab. superando la media europea en 33 kg/hab., si bien experimentó un descenso del 2,2 por 100 respecto al año anterior, y del 18,7 por 100 respecto a 2000. En términos de gestión, y pese a que el depósito de residuos en vertedero

ha seguido siendo el sistema más utilizado (57 por 100), la tasa de reciclaje alcanzaba el 15,1 por 100, otras formas de reciclado incluyendo compostaje el 17,9 por 100 (lo que junto al anterior representa un 33 por 100 de reciclado), y la incineración el 9,2 por 100¹¹⁵.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, actualiza la transposición de determinados aspectos de la Directiva Marco de Residuos sobre la base de la experiencia adquirida desde la aplicación de la ahora derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, orientándose a optimizar el aprovechamiento de los recursos y reducir los impactos derivados de la producción y gestión de residuos (recuadro III-12).

Con el inicio de la crisis el descenso en la generación de los residuos sólidos urbanos (RSU) ha sido prácticamente generalizado en el territorio nacional, con las

RECUADRO III-12. PRINCIPALES CONTENIDOS LEY 22/2011 DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

(Modificada por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente)

Sistematización de la recogida selectiva de basuras en 2015, para lo cual los distintos materiales procedentes de residuos (papel, plástico, vidrio y metales) deberán recogerse de manera separada, promoviendo también la recogida selectiva de los bioresiduos, y su tratamiento biológico.

Reducción del 10 por 100 en peso en la generación de residuos para 2020 respecto a 2010.

Preparación para reutilización y reciclado del 50 por 100 de los residuos antes de 2020 para aquellos materiales que componen los residuos domésticos y comerciales (papel, metal, vidrio, etc.), y del 70 por 100 para los residuos no peligrosos de construcción y demolición.

Establecimiento de calendario de sustitución progresiva de las bolsas de plástico no biodegradable de un solo uso hasta su total sustitución en 2018 (pasando por reducciones del 60, 70 y 80 por 100 en 2013, 2015 y 2016 respectivamente).

Promoción de sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de productos o residuos cuyas características determinen que estos sistemas sean la opción más adecuada para su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente*.

115. Fuente: Eurostat, *Municipal waste generation and treatment, by type of treatment method*. Conviene recordar que el Plan nacional integrado de residuos 2008-2015 insiste en la necesidad de erradicar el vertido ilegal, reducir el vertido y fomentar la prevención, reutilización y reciclado, así como otras formas de valorización de residuos no reciclables (véase Memoria CES 2010).

RECUADRO III-12. PRINCIPALES CONTENIDOS LEY 22/2011 DE RESIDUOS Y SUELOSCONTAMINADOS (*Continuación*)

(Modificada por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente)

Los agentes económicos que operen en los sectores interesados pueden contribuir a financiar la gestión de envases y residuos de envases mediante la participación en los sistemas integrados de gestión (ahora sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor), bien de forma individual o colectiva, pudiendo optar en este caso por constituir o contratar una entidad administradora, que deberá garantizar la libre competencia y los principios de protección de la salud, del medio ambiente y de jerarquía de residuos.

Refuerzo de las funciones de vigilancia, inspección y control debido a la supresión y sustitución de determinadas autorizaciones por las comunidades autónomas.

Clarificación de la distribución competencial, especialmente en lo relativo a las entidades locales, que podrán establecer a través de sus ordenanzas las condiciones para la entrega de los residuos cuya gestión hayan asumido.

Obligación a las Administraciones públicas de elaborar planes y programas de prevención y de gestión de residuos con el objetivo de garantizar la transparencia y trazabilidad en la gestión de los trámites administrativos.

Actualización del régimen jurídico que regulaba la producción y gestión de los residuos por parte de los fabricantes, productores y responsables de la puesta en el mercado de productos. Se crea una Comisión que facilite la cooperación técnica y coordinación entre Administraciones públicas en materia de residuos, a través de la participación, en grupos de trabajo, de los agentes afectados.

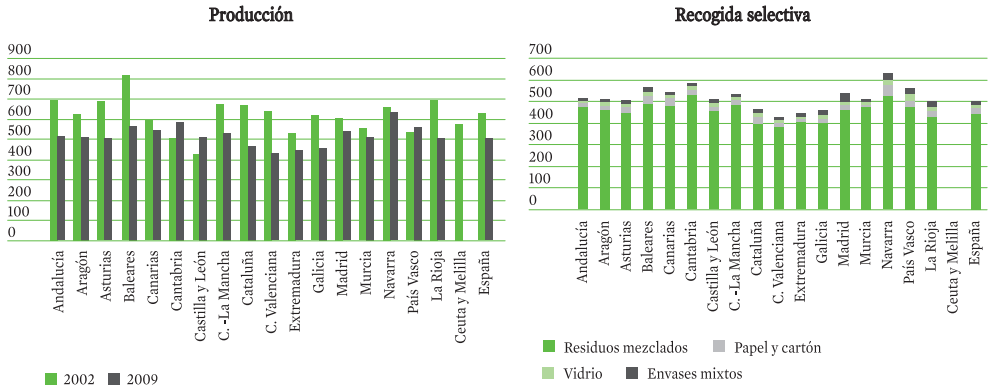
* Redacción dada por el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.

excepciones de Cantabria, Castilla y León y País Vasco. En materia de gestión, puede observarse cómo en 2009 la recogida de residuos mezclados es mayoritaria en todos los casos, mientras la recogida selectiva superaba la media nacional en las comunidades de Navarra, País Vasco, Baleares y La Rioja, especialmente con relación al papel y cartón (no hay que olvidar que las tasas de reciclado en España alcanzaron el 73,9 por 100 en el caso de papel y cartón, el 67,1 por 100 para el vidrio y el 60,3 por 100 para envases y embalajes) (gráfico III-32)¹¹⁶.

Otro ámbito de relevancia ambiental en España es la calidad de las aguas, particularmente las residuales urbanas, cuyo nivel de depuración en términos del grado de

116. Fuentes: reciclaje papel y cartón Asociación Española de Reciclaje de Papel y Cartón (REPACAR), Federación Europea de Envases de Vidrio (FEVE), y Embalajes España SA (Ecoembes). Véase A. Menéndez y J. Ortega (2010), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas* (Colección Estudios 227, CES, Madrid, págs. 39 y ss).

GRÁFICO III-32. PRODUCCIÓN Y RECOGIDA SELECTIVA DE RSU POR CCAA, 2002-2009
(En kg/habitante)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario Estadístico 2010*.

conformidad de la carga contaminante tratada, según lo dispuesto en la Directiva 91/271/CEE, alcanzó el 83 por 100 en 2009 (en porcentaje de habitantes equivalentes), lo que supone que un elevado número de núcleos urbanos carece aún del adecuado tratamiento y sistema colector de aguas residuales, muchos de ellos en zonas consideradas sensibles¹¹⁷. Así, en 2009 solo tres comunidades (Navarra, Madrid y Murcia) alcanzaban el 100 por 100, marcando un fuerte contraste con otras, como Canarias, que ese año apenas superaba el 50 por 100 (gráfico III-33).

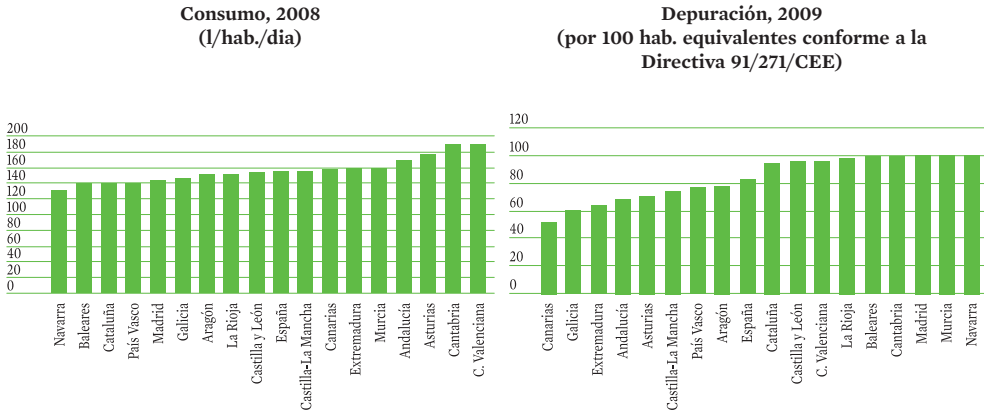
Calidad de las aguas

En cuanto al consumo del recurso en los hogares, se aprecia que en 2008 era superior a la media nacional en ocho comunidades autónomas, entre ellas Cantabria y Asturias que habitualmente no se incluyen entre las regiones con problemas de abastecimiento, si bien se encuentran entre aquellas donde el valor unitario del agua es menor.

El incumplimiento de la normativa comunitaria en esta materia ha provocado la emisión de varios expedientes de infracción desde instancias europeas, en relación tanto al mencionado aspecto como a otros relativos a la incompleta delimitación de

117. Según el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, a partir del 1 de enero de 2001 los núcleos urbanos de más de 15.000 habitantes-equivalentes, y a partir del 1 de enero de 2006 los mayores de 1.500 habitantes, tienen obligación legal de depurar sus aguas residuales (el artículo 2 define habitante-equivalente como la carga orgánica biodegradable con demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO5) de 60 gramos de oxígeno por día, en función de la carga contaminante de personas, animales e industrias). La misma obligación era de aplicación desde el 1 de enero del año 1999 para los núcleos con más de 10.000 habitantes-equivalentes que viertan en una zona considerada sensible. Este Real Decreto-ley traspone al derecho español la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

GRÁFICO III-33. CONSUMO DE AGUA EN LOS HOGARES Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario de Estadística 2010*.

los ámbitos geográficos de cuencas y demarcaciones hidrográficas, así como a la necesidad de mejorar la gobernanza y el conocimiento de aspectos socioeconómicos y ecológicos vinculados a presiones, impactos y estado de las masas de agua, cuestiones que precisan de inversiones públicas que podrían verse aplazadas ante la actual coyuntura¹¹⁸.

Pero además, el retraso del cumplimiento de lo establecido por la legislación española podría poner en riesgo el objetivo de alcanzar en 2015 un buen estado ecológico y químico de las aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas contenido en la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua, definiéndose el Plan nacional de calidad de las aguas 2007-2015 como un instrumento estratégico para la consecución de las normas comunitarias pendientes de ejecución. En esa línea, la nueva regulación sobre la calidad ambiental de sustancias con riesgo para las aguas superficiales por su toxicidad, persistencia o capacidad de bioacumulación¹¹⁹, incorpora especificaciones técnicas para el análisis químico y seguimiento del estado de las aguas, y define el procedimiento para fijar estándares de calidad de los contaminantes, mejorando así la transposición de la normativa europea.

La contaminación del aire es uno de los problemas ambientales que afectan directamente a la calidad de vida española en términos de salud pública. Según la evaluación oficial de 2010¹²⁰, actualmente se cumplen los valores límite relativos a las

118. Expediente de infracción 2010/2083, Decisión adoptada por la Comisión Europea el 3 de junio de 2010.
 119. Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.
 120. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Informe de la evaluación de la calidad del aire en España 2010.

emisiones de dióxido de azufre (SO₂), y continúa la tendencia hacia una mejoría en los niveles de concentración de material particulado (PM10), reduciéndose las zonas con superación de los valores límite (VL) (de 33 a 7 entre 2008 y 2010 para VL diario, y de 7 a 1 para VL anual en el mismo periodo); en el caso del dióxido de nitrógeno (NO₂) se siguen superando los límites establecidos para las aglomeraciones urbanas, y el ozono troposférico muestra niveles elevados en zonas suburbanas o rurales.

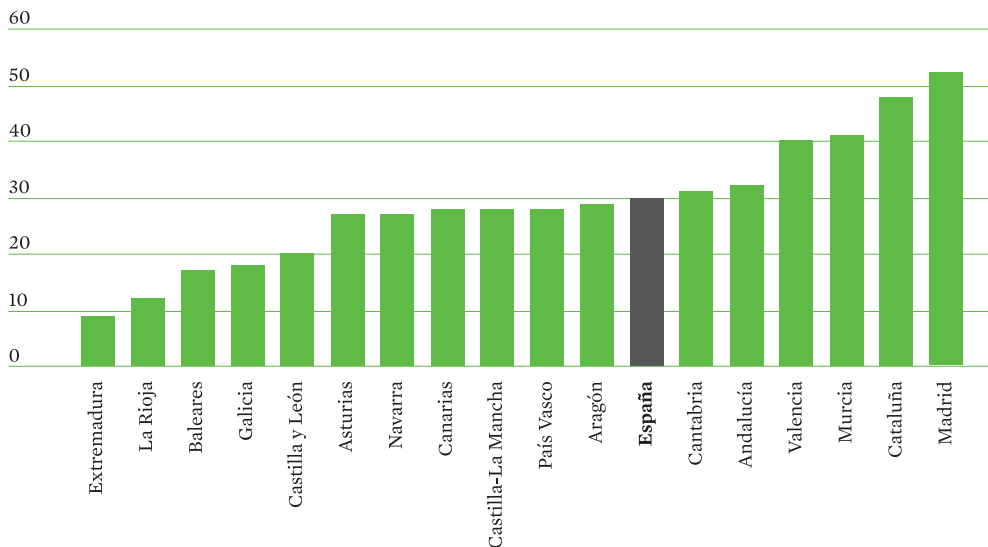
Calidad del aire

Precisamente en relación con las emisiones de NO₂, Madrid, Cataluña, Murcia, Valencia, Andalucía y Cantabria superaron en 2009 la media nacional referida al número de estaciones que registraron valores superiores a los considerados límite para la salud, frente a Extremadura o La Rioja que recogían el menor número de estaciones que superaron dicho límite (gráfico III-34).

Parece, pues, que los problemas más extendidos se refieren al material particulado, el dióxido de nitrógeno y el ozono, lo que ha propiciado la elaboración del Plan nacional de mejora de la calidad del aire, que intensifica las medidas orientadas a reducir emisiones de partículas, óxidos de nitrógeno y otras sustancias precursoras de ozono (recuadro III-13).

Por lo que hace al resto de contaminantes atmosféricos, se mantiene una situación generalizada de buena calidad, tendencia que se pretende mantener y mejorar,

GRÁFICO III-34. EVALUACIÓN DE NO₂ POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009
(Número de estaciones urbanas con superación del valor límite para la salud)



VL > 40 µg/m³.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Perfil Ambiental España 2010* (Info comunidades autónomas).

RECUADRO III-13. PLAN NACIONAL DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE (PNMCA)

- El PNMCA plantea el objetivo general de lograr el cumplimiento de los valores límite para todas las zonas en las que existan superaciones no más tarde de 2015, junto al de mantener o mejorar los niveles en el resto del territorio nacional.
- Respecto a las partículas PM_{2,5}, se deberá asegurar el cumplimiento de los valores obligatorios no más tarde de 2015.
- Se plantea, además, el objetivo general de reducir las emisiones de los precursores de ozono, en concreto óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles, mediante la aplicación de las medidas arbitradas para NO₂ y de los grandes planes sectoriales en vigor (Programa nacional de reducción de emisiones según la Directiva de Techos Nacionales de Emisión, Plan nacional de reducción de emisiones de grandes instalaciones de combustión), para mejorar sus niveles de calidad.
- Para que el Plan sea efectivo, ha de contar con medidas de sensibilización que informen a la ciudadanía sobre los problemas a abordar y la formen en las posibles soluciones que debe adoptar.
- Las Áreas de actuación contempladas son:
 - I. Coordinación y mejora de los sistemas de monitorización.
 - II. Mejora y simplificación del acceso a la información.
 - III. Medidas destinadas a reducir las emisiones del tráfico rodado.
 - IV. Medidas destinadas a reducir las emisiones de otras fuentes de emisión
 - a) construcción-demolición.
 - b) Puertos y aeropuertos.
 - c) Agricultura/ganadería.
 - V. Medidas destinadas a reducir las emisiones en la industria.
 - VI. Medidas destinadas a reducir emisiones en los sectores residencial - comercial - institucional.
 - VII. Actuaciones en precursores del ozono.

actualizándose la regulación nacional referente a la calidad del aire, que simplifica la legislación hasta ahora vigente y se adecúa a la normativa europea¹²¹.

La necesidad de mejorar los niveles de protección de la diversidad biológica en España ha impulsado el desarrollo del Plan estratégico del patrimonio natural y la biodiversidad 2011-2017, que junto a las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000, ofrece pautas para la adecuada planificación y ordenación

Preservación de la biodiversidad

121. Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. En concreto regula las concentraciones de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno, monóxido de carbono, ozono, arsénico, cadmio, níquel, benzo(a)pireno e hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) en el aire ambiente.

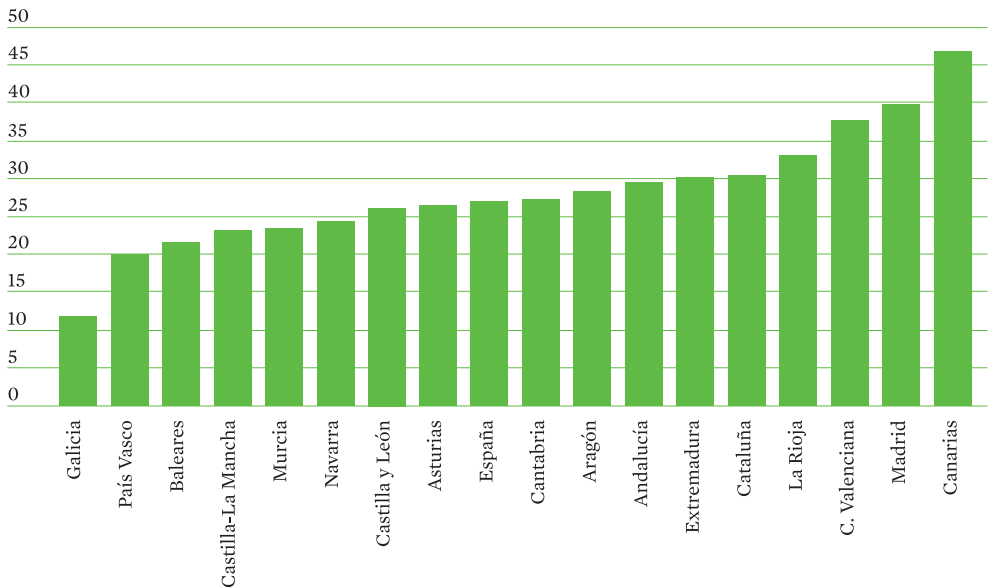
de los espacios naturales y supone un instrumento para la coordinación entre las unidades administrativas del sistema y con otros usos y actividades que inciden sobre el territorio¹²². Sus objetivos abordan la protección de los ecosistemas forestales, de especial relevancia en 2011 al haber sido declarado Año internacional de los bosques por la Asamblea General de Naciones Unidas, ante la necesidad de difundir su importancia para la sostenibilidad del planeta debido a los beneficios económicos, socioculturales y ambientales que proporcionan.

Por comunidades autónomas, Canarias es la que registraba en 2010 una mayor proporción de territorio incluido en la Red Natura 2000 (46,8 por 100), frente a Galicia que ese año ocupaba el último lugar con apenas el 12 por 100 de su superficie protegida (gráfico III-35).

Buena parte de la superficie protegida en España es forestal; así la superficie total de bosques superaba en 2010 los 18 millones de hectáreas, habiéndose incrementado entre 2001 y 2010 de media un 0,7 por 100 anual, lo que ha obedecido fundamentalmente a la

GRÁFICO III-35. RED NATURA 2000 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2010

(En porcentaje sobre superficie total)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Perfil Ambiental de España 2010*.

122. Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad. Las Directrices de conservación de la Red Natura 2000 han sido aprobadas por Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad.

disminución de la actividad agrícola y ganadera, a las forestaciones de tierras agrarias y a las repoblaciones de áreas desarboladas.

La diversidad de los bosques españoles es elevada, tanto en cantidad de especies como en variedad de formaciones arboladas (según el Tercer Inventario Forestal Nacional algo más del 80 por 100 de los bosques españoles se componen de dos o más especies)¹²³. Su principal problema es que en su mayor parte carecen de planes de gestión; concretamente, en 2008 solo un 12,3 por 100 de la superficie forestal (3.376.081 ha) se encontraba sujeta a proyectos de ordenación forestal o planes técnicos de gestión (el 64 por 100 de titularidad pública), cifra muy inferior a la media europea (45 por 100), lo que repercute negativamente en la sostenibilidad y protección de estas formaciones naturales¹²⁴. De hecho, la incidencia de incendios forestales es mucho más acusada en montes privados de comunidades como Galicia, Cataluña o la Comunidad Valenciana, lo que, teniendo en cuenta la naturaleza pirofítica de las especies dominantes (pinos, y eucaliptos en el caso de Galicia), y el origen intencionado de más de la mitad de estos episodios, hace pensar en la necesidad de optimizar las políticas de ordenación forestal e incentivar, tal como sugieren la Estrategia Forestal Española (1997), el Plan forestal español (2002-2032) o la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril), la gestión forestal privada (llevada a cabo por los propietarios particulares, que poseen el 57 por 100 de la masa forestal española), así como la redacción de Planes de ordenación de recursos forestales por parte de las comunidades autónomas que aún no dispongan de ellos (gráfico III-36). Según establece la Ley de Montes, corresponde al Gobierno la aprobación de las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes, siendo las comunidades autónomas competentes para aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de los montes¹²⁵.

Finalmente, hay que destacar por su efecto sobre la conservación de la biodiversidad el denominado “contrato territorial”¹²⁶, instrumento impulsor del desarrollo rural sostenible, orientado a incentivar un modelo de actividad agraria capaz de generar externalidades positivas en los ámbitos económico, social y medioambiental, y en virtud

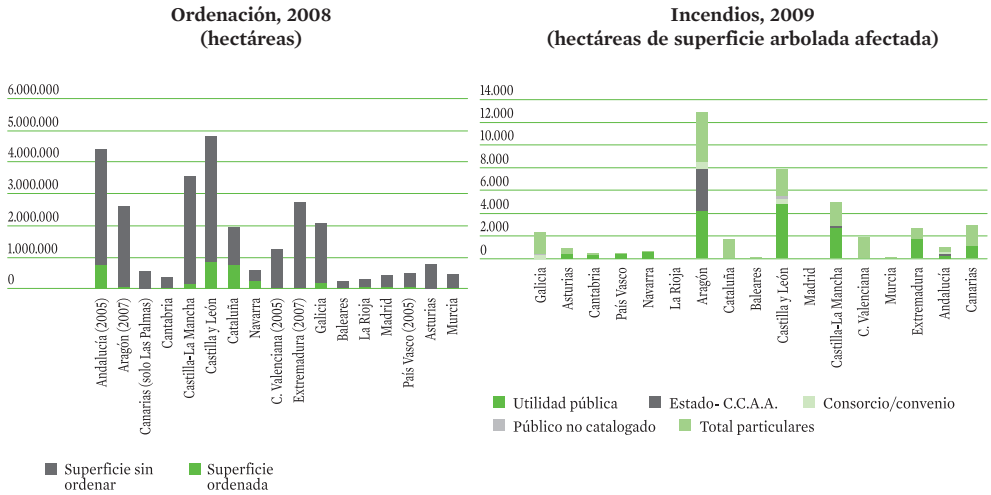
123. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Perfil Ambiental de España, 2010*.

124. Informe del Observatorio Español de Sostenibilidad 2011 y Sociedad Española de Ciencias Forestales.

125. En la actualidad está aún vigente la Orden de 29 de diciembre de 1970 por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados. La Ley de Montes propone la creación de los Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal que afectan a un territorio forestal con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas o culturales homogéneas, con una extensión superior a la del monte e inferior a la de la provincia.

126. Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Las normas que con anterioridad hacían mención a este instrumento son la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural y el Real Decreto 752/2010 de 4 de junio de 2010 por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible (PDRS) 2010-2014.

GRÁFICO III-36. ORDENACIÓN DE LA SUPERFICIE FORESTAL Y NÚMERO DE INCENDIOS FORESTALES



Fuente: Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Anuario Estadístico 2010*.

del cual las Administraciones públicas deben establecer sistemas de compensación, incentivo y retribución como reconocimiento social de los servicios y prestaciones públicas generadas. La nueva regulación pretende afianzar este contrato para combatir la despoblación del medio rural español, mediante el estímulo de una actividad agraria multifuncional que contribuya a la consolidación de los mercados locales, pero también a la reducción de consumo de materias primas, la mejora de la gestión de residuos, subproductos y emisiones, la conservación de la calidad ambiental y de la diversidad genética agraria y la protección del patrimonio cultural. Son susceptibles de establecer estos contratos las explotaciones de naturaleza agrícola, ganadera, forestal o cinegética.

Como se ha visto en este epígrafe, pese a la dimensión global de las cuestiones medioambientales también es necesario adoptar una perspectiva territorial, tanto por la incidencia espacial de los problemas como por la complejidad de su gestión política, más en el caso de España, donde el grueso de las competencias corresponde a las comunidades autónomas, lo que ha dado lugar a un heterogéneo espectro de objetivos, instrumentos y niveles de exigencia, con resultados dispares. Así, aunque las comunidades comparten legislación básica en diversas materias, las políticas y niveles de protección en cada territorio son desiguales, lo que no siempre se justifica por diferencias del entorno natural, sino que puede obedecer a intereses y prioridades políticos, como ha puesto de relieve el CES en su Informe 1/2012, sobre Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social, medio ambiente, que analiza la incidencia de la política ambiental en los objetivos de competitividad y cohesión social en el marco de

una realidad descentralizada, como es la española. Esta asimetría, adecuada para resolver problemas localizados en el territorio, dificulta con frecuencia la satisfacción de otros que trascienden los límites geográficos. La necesidad de mantener la atención sobre cuestiones medioambientales, incluso en esta coyuntura de crisis económica, se justifica como medio para garantizar un desarrollo a largo plazo, por lo que el Informe considera necesario fomentar actividades económicas compatibles con la gestión y el uso sostenible de los recursos naturales, propiciando el desacoplamiento entre consumo y contaminación, y buscando la coherencia de las políticas así como el refuerzo de las negociaciones y acuerdos frente a los conflictos competenciales.

3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático forma parte ya de los aspectos incluidos con carácter prioritario en las agendas políticas y económicas de ámbito europeo, tal y como se refleja en la actividad normativa y reguladora de la Comisión Europea, trasladándose progresivamente a los ordenamientos y prácticas de los Estados miembros.

Desde el punto de vista de su incidencia en la calidad de vida está considerado por dos de cada tres ciudadanos europeos como un problema grave, según indican los resultados del Eurobarómetro de 2011¹²⁷, entre los que destacan una mayor implicación ciudadana respecto a la de 2009, la opinión mayoritaria (80 por 100) relativa a la capacidad de las actividades relacionadas con la lucha contra el cambio climático para impulsar la economía y el empleo en Europa, o el comienzo de un cambio de actitud de la población con relación a estas cuestiones, ya que más de la mitad de los encuestados dicen haber tomado algún tipo de medida para luchar contra sus efectos, especialmente en lo que se refiere a la reducción y reciclado de los residuos urbanos.

El Protocolo de Kioto, Acuerdo firmado en 1997 y que entró en vigor en 2005, tras la ratificación de los países industrializados responsables del 55 por 100 de las emisiones de CO₂ a la atmósfera, estableció compromisos legalmente vinculantes destinados a reducir las emisiones de GEI respecto a 1990. En la última Cumbre del Clima celebrada en Durban (COP 17, 28 de noviembre a 10 de diciembre de 2011, Sudáfrica), el papel de la Comisión Europea ha sido clave ante la inminente finalización del primer periodo de compromiso del Protocolo, en 2012, consiguiendo prolongar la vigencia de este Acuerdo, si bien se traslada a 2015 la adopción de un acuerdo vinculante y a 2020 su aplicación.

A este fin se ha creado la Plataforma de Acción Mejorada de Durban, cuya función será el desarrollo de un nuevo instrumento jurídico de aplicación a todos los países adheridos a la Convención del Clima en el segundo periodo de compromiso. Entre los aspectos clave abordados en la Cumbre destaca la puesta en marcha del Fondo Verde

127. Encuesta especial Eurobarómetro, 7 de octubre 2011.

RECUADRO III-14. CRONOLOGÍA DE LAS PRINCIPALES INICIATIVAS POLÍTICAS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

- 1992 (junio): se aprueba la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificada por 186 países.
- 1994 (marzo): entrada en vigor CMNUCC.
- 1997 (diciembre): firma del Protocolo de Kioto (PK).
- 2003: Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión.
- 2005: entrada en vigor del PK, tras ratificación de al menos 55 Partes que suponen el 55 por 100 de las emisiones mundiales de GEI respecto a 1990. Los objetivos de cada país deben alcanzarse entre 2008 y 2012. La Unión Europea se comprometió a reducir un 8 por 100 sus emisiones en ese periodo (España el 15 por 100). Los mecanismos de flexibilidad articulados en el PK son: Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), Aplicación Conjunta (AC) y Comercio Internacional de emisiones.
- 1 enero 2005 a 31 diciembre 2007: Fase I esquema de comercio de derechos de emisión.
- 9 de marzo de 2005: Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- 1 de enero de 2008 a 31 de diciembre de 2012: Fase II esquema de comercio de derechos de emisión.
- 2008 (diciembre, Conferencia de Bali): bases nuevo Acuerdo en cuatro pilares: mitigación, adaptación, financiación y transferencia tecnológica. Entrada en vigor a partir de 2013.
- 2009: inscripción en el registro del Mecanismo de Desarrollo Limpio de 4.541 proyectos que han generado 261,756 millones de créditos (RCE), estimándose para 2012 unos 1.500 millones de créditos. Inscripción en el Mecanismo de Aplicación Conjunta de 207 proyectos, que generarán 329,756 millones de créditos (URE).
RCE: reducción certificada de emisiones (mecanismo desarrollo limpio) 1 t CO₂ eq
URE: unidad de reducción de emisiones (mecanismo aplicación conjunta) 1 t CO₂ eq
UCA: unidad de cantidad asignada (comercio derechos emisión) 1 t CO₂ eq
- 2010: Ley 13/2010, de 5 de julio, que transpone al ordenamiento español las directivas de perfeccionamiento y ampliación del régimen general de comercio de derechos de emisión, modificando la anterior Ley 1/2005. Ley 40/2010 de 29 de diciembre, de Almacenamiento geológico de CO₂, transpone la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de CO₂.
- 2011: COP 17, Cumbre de Durban.

para el Clima, orientado a la mitigación y adaptación al cambio climático de los países más pobres, establecido en Cancún en 2010 y en cuyo marco el Banco Mundial podría actuar como administrador de los 100.000 millones de dólares anuales a alcanzar en 2020.

La Unión Europea desarrolló en 2011 un amplio abanico normativo sobre estas cuestiones, regulando el funcionamiento del sistema de subasta de derechos de emisión¹²⁸, así como el establecido para reducir progresivamente la cantidad de los asignados gratuitamente, desde el 80 por 100 de 2013 hasta su eliminación en 2027¹²⁹. Además, se ha modificado la lista de operadores que realizan actividades de aviación, sector incluido en el Régimen europeo de comercio de derechos de emisión de GEI en virtud de la Directiva 2008/101/CE¹³⁰, y que a partir de ahora contemplará las operaciones de vuelo que utilicen suelo europeo, iniciativa que ha elevado la tensión diplomática entre la Unión Europea y los Estados Unidos, China, India, Brasil y México, que han anunciado medidas legales.

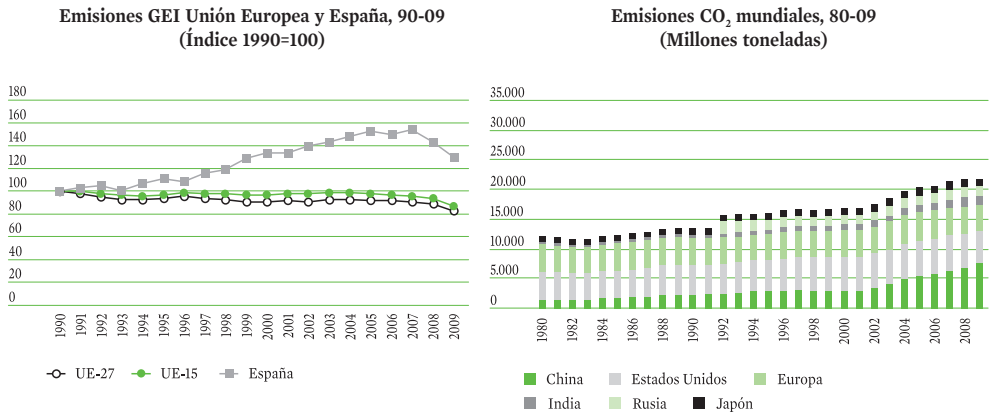
En España la participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto está regulada mediante la Ley 1/2005 sobre el Régimen de comercio de derechos de emisión¹³¹ y el Real Decreto 1031/2007 de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto. Pero la revisión de la Directiva 2003/87/CE y reforma del régimen europeo de comercio de derechos, obligó a adoptar una nueva Ley 13/2010¹³², entre cuyas novedades pueden citarse la inclusión del sector de la aviación, la necesidad de revisar las autorizaciones al menos cada cinco años y la aparición de un plan de seguimiento en el proceso de autorización de emisiones de GEI. Además, el Plan nacional de asignación, elemento central en el reparto de derechos durante los dos primeros periodos de aplicación del régimen de comercio, desaparece a partir del 1 de enero de 2013 ya que desde esa fecha la asignación se determinará a escala comunitaria, correspondiendo su cálculo y publicación a la Comisión Europea, según lo establecido en la Directiva 2009/29/CE. El volumen total de derechos se reducirá anualmente un 1,74 por 100, lo que corresponde, aproximadamente, a una reducción del 21 por 100 en 2020 respecto a 2005 para el conjunto de sectores afectados por el comercio de derechos de emisión.

128. Reglamento (UE) núm. 1210/2011 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1031/2010, en particular con el fin de determinar el volumen de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero por subastar antes de 2013.
129. Decisión de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión Europea 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.
130. Reglamento (UE) N 115/2011 de la Comisión, de 2 de febrero de 2011, que modifica el Reglamento (CE) núm. 748/2009, sobre la lista de operadores de aeronaves que han realizado una actividad de aviación enumerada en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 1 de enero de 2006 o a partir de esta fecha, en la que se especifica el Estado miembro responsable de la gestión de cada operador.
131. La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE.
132. Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero.

Como recoge el Informe de la Comisión “Progresos en el cumplimiento del compromiso de Kioto” de 2010, la Unión Europea está reduciendo sus emisiones por encima del compromiso adquirido al ratificar el Protocolo; así, según las estimaciones, en 2012 se alcanzará una reducción del 14,2 por 100 respecto a 1990 (que supone un considerable ahorro respecto al 8 por 100 comprometido inicialmente). Los efectos de la crisis parecen estar influyendo positivamente en la lucha contra el cambio climático, ante la reducción de emisiones procedentes de los sectores más contaminantes en todos los países, provocada por la caída de la demanda y producción, junto a la reducción del consumo energético.

Sin embargo, las emisiones mundiales de CO₂, de las que la Unión Europea es responsable en un 12,3 por 100¹³³, han aumentado un 23,4 por 100 entre 2000 y 2009 (pese al ligero descenso del 1,5 por 100 registrado entre 2008 y 2009). Ante este panorama, es evidente que los esfuerzos europeos son insuficientes en la carrera para reducir las emisiones globales; de hecho, si bien 192 países han firmado el Protocolo, su potencial de reducción es limitado al no incluir a los mayores emisores, como los países en desarrollo (países no incluidos en el Anexo I), que aunque firmantes no afrontan objetivos de reducción¹³⁴. A esta difícil situación contribuye el hecho de que países incluidos en el primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto —Canadá, Japón y Rusia— han decidido no entrar a formar parte del segundo, y no están, por tanto, sujetos a ningún compromiso de reducción (gráfico III-37).

GRÁFICO III-37. EMISIONES GEI Y CO₂



Fuente: Eurostat.

Fuente: International Energy Agency, CO₂ Highlights 2011.

133. CO₂ Emissions from Fuel Combustion - 2011 Highlights, Agencia Internacional de la Energía.

134. Hay que tener en cuenta que los cinco mayores emisores de 2009 (China, Estados Unidos, India, Federación Rusa y Japón) representaban el 45 por 100 de la población mundial y producían el 56 por 100 de las emisiones globales de CO₂.

Efectos de la crisis en el comercio de emisiones

El sistema europeo de comercio de emisiones (*European Union Emission Trading Scheme*, o EU ETS, por sus siglas en inglés) se creó en 2005 como instrumento para cumplir los compromisos de reducción asumidos por la Unión Europea en virtud del Protocolo de Kioto. Este sistema, pieza fundamental de la política climática europea, cubre más de 12.000 centrales eléctricas e instalaciones industriales de la UE-27, Noruega y Liechtenstein, y atraviesa actualmente y hasta finales de 2012 su segundo periodo de vigencia. Las instalaciones participantes pueden acudir al mercado de derechos de emisión para adquirir los permisos que precisen para cumplir sus asignaciones, reflejadas en los correspondientes Planes nacionales de asignación (PNA).

La crisis económica ha provocado un recorte en la producción de las instalaciones, con la correspondiente reducción de emisiones de CO₂, generando un excedente de derechos de emisión y una caída en el precio durante el primer ejercicio económico del PNA. Así, el último informe anual del mercado español de emisiones, referido a 2009 (SendeCO₂, 2010), refleja una evolución descendente de los precios por tonelada de CO₂ entre 2006 y 2008, incrementándose los volúmenes negociados en 2009 un 70 por 100 respecto al año anterior, cuyo precio medio osciló entre los 12 y 14 euros. En España los sectores vinculados a la construcción han sufrido descensos de producción superiores al 60 por 100 que han supuesto un ahorro significativo de emisiones; concretamente las del sector cementero se situaron un 35 por 100 por debajo de su asignación, y las correspondientes al sector eléctrico se redujeron un 36 por 100, debido, por un lado, a la desaceleración económica, y por otro, al buen comportamiento de la energía renovable, que en 2009 representó el 25 por 100 del consumo eléctrico¹³⁵.

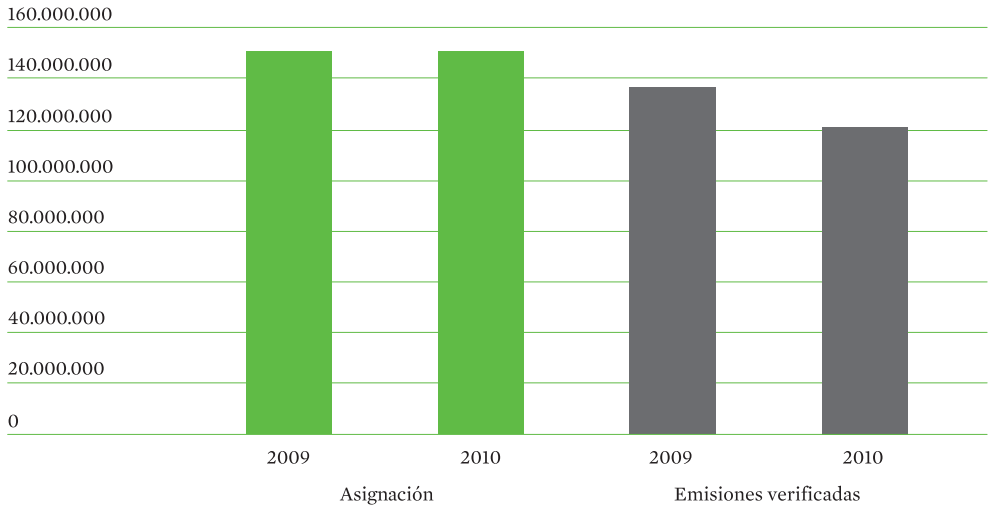
En 2010 las emisiones verificadas de CO₂-eq obtenidas a partir de los registros de los Estados miembros muestran un incremento del 3 por 100 respecto a 2009. Sin embargo, la asignación correspondiente aún es muy superior a las emisiones reales. En este sentido, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo votó el 20 de diciembre de 2011 la propuesta de Directiva sobre Eficiencia Energética que incluía una enmienda que permitía la retirada de cierta cantidad de derechos a subastar, si fuese necesario, después de haber llevado a cabo un análisis de riesgo de fuga de carbono, de forma que se mantengan los incentivos para las inversiones en tecnologías bajas en carbono y la eficiencia energética, tras la entrada en vigor de la citada Directiva (gráfico III-38).

El Gobierno español ha creado un Fondo de Carbono adscrito a la Secretaría de Estado de Cambio Climático, destinado a la adquisición de créditos de carbono, que contribuirá al cumplimiento de los objetivos asumidos de reducción de emisiones de GEI¹³⁶.

135. Observatorio de Energías Renovables, 30 de septiembre de 2011.

136. Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.

GRÁFICO III-38. ASIGNACIÓN Y EMISIONES VERIFICADAS EN LA UE-27, 2009-2010



Fuente: Comunidad Europea, IP/11/581, Bruselas, 17 de mayo de 2011.

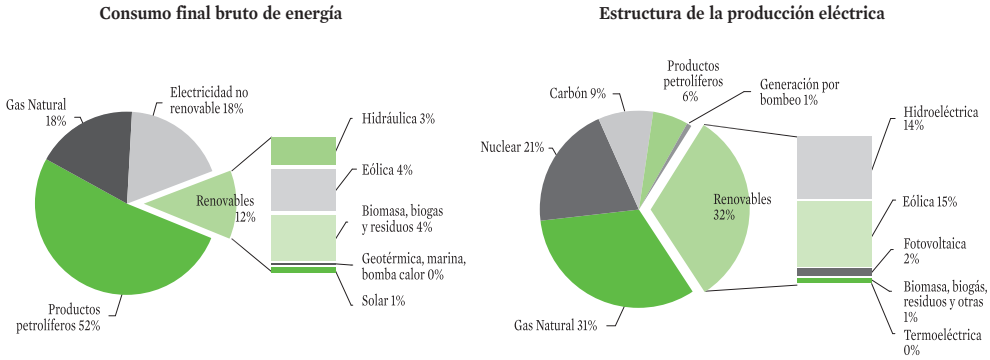
Tanto la incidencia de este sector en el marco de las políticas orientadas a reducir y afrontar el cambio climático, como su importancia intrínseca para el desarrollo social y económico sostenibles, hacen necesario continuar los avances alcanzados hasta ahora, como defiende el Plan de energías renovables (PER) 2011-2020, cuyo objetivo es conseguir una participación de las renovables del 20,8 por 100 sobre el *mix* energético en 2020.

Papel de las energías renovables

En 2010 la participación de las renovables sobre el consumo final bruto de energía en España se elevó al 12 por 100, según el PER 2011-2020, mientras su contribución al consumo final bruto de electricidad pasaba del 18,5 por 100 en 2004 al 29,2 por 100 en 2010. Con relación al peso de las renovables en la producción bruta de energía eléctrica, en 2010 alcanzó un 32,3 por 100. Esta evolución ha implicado un incremento de los costes regulados en el sistema eléctrico español, especialmente debido a las primas asociadas a la energía solar, provocando un déficit tarifario que, dada la actual coyuntura de crisis, ha llevado a la aprobación del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se establece la supresión temporal de los incentivos económicos para futuras instalaciones de tecnologías renovables, con el objetivo de reducir dicho déficit¹³⁷. En todo

137. Una referencia más extensa a la prolija y cambiante normativa en materia de renovables, así como a sus efectos desde el punto de vista sectorial, se contiene en el capítulo I, apartado 3.3 *Sectores productivos* (3.3.2 *Industria y energía*) de esta Memoria.

GRÁFICO III-39. CONSUMO FINAL BRUTO DE ENERGÍA Y ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA, 2010



Fuente: IDAE, *Resumen del Plan de Energías Renovables 2011-2020*.

caso, según el PNR elaborado recientemente por el Gobierno, el PER 2011-2020 va a ser revisado.

Hay que señalar la incertidumbre generada por un marco jurídico sometido a continuos cambios normativos, que limitan y retrasan los objetivos alcanzables por un sector clave en la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad.

3.3. INNOVACIÓN Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Desde el punto de vista de la actividad productiva, la incorporación de pautas sostenibles no parece haber perdido ritmo ante los retos económicos provocados por la crisis; bien al contrario, el compromiso corporativo hacia la sostenibilidad se va asumiendo progresivamente por un número creciente de empresas como condición imprescindible de futuro, valorándose la necesidad de mejorar la comunicación con el consumidor, generar nuevos conocimientos y habilidades, y compatibilizar la inversión ambiental con la sostenibilidad del negocio¹³⁸. Así lo refleja el Informe 2010 de progreso del Pacto Mundial de Naciones Unidas¹³⁹, que pretende promover en el mercado mundial los valores y prácticas fundamentales para resolver las necesidades socioeconómicas, recogiendo para ello los resultados de informes presentados por 434 entidades de todos los sectores económicos con proveedores y actividades en países en desarrollo. Entre sus conclusiones destacan la elevada proporción de empresas con iniciativas orientadas a reducir el consumo de recursos y emisiones contaminantes (96 por 100), la de aquellas capaces de identificar los riesgos y

138. *Una nueva era de sostenibilidad: Encuesta 2010 a CEOs* (reflexiones de altos ejecutivos sobre los progresos, retos e impactos en la senda hacia una economía sostenible, Pacto Mundial de Naciones Unidas y Accenture, Informe basado en la opinión de 766 presidentes y consejeros delegados de empresas de todo el mundo). CEO = *Chief executive officer*.

139. Red Pacto Mundial, España, *Informe de progreso 2010*.

responsabilidades medioambientales de su sector, incorporando políticas ambientales en su gestión (91 por 100), y la de entidades que han desarrollado acciones orientadas al desarrollo y difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente (90 por 100).

En la misma línea, la OCDE ha propuesto algunos instrumentos multilaterales, como la Recomendación sobre medio ambiente y créditos a la exportación y las directrices para empresas multinacionales, orientados a fomentar un comportamiento corporativo ambiental y socialmente responsable. En opinión de este organismo, empresas e industria deben tener un papel de liderazgo, pero es responsabilidad de los gobiernos proporcionar un marco político a largo plazo, claro y consistente, para fomentar la ecoinnovación y garantizar el alcance de los objetivos medioambientales y sociales¹⁴⁰.

En el ámbito europeo, una encuesta realizada en 2011¹⁴¹ recoge la opinión de más de 5.000 pequeñas y medianas empresas distribuidas en los sectores agricultura y pesca, manufacturas, residuos y depuración de aguas, construcción y alimentación, analizando las actitudes de los empresarios respecto a la ecoinnovación, entendida como cualquier forma de innovación que persiga un avance significativo y demostrable hacia el objetivo del desarrollo sostenible, mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, mejorando la resistencia a las presiones medioambientales, o mediante la consecución de un aprovechamiento más eficiente y responsable de los recursos naturales¹⁴².

En general se reconoce la necesidad de reducir los costes de material, para lo cual el 56 por 100 de las empresas ha adquirido tecnologías más eficientes y el 52 por 100 ha reducido la producción de residuos en los últimos 5 años. Pese a todo, solo tres de cada diez empresas europeas han incorporado mejoras ecoinnovadoras en su proceso productivo en los dos últimos años, y una proporción similar (25 por 100) en los productos o servicios en el mercado. Entre las compañías que han introducido al menos un tipo de ecoinnovación en los dos últimos años, el 42 por 100 admite haber conseguido una reducción del consumo de materiales entre el 5 y el 19 por 100 por unidad producida (gráfico III-40). Entre las barreras potenciales a la implantación de ecoinnovaciones destacan las relacionadas con la insuficiencia de incentivos fiscales y financiación, o la incertidumbre de la demanda, mientras entre los factores para estimular el proceso destaca la posibilidad de reducir el gasto en energía o materiales.

140. OCDE, *Prospectiva medioambiental de la OCDE para 2030*.

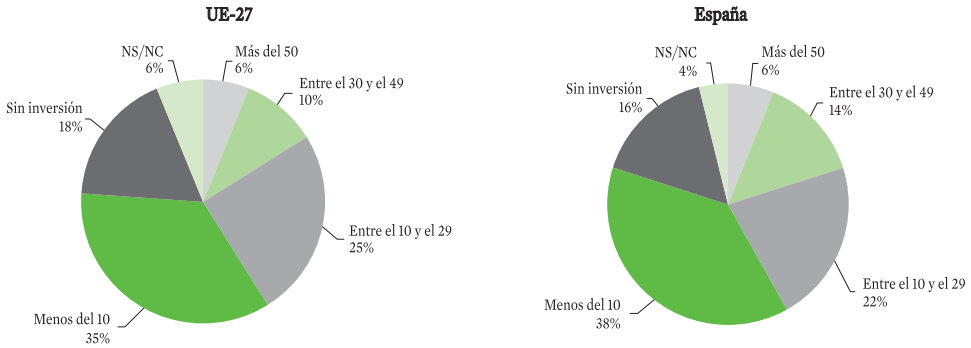
141. Comisión Europea, *Attitudes of European entrepreneurs towards eco-innovation. Analytical report* (Eurobarómetro FL315, publicado en marzo de 2011).

142. En Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)* [COM(2011) 899 final]. Adaptado de la Decisión núm. 1639/2006/CE, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad.

GRÁFICO III-40. ACTIVIDADES ECOINNOVADORAS EN EMPRESAS EUROPEAS

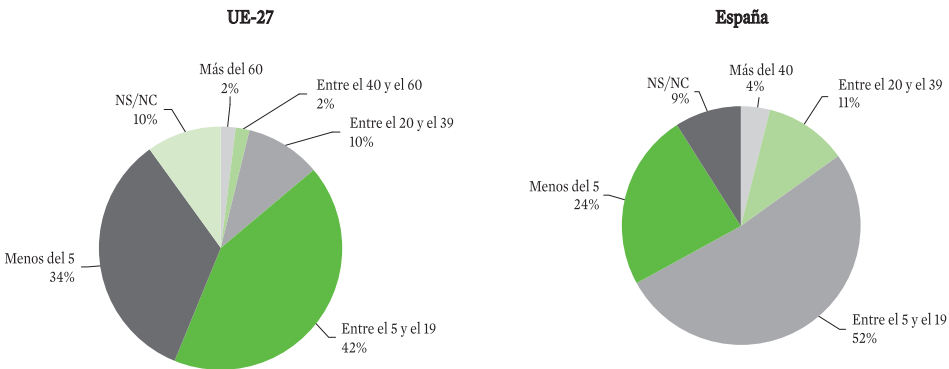
INVERSIÓN EN ECOINNOVACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

(En porcentaje sobre la inversión total)



RELEVANCIA DE LAS INNOVACIONES INCORPORADAS EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA DE RECURSOS EN LOS ÚLTIMOS 2 AÑOS

(En porcentaje de reducción de material utilizado por unidad de producto)



Fuente: Comisión Europea, *Attitudes of European entrepreneurs towards eco-innovation. Analytical report* (Eurobarómetro marzo 2011).

Efectos de la crisis en la situación medioambiental

En España, los avances medioambientales alcanzados desde diferentes sectores socioeconómicos durante los años de crecimiento económico, podrían enfrentarse a una delicada situación derivada de la actual crisis ante la necesidad de priorizar otros gastos.

Analizando este comportamiento en el ámbito del sector doméstico puede observarse un desacoplamiento relativo entre la renta bruta disponible y el consumo de algunos recursos, como agua y energía, durante los años de bonanza económica, lo que

ha repercutido en el descenso de emisiones de CO₂ o de generación de residuos sólidos urbanos. Sin embargo, esta ligera tendencia positiva detectada en un contexto de crecimiento económico y elevados niveles de consumo familiar, ha cambiado desde 2008, momento a partir del cual, y pese a la reducción del consumo, esas variables se han mantenido sin cambios.

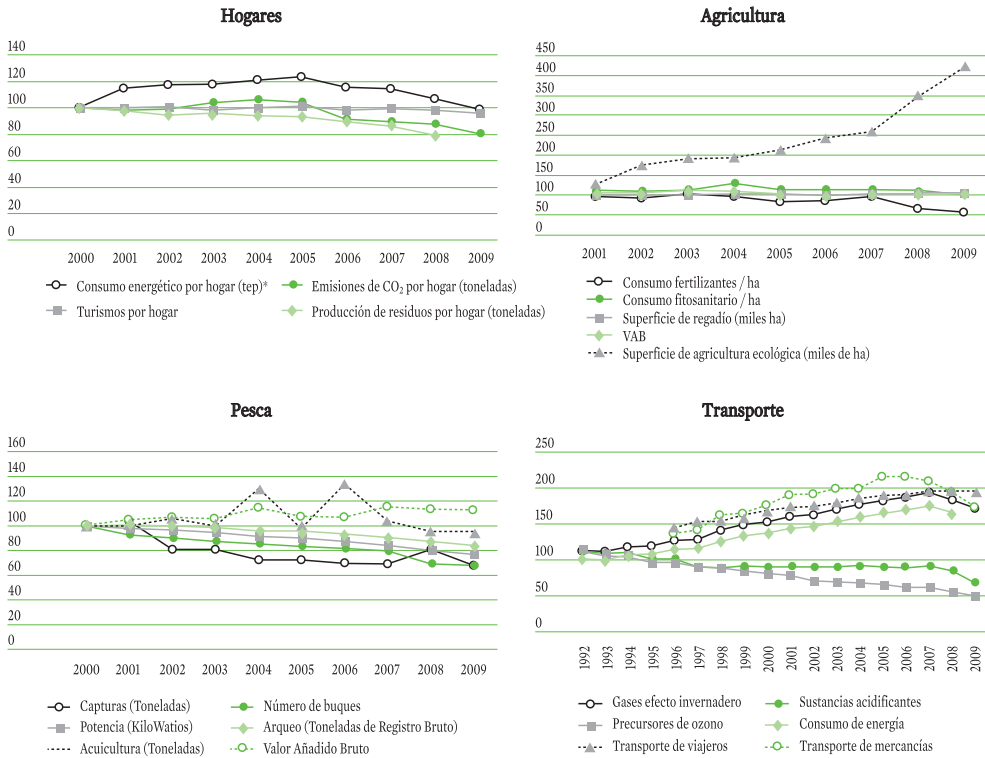
El sector agrícola español, por su parte, ha experimentado desde 2001 una reducción del uso de fertilizantes y productos fitosanitarios (lo que con relación al aumento del valor añadido bruto representa cierto desacoplamiento), aumentando significativamente la superficie dedicada a producción ecológica, si bien para poder hablar de tendencia sería necesario comprobar la evolución de estos parámetros en los próximos años. Por el lado contrario, hay que señalar un aumento de la superficie en regadío en ese mismo periodo.

En el sector pesquero, la coyuntura de los últimos años refleja un descenso en las capturas que parece responder a la reducción del número de buques, capacidad (en términos de toneladas) y potencia (en términos de kW) de la flota pesquera española. En todo caso, mientras las capturas y la producción acuicultora registraban retrocesos, el valor añadido bruto mantenía una tendencia creciente, lo que podría reflejar cierto progreso de la ecoeficiencia en el sector. Por otro lado, hay algunas iniciativas en marcha orientadas al ahorro y la eficiencia energética del sector¹⁴³. Y con relación a la pesca por encima de los límites biológicos de seguridad, actualmente está en marcha una revisión de la Política Pesquera Común Europea que entre otras cuestiones, abordará las relacionadas con la pesca sostenible (gráfico III-41).

Por último, el sector transporte viene manifestando desde 1992 una reducción de las emisiones de sustancias acidificantes y precursoras del ozono, y a partir de 2007 del consumo energético y los gases con efecto invernadero, si bien coincidiendo con la fuerte caída del transporte de mercancías, por lo que todavía no puede hablarse de una tendencia hacia patrones sostenibles. De hecho, en 2008 el 38,9 por 100 del consumo total de energía procedía de este sector frente al 37,4 por 100 registrado en 1990. Respecto a la intermodalidad, tampoco parece que esté mejorando en los últimos años, dado que en el caso del transporte de viajeros la proporción del transporte por carretera aumentó del 89,3 en 1990 al 90,46 por 100 en 2009, mientras en el caso de las mercancías, esta proporción aumentaba aún más en el mismo periodo, desde 74,75 de 1990 al 83,92 por 100 de 2009 (gráfico III-42).

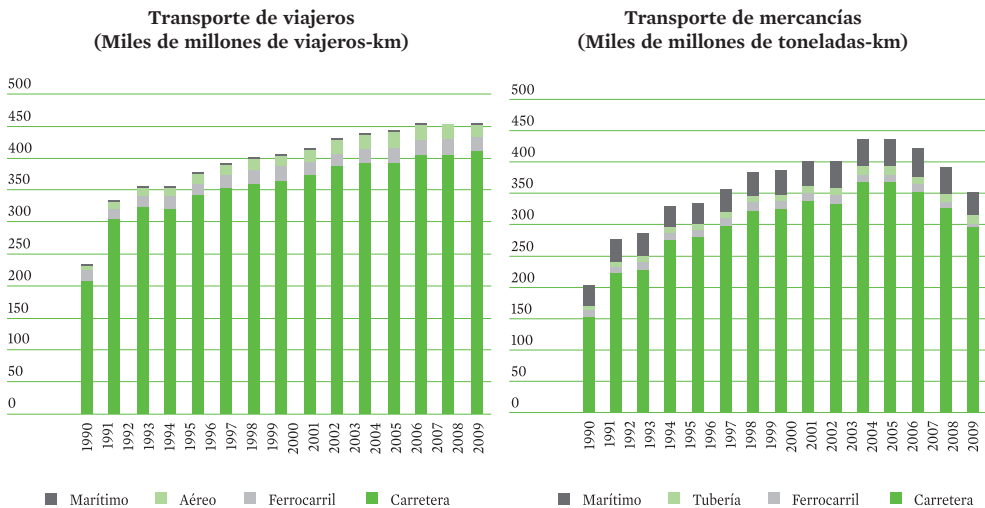
143. Proyecto Energía responsable para una pesca artesanal sostenible, Enerpesca, financiado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Proyecto Mejora de la eficiencia, la sostenibilidad y el beneficio de la flota pesquera de arrastre catalana, ESB Cataluña; Proyecto PSE Peixe Verde, hacia la búsqueda de mejoras energéticas para los barcos de pesca, cofinanciado por fondos FEDER, entre otros.

GRÁFICO III-41. INDICADORES DE ECOEFICIENCIA EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario Estadístico 2010*.

GRÁFICO III-42. INTERMODALIDAD DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA, 1990-2009



Fuente: Ministerio de Fomento, *Indicadores ambientales*.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

Desde el punto de vista de la calidad de vida, la naturaleza del consumo es en cierto sentido contradictoria; por una parte, la cantidad de bienes y servicios consumidos se considera un indicador de bienestar, pero por otra, un consumo irreflexivo y poco responsable con el entorno social y natural puede significar un alejamiento del modelo de desarrollo cada vez más reclamado desde ámbitos sociales e institucionales diversos. Por ello, las situaciones de crisis pueden servir hasta cierto punto para aproximar los criterios de cantidad y calidad, forzando la racionalización del gasto al establecerse nuevas prioridades de consumo en los hogares. Sin embargo, detrás de la reducción del consumo como agregado se encuentran situaciones de dificultad económica que derivan en privación de bienes necesarios y endeudamiento excesivo de familias que avocan a la exclusión.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Como se ha recordado en las últimas ediciones de esta Memoria, el consumo de los hogares es un elemento de la calidad de vida muy sensible a las condiciones económicas generales y a las expectativas sobre su evolución, lo que hace de las encuestas sobre el gasto familiar y sobre la confianza de los consumidores unos indicadores muy expresivos de la influencia de la crisis en la vida cotidiana de los ciudadanos. El año 2010, último sobre el que el INE ha publicado datos de la EPF, supuso una nueva profundización en la tendencia decreciente del gasto de las familias en España. Así, la tasa de variación de ese gasto alcanzó un valor del 3,6 por 100 negativo sobre el año anterior, que había dejado a su vez una tasa del 5 por 100, también de signo negativo. La comparación de este dato con los arrojados los años anteriores al surgimiento de la crisis económica proporciona una imagen clara del cambio que aquella ha supuesto en las economías familiares y en las pautas de consumo. Durante la década de los años 90 y en la mayor parte de la pasada, la tendencia fue siempre positiva, con excepciones muy puntuales, y en ocasiones se alcanzaron porcentajes elevados, como el 6 por 100 de 2004, en las tasas de variación interanual. El contraste de los datos del pasado reciente, caracterizado por un notable crecimiento económico en España, del cual el consumo era en buena medida responsable, con los de los últimos años, apuntan a un cambio de tendencia que se acompaña, además, de un aumento de la desigualdad social, reflejada también en las pautas de consumo.

Los últimos datos del Indicador de Confianza del Consumidor (ICC), publicados en marzo de 2012¹⁴⁴ no permiten hacer previsiones de mejora de esta situación; en febrero de 2012, con 58 puntos, había caído, tras una trayectoria anual de bajada, a

144. El ICC ha sido elaborado en España por el Instituto de Crédito Oficial entre los años 2004 y 2011. A partir de noviembre de 2011 lo elabora el Centro de Investigaciones Sociológicas con la misma metodología.

niveles similares a los del primer trimestre de 2009, momento de fuerte pesimismo de los ciudadanos. Por ello, es muy probable que los resultados de la EPF de 2011 no solo no muestren una situación mejor, sino que avalen las previsiones más negativas.

En 2010 las familias gastaron en consumo 376.000 millones de euros, un 3 por 100 menos que en 2009. Esta cifra global se explicaría, en parte, por el menor incremento del número de hogares en España en ese periodo (0,6 por 100, frente al 2 de 2009 y el 2,8 de 2008), pero sobre todo se explica por el descenso del consumo unitario. En efecto, cada hogar gastó 21.843 euros en adquirir productos y servicios en el mercado, lo que, como se ha dicho, supuso cerca de un 4 por 100 menos que en 2009, una cantidad de dinero mucho más baja que la que emplearon en el año 2006.

De acuerdo con los datos del último barómetro de 2011 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), los españoles afirman que la crisis económica les está afectando de manera importante (6,6 en una escala de 0 a 10). Por ello, reconocen que han modificado sus costumbres en casi todos los terrenos de la vida diaria donde intervienen pagos. El control del gasto en energía o suministros en la vivienda, el ocio en general, las vacaciones, y las prendas de vestir y calzado habrían sido los principales elementos de ahorro familiar (casi siete de cada diez entrevistados), aunque la alimentación y el transporte figuran también entre los ajustes económicos declarados en la encuesta (cuatro de cada diez), en la que, además, casi la cuarta parte de la muestra confiesa haber aplazado algún tratamiento médico o dental con el mismo fin. Estos datos son coherentes con la evolución del gasto de los hogares según el INE, que en los últimos años muestra un descenso continuo en casi todas las partidas (gráfico III-43).

GRÁFICO III-43. TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR, 2010



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

Así, exceptuando el capítulo de la educación, que en 2010 incrementó su gasto medio en los hogares, el resto de las partidas se ha ido acomodando a la nueva situación financiera de estos —y al pesimismo sobre las perspectivas económicas— reduciéndose año tras año la cantidad de dinero que las familias les dedican. Desde el comienzo de la crisis, los transportes, el equipamiento de las viviendas, la hostelería y los artículos de vestir se han convertido en los principales elementos de ajuste, lo que significa que las familias han optado por aplazar los grandes gastos, como los que suponen la compra de vehículos, muebles y grandes electrodomésticos, así como por reducir algunos de los más superfluos.

En lo concerniente a los transportes, que se ha convertido en uno de los resortes más frecuentes para la reducción del gasto, en 2008 y 2009 la compra de vehículos cayó de manera muy importante y no tanto la utilización de los vehículos propios. Sin embargo, en 2010 la subida del precio de los carburantes y las medidas de apoyo al sector del automóvil propiciaron que los españoles optaran más por reducir el uso del coche que por aplazar la compra de vehículos (el gasto en carburantes y lubricantes, incluido en el capítulo de vivienda y combustible ha descendido en más de un 5 por 100), que aún así no recuperaron los niveles de gasto de los años previos a la crisis.

Reducir el gasto o aplazar la compra y reparación de muebles, y evitar adquirir grandes electrodomésticos, es otra de las formas de ajustar la economía doméstica. En los tres últimos años las tasas de variación específicas de la partida que constituyen estos elementos han seguido un curso descendente, si bien la caída ha sido más moderada en el último ejercicio (cuadro III-8). Un papel no menos importante en el ajuste ha sido el desempeñado por la reducción del gasto en hoteles, cafés y restaurantes, que ha sido constante desde 2008, con una mayor caída del consumo en comidas y

CUADRO III-8. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR (Porcentajes sobre el año anterior)

	2007	2008	2009	2010
Alimentación	-0,4	-3,3	-5	-1,5
Alcohol, tabaco	-0,1	-1,4	-6,9	-8,5
Vestido	-0,3	-7,7	-8,6	-4,5
Vivienda y suministros	3,8	1,3	0,3	-2,1
Muebles, equipamiento hogar	-2,4	-10,5	-9,1	-5,7
Salud	6,1	6,5	-4,7	-2
Transportes	0	-10,4	-11,1	-5,6
Comunicaciones	6,5	4,1	-1	-2,3
Ocio, espectáculos y cultura	6,9	-1,9	-5,4	-2,2
Enseñanza	-0,1	-2,4	-7,1	6,4
Hoteles, cafés y restaurantes	2,6	-10	-8,4	-6,4
Otros bienes y servicios	-1,7	-4,3	-4,7	-7,3
Total	1,7	-3,9	-5,1	-3,6

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

bebidas fuera de la vivienda que en servicios de alojamiento. Por su parte, el capítulo del vestido y el calzado está constituyendo otro importante elemento de equilibrio de las cuentas familiares, siendo continua la disminución del gasto en esa partida, en favor, con toda probabilidad, de las marcas de bajo coste, muchas de las cuales no han dejado de aumentar sus beneficios pese a la mala situación económica.

También el gasto en bebidas alcohólicas y tabaco para su consumo en el domicilio se ha reducido de manera importante en 2010. La cantidad de 471 euros que los hogares españoles emplearon como promedio en adquirir esos productos fue un 8,5 inferior a la del año precedente. Pero aunque es cierto que el consumo de alcohol en la vivienda se ha ido moderando en los últimos años, el gasto en tabaco ha experimentado una considerable caída, que explica la mayor parte del descenso de la partida. La restricción del consumo de tabaco regulada en la Ley 28/2005 y, sobre todo, la subida del precio de los cigarrillos se encuentran detrás de este cambio de pauta, aunque los datos de la EPF según los cuales el gasto en la compra de presentaciones del producto más baratas habría aumentado en estos años, no permiten afirmar que se haya reducido significativamente la cantidad de tabaco consumida.

La partida de otros bienes y servicios, que aglutina productos muy heterogéneos, ha servido también para ajustar el gasto familiar. Con una variación del 7,3 por 100 negativo, ha sufrido uno de los mayores descensos de 2010. Los seguros ligados al transporte, los servicios y aparatos para el cuidado personal y la estética, así como los seguros de vivienda y los sanitarios son elementos que generan gastos de cierta importancia en los hogares, pero que en muchos casos pueden ser sustituidos por opciones más económicas o puede prescindirse de ellos. Así, citando solo algunos ejemplos, las familias redujeron la cantidad de dinero dedicada a servicios como abogados, notarios y servicios funerarios en un 16 por 100 entre 2009 y 2010 y en un 18 por 100 la compra de artículos de joyería y bisutería.

El resultado de los ajustes descritos es una ligera modificación de la estructura del consumo doméstico, que sin volver a adquirir los perfiles propios de una sociedad económicamente poco desarrollada, muestra claramente los esfuerzos de las familias para adaptarse a la adversidad. El año 2007 fue el último que registró un valor positivo de la tasa de variación del consumo (1,7 por 100 respecto a 2006); a partir de entonces el indicador ha seguido un camino de descenso continuado. En 2010 las familias gastaron como término medio 3.600 euros menos que antes del comienzo de la crisis, lo que constituye un verdadero hito en la trayectoria del consumo de las últimas décadas en España. Más de la cuarta parte de esa cantidad se restó del capítulo de los transportes, al que cada familia destinó casi mil euros menos que en 2007, renunciando tanto a la compra de vehículos como al uso de los mismos. La opción de ahorrar en hostelería supuso una disminución media de 600 euros anuales en restaurantes, cafeterías y hoteles, mientras que el relacionado con la compra de

Menos gasto y cambio de prioridades

CUADRO III-9. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2010
(Porcentajes de gasto en cada partida sobre el gasto total unitario y gasto en euros constantes)

Grupo de gasto	2006		2007		2008		2009		2010	
	%	Gasto medio por hogar	%	Gasto medio por hogar	%	Gasto medio por hogar	%	Gasto medio por hogar	%	Gasto medio por hogar
Alimentación	17,3	4.328	17,0	4.307	17,2	4.147	17,4	3.935	17,8	3.890
Alcohol, tabaco	2,2	561	2,2	561	2,3	553	2,3	514	2,2	471
Vestido	8,3	2.087	8,2	2.081	8,0	1.923	7,8	1.756	7,7	1.678
Vivienda y suministros	9,1	2.288	9,4	2.387	10,0	2.402	11,1	2.515	11,7	2.555
Muebles, equipamiento hogar	7,2	1.809	7,0	1.766	6,6	1.580	6,4	1.437	6,2	1.354
Salud	3,6	902	3,8	957	4,2	1.019	4,3	972	4,4	952
Transportes	17,9	4.498	17,7	4.500	16,7	4.027	15,8	3.581	15,5	3.379
Comunicaciones	3,5	866	3,6	920	4,0	958	4,2	948	4,2	925
Ocio, espectáculos y cultura	8,4	2.116	8,9	2.262	9,2	2.220	9,3	2.100	9,4	2.053
Enseñanza	1,1	276	1,1	276	1,1	270	1,1	247	1,2	266
Hoteles, cafés y restaurantes	11,7	2.924	11,9	3.013	11,2	2.703	10,9	2.466	10,6	2.309
Otros bienes y servicios	9,7	2.421	9,4	2.381	9,5	2.277	9,6	2.170	9,2	2.010
Total	100,0	25.075	100,0	25.410	100,0	24.080	100,0	22.640	100,0	21.843

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

artículos para el equipamiento de las viviendas se redujo en 500 euros. Por su parte, la alimentación y el vestido perdieron cada uno en torno a 400 euros anuales por familia.

En una posición distinta se encuentran las partidas de vivienda y suministros, cuyo gasto ha seguido aumentando y ganando peso en la estructura del consumo, y la relativa a las comunicaciones. En lo concerniente a la primera, aumentó de manera moderada el gasto medio en alquileres reales, probablemente como consecuencia del incremento de esa forma de tenencia. También el gasto en los servicios de alcantarillado y recogida de basuras, que no cuentan con opciones a precios más bajos en el mercado y que no están sujetos a elección. El gasto en electricidad ha crecido de manera no poco importante y no solo por la subida del precio del kW/h, sino también, y de manera principal, por el incremento del consumo unitario, lo que podría obedecer a la paulatina sustitución de otros combustibles, como el butano o el propano, por la electricidad como fuente de energía. En lo que respecta a las comunicaciones, los españoles les conceden cada vez más importancia y prefieren gastar menos en otros bienes y servicios. Así, a lo largo de la pasada década no dejó de aumentar la utilización de recursos para comprar aparatos y servicios de comunicación, fundamentalmente de telefonía móvil y servicios de Internet, lo que ha supuesto un aumento de la importancia relativa de las comunicaciones en la estructura del consumo.

La valoración social del tiempo de ocio se refleja en la forma en que los ciudadanos lo sitúan jerárquicamente en el contexto de la vida cotidiana a través del consumo. En este sentido es destacable la evolución de la partida de gasto de ocio, espectáculos y cultura, cuyo peso relativo ha ido elevándose a pesar de la situación de crisis económica. En efecto, el mantenimiento de la cantidad anual de dinero dedicada a esa partida ha supuesto, en un escenario de caída del gasto en casi todas las demás, una inevitable elevación de su importancia relativa. Y ello básicamente por el importante incremento del gasto en la compra de aparatos de televisión, que se ha duplicado desde el año 2006, pasando de 93 a 199 euros, ya que el desembolso en el resto de los elementos de este capítulo se ha reducido (libros, prensa, espectáculos, etc.).

En 2010 la mayoría de los hogares gastó menos dinero o mantuvo la misma pauta que en 2009, con la excepción de los que tienen las rentas más altas. De acuerdo con

El aumento de la desigualdad se refleja en el consumo de los hogares

los datos de la EPF, solo las familias que contaban con unos ingresos mensuales superiores a cinco mil euros incrementaron su gasto en consumo (7 por 100 de variación) mientras que las demás lo redujeron, sobre todo aquellas con menos recursos. Esta circunstancia se da además en un

contexto de descenso general de las rentas familiares, que ha supuesto un notable incremento del número de hogares con rentas bajas y un descenso no menos importante de la cantidad de familias con rentas altas, lo que se traduce en un empeoramiento del nivel de vida de la mayoría.

CUADRO III-10. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO SEGÚN INGRESOS DE LOS HOGARES, 2007-2010

Tramos de ingresos (euros)	2007		2008		2009		2010	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Hasta 499	8,1	5,7	8,5	-0,3	5,6	-15,5	-2,5	-5,7
De 500 a 999	1,3	7,9	-1,1	3,8	-2,5	-4,9	0,1	-2,6
De 1.000 a 1.499	0,8	6,1	-2,8	1	-3,6	-3,7	-3	-3,9
De 1.500 a 1.999	-2,3	0,9	-2,7	-0,5	-3,8	-3,4	1,7	2,7
De 2.000 a 2.499	-1	1,5	-6,3	-3,9	-4,2	-2,6	1,8	-0,2
De 2.500 a 2.999	0,1	1,4	-2,5	-0,2	-3,6	-0,5	-2,6	-1,8
De 3.000 a 4.999	1,5	2,7	-3,6	-1,6	-4,3	-2,1	-0,8	-0,6
5.000 o más	-6,8	-5,1	2,8	7,8	-7,2	-5,4	6,9	6,9
Total	4,7	5,6	-0,2	1	-4,7	-3,8	-2	-1,7

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

La cantidad de recursos disponibles para el consumo en una familia determina la forma en que dichos recursos se utilizan, porque la escasez obliga a establecer prioridades sobre la base de la supervivencia y la abundancia permite liberar más medios para cubrir gastos más superfluos. De acuerdo con esta lógica, los hogares con menos rentas despliegan comportamientos de consumo más parecidos al viejo modelo de economía poco desarrollada, con una importante proporción de dinero dedicada a la alimentación y a la vivienda y un bajo peso de los bienes y servicios relacionados con el ocio y la cultura. La correlación entre ingresos y estructura del consumo es tan clara que a medida que aquellos van siendo más altos, la estructura del gasto va adquiriendo perfiles más alejados de los mínimos de subsistencia. Así, en España, los que cuentan con menos de mil euros al mes dedican más de un 18 por 100 de su presupuesto a adquirir alimentos y más del 40 por 100 a pagar gastos de la vivienda, como alquileres, combustibles, y otros suministros, lo que suma la mitad de sus recursos. Por el contrario, los que tienen situaciones económicas más desahogadas comprometen una parte muy inferior (9 por 100 en alimentación y 26 por 100 en vivienda). Mobiliario, transportes y ocio son las otras partidas cuyo gasto discrimina de forma nítida por niveles de ingresos, siendo superior en los tramos más elevados. La salud y las comunicaciones tienen, en cambio, un peso muy similar en todos los niveles de ingresos.

A lo largo de los años de crisis económica las diferencias entre los modelos de consumo asociados a los ingresos parecen haberse incrementado siquiera levemente, lo que, unido a la mayor contención del consumo en los hogares con menos rentas, permite hablar de un avance de la desigualdad desde el punto de vista de esta dimensión de la calidad de vida. A juzgar por los últimos datos del ICC no parece que esta situación vaya a cambiar a corto plazo. No en vano, los indicadores desagregados de ese índice, cuyo valor sintético, como se ha visto, se ha ido deteriorando a lo largo de 2011 hasta situarse en la posición más baja de los últimos años, muestran algunos resultados

más pesimistas en los tramos bajos de ingresos. Por ejemplo, la frecuencia de adquisición de bienes duraderos en los últimos seis meses es muy inferior en los niveles bajos. En el mismo sentido, la percepción sobre las posibilidades de consumo y ahorro de la familia en los próximos seis meses es más pesimista en los hogares con menos recursos.

4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Desde la perspectiva de la protección de los consumidores y usuarios, el año 2011 ha dejado pendientes varias líneas de avance. La reforma de la Ley Concursal, que había creado expectativas en torno a la inclusión de mecanismos específicos para el tratamiento de los casos de sobreendeudamiento familiar, finalmente no recogió novedades en ese sentido, limitándose a posponer la redacción de una ley específica de sobreendeudamiento de los consumidores. Por otra parte, no se llegó a aprobar la Ley de Servicios de atención al cliente, que fue objeto de dictamen por parte del CES¹⁴⁵ y que debe suponer una mejora de las condiciones en las que los consumidores y usuarios realizan consultas y operaciones no presenciales.

Por último, una nueva crisis de confianza de los consumidores, con importantes consecuencias económicas para España¹⁴⁶, puso de relieve la necesidad de mejorar el sistema de comunicación de riesgos para la salud derivados del consumo alimentario. La proliferación de casos de infección bacteriana (*e-coli*) en varios países de Europa y especialmente en Alemania, puso en funcionamiento la red de alerta alimentaria en la Unión Europea. La aplicación del principio de precaución, que no debe dejar de considerarse un importante logro para los consumidores, en tanto que frena los posibles avances de riesgos para la salud, tuvo como consecuencia la paralización injustificada de la producción española de hortalizas, cuyo consumo se redujo de forma drástica hasta que se desmintió su implicación en la infección colectiva.

Uno de los problemas que más han preocupado durante el año 2011 ha sido el sobreendeudamiento de los consumidores, que en el actual contexto de crisis ha aumentado considerablemente. El crédito ha permitido sin duda mejorar la calidad de vida procurando incluso el acceso a bienes y servicios esenciales a los que muchas familias no tendrían acceso o que tendrían que posponer largamente, como la vivienda o el medio de transporte. Sin embargo, el cambio de las circunstancias económicas generales unido a ciertas condiciones de las propias familias, puede llegar a generar situaciones de exceso de deuda, en las que aquellas se ven en la imposibilidad de pagar el conjunto de sus deudas de

Los consumidores ante el procedimiento concursal

145. Dictamen CES 8/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios.

146. Véase capítulo I, *Sectores productivos, sector primario*.

forma duradera o expuestas a la amenaza de no poder hacerles frente en el momento en que sean exigibles. En este sentido, el sobreendeudamiento alude a las situaciones en las cuales el patrimonio del consumidor resulta claramente insuficiente, desde el punto de vista financiero, para hacer frente al pago íntegro y puntual de sus deudas originadas por gastos corrientes o por excesiva utilización del crédito.

Entre las causas del sobreendeudamiento se encuentran el desempleo y el deterioro de las condiciones laborales, los cambios en la composición de las familias (muerte de un cónyuge, divorcio, entre otras), la quiebra de pequeños negocios familiares, los incentivos excesivos al consumo, el aumento de los tipos de interés, el recurso excesivo a las tarjetas de crédito, la utilización de créditos para rembolsar otros créditos, la acción agresiva de algunas entidades de crédito frente a colectivos vulnerables, como los de las personas con discapacidad o socialmente aisladas. Entre estos factores, los relacionados con la situación económica han cobrado un notable relieve en la actualidad debido principalmente a las altas tasas de desempleo, pero también al incremento de la presión fiscal y la bajada de los intereses de las inversiones.

Para paliar un problema que en muchas ocasiones adquiere perfiles dramáticos en las familias, en España se ha optado hasta ahora por aplicar la Ley Concursal¹⁴⁷, 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.

Según la Estadística del procedimiento concursal, el número de deudores concursados ascendía en 2011 a 6.755, un 13 por 100 más que en el año anterior. De ellos 934 se identificaban como personas físicas sin actividad empresarial, es decir, consumidores particulares. Desde 2004, año en el que entró en vigor la Ley Concursal el número de familias que se han acogido a esta fórmula de resolución ha ido en aumento, alcanzándose en 2009 la cifra más abultada hasta ahora, con un número total de 1.022 casos.

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 Ley¹⁴⁸, que supuso una buena oportunidad

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

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

CUADRO III-11. DEUDORES CONCURSADOS POR NATURALEZA JURÍDICA, 2011

Comunidades autónomas	Total	Personas físicas sin actividad empresarial		Empresas personas físicas	S.A.	S.R.L	Otras
Andalucía	784	149	40	95	490	10	
Aragón	193	18	3	31	137	4	
Asturias	80	16	4	16	44	0	
Baleares	295	52	18	32	190	3	
Canarias	192	26	2	20	141	3	
Cantabria	60	2	2	6	45	5	
Castilla y León	278	34	13	38	182	11	
Castilla-La Mancha	239	41	13	34	142	9	
Cataluña	1.507	200	55	265	958	29	
Comunidad Valenciana	995	125	18	120	716	16	
Extremadura	85	9	2	12	59	3	
Galicia	412	44	12	44	304	8	
Madrid	849	120	26	169	516	18	
Murcia	233	63	13	19	130	8	
Navarra	88	7	0	16	64	1	
País Vasco	418	21	11	90	287	9	
La Rioja	42	5	0	3	32	2	
Ceuta	1	0	0	0	1	0	
Melilla	4	2	1	0	1	0	
Total	6.755	934	233	1.010	4.439	139	

Fuente: INE, *Estadística del procedimiento concursal*, 2012.

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.

5. Protección social e inclusión social

El debate sobre la situación y el futuro de la protección social en la Unión Europea no ha dejado de estar presente en un año como 2011, marcado por el claro protagonismo de los indicadores macroeconómicos y su evolución en el contexto de la crisis. Mientras tanto, por una parte, los mecanismos institucionales de coordinación en protección social e inclusión social seguían discurriendo cada vez más en paralelo a la Estrategia 2020, al tiempo que en diversos países —entre los que se cuenta España— se llevaban a cabo ambiciosas reformas en este ámbito. Por otra, en algunos entornos se llegaba a poner en cuestión las posibilidades de supervivencia del modelo social

europeo, al menos con su alcance y configuración actual, como requisito de superación de la propia crisis. Cabe recordar que, a diferencia de otros sistemas, ese modelo europeo se distingue por la coexistencia de una economía de mercado y unos sistemas públicos de protección social que se han apoyado mutuamente durante ciclos económicos de distinto signo.

La relación entre la crisis económica y la protección social se estrecha, teniendo en cuenta la intensidad de la crisis financiera internacional, su distinta incidencia por países dentro de la Unión Europea y el hecho de que algunos instrumentos de la protección social figuren entre los objetos preferentes de las reformas estructurales que se señalan como necesarias para remontar la situación económica actual, especialmente en los países con más dificultades, para los que, a su vez, la necesidad de superar su situación económica y de empleo en un plazo no muy lejano es imprescindible para seguir manteniendo los fundamentos de las estructuras del bienestar.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que, más allá del papel de estabilizador automático de la economía de algunos instrumentos de los sistemas de la protección social, estos actúan como elemento de sujeción de componentes básicos para la cohesión social y para la propia recuperación, evitando costes irreparables que una sociedad desarrollada no debe permitirse. Por mencionar solo algunos de ellos, para afrontar la recuperación en condiciones adecuadas hace falta una población cuyo paso por la situación de desempleo no haya supuesto un retroceso irreversible en condiciones de vida y empleabilidad; un tránsito a la longevidad con el mayor nivel de salud y autonomía posibles; una infancia alejada de la pobreza en el hogar, experiencia cuyo carácter anticipatorio de fracaso escolar, problemas de salud y mala inserción laboral está demostrada.

En consecuencia, es obvio que no se trata de derrumbar los cimientos de un Estado social que ha tardado más de un siglo en construirse y que, en el caso de algunos países como España, no había llegado todavía a completar su expansión al nivel medio de la Unión Europea. Pero sí resulta obligado revisar en profundidad el funcionamiento de los principales mecanismos de la protección social— al igual que los de las políticas sociales, en su conjunto— en términos de equidad, eficiencia, calidad y coherencia entre los distintos ámbitos.

5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

El panorama de la protección social en la Unión Europea sigue distando mucho de ser homogéneo, en coherencia con la diversidad de sistemas que arroja el amplio concepto del “modelo social europeo”. Los datos comparados más recientes de Eurostat se remontan a 2009, un año que permite ya observar claramente los efectos de la crisis. Una primera aproximación al esfuerzo en protección social medido en términos de gasto equivalente por habitante en ese año permite observar que, paradójicamente, los países que están siendo sometidos a un mayor esfuerzo de ajuste como respuesta al

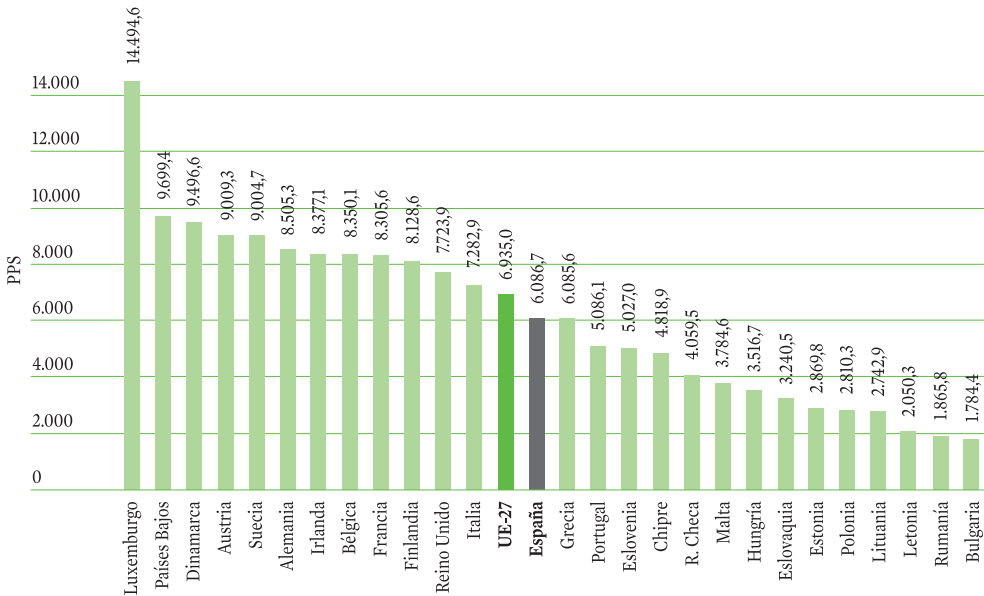
problema de la deuda y las exigencias de estabilidad presupuestaria, entre los que se encuentra España, no se caracterizaban precisamente por la magnitud de su gasto social en términos relativos (gráfico III-44).

En cuanto a su evolución con respecto a años anteriores, la comparación del gasto en protección social en términos de PIB en el año 2009 arrojaría para este año el mayor salto interanual de aumento del esfuerzo en protección social desde que se dispone de esta serie de datos de Eurostat. Así, el gasto social en la UE-27 habría pasado del 26,7 por 100 al 29,5 por 100 y en la Unión Económica y Monetaria (UEM) del 27,5 por 100 al 30,2 por 100. En nuestro país, habría pasado de representar el 22,1 por 100 del PIB en 2008 al 25 por 100 del PIB en 2009. Hay que tener en cuenta que ello se produjo en paralelo al abrupto descenso registrado por el PIB en 2009 (nada menos que del 3,7 por 100 en España) (gráfico III-45).

Considerando el gasto ajustado por población y por unidades de poder adquisitivo (PPS), se aprecia también un considerable aumento en su conjunto en 2009. En cuanto a España, se observa cómo venía mostrando ya en los últimos años un importante aumento del gasto en protección social que, al haber discurrido simultáneamente al también experimentado por la mayoría de los países de la Unión Europea, siguió manteniendo una distancia considerable con la media europea (gráfico III-46) y ello,

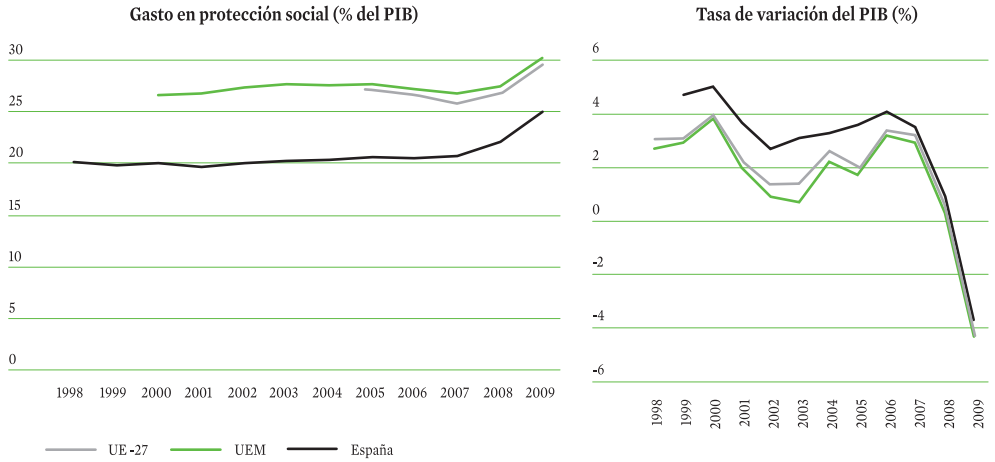
GRÁFICO III-44. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LA UE-27, 2009

(En PPS: unidades de poder adquisitivo)



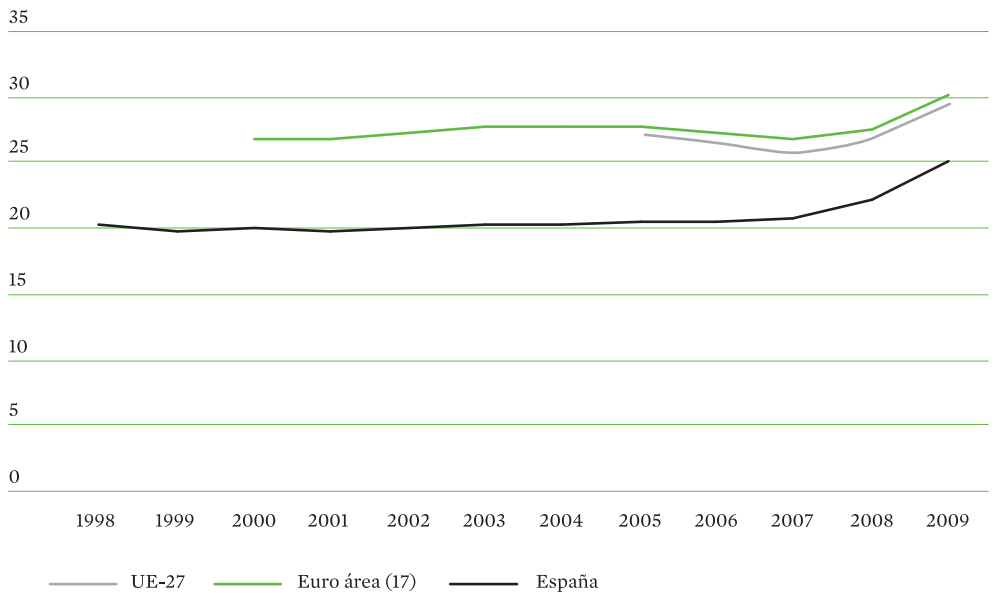
Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

GRÁFICO III-45. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN PORCENTAJE DEL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB, 1998-2009
(En porcentaje)



Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

GRÁFICO III-46. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE, 1998-2009
(En PPS: unidades de poder adquisitivo)



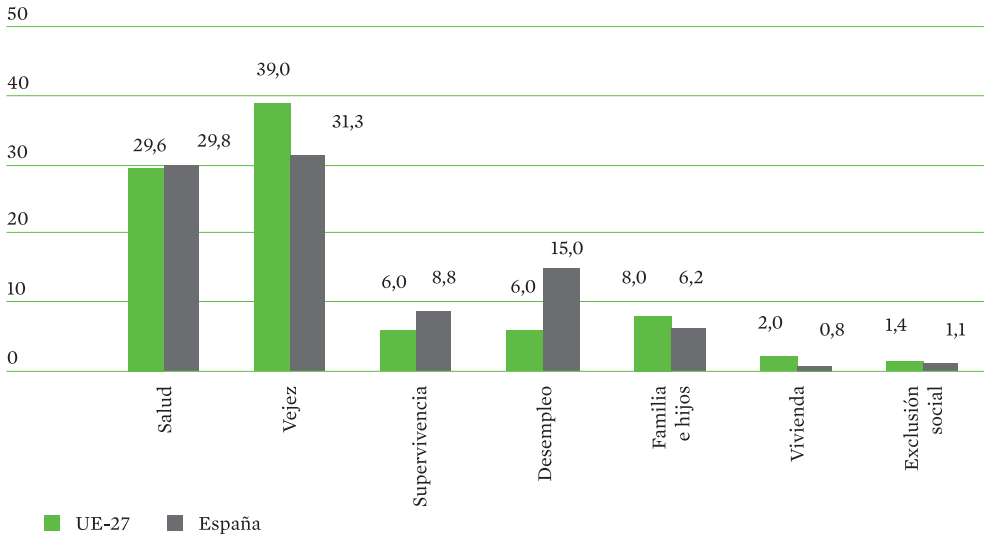
Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

pese al incremento en 2009 de una de sus partidas tradicionalmente más abultadas en términos comparados, el desempleo, como se verá más adelante.

En términos reales, según la metodología de Eurostat (ESSPROS), el gasto en prestaciones sociales en España alcanzó en 2009 los 198.159,7 millones de euros a precios constantes, lo que supuso un incremento del 9,6 por 100 con respecto al año anterior, superior al registrado en la media de la UE-27 (6,9 por 100) y de la UEM (6,6 por 100). Dentro de la Unión Europea, Suecia (-6,4 por 100) y el Reino Unido (-4,5 por 100) redujeron el gasto en prestaciones sociales, mientras que Irlanda fue el país en el que más aumentó (18,3 por 100), seguido por Portugal (11,1 por 100). Otros países como Alemania (7,4 por 100), Francia (5,3 por 100) o Italia (4,3 por 100) siguieron también incrementando su gasto en prestaciones sociales, aunque los antecedentes, los distintos sistemas de protección social y la diferente incidencia de la crisis determinan que el origen del aumento del gasto varíe según los casos.

Concretamente en el caso de España, el 50,3 por 100 del aumento del gasto en prestaciones sociales en 2009 obedeció al incremento del gasto en la función desempleo, reflejando el enorme impacto de la crisis en el empleo ya en aquel año. Ello se tradujo en una agudización de la preponderancia de la función desempleo en el total del gasto en protección social, contemplado según sus distintas funciones, de modo que todas las demás pesaban menos en el conjunto del gasto que en la media de la Unión Europea, a excepción de la de supervivencia (viudedad y orfandad) y la sanitaria (que se encontraba prácticamente a la par) (gráfico III-47).

GRÁFICO III-47. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, 2009
(En porcentaje de cada función sobre el total del gasto)

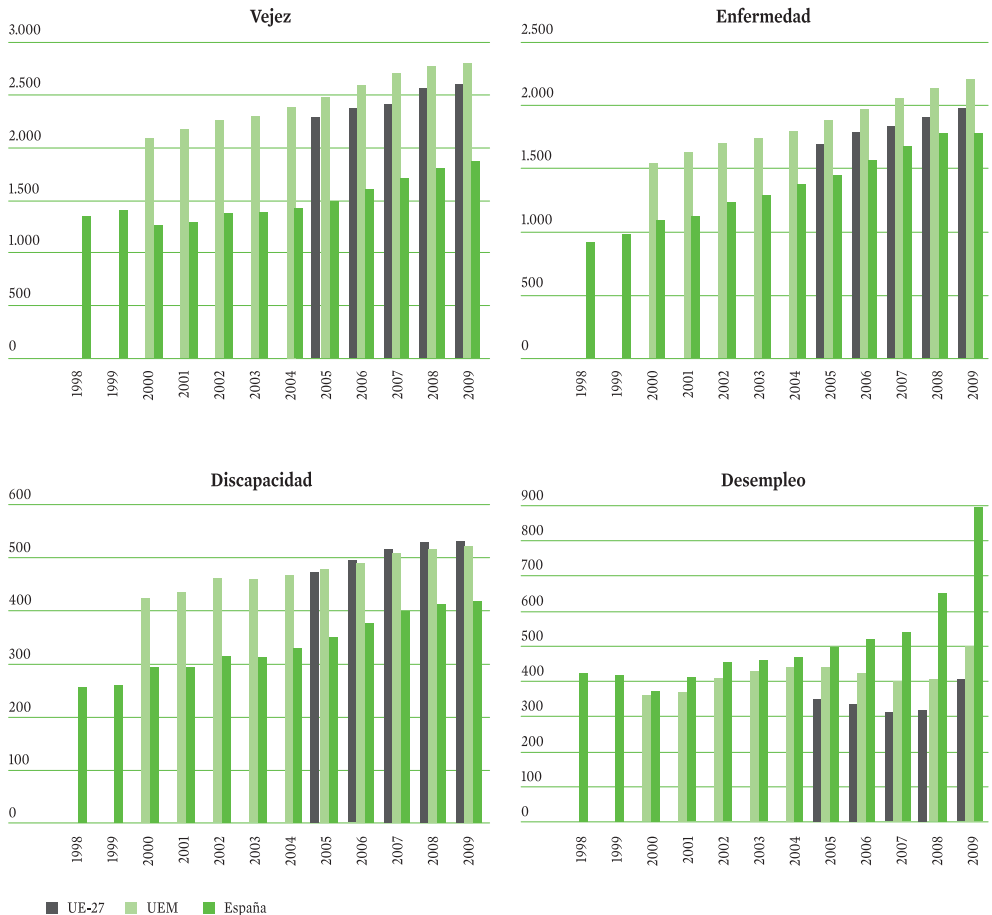


Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

La consideración de la evolución de cada una de estas funciones por separado corrobora la importancia de las pensiones y las prestaciones por desempleo como principales partidas del gasto en protección social. Mientras en España, en términos comparados, el gasto en la función vejez (jubilación y atención a la dependencia) y supervivencia arrojaban incrementos muy contenidos, en línea e incluso menores que los registrados en la media de la Unión Europea, las prestaciones por desempleo mostraron en 2009 un gran incremento en términos de gasto, en consonancia con el aumento del número de personas desempleadas en España (gráfico III-48).

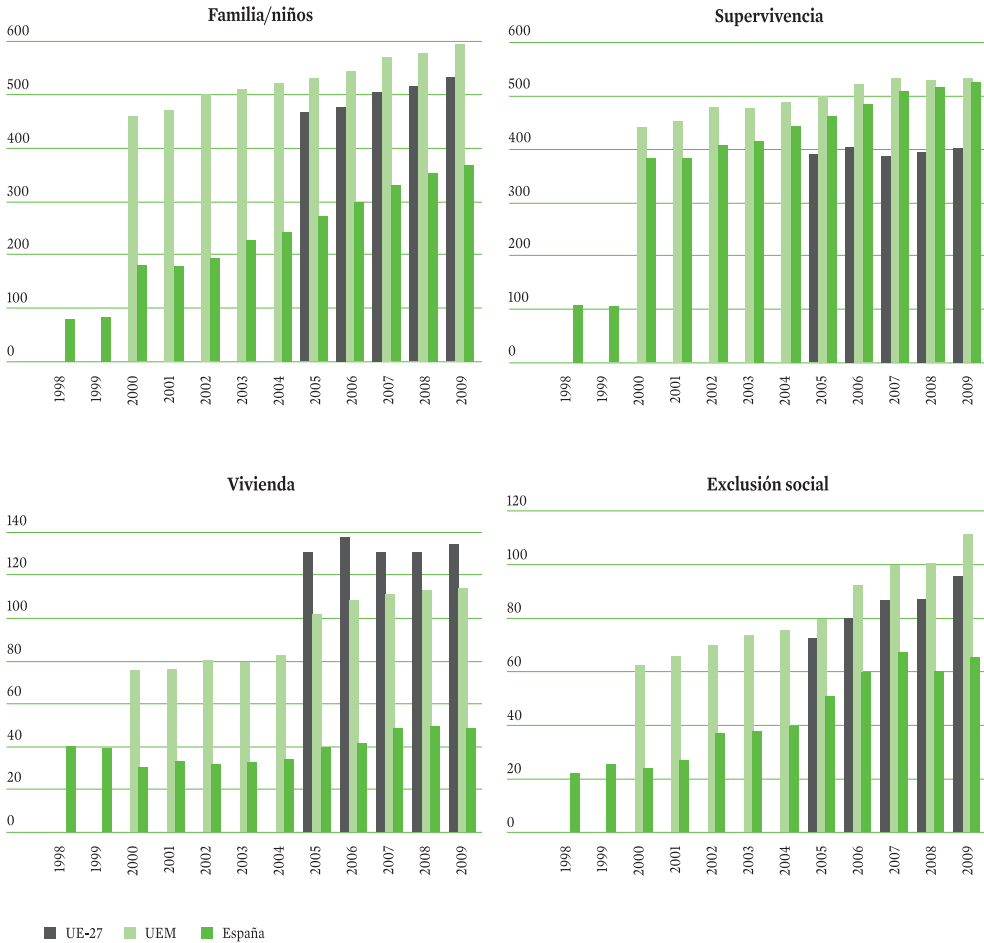
Las prestaciones familiares aceleraron sensiblemente su ritmo de crecimiento, aunque mantienen todavía una notable distancia con la media europea. También aumentó

GRÁFICO III-48. EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (PPS por habitante)



Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

GRÁFICO III-48. EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (Continuación)
(PPS por habitante)



Fuente: Eurostat, ESSPROS (Sistema Integrado de Cuentas de la Protección social), 2012.

el comparativamente bajo gasto en políticas de inclusión social (partida dominada por las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que en 2009 también aumentaron en beneficiarios como consecuencia de la crisis). Especialmente llamativa es la distancia que se mantenía en 2009 en el gasto por persona en la función vivienda social, cuyo ligero crecimiento en los dos años anteriores prácticamente se estancó (gráfico III-48).

Respecto a la financiación del conjunto de la protección social, en la mayoría de los países de la Unión Europea, continúan siendo las cotizaciones sociales la principal fuente de ingresos, seguidas de las aportaciones del Estado. En España, en comparación con la media de la UE-27 y de la de los países de la Unión Monetaria, el acusado

Fuentes de financiación

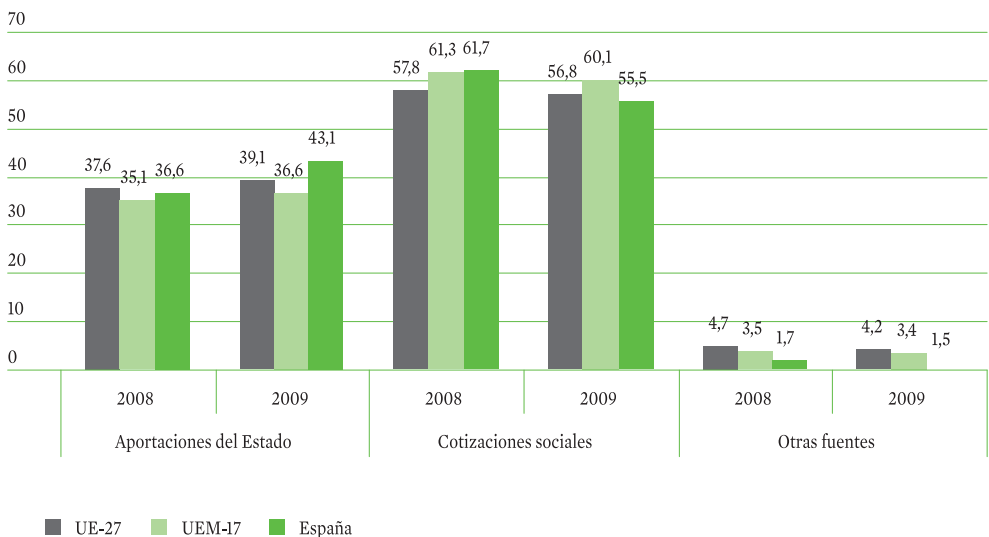
descenso del volumen de ocupados en 2009 se tradujo en una notoria pérdida de peso de las cotizaciones sociales en el conjunto de los ingresos con los que se financia la protección social, mientras aumentaba el significado de las aportaciones del Estado y disminuía ligeramente el ya exiguo porcentaje que representan las otras fuentes de financiación (gráfico III-49).

En términos de PIB, en 2009, las aportaciones de los empleadores a la financiación de la protección social en su conjunto representaban en la UE-27, en media, el 11,1 por 100 y en España el 11,3 por 100 del PIB. Las cotizaciones de las personas protegidas significaban un 6,3 por 100 del PIB en la Unión Europea y el 3,1 por 100 en España. Mientras tanto, las aportaciones públicas equivalían al 11,8 por 100 del PIB en la UE-27 y el 11,2 por 100 del PIB en España. En términos reales, el total de ingresos ascendió a 274.213,98 millones de euros constantes, un aumento del 9 por 100 sobre 2008, que obedeció al incremento de las aportaciones del Estado.

Como se ha visto, las pensiones de jubilación constituyen la principal partida de gasto y la que refleja un ritmo de aumento más constante, manteniéndose España todavía a una notable distancia de la media de gasto de la Unión Europea. El debate sobre el futuro de las pensiones, su modernización, adaptación y sostenibilidad era preexistente y, por tanto, tiene vida propia al margen de la desfavorable coyuntura económica. Sin embargo, especialmente en los países con mayores problemas financieros, el sistema de pensiones se está viendo sometido a presiones adicionales que

*Envejecimiento
y pensiones*

GRÁFICO III-49. FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA. DISTRIBUCIÓN POR FUENTES DE INGRESOS, 2008 Y 2009
(En porcentaje sobre el total de ingresos)



han coincidido con reformas estructurales de gran calado, a las que han sucedido algunas modificaciones normativas de no poca entidad para contribuir a los objetivos del Plan de Estabilidad.

En el ámbito del proceso de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, durante 2011 se han producido iniciativas importantes, además de la propia reflexión sobre las mejoras a introducir en el marco del método abierto de coordinación (MAC), para dotarlo de mayor sinergia con la Estrategia 2020, mejorando su proyección e impacto y conectando la aprobación de los informes nacionales de protección social e inclusión social —que se pretenden mucho más concisos— con la de los PNR¹⁴⁹.

Además, se ha proseguido avanzando en la dirección marcada por el Libro Verde que la Comisión aprobó en 2010, con el fin de abrir un debate europeo sobre los principales retos a que se enfrentan los sistemas de pensiones y la manera en que la Unión Europea puede ayudar, sin cuestionar las competencias de los países en esta materia¹⁵⁰. Los trabajos derivados de esta consulta dieron lugar al denominado Libro Blanco sobre pensiones de la Comisión¹⁵¹, que vio la luz ya entrado el año 2012. El Libro Blanco parte de la constatación de la inminencia del problema de la conjunción en el tiempo del aumento de la población que llega a la edad de jubilación (los primeros *baby boomers* ya lo están haciendo) y el descenso de la población europea en edad de trabajar: los mayores de sesenta años aumentan cada año en torno a los dos millones de personas. El informe advierte de las consecuencias económicas y presupuestarias del aumento de la longevidad, del incremento del número de jubilados así como del agravamiento que sobre estas perspectivas supone la actual crisis financiera y económica. Aunque las recomendaciones generales son comunes para todos los países, difieren notablemente las situaciones de partida de cada uno de ellos, tanto considerando el gasto en pensiones como su normativa reguladora, las prácticas de retiro o el impacto del cambio demográfico (cuadro III-12).

A la adaptación al cambio demográfico, el Libro Blanco añade la necesidad de reforma de los sistemas de pensiones para mejorar las perspectivas de crecimiento de Europa, así como la urgencia de llevarlas a cabo en algunos países, como parte de las medidas destinadas a restablecer la confianza en las finanzas públicas. Así, según la Comisión europea, dado el nivel de integración de las economías y sociedades de los Estados miembros, el éxito de las reformas de jubilación en los Estados miembros es un importante factor determinante para el buen funcionamiento de la UEM y afectará a la capacidad de la Unión Europea para lograr dos de los cinco objetivos de la

149. Dictamen del Comité de Protección social, *Un nuevo impulso al MAC en el ámbito social en el contexto de la Estrategia Europa 2020*, refrendado por el Consejo Europeo el 23 de mayo de 2011.

150. Libro Verde, *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, 7.7.2010, COM (2010) 365 final. Véase también Memoria CES 2010, pág. 622 y ss.

151. Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

CUADRO III-12. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PENSIONES Y PRINCIPALES INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO

Países	Gasto total en protec. social (€/hab.) ^a	Gasto pensiones (€/hab.) ^a	Tasa de sustitución de las pensiones (2006) ^b	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2010) ^c	Edad media de retirada del mercado laboral ^d	% pensionistas en riesgo de pobreza ^e	Esperanza de vida a los 65 años (2010) ^f	Tasa de dependencia de (mayores de 64 años) ^g	
								2011	2040
UE-27	6.208,6	2.326,1		53	61,4	15,9	19,6	25,9	45,4
UE-15	7.525,7	2.793,4		53	61,6	16,1	15,4	27,7	-
Bélgica	8.057,8	2.501,5	70	46	-	19,4	17,4	26,0	42,3
Bulgaria	534,0	241,8		43	-	32,2	18,4	25,9	43,6
Rep. Checa	2.294,5	932,0		54	60,5	6,8	19,5	22,2	42,7
Dinamarca	11.545,2	4.171,3	71	44	62,3	17,7	19,5	25,7	42,7
Alemania	8.100,6	2.572,8	63	49	62,2	14,1	17,3	31,2	54,7
Estonia	1.378,1	570,7		55	62,6	15,1	19,7	25,2	39,0
Irlanda	8.091,7	1.616,1	82	47	-	10,6	19,5	17,4	30,6
Grecia	4.608,0	1.860,5	115	42	61,5	21,3	20,8	29,0	48,3
España	4.411,8	1.350,4	95	53	62,3	21,7	21,4	25,2	46,4
Francia	8.312,6	3.118,0	79	67	60,0	9,7	21,4	25,9	44,0
Italia	6.101,5	2.953,6	89	53	60,1	16,6	20,4	30,9	54,1
Chipre	3.490,9	1.320,3		35	62,8	45,2	19,5	18,6	30,8
Letonia	785,9	350,7		46	-	18,8	16,3	25,2	42,8
Lituania	1.286,2	506,8		60	-	10,2	16,4	24,1	40,7
Luxemburgo	14.465,7	3.877,5	98	68	-	5,9	19,6	20,3	36,3
Hungría	1.340,1	521,0		60	59,3	4,1	16,5	24,4	40,1
Malta	2.324,6	985,5		46	60,3	18,8	19,9	22,4	41,7
Países Bajos	9.198,9	3.039,9	92	47	63,5	5,9	19,5	23,3	46,8

CUADRO III-12. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PENSIONES Y PRINCIPALES INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO (Continuación)

Países	Gasto total en protecc. social (€/hab.) ^a	Gasto pensiones (€/hab.) ^a	Tasa de sustitución de las pensiones (2006) ^b	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2010) ^c	Edad media de retirada del mercado laboral ^d	% pensionistas en riesgo de pobreza ^e	Esperanza de vida a los 65 años (2010) ^f	Tasa de dependencia de (mayores de 64 años) ^g	
								2011	2040
Austria	8.637,2	3.552,1	84	64	-	15,2	19,8	26,0	46,0
Polonia	1.278,1	636,9		57	-	14,2	17,6	19,0	41,3
Portugal	3.487,4	1.443,3	91	53	-	21,0	19,0	27,2	44,6
Rumania	331,8	155,4		65	-	16,7	15,8	21,4	40,8
Eslovenia	2.931,3	1.114,1		45	-	20,2	19,2	23,9	49,4
Eslovaquia	1.525,5	545,4		61	58,8	7,7	16,3	17,1	40,0
Finlandia	8.561,3	2.937,0	69	50	61,7	18,3	19,7	26,5	45,1
Suecia	8.705,0	3.438,7	67	60	64,3	15,5	19,8	28,4	40,8
Reino Unido	6.082,3	2.500,5	75	48	63,0	21,4	19,7	25,2	36,9

a: euros constantes a 2000. Datos de 2009.

b: tasa de sustitución: relación entre los importes netos percibidos por pensión y los correspondientes al último salario.

c: tasa agregada de reemplazo: la ratio de la mediana de las pensiones brutas del periodo de edad comprendido entre los 65-74 años en relación con la mediana de los ingresos brutos de los trabajadores de 50-59 años, excluyendo otros beneficios sociales. Datos de 2009, actualizados en marzo de 2011.

d: calculada por la probabilidad de retirada del mercado laboral. Datos de 2009.

e: situación de riesgo de pobreza: proporción de personas con un ingreso disponible equivalente por debajo del umbral de riesgo de pobreza, establecido en el 60% de la mediana nacional de ingresos, después de las transferencias sociales. Datos de 2010.

f: años de esperanza de vida a los 65. Datos de 2010, salvo Italia, Chipre y Rumania (2009).

g: tasa de dependencia mayores de 64 años: relación entre el total de mayores de 64 años y el total de personas potencialmente activas (en edades comprendidas entre los 15 y los 64 años). Datos de 2011, excepto UE-27, UE-15, Bélgica, Chipre y Rumania (2010).

Fuente: Comisión Europea, Eurostat, *Indicadores del MAC en pensiones (Overarching Indicators)*, abril 2012.

Estrategia Europa 2020: aumentar la tasa de empleo hasta el 75 por 100 y reducir el número de personas en riesgo de pobreza en al menos veinte millones.

El Libro Blanco establece una agenda destinada a lograr que las pensiones sean adecuadas y sostenibles a largo plazo y propone orientaciones e iniciativas políticas a largo plazo a nivel europeo, a través de las que la Unión Europea pueda ayudar a los responsables nacionales de la formulación de políticas en sus esfuerzos por abordar las necesidades en materia de reformas (recuadro III-15). En cuanto a las recomendaciones específicas por países, a diferencia de las dirigidas a otros Estados miembros que todavía no han emprendido reformas tan intensas como la española y que son destinatarios de recomendaciones más incisivas, el informe se limita a subrayar la necesidad de la implementación de la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2011, haciendo especial hincapié en la importancia de reforzar la participación laboral de los trabajadores de más edad, concediendo especial importancia, a este respecto, a la Estrategia Global de Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad, 2012-2014, como complemento esencial de la reforma del sistema de pensiones aprobada en 2011.

RECUADRO III-15. LIBRO BLANCO. AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES

(Objetivos planteados por la Comisión e iniciativas de la Unión Europea en apoyo de los esfuerzos de los Estados miembros)

- 1. Garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones**
- 2. Mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación**
- 3. Aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad**

Equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el de jubilación: vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida; restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada; favorecer la prolongación de la vida laboral y acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones. Iniciativas: seguimiento y fomento de las reformas de las pensiones y los mercados de trabajo; ayuda financiera a través del programa PROGRESS y el futuro Programa para el cambio y la innovación sociales; difusión de buenas prácticas para reducir las diferencias de género y fomento de la prolongación de la vida laboral. Para este último fin, en el contexto del diálogo social, la Comisión pedirá a los interlocutores sociales que desarrollen métodos para adaptar los lugares de trabajo y las prácticas en los mercados laborales; animará a los Estados a usar el Fondo Social Europeo para apoyar el envejecimiento activo y saludable, incluida la conciliación de la vida laboral y familiar; consultará con los interlocutores sociales de qué manera podrían revisarse las edades de jubilación obligatoria no justificadas en los convenios.

RECUADRO III-15. LIBRO BLANCO. AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES (*Continuación*)

(Objetivos planteados por la Comisión e iniciativas de la Unión Europea en apoyo de los esfuerzos de los Estados miembros)

Constitución de planes de ahorro complementarios de jubilación: cooperación para evaluar y optimizar la eficacia y rentabilidad de los incentivos fiscales y de otro tipo para los planes de ahorro privados de jubilación, como mejorar la orientación de los incentivos hacia personas que, de otro modo, no los constituirían; revisar buenas prácticas relativas a planes de pensiones individuales para mejorar la información a las personas; revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo y Código de buenas prácticas para este tipo de planes; proseguir trabajos de Directiva sobre portabilidad de las pensiones así como los dirigidos a crear un fondo de pensiones paneuropeo para los investigadores; mejorar la protección de los derechos de pensión de empleo en caso de insolvencia del empleador; mejorar la calidad de los productos y la información (códigos voluntarios y posiblemente un sistema de certificación de la Unión Europea); promover el desarrollo de servicios de rastreo de derechos de pensión adquiridos en distintos empleos; posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento CE núm. 8883/2004, sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social y estudiar la existencia de obstáculos fiscales discriminatorios a la movilidad y las inversiones transfronterizas, así como estudiar la necesidad de eliminar obstáculos para el diseño y distribución de seguros de vida con funciones de ahorro/inversión.

4. Revisar el papel de los Estados miembros y la Unión Europea en materia de pensiones.

Mejorar las herramientas de seguimiento de la Unión Europea sobre pensiones y refuerzo de las sinergias entre los distintos ámbitos políticos. Supervisando los avances de los Estados miembros con indicadores comparativos, refuerzo del papel del Foro sobre Pensiones y la aplicación del planteamiento holístico sobre las pensiones propugnado en el Libro Verde relativo a la cuestión. Publicación del Informe de 2012 sobre el envejecimiento, el Informe de 2012 sobre sostenibilidad y el Informe sobre la adecuación de las pensiones.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, Libro Blanco. *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final, Bruselas 16 de febrero de 2012.

Durante 2012, declarado Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional, la Comisión impulsará la difusión de buenas prácticas para la gestión del factor edad en los lugares de trabajo y los mercados laborales.

5.2. REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO

Las modificaciones en la normativa de Seguridad Social vienen siendo una constante en España, formando parte de un proceso de continua adaptación y anticipación de las principales instituciones de la protección social a los sucesivos cambios sociales,

demográficos y económicos. Aun así, 2011 fue un año clave en la evolución de la Seguridad Social española, consumándose a lo largo del mismo algunos hitos ya previstos en el calendario —como el cierre de la primera fase del Pacto de Toledo, pasos importantes en el proceso de integración de regímenes especiales en el general o el comienzo de la desaparición del Régimen Especial de Clases Pasivas¹⁵², en el que ya no se producirán nuevas incorporaciones, al haber sido declarado a extinguir; el avance en la inclusión de nuevos colectivos en el ámbito de su acción protectora (becarios, trabajadores desplazados) o la efectiva aplicación de otras mejoras (como el comienzo del funcionamiento de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos que hubieran optado por su cobertura). Pero sobre todo, el año se caracterizó como pocos antes por la cantidad y magnitud de las reformas que vieron la luz a lo largo del mismo, resultado en buena medida del intenso trabajo llevado a cabo para perfilarlas en el año anterior, tanto en el ámbito de la renovación del Pacto de Toledo en sede parlamentaria, que aprobó sus nuevas recomendaciones a finales de 2010, como en el marco del diálogo social, que fructificó a primeros de 2011 con la firma del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones¹⁵³.

5.2.1. La Ley 27/2011 y sus desarrollos

Durante los dos primeros trimestres de 2011 se estuvo gestando la principal plasmación normativa de dicho Acuerdo, buena parte de cuyo contenido trasladó el Gobierno al Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. El Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES¹⁵⁴, cuyas observaciones particulares tuvieron un elevado grado de acogida en el Proyecto de Ley que se presentó en las Cortes, así como en el texto final de la Ley. Valga señalar la importante ampliación de contenidos experimentada por el texto normativo a lo largo de su tramitación parlamentaria, habiendo aumentado de catorce a cincuenta y dos las disposiciones adicionales y duplicándose de seis a doce las disposiciones finales. La norma resultante, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social incorpora también parte de las recomendaciones adoptadas en la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, introduciendo cambios sustanciales orientados a reforzar la capacidad de respuesta del sistema a los cambios socioeconómicos, en un marco financiero estable, que garantice la acción protectora y su suficiencia a las generaciones futuras en el largo plazo. Así, si el grueso del contenido de la Ley entra en vigor en 2013, su aplicación se extiende mucho

152. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de medidas liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

153. Sobre el contenido de dicho Acuerdo, véase Memoria CES 2010.

154. Dictamen CES 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

más allá teniendo en cuenta que, por la gradualidad de las medidas que se establecen, la plenitud de efectos de buena parte de las mismas no comenzará a producirse hasta 2027. Aun formando parte de ese proceso continuo y necesariamente inacabado de adaptación y modernización de la normativa de Seguridad Social, por la intensidad de sus efectos la reforma de la Ley 27/2011 es comparable a la operada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. Más allá de la adversa coyuntura económica que ha rodeado a su proceso de elaboración, se trata de una reforma *sustancial*, cuyos efectos marcarán en las próximas décadas el futuro del sistema y las expectativas de derecho de sus potenciales beneficiarios.

La Ley incide en el esquema de la acción protectora del sistema, especialmente por lo que hace a las pensiones de jubilación (recuadro III-16), si bien no agota ahí el alcance de sus modificaciones. Como se detallará más adelante, la nueva norma se adentra en aspectos de gestión e información de la Seguridad Social, integración de regímenes especiales, previsiones específicas para distintos colectivos (empleados públicos, socios trabajadores de sociedades anónimas laborales, sacerdotes y religiosos secularizados, profesionales sanitarios y becarios, entre otros), compromisos de estudio y elaboración de informes sobre diversas cuestiones, así como de aprobación de diversos desarrollos reglamentarios y nuevos proyectos normativos (cotización de trabajadores a tiempo parcial y fijos discontinuos...). Incide también en el marco normativo de la previsión social complementaria a través de una serie de disposiciones introducidas en el trámite parlamentario, analizadas en el apartado 5.5 de este capítulo.

La Ley 27/2011, una sustancial reforma de la Seguridad Social

Nuevas reglas de la jubilación y la prolongación de la vida laboral

Los principales cambios de la reforma operada por la Ley 27/2011 afectan a la configuración de la pensión de jubilación, sus requisitos y modalidades de acceso, así como a la determinación de su cuantía (art. 4 de la Ley, modificando el art. 161 del TRLGSS). Respecto a la edad de acceso, en coherencia con lo pactado en el Acuerdo de pensiones, la Ley establece que el derecho legal a la jubilación se sitúa con carácter general en un intervalo entre 63 y 67 años, articulado de distinta forma según se trate de la jubilación ordinaria o de la jubilación anticipada. Aumenta asimismo la toma en consideración del esfuerzo contributivo realizado por los beneficiarios a lo largo de su vida laboral, de modo que la edad ordinaria de acceso a la jubilación se mantiene en los 65 años para quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses, y se eleva hasta los 67 años en el resto de los casos.

Se mantiene en quince años el periodo mínimo de cotización para tener derecho a pensión, al igual que el requisito de que al menos dos estén comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho (la

denominada “carencia cualificada”). Además, se amplía gradualmente desde los últimos 15 actuales hasta los últimos 25 años el periodo considerado para determinar la base reguladora de la pensión de jubilación que entra en el cálculo de la cuantía. El periodo transitorio contempla que a partir de 1 de enero de 2013, el periodo de cotización para determinar la base reguladora se incrementa anualmente a razón de un año hasta llegar a los 25 años de cotización en el año 2022.

El resultado es un esquema de requisitos de acceso a la jubilación tendente a fomentar el alargamiento de la vida laboral y el refuerzo de la proporcionalidad entre las aportaciones y las prestaciones, sin dejar de contemplar vías flexibles de acceso a la jubilación anticipada en algunos supuestos tasados, reconociendo situaciones o colectivos con circunstancias específicas que aconsejan una reducción de la edad de jubilación y modificando alguno de los requisitos vigentes desde la entrada en vigor de la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, para el establecimiento convencional de este tipo de cláusulas¹⁵⁵ (recuadro III-16).

RECUADRO III-16. LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA TRAS LA LEY 27/2011

Jubilación ordinaria

Edad de jubilación:

- A partir de los 65 años, si se ha completado una carrera laboral completa (38 años y seis meses cotizados).
- Para el resto: a partir de los 67 años.

Estas nuevas edades y periodos de cotización se aplicarán de forma gradual conforme a la escala prevista en la Ley desde 2013 a 2027, año a partir del que regirán en plenitud. Excepcionalmente, la edad mínima de jubilación será de 56 años para las personas afectadas por una discapacidad en grado igual o mayor al 45 por 100.

Periodo de cómputo

El periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión pasará de 15 a 25 años, a razón de un año desde 2013 a 2022. Los trabajadores despedidos podrán aplicarse periodos de cómputo más amplios para evitar perjuicios por la reducción de sus bases de cotización al final de su vida laboral.

Nuevas reglas de cobertura de lagunas de cotización.

155. La Ley 27/2011 (disposición adicional 36^a) aumenta el periodo de cotización exigido para que al trabajador le pueda ser aplicada la cláusula, de modo que el requisito de “tener cubierto el periodo mínimo de cotización” exigido por la disposición adicional 10^a ET (reintroducida con modificaciones por la Ley 14/2005), se sustituye por el de “tener cubierto el periodo mínimo de cotización que le permita aplicar un porcentaje del 80 por 100 a la base reguladora”.

RECUADRO III-16. LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA TRAS LA LEY 27/2011 (*Continuación*)**Escala de cálculo para acceder al 100 por 100 de la base reguladora de la pensión**

Entre 2013 y 2027, la escala evolucionará desde el 50 por 100 de la base reguladora por los 15 primeros años cotizados; a partir del decimosexto año, por cada mes adicional entre los meses 1 y 248 se añade el 0,19 por 100; y a partir del 248 el 0,18 por 100 hasta llegar al 100 por 100 de la base reguladora a los 37 años, solo superable en el supuesto de prolongación de la vida laboral.

Jubilación anticipada*Voluntaria*

A partir de los 63 años con un mínimo de 33 años de cotización y aplicación de un coeficiente reductor anual del 7,5 por 100 por año de anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados y del 6,5 por 100 anual para los que tengan más de ese tiempo cotizado. Para poder acogerse, el importe debe ser superior a la cuantía de la pensión mínima que le correspondería por su situación familiar al cumplir los 65 años de edad.

Derivada del cese en el trabajo por situación de crisis o cierre de la empresa

En supuestos de extinción laboral por causas económicas ex artículos 51 y 52.c) del ET, para trabajadores a partir de los 61 años, inscritos como demandantes de empleo al menos 6 meses antes de la solicitud, con 33 años cotizados. Se aplicará un coeficiente reductor del 7,5 por 100 por año de anticipo (1,875 por 100 por trimestre) sobre la edad ordinaria de jubilación para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados y del 6,5 por 100 anual (1,625 por 100 por trimestre) para los que tengan más de ese tiempo cotizado.

Jubilación parcial

Se mantiene la posibilidad de optar a los 61 años, precisando de la celebración simultánea de contrato de relevo, debiendo ser la correspondencia entre bases de relevista y jubilado parcial igual o mayor al 65 por 100 de la base del trabajador que se jubila. La cotización será íntegra (la que hubiera correspondido a tiempo completo) para ambos. La elevación de la cotización respecto a la situación actual, se realizará progresivamente (al 5 por 100 de elevación anual de la base) en un periodo de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma.

Jubilación especial a los 64 años

Desaparece esta modalidad (Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio).

Vigencia de la anterior regulación en determinados casos

(Disposición final 12ª) Se seguirá aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en todas sus modalidades, vigente antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011 a las personas cuya relación laboral se haya extinguido antes de su publicación (2 de agosto de 2011), así como a las personas afectadas por suspensiones o extinciones acordadas en ERE o en convenios colectivos y/o acuerdos colectivos de empresa, así como decisiones de procesos concursales, aprobados o suscritos con anterioridad al 2 de agosto de 2011, con independencia de que la extinción de la relación laboral se haya producido con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2013.

RECUADRO III-16. LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA TRAS LA LEY 27/2011 *(Continuación)*

Se mantiene la posibilidad de jubilación anticipada de los trabajadores que tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967.

Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

(Nueva redacción art. 163 TRLGSS) Cuando se acceda a la jubilación a una edad superior a la que corresponda en cada caso, por cada año adicional trabajado se aplicarán sobre la base reguladora los siguientes coeficientes de mejora:

- Carreras inferiores a 25 años = 2 por 100 anual.
- Entre 25 y 37 años cotizados: 2,75 por 100 anual.
- Carrera laboral completa: 4 por 100 anual.

Cláusulas de los convenios colectivos referidas a la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación

Se mantiene la posibilidad de su establecimiento, ligada al cumplimiento de requisitos de política de empleo expresados en el convenio colectivo, aumentando el periodo mínimo de cotización que debe tener cubierto el trabajador, que pasa del periodo mínimo de cotización exigible al periodo que le permita aplicar un porcentaje de un 80 por 100 a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión (disposición adicional 36^a).

Compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo

Trabajo por cuenta propia: será compatible con el percibo de la pensión, siempre que los ingresos derivados del mismo no superen el SMI en cómputo anual, sin que genere obligación de cotizar por las prestaciones de SS ni se generen nuevos derechos a ellas (disposición adicional 31^a).

El Gobierno presentará un Proyecto de Ley que regule la compatibilidad entre pensión y trabajo (disposición adicional 37^a).

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Unido a lo anterior, y considerando la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral, los afectados por esa situación podrán optar, hasta el 31 de diciembre de 2016, por la aplicación de un periodo de cálculo de 20 años, sin sujetarse a normas transitorias, cuando ello pueda resultar más favorable. Y, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, aquellos trabajadores que se encuentren en estas mismas circunstancias de cese de la actividad podrán elegir durante ese tiempo la aplicación de la base reguladora de 25 años, si ello les resulta más favorable que el

La jubilación flexible tras la Ley 27/2011: anticipación y retraso de la jubilación

aumento paulatino del periodo de determinación de la base reguladora contemplado en este apartado.

La disposición adicional 23ª de la Ley, establece que el Gobierno aprobará las normas necesarias sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los distintos sectores y ámbitos de trabajo, reiterando el compromiso ya incorporado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, como resultado del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno y los interlocutores sociales.

Por Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficiente reductor y anticipar la edad de jubilación en el sistema de Seguridad Social. Se implanta así un procedimiento general que facilita que los trabajadores que realicen trabajos considerados de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre accedan, en primer lugar, a una adaptación de sus condiciones de trabajo y, en último término, si ello no es posible, a una rebaja de su edad de jubilación, con el beneficio añadido de la consideración como cotizado del tiempo que corresponda de reducción de la edad. Ello conlleva los ajustes necesarios en la cotización, de modo que podrán aplicarse diferentes coeficientes reductores de la edad y recargos variables en la cotización, en función de las condiciones de trabajo en cada actividad.

Unido a lo anterior, la Ley avanza en el intento de acercar la edad efectiva a la edad legal de jubilación, en el sentido de la undécima Recomendación del Pacto de Toledo, mejorando los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, tanto los dirigidos a los propios trabajadores como a las empresas¹⁵⁶. Entre los primeros, aumentan los coeficientes de mejora de la cuantía de la pensión, oscilando entre un mínimo del 2 por 100, para carreras inferiores a 25 años, el 2,75 entre 25 y 37 años cotizados, y el 4 por 100 anual en el caso de que se haya completado la carrera laboral¹⁵⁷, con la posibilidad en este último supuesto de que la cuantía de la pensión supere el 100 por 100 de la base reguladora manteniéndose, no obstante, el límite del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento. Entre los dirigidos a las empresas, regulados en el artículo 2 de la Ley 27/2011 (nueva redacción del art. 112 bis del TRLGSS), cabe mencionar algunos cambios en la ya existente exoneración de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por IT derivada de las mismas, respecto a trabajadores por cuenta ajena fijos, de modo que se adecúa esta previsión a las nuevas franjas de edad y carrera laboral, aplicándose a los trabajadores que cuenten

156. Ya entrado el año 2012, el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, aprobado por Consejo de Ministros el 27 de abril, contempla la elaboración de un Anteproyecto de Ley que afectaría a algunas de las disposiciones de la Ley 27/2011 relacionadas con la jubilación de trabajadores de mayor edad.

157. Con anterioridad, estos coeficientes se cifraban en un porcentaje del 2 por 100 por cada año completo, sin distinción de duración de la carrera, salvo en el supuesto de haber completado cuarenta años de cotización al cumplir los 65, en el que se aplicaba el 4 por 100.

con 65 años de edad y 38 años y 6 meses de cotización, o bien hayan cumplido 67 años de edad y cuenten con 37 años de cotización. Esta medida se extiende a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas. En cuanto a la exoneración prevista para los trabajadores por cuenta propia incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores del Mar y del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se adecúan también las edades y periodos cotizados (nueva redacción de la disposición adicional 32ª del TRLGSS).

La Comisión del Pacto de Toledo, en su undécima recomendación, apelaba a la necesidad de una mejor coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores. Mencionaba así la necesidad de introducir esquemas de mayor compatibilidad entre percepción de la pensión y percepción del salario (esquemas que se amplían también a partir de la Ley) así como de combatir la discriminación por edad en nuestro mercado laboral, restringiendo al máximo el abandono prematuro de la vida laboral. Consideraba necesario a este respecto, una mejor coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores¹⁵⁸.

En este contexto, destacan las novedades incluidas por la Ley 27/2011 en materia de fomento de la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad, que se materializan en medidas disuasorias del recurso a la salida de estos trabajadores en el contexto de las crisis de empresa. Así, la disposición adicional 16ª penaliza la inclusión de trabajadores mayores de 50 años en los procedimientos de despido colectivo realizados en empresas de más de 500 trabajadores o por empresas que formen parte de grupos de empresas que empleen a ese número de trabajadores con beneficios, estableciendo la obligatoriedad de realizar una aportación económica al Tesoro Público, cuyos términos concretos se fijarían reglamentariamente. Ya entrado el año 2012, esta disposición ha sido modificada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹⁵⁹.

158. Respecto a las medidas en este ámbito en el campo de las políticas de empleo, véase capítulo II.1.3.1 de esta Memoria, en especial lo relativo a la Estrategia Global para el Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014.

159. En la redacción original de la Ley 27/2011, debían concurrir una serie de circunstancias, modificadas por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Así, la Ley establecía que las extinciones deberían afectar, al menos, a 100 trabajadores en un periodo de referencia de tres años, con independencia del número de trabajadores de 50 o más años de edad incluidos. El Real Decreto-ley 3/2012 amplía el ámbito de empresas destinatarias de esta medida, al suprimir el requisito de un número mínimo de 100 trabajadores afectados por la extinción en un periodo de referencia de tres años, añadiendo la exigencia de que dichas extinciones deben afectar a trabajadores de 50 o más años. Además, el Real Decreto se adentra en detallar el procedimiento y la forma para la determinación y cálculo de la aportación económica a realizar, extremos cuyo desarrollo la Ley fiaba a un reglamento. Entre las novedades en ese ámbito, destaca la introducción de la toma en consideración de las prestaciones satisfechas por el SEPE a los trabajadores de 50 o más años de edad despedidos individualmente en los tres años anteriores o posteriores al despido colectivo por motivos no inherentes a la persona del trabajador.

También regula la Ley las condiciones del convenio especial a suscribir en los expedientes de regulación de empleo que incluyan trabajadores con 55 o más años de edad que no tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, *ex* artículo 51 ET desde el cese de la obligación de cotizar por extinción de la prestación por desempleo contributivo del trabajador hasta su llegada a los 67 años de edad, o los 65 con 38,6 años de cotización acreditada.

Por último, destacan las disposiciones relativas a la compatibilidad entre percepción de la pensión y percepción del salario (otro de los aspectos a cuyo fomento apunta como necesario la undécima recomendación del Pacto de Toledo). La Ley aclara que, en el caso del trabajo por cuenta propia, será compatible con el percibo de la pensión, siempre que los ingresos derivados del mismo no superen el SMI en cómputo anual, sin que genere obligación de cotizar por las prestaciones de Seguridad Social ni se generen nuevos derechos a ellas. Además, la disposición adicional trigésima séptima anuncia que el Gobierno presentará un proyecto de ley que regule la compatibilidad entre pensión y trabajo. Entre tanto, se mantendrá el criterio que se venía aplicando con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden TIN/1362/2011, de 23 de mayo, que afectaba al ejercicio de algunos colectivos profesionales.

La Ley avanza asimismo, en su artículo 3, en el proceso de aproximación del régimen jurídico de la incapacidad permanente a la jubilación, de modo que se adecúa a

Mayor equiparación de la incapacidad permanente a la jubilación en requisitos de acceso

tal fin la fórmula de cálculo para determinar la base reguladora de la pensión, así como las reglas referidas a la integración de lagunas por los periodos en que el trabajador no tuvo obligación de cotizar. Se equipara también a la pensión de jubilación el régimen de compatibilidad del percibo de la pensión con el desempeño de un trabajo, en

el caso de la incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez a partir de la edad de acceso a la pensión de jubilación. Y en el supuesto de incapacidad permanente total para la profesión que ejercía el interesado o de su grupo profesional de encuadramiento, se establece que la pensión vitalicia será compatible con el salario en la misma u otra empresa, siempre que las funciones no coincidan con las que originaron la incapacidad.

Pensiones de supervivencia y otras medidas que afectan a la acción protectora

La Ley 27/2011 también introduce cambios que afectan a la configuración de las pensiones de supervivencia, especialmente a la pensión de viudedad. La disposición adicional 30ª de la Ley 27/2011 estableció una mejora de la pensión de viudedad a las personas mayores de 65 años para las que esta pensión sea su principal fuente de ingresos, incrementando el porcentaje de la base reguladora que se utiliza para el cálculo de la pensión de viudedad, de modo que se elevaría gradualmente (en 8 años desde el 1 de enero de 2012) desde el actual 52 por 100 al 60 por 100. También autorizaba al Gobierno para regular un

mecanismo corrector que permitiera una mayor progresividad en la tributación en el IRPF hasta un importe equivalente a la pensión mínima de viudedad, en el caso de pensiones de viudedad que se acumulen exclusivamente con rentas procedentes del trabajo u otras pensiones. Sin embargo, la aplicación de esta disposición fue aplazada *sine die* por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Por su parte, la Ley 27/2011 también extiende el reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad en los supuestos de separación judicial o divorcio anteriores al 1 de enero de 2008 a las personas con 65 o más años que no tengan derecho a otra pensión pública y hayan convivido con el causante de la pensión al menos 15 años, aun cuando no reúnan los requisitos excepcionalmente señalados en la disposición transitoria 18ª del TRLGSS para poder optar a la misma en los supuestos en que no haya sido reconocida pensión compensatoria (disposición final 7ª. Nueve).

En cuanto a la orfandad, con carácter general se amplía gradualmente de los actuales 18 años a los 21 la edad límite para que los hijos del causante no incapacitados para el trabajo puedan optar a esta prestación. Del mismo modo, se amplía a 25 años el mismo límite cuando el huérfano no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia y cuando sus ingresos resulten inferiores a la cuantía del SMI en cómputo anual (en la actualidad fijado en 22 años; 24 en el supuesto de fallecimiento de ambos progenitores o discapacidad del huérfano superior al 33 por 100).

Otra novedad reseñable derivada del Acuerdo de pensiones que se ha visto concretada en la Ley (art. 9) consiste en la inclusión de nuevos beneficios de Seguridad Social por el cuidado de hijos, al margen de las posibilidades preexistentes vinculadas al ejercicio del derecho al descanso por maternidad, la reducción de jornada o la excedencia. De este modo, se introduce una nueva modalidad de protección consistente en computar como periodo de cotización, a todos los efectos salvo para el cumplimiento del periodo mínimo de cotización exigido, el periodo de interrupción de la cotización por extinción de la relación laboral o fin de la prestación por desempleo producida entre nueve meses antes del nacimiento (o los tres previos en caso de adopción o acogimiento) y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. Se considerarán cotizados 112 días por cada hijo, incrementándose progresivamente hasta alcanzar en 2018 un máximo de 270 días por hijo, sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la actividad laboral.

*Nuevos beneficios por
cuidado de hijos*

Además, se amplía a tres años (desde los dos actuales) la consideración como de cotización efectiva del tiempo de excedencia que los trabajadores disfruten por cuidado de hijo en los supuestos de nacimiento, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo. Ello surtirá efectos con respecto a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad.

Unido a lo anterior, en la disposición adicional quinta de la Ley se encomienda al Gobierno la presentación de un estudio en el plazo de un año sobre las medidas a adoptar para impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de hijos, personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres.

Otra novedad que introduce la Ley (disposición adicional 52ª) y que puede favorecer especialmente a las mujeres, es el reconocimiento, en los casos de separación, divorcio o nulidad del matrimonio, del trabajo realizado por uno de los cónyuges a favor del negocio familiar, cuando no se hubiese producido el alta correspondiente en la Seguridad Social. Así, se establece que el titular del negocio familiar deberá abonar las cotizaciones correspondientes al periodo de alta que reconozca la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las cuales surtirán todos los efectos previstos en el ordenamiento, a efectos de causar las prestaciones de Seguridad Social.

*Reconocimiento
del trabajo en negocios
familiares*

Queda abierta la posibilidad de introducir en el futuro otras mejoras de la acción protectora, desde la vertiente no contributiva, como las pensiones de los mayores que viven en unidades económicas unipersonales, para cuyo reforzamiento se faculta al Gobierno en la disposición adicional 13ª.

Otra mejora de la acción protectora del sistema viene dada por la disposición adicional tercera de la Ley, que habilita al Gobierno a regular la inclusión en el sistema de Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación, financiados por organismos o entidades públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, lleven consigo contraprestación económica para los afectados y siempre que, en razón de la realización de dichos programas, no viniesen obligados a estar de alta en la Seguridad Social. La firma de un convenio especial posibilitaría el cómputo de hasta dos años de cotizaciones por los periodos de formación realizados con anterioridad. Esta previsión ha tenido desarrollo a través del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación.

*Inclusión de los becarios
de formación en
el sistema*

Reseñable es, asimismo, la ampliación de la acción protectora que supone la extensión de la obligatoriedad de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a todos los regímenes de Seguridad Social, respecto a los trabajadores que cursen alta en los mismos a partir de enero de 2013.

Quedaría pendiente, en línea con la 13ª Recomendación del Pacto de Toledo, la reordenación integral de las prestaciones no contributivas, en orden a mejorar su cobertura, establecer con más claridad su ámbito e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura, entre las que el informe de la

ponencia citaba como ejemplo la creación de una prestación no contributiva de orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares. A tal fin, la disposición adicional 21ª de la Ley compromete al Gobierno a aprobar en el plazo de un año un Proyecto de Ley. Le emplaza, asimismo, a realizar en el plazo de seis meses, los estudios pertinentes que permitan delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación.

Avances en el proceso de integración de regímenes especiales

La Ley 27/2011 impulsa decididamente el cumplimiento de la cuarta Recomendación del Pacto de Toledo reformulado en 2011, relativa a la financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, de forma coherente con las previsiones del Acuerdo sobre pensiones.

Entre las novedades que atañen al Régimen Especial de Autónomos, se traslada del Acuerdo a la Ley el compromiso de que la subida de sus bases medias de cotización no superará la de las medias del Régimen General en más de un punto porcentual, medida que no se aplicará los años que las crisis económicas tengan como efectos la pérdida de rentas o empleo en este colectivo (disposición adicional 9ª). Al mismo tiempo, se posibilita que desde 2012 los trabajadores de este Régimen Especial puedan elegir una base de cotización hasta un 220 por 100 superior a la base mínima de cotización que cada año se establezca para este Régimen (disposición adicional 33ª). Se prevé, además, que el Gobierno elabore en el plazo de un año varios estudios relativos, respectivamente, a las actuales cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos con relación a los ingresos del sistema percibidos por los mismos (disposición adicional 20ª); a la posibilidad de que quienes se encuentren en situación legal de cese de actividad puedan acceder a la jubilación anticipada a los 61 años (disposición adicional 27ª); y a un sistema específico de jubilación parcial a los 62 años para este colectivo (disposición adicional 34ª).

La Ley aborda en profundidad la revisión del Régimen Especial de Hogar, previniendo su integración en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 2012, estableciendo un sistema especial para estos trabajadores y fijando un esquema escalonado de bases de cotización por contingencias comunes y profesionales, en función de la retribución mensual (disposición adicional 39ª). Esta previsión fue desarrollada reglamentariamente durante 2011 tanto desde la perspectiva de Seguridad Social¹⁶⁰ como de la regulación de la relación de trabajo de carácter especial en que se

Integración del Régimen de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social

160. Real Decreto 1596/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la disposición adicional quincuagésima tercera de la Ley general de la Seguridad Social, en relación con la extensión de la acción protectora por contingencias profesionales a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.

sustentan las peculiaridades de este régimen¹⁶¹. Conforme a la norma, bases y tipos de cotización se irán incrementando hasta el año 2019. Entre los cambios más reseñables en el ámbito de la acción protectora que contempla el nuevo sistema, destacan la cobertura de los riesgos profesionales y la mejora del tratamiento de la incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, que se abonará a partir del noveno día de baja, estando a cargo del empresario el abono de la prestación desde los días 4 a 8 de baja, ambos inclusive. La disposición transitoria única de la Ley prevé asimismo una reducción del 20 por 100 de las cotizaciones en las personas que presen servicios en el hogar familiar durante los ejercicios de 2012, 2013 y 2014, bonificación que se ampliará hasta el 45 por 100 en el caso de las familias numerosas.

Medidas relativas a la financiación y la gestión de la Seguridad Social

La culminación de la separación de las fuentes de financiación prevista por el Pacto de Toledo, y cuya fecha límite se estableció en el 1 de enero de 2014 por el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social¹⁶² no se ha completado, pese a lo avanzado del proceso. El retraso afecta especialmente a la financiación por el Estado de los complementos por mínimos, en atención a su naturaleza no contributiva, como se verá en el apartado 5.2. A este respecto, la recomendación primera del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (2011), establece que “el Gobierno ha de asumir esta tarea con carácter prioritario, debiendo presentar al Congreso de los Diputados un calendario que incluya las proyecciones económicas adecuadas para hacer creíble su inaplazable ejecución”. En la disposición adicional duodécima de la Ley, se emplaza al Gobierno a “buscar fórmulas que hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de los complementos a mínimos de pensiones”.

Entre tanto, la Ley modifica algunos aspectos del régimen jurídico de los complementos por mínimos (artículo 1 de la Ley, modifica el artículo 50 del TRLGSS), en coherencia con parte de las previsiones de la Decimoquinta Recomendación del Pacto de Toledo, referida a la necesidad de reforzar los principios de solidaridad y garantía de suficiencia. Se establece que, como regla general, para las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2013, la cuantía de dichos complementos no podrá exceder en ningún caso a la de las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas vigentes en cada momento.

Cuando la pensión de orfandad se incremente en la cuantía de la pensión de viudedad, dicho límite solo quedará referido a esta última. Tampoco los pensionistas de

161. Real Decreto 1620/2011, por el que se modifica la relación laboral de carácter especial de empleados de hogar.

162. Suscrito el 9 de abril de 2001 entre el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME.

gran invalidez que tengan reconocido el complemento destinado a remunerar a la persona que le atiende quedarán afectados por dicho límite. Se especifica, además, el requisito de residencia en territorio español para ser beneficiario de este tipo de complementos.

Queda por completar, asimismo, la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales, cuestión considerada inaplazable en la reformulación del Pacto de Toledo llevada a cabo en 2011 (1ª Recomendación). De ahí que la disposición adicional 38ª de la Ley encomiende al Gobierno que, en el plazo de seis meses, adopte las medidas normativas necesarias para cancelar, en un plazo de diez años, en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del INSALUD producidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado previas a la separación de fuentes de financiación. Como resultado de esta separación, la Ley prevé que la Administración de la Seguridad Social entregará en pago de dichos préstamos a la Administración General del Estado exclusivamente sus edificios y equipamientos afectos a fines de asistencia sanitaria y de servicios sociales, con excepción de aquellos que esté utilizando en la actualidad para la gestión de sus propias competencias en materia de atención a la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y atención sanitaria a marinos y pescadores por el Instituto Social de la Marina.

La separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales

Además de las modificaciones en las condiciones de acceso y cálculo de las pensiones y los aspectos mencionados relativos a la gestión del sistema, la Ley contempla la revisión futura de los parámetros fundamentales del sistema, con vistas a procurar su adecuación en términos de sostenibilidad. Así, el artículo 8 de la Ley introduce bajo la rúbrica “factor de sostenibilidad” una nueva disposición adicional 59ª en el TRLGSS que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, prevé 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 competentes¹⁶³.

Revisión futura de los parámetros del sistema y escenarios de financiación

163. Ya entrado el año 2012, la Ley Orgánica 27/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, prevé en su artículo 18.3 que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

La Ley contempla también (disposición adicional 11ª), como lo hacía el Acuerdo de pensiones suscrito con los interlocutores sociales en 2011, el compromiso de que los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y los agentes económicos y sociales examinen, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo.

Por último, como novedad reseñable en el ámbito de la modernización de la gestión del sistema, destaca la habilitación al Gobierno (disposición adicional 7ª) para

Modernización de la gestión: nueva Agencia Estatal de la Seguridad Social

crear, mediante Real Decreto, la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, cuyo objeto es llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión y demás actos de aplicación efectiva del sistema de la Seguridad Social, así como aquellas otras funciones que se le encomienden. No se extenderá su actuación a las presta-

ciones y subsidios por desempleo, ni a los servicios sociales del sistema de Seguridad Social ni a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Se recoge así la recomendación 8ª del Pacto de Toledo, donde se señala la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión del sistema de la Seguridad Social, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de las prestaciones. En la Agencia se integrarán el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

La disposición adicional 14ª de la Ley traslada lo establecido en el Acuerdo en relación con la gestión que llevan a cabo las mutuas, de modo que se compromete al

Gestión por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Gobierno a abordar una reforma del marco normativo aplicable a estas entidades con arreglo a una serie de criterios en atención a su naturaleza de entidades de carácter privado colaboradoras de la gestión de la Seguridad Social, regidas por el principio de equilibrio entre ingresos y costes de las prestaciones y la participación social

en la composición de los órganos directivos y de supervisión y control.

Otras medidas

Además de lo ya mencionado, la Ley contempla en sus disposiciones adicionales una serie de particularidades en su aplicación para algunas situaciones y colectivos¹⁶⁴. También

164. Véase disposición adicional 15ª: cotización a la Seguridad Social de trabajadores autónomos dedicados a la venta ambulante o a domicilio; disposición adicional 28ª: cómputo del periodo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria; disposición adicional 35ª: sacerdotes y religiosos secularizados, disposición adicional 47ª: socios trabajadores de las sociedades laborales; disposición adicional 48: profesionales sanitarios o disposición adicional 49ª: protección social de los actores de doblaje o adaptaciones de la normativa a los supuestos que afecten a los empleados públicos (disposición final 2ª, en relación al permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave).

contiene numerosos compromisos de evaluación de algunas de las medidas contempladas por la Ley¹⁶⁵; o de análisis de otras cuestiones que no han sido abordadas todavía¹⁶⁶. Asimismo, son numerosas las ocasiones en que encomienda al Gobierno la elaboración de normas con rango de ley¹⁶⁷. Ello augura continuidad en los próximos años al proceso permanente de adaptación normativa en materia de Seguridad Social, siendo uno de los compromisos más esperados el de la elaboración de un nuevo texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en el plazo de dos años (disposición adicional 25^a), una necesidad que ha sido puesta de manifiesto por el CES en diversas ocasiones.

5.2.2. Otras iniciativas normativas en materia de Seguridad Social

Junto a las previsiones de la Ley 27/2011, un avance importante en el proceso de aproximación de regímenes especiales vino dado por la aprobación de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

La Ley 28/2011 eleva a rango legal parte de los compromisos alcanzados en el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011, que contemplaba un llamamiento específico hacia la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el RGSS y que, una vez consolidado el proceso de diálogo social, dio lugar al Preacuerdo sobre Integración de los Trabajadores Agrarios por cuenta ajena en el RGSS, firmado el 8 de marzo de 2011 por el Gobierno, los agentes sociales y las organizaciones sectoriales¹⁶⁸. Se

Integración del Régimen Especial Agrario en el Régimen General y Ley de Titularidad compartida

165. Entre ellas, la disposición adicional 8^a: evaluación en un año de los efectos y el impacto que sobre las variables que para determinar el cálculo de las pensiones tendrá la fórmula de integración de lagunas; disposición adicional 44^a: en el plazo de dos años, presentar un informe económico sobre los efectos producidos en la prolongación de la vida laboral, con la aplicación de los coeficientes adicionales; disposición adicional 24^a: en un año, realizará estudios actuariales en los coeficientes reductores de la pensión en la jubilación anticipada y ampliadores por retraso en la edad de jubilación.
166. Entre ellas, la previsión de la disposición adicional 10^a que, cuando la situación económica lo permita, el MTAIn y los interlocutores sociales examinen la relación entre bases máximas de cotización, salarios medios y cuantía máxima de la pensión de jubilación o la de la disposición adicional 27^a, sobre posibilidad de acceso a la jubilación anticipada a los 61 años de los trabajadores autónomos, en función de los resultados del primer año de vigencia del cese de actividad establecido por la Ley 32/2010; en un año: informe sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en los últimos cinco años de cara a articular medidas para su recuperación (disposición adicional 32); en un año: sobre un sistema específico de jubilación parcial a los 62 años, a favor de autónomos que cesen en su negocio o lo traspasen a otra persona a la que deben formar.
167. Así, en el plazo de un año: proyecto de ley para establecer un sistema de compensación a la Seguridad Social para que pueda reconocerse un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar o prestación social sustitutoria (disposición adicional 28^a); proyecto de ley que mejore la consideración de los periodos cotizados por trabajadores a tiempo parcial y en los contratos fijos discontinuos (disposición adicional 29^a)... o bien, para que proceda al desarrollo reglamentario de determinados aspectos del articulado (disposición adicional 16^a: términos en que debe realizarse la aportación económica por las empresas que realicen despidos colectivos).
168. CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, así como, por las organizaciones sectoriales: la Federación Agroalimentaria de UGT, la Federación Agroalimentaria de CCOO, la Asociación Española de Jóvenes Agricultores, la Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas, Hortalizas, Flores y Plantas Vivas y el Comité de Gestión de Cítricos.

culmina así un largo proceso impulsado por el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006 y asentado por algunos precedentes normativos reseñables, como la integración previa de los trabajadores por cuenta propia en el RETA, a raíz de la Ley 18/2007, de 4 de julio, y la inclusión en varias Leyes de Presupuestos Generales del Estado de unas modalidades de cotización y deducciones que adelantaban los beneficios de esta Ley y dotaban de un marco más uniforme al periodo de cotización previo a la integración.

Los dos objetivos que cumple la ley son, por una parte la integración de los trabajadores por cuenta ajena agrarios así como de los empresarios a los que prestan sus servicios en el Régimen General de la Seguridad Social y, por otra, la creación del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios dentro del Régimen General de la Seguridad Social, en el que dichos trabajadores podrán quedar incluidos tanto durante los periodos en que efectúen labores agrarias como durante los periodos de inactividad en las mismas. Para ello se exigirá, con carácter general, la realización de un mínimo de 30 jornadas reales en un periodo continuado de 365 días. La Ley regula asimismo, entre otras particularidades del sistema, el alcance de la protección por desempleo de los trabajadores incluidos en el mismo, así como las condiciones de la cotización a la Seguridad Social por las que se regirán.

En cuanto a los trabajadores agrarios por cuenta propia, cabe destacar la aprobación de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre la Titularidad compartida de las explotaciones agrarias, sobre cuyo Anteproyecto el CES tuvo oportunidad de pronunciarse¹⁶⁹. La Ley pretende contribuir a superar la realidad social del mundo rural, en el que muchas mujeres comparten con los hombres las tareas agrarias, mientras que suelen ser solo estos últimos los que figuran como titulares de la explotación familiar, dando lugar a una desigualdad en lo que respecta a la participación de las mujeres en los derechos y obligaciones derivados de la gestión de dicha explotación. La Ley insta un marco legal comprensivo de las distintas dimensiones de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias (figura creada ya a efectos administrativos por el Real Decreto 297/2009), con el fin de promover esta modalidad y favorecer la visibilidad y equiparación del trabajo de las mujeres en el campo. Entre otras medidas, se introducen algunas en materia de Seguridad Social, determinando la inclusión en el sistema derivada del ejercicio de una actividad agraria por parte de las personas titulares de una explotación agraria de titularidad compartida. Asimismo, el derecho a los beneficios en la cotización se extiende al cónyuge de la persona titular de una explotación agraria que se constituya a su vez en titular de la explotación de titularidad compartida. Los mismos beneficios se extenderán a las parejas de hecho, cuando se regule el alcance de su encuadramiento en el supuesto de este tipo de explotaciones, según lo previsto por la disposición adicional 2ª de la Ley 18/2007.

169. Dictamen CES 4/2011, de 27 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

En 2011, se aprobaron asimismo algunas modificaciones normativas relevantes en el ámbito de actuación de las mutuas, en espera de que se produzca la reforma de mayor alcance prevista por la Ley 27/2011. En efecto, en primer lugar, por Real Decreto 1622/2011, de 14 de noviembre, se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995. La principal finalidad de esta norma es articular el mandato establecido por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en cuanto a la simplificación de las reservas a constituir por las mutuas, mediante la sustitución de las existentes en relación con las contingencias profesionales por una única reserva de estabilización, lo que requería de un desarrollo reglamentario para hacer posible su aplicación.

*Cambios en las reservas
y en la asistencia
sanitaria de las mutuas*

En segundo lugar, el Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, de modo que se establecen mecanismos para optimizar la utilización de los medios con los que las mutuas dispensan la prestación de asistencia sanitaria y para coordinar dicha utilización con la de los restantes recursos públicos (bien de las Administraciones públicas sanitarias, bien de otras mutuas), así como la posibilidad de utilizar medios privados. Como se recuerda en la exposición de motivos de esta norma, en varias ocasiones, el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto la infrautilización de los recursos asistenciales de las mutuas, en especial de los hospitalarios, al tiempo que reseñaba la proliferación, no siempre controlada, de asistencias realizadas a través de conciertos con medios privados mientras que una parte de los recursos propios se mantenían ociosos.

Por último, en el plano de los procedimientos administrativos de Seguridad Social, también se aprobó el nuevo Reglamento General de Recaudación¹⁷⁰ y se modificó la normativa reguladora del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social¹⁷¹. También se adoptaron algunas medidas de carácter coyuntural dirigidas a colectivos específicos, como las abordadas en el Real Decreto-ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la ONCE y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria *e-coli*.

Otras medidas

170. Real Decreto 1621/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

171. Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

Por último, cabe señalar que en el contexto del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, también se aprobaron medidas de carácter coyuntural con repercusiones en la Seguridad Social, algunas de ellas ya mencionadas por referirse a algunos aspectos de la aplicación de la Ley 27/2011 (recuadro III-17).

RECUADRO III-17. MEDIDAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL REAL DECRETO-LEY 20/2011

Se incrementan un 1 por 100 las pensiones (contributivas y no contributivas), con algunas excepciones (art. 5.4), las cuantías de los límites de percepción de las pensiones públicas, los importes de las pensiones mínimas del sistema de Seguridad Social y Clases pasivas, de las pensiones no contributivas y del SOVI así como las bases máximas de cotización. La base de cotización mínima se congela, al igual que el SMI (641,4 euros mensuales u 8.979,6 euros anuales). El IPREM (532,5 euros/mes) y el interés legal del dinero y de demora (4 por 100) se mantienen, en tanto no se publiquen los nuevos presupuestos.

Se compensa de la pérdida de poder adquisitivo por la congelación vigente en 2011 a los perceptores de complementos por mínimos, pensiones no contributivas, SOVI y prestaciones por hijo a cargo con 18 o más años y discapacidad igual o mayor del 65 por 100, así como del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte: antes del 1 de abril de 2012 recibirán en un único pago una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión percibida en 2011 y la que hubiere correspondido de haber aplicado a las cuantías mínimas de dichas pensiones el incremento del 2,9 por 100 correspondiente al IPC real del periodo (art. 6).

Se establecen especificaciones y excepciones con respecto a la actualización de las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional (art. 13).

Para el pago de deudas con la Seguridad Social de las instituciones sanitarias de titularidad pública o instituciones sin ánimo de lucro, se podrá solicitar ampliación de la carencia concedida a 18 años, junto con la ampliación de la moratoria concedida hasta un máximo de diez años con amortizaciones anuales (disposición adicional 1ª).

Se aplaza la aplicación del incremento del 1 por 100 anual en el porcentaje a tener en cuenta para el cálculo de la pensión de viudedad de mayores de 65 años sin recursos, para pasar del actual 52 por 100 anual al 60 por 100, prevista en la disposición adicional 30ª de la Ley 27/2011 (disposición adicional 9ª).

Se prorroga durante seis meses el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (disposición adicional 13ª).

Se modifica la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida, posponiendo su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2013 (disposición final octava).

Fuente: Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La intensificación de la crisis económica y, con ella, la prolongación y acentuación a mediados de 2011 del deterioro del mercado de trabajo, llevó a que las cuentas de las Administraciones de la Seguridad Social¹⁷² registraran déficit por segundo año consecutivo, alejándose de la previsión de superávit del 0,4 por 100 del PIB contemplado en el Programa de Estabilidad 2011-2014. No obstante, dicho déficit, cifrado en el 0,09 por 100 del PIB, fue inferior al del año anterior (-0,24 por 100), aunque lejos de deberse a una mejora del empleo, respondió a la evolución más moderada de los gastos en prestaciones por desempleo, debido al aumento del paro de larga duración y, por tanto, a la reducción, por primera vez desde que comenzara la crisis, de la tasa de cobertura por desempleo, que derivó en un superávit del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) del 0,23 por 100 en 2011, frente al déficit del 0,29 por 100 del PIB registrado en 2010.

Por su parte, el número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia volvió a aumentar en 2011 y, con él, el gasto en prestaciones del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) correspondiente al abono de los salarios e indemnizaciones a los trabajadores, lo que llevó a una ampliación del déficit de este organismo hasta el 0,09 por 100 del PIB.

Finalmente, el sistema de Seguridad Social, que a pesar de la fuerte destrucción de empleo acumulada desde finales de 2007 había conseguido mantener sus cuentas en superávit, cerró 2011 con un déficit del 0,24 por 100, lo que supone el primer saldo negativo de las cuentas del sistema desde que en 1999 el Estado asumiera totalmente la financiación de la asistencia sanitaria y se produjera la desvinculación total de la Sanidad y la Seguridad Social.

Si en lugar de la metodología de la Contabilidad Nacional, se considera la ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Seguridad Social, el déficit del sistema fue menor, del 0,05 por 100 del PIB, y respondió a un saldo negativo de las operaciones no financieras¹⁷³ del sistema de 531,63 millones de euros (cuadro III-13).

Dicho déficit se situó un 121,8 por 100 por debajo del saldo superavitario de 2010, sobre la base de una caída de los recursos no financieros del 0,54 por 100 y un aumento de los gastos del 1,93 por 100.

172. El subsector de las Administraciones de la Seguridad Social de la Contabilidad Nacional agrupa a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social: la Tesorería general y demás entidades gestoras (mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria e Instituto Social de la Marina), el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial.

173. Para el cálculo del saldo presupuestario se tienen en cuenta únicamente los recursos y gastos no financieros, quedando por tanto excluidas las variaciones de activos y pasivos financieros.

CUADRO III-13. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2011

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas, hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Ejecución presupuestaria			
	Mill. euros	Var. 11/10 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Total recursos no financieros	121.675,6	-0,54	100,00	-0,54
Total recursos corrientes	121.160,4	-0,34	99,58	-0,34
<i>Cotizaciones sociales</i>	105.354,4	-0,13	86,59	-0,11
De ocupados	95.056,9	0,40	78,12	0,32
Régimen general	75.933,3	0,61	62,41	0,38
R.E. Trabajadores autónomos	10.450,8	-0,08	8,59	-0,01
R.E. Agrario	970,2	5,79	0,80	0,05
R.E. Trabajadores del Mar	299,7	1,70	0,25	0,00
R.E. Minería del Carbón	176,9	-2,63	0,15	0,00
R.E. Empleados de Hogar	573,4	2,64	0,47	0,01
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	6.652,6	-2,02	5,47	-0,11
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	10.189,8	-5,79	8,37	-0,49
Cese de actividad de trabajadores autónomos	107,7	-	0,09	-
<i>Transferencias corrientes</i>	11.577,2	-3,52	9,51	-0,33
Del Estado y organismos autónomos	8.296,7	-3,81	6,82	-0,26
De la Seguridad Social	3.239,8	-2,83	2,66	-0,08
De comunidades autónomas	0,9	-23,01	0,00	0,00
De empresas privadas y otros	39,8	4,00	0,03	0,00
<i>Otros recursos corrientes</i>	4.228,9	3,43	3,48	0,12
Tasas y otros ingresos	1.169,4	-9,66	0,96	-0,09
Ingresos patrimoniales	3.059,5	9,49	2,51	0,24
Total recursos de capital	515,2	-32,49	0,42	-0,14
Total gastos no financieros	122.207,2	1,93	100,00	1,93
Total operaciones corrientes	121.465,0	2,21	99,39	2,20
<i>Gastos de personal</i>	2.357,0	-1,91	1,93	-0,04
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.560,0	-7,11	1,28	-0,09
<i>Gastos financieros</i>	2,7	12,81	0,00	0,00
<i>Transferencias corrientes</i>	117.545,2	2,43	96,19	2,34
Prestaciones contributivas	112.368,5	3,00	91,95	2,76
Pensiones	99.528,1	4,00	81,44	3,26
Invalidez	11.454,6	1,72	9,37	0,16
Jubilación	67.392,7	4,74	55,15	2,61
Viudedad	19.035,2	2,83	15,58	0,44
Orfandad	1.392,0	3,88	1,14	0,04
A favor de familiares	253,7	3,21	0,21	0,01
Subsidios y otras prestaciones	9.206,2	-4,29	7,53	-0,32
Incapacidad temporal	6.295,1	-6,50	5,15	-0,34
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.351,9	1,51	1,92	0,03
Otras prestaciones ⁽¹⁾	559,3	-1,72	0,46	-0,01
Otras transferencias corrientes ⁽²⁾	3.634,2	-3,69	2,97	-0,11
Prestaciones no contributivas	5.176,7	-8,51	4,24	-0,36
Pensiones de invalidez	924,9	-1,35	0,76	-0,01
Pensiones de jubilación	1.081,0	-1,09	0,88	-0,01
Prestaciones familiares	1.307,7	-4,73	1,07	-0,05

CUADRO III-13. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2011*(Continuación)*

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas, hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Ejecución presupuestaria			
	Mill. euros	Var. 11/10 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Total recursos no financieros	121.675,6	-0,54	100,00	-0,54
Otros subsidios y prestaciones ⁽³⁾	137,6	-42,16	0,11	-0,05
Otras transferencias corrientes ⁽⁴⁾	1.725,6	-14,46	1,41	-0,20
Total operaciones de capital	742,2	-30,06	0,61	-0,18
Saldo no financiero (millones de euros)	-531,63	-121,76	-	-
Saldo no financiero (en % del PIB)	-0,05	-	-	-

(1) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.

(2) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.

(3) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones

(4) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

Ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social

La evolución de los recursos del sistema de la Seguridad Social volvió a estar marcada fundamentalmente por la caída de los ingresos por cotizaciones sociales, aunque también, y por primera vez desde que se iniciara la crisis, por el descenso de las transferencias corrientes, especialmente las procedentes del Estado.

Los ingresos por cotizaciones sociales, que representan el 87 por 100 de los recursos totales no financieros, cayeron un 0,13 por 100 en 2011, descenso que se debió en su totalidad a las menores cotizaciones procedentes del desempleo (-5,8 por 100), debido a la reducción del número de beneficiarios de prestaciones como consecuencia del aumento del paro de larga duración. Sin embargo, las cotizaciones de los ocupados, que en los dos años anteriores se habían reducido, mostraron en 2011 un crecimiento del 0,4 por 100, que cabe atribuir principalmente al Régimen General, cuyas cotizaciones representan algo más del 60 por 100 de los ingresos del sistema.

El siguiente régimen en importancia en términos cuantitativos, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, mostró una caída de las cotizaciones del 0,1 por 100, si bien en este ámbito cabe señalar los ingresos adicionales que ha supuesto para el sistema la puesta en marcha de la cotización dirigida a sufragar la prestación por cese de actividad de trabajadores autónomos.

Tal y como se ha señalado, las transferencias corrientes, que suponen el 9,5 por 100 del total de recursos no financieros, se redujeron un 3,5 por 100 en 2011, fundamentalmente por la caída de los recursos procedentes del Estado, lo que contribuye a ampliar aún más el saldo deficitario que mantiene este con el sistema de la Seguridad Social. Cabe recordar al respecto el incumplimiento de la recomendación del Pacto de Toledo referente a la separación de fuentes de financiación, con plasmación en la Ley

General de la Seguridad Social, en la cual se establecía un plazo máximo de 12 años para la asunción completa por parte del Estado de la financiación de los complementos a mínimo, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. Lejos de cumplirse dicha previsión, la aportación del Estado, que en los últimos años se venía incrementando anualmente en una cuantía fija de 300 millones de euros, se situó en 2011 en únicamente 100 millones de euros.

El Estado mantiene también una deuda con la Seguridad Social en lo concerniente a las cuotas sociales de cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. En este sentido, cabe señalar la reducción en 2011, en un 12 por 100, de las transferencias dirigidas a los servicios sociales del IMSERSO, cuyo grueso lo constituye la atención a la dependencia. Destaca igualmente el descenso de las aportaciones destinadas a la financiación de prestaciones socioeconómicas de carácter no contributivo.

La partida de otros recursos corrientes, que muestra una participación sobre los ingresos totales del 3,5 por 100, aumentó un 3,4 por 100, achacable en su totalidad al aumento en un 9,5 por 100 de los ingresos patrimoniales, procedentes de los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Por su parte, los ingresos por tasas y otros ingresos descendieron un 9,7 por 100, al reducirse los recargos de apremio e intereses de demora en la recaudación de cuotas.

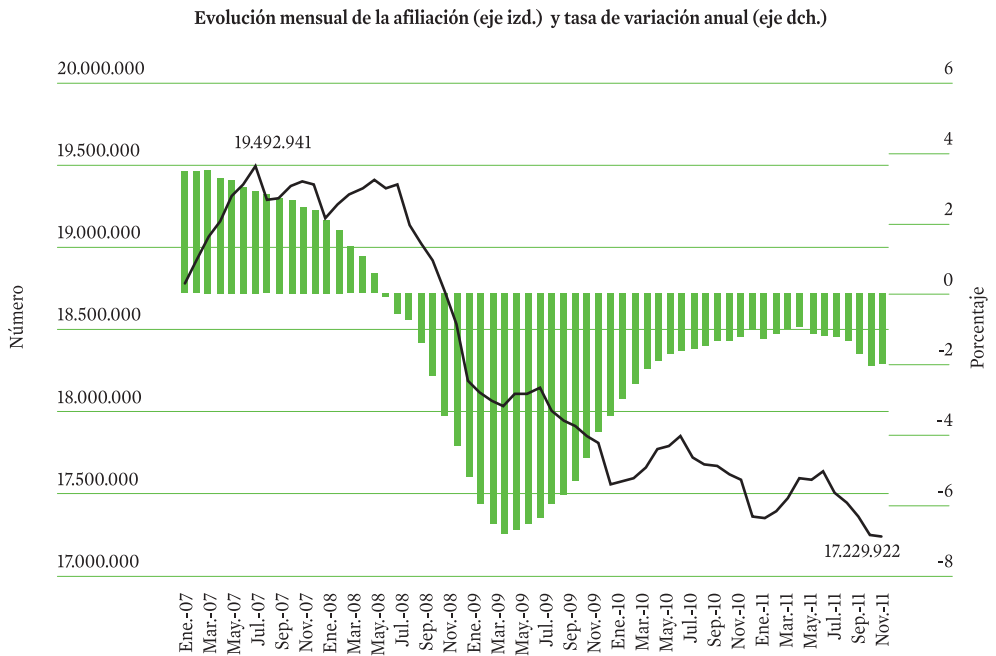
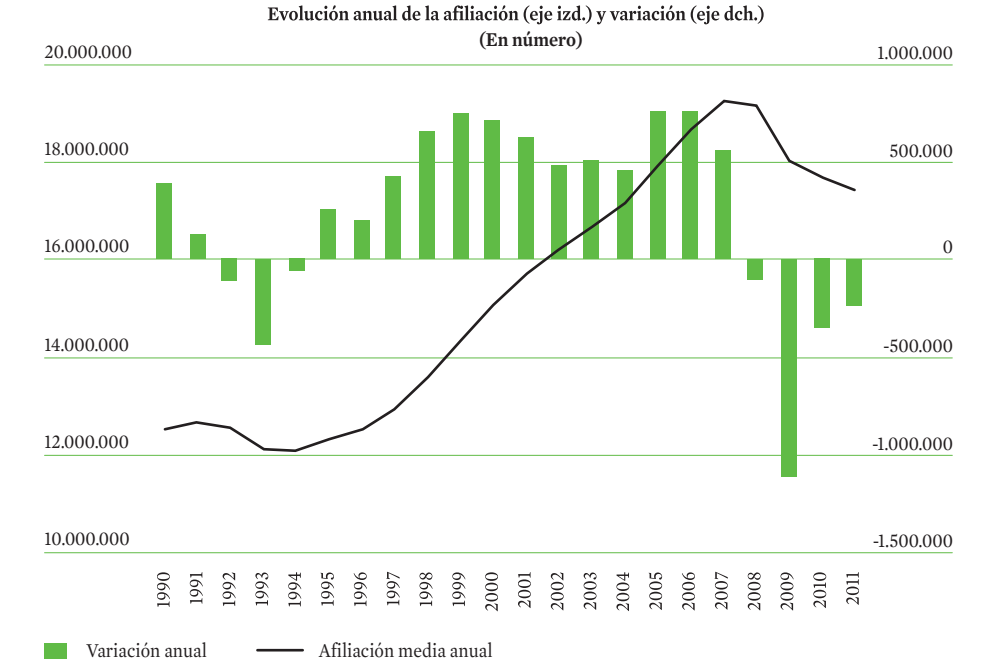
Finalmente, los recursos de capital, que representan únicamente el 0,4 por 100 de los recursos totales, se redujeron un 32,5 por 100, en línea con la evolución mostrada en los últimos años.

La afiliación en alta a la Seguridad Social, que es la que determina en última instancia la evolución de los ingresos no financieros del sistema, volvió a caer en 2011, por cuarto año consecutivo, aunque a menor ritmo que los dos ejercicios anteriores, de acuerdo con la evolución mostrada por el empleo¹⁷⁴. De esta manera, frente a retrocesos del 5,8 por 100 en 2009 y del 1,9 por 100 en 2010, la afiliación cayó un 1,3 por 100 en tasa interanual, equivalente a una pérdida del entorno de los 237.000 afiliados (gráfico III-50).

Sin embargo, si en lugar de la afiliación media anual, se analiza la evolución de la afiliación mensual, se aprecia un empeoramiento paulatino, especialmente durante el segundo semestre de 2011, que responde al impacto negativo que sobre la ocupación está teniendo el recrudecimiento de la crisis económica a nivel europeo y, en el caso concreto de España, la intensificación del proceso de consolidación fiscal emprendido por el conjunto de las Administraciones públicas con el fin de dar cumplimiento al compromiso de déficit público.

174. Para un análisis detallado de la evolución del empleo en 2011 véase el capítulo II.1.2 de esta Memoria.

GRÁFICO III-50. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL
 (En valor absoluto [medias anuales y mensuales] y tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2011.*

De este modo, la paulatina corrección que se venía registrando en el ritmo de caída de la afiliación desde mediados de 2009, se vio interrumpida en junio de 2011, apreciándose desde entonces un deterioro de la misma, hasta terminar el año en una tasa negativa del 2 por 100. En consecuencia, la afiliación en alta se situó en el mes de diciembre en 17.229.922 efectivos, lo que supone una pérdida acumulada de algo más de 2.260.000 afiliados desde el máximo alcanzado en julio de 2007.

La práctica totalidad del ajuste se centró en los varones (el 85 por 100 de la caída total), continuando así con el patrón seguido desde el inicio de crisis, que responde a una presencia mayoritaria de los hombres en las ramas de actividad que más están sufriendo las consecuencias de la crisis económica, como son la construcción y la industria, tal y como se verá más adelante (cuadro III-14).

CUADRO III-14. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2011

(En número de afiliados "media mensual" y porcentaje)

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2010			Diciembre 2011		
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Absoluta	Var. anual Peso (%)
Total	17.584.982	17.229.922	100,0	-2,0	-355.060	100,0
Sexo						
Varones	9.638.734	9.337.120	54,2	-3,1	-301.614	84,9
Mujeres	7.946.248	7.892.802	45,8	-0,7	-53.446	15,1
Grupo de edad						
De 16 a 19 años	126.231	99.440	0,6	-21,2	-26.792	7,5
De 20 a 24 años	945.724	858.723	5,0	-9,2	-87.001	24,5
De 25 a 29 años	1.930.884	1.795.434	10,4	-7,0	-135.450	38,1
De 30 a 34 años	2.669.720	2.523.271	14,6	-5,5	-146.449	41,2
De 35 a 39 años	2.738.761	2.724.469	15,8	-0,5	-14.293	4,0
De 40 a 44 años	2.531.208	2.521.412	14,6	-0,4	-9.796	2,8
De 45 a 49 años	2.302.669	2.308.754	13,4	0,3	6.085	-1,7
De 50 a 54 años	1.932.484	1.957.161	11,4	1,3	24.677	-7,0
De 55 a 59 años	1.372.979	1.396.706	8,1	1,7	23.726	-6,7
De 60 a 64 años	894.361	901.596	5,2	0,8	7.234	-2,0
65 y más años	139.725	142.732	0,8	2,2	3.007	-0,8
Regímenes						
Régimen General	13.273.267	12.929.822	75,0	-2,6	-343.445	96,7
R.E. Autónomos	3.104.248	3.071.669	17,8	-1,0	-32.579	9,2
<i>Sistema normal</i>	2.895.542	2.869.187	16,7	-0,9	-26.355	7,4
<i>Subsidio especial trabajad. agrarios (SETA)</i>	208.706	202.482	1,2	-3,0	-6.224	1,8
R.E. Agrario	847.561	865.775	5,0	2,1	18.214	-5,1
R.E. Trabajadores del Mar	61.344	60.035	0,3	-2,1	-1.309	0,4
R.E. Minería del Carbón	6.281	5.670	0,0	-9,7	-611	0,2
R.E. Empleados Hogar	292.280	296.951	1,7	1,6	4.671	-1,3

CUADRO III-14. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2011 (Cont.)
(En número de afiliados "media mensual" y porcentaje)

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2010		Peso (%)	Relativa (%)	Diciembre 2011	
	Número	Número			Absoluta	Var. anual Peso (%)
Actividad económica						
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.220.809	1.225.286	7,1	0,4	4.477	-1,3
Industria	2.264.480	2.185.217	12,7	-3,5	-79.263	22,3
Construcción	1.467.539	1.241.832	7,2	-15,4	-225.707	63,6
Servicios	12.632.154	12.577.587	73,0	-0,4	-54.567	15,4
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)*	13.167.600	12.822.600	100,0	-2,6	-345.000	97,2
Ingenieros y licenciados	1.222.800	1.245.600	9,7	1,9	22.800	-6,4
Ingenieros técnicos. Peritos	995.900	997.300	7,8	0,1	1.400	-0,4
Jefes administrativos	630.300	625.200	4,9	-0,8	-5.100	1,4
Ayudantes no titulados	497.900	498.900	3,9	0,2	1.000	-0,3
Oficiales administrativos	1.786.100	1.764.000	13,8	-1,2	-22.100	6,2
Subalternos	643.000	630.500	4,9	-1,9	-12.500	3,5
Auxiliares administrativos	1.726.800	1.672.700	13,0	-3,1	-54.100	15,2
Oficiales de 1 y 2	2.381.100	2.237.300	17,4	-6,0	-143.800	40,5
Oficiales de 3 y especialistas	1.400.100	1.340.200	10,5	-4,3	-59.900	16,9
Peones/trabajadores > 18 años no cualificados	1.872.200	1.802.400	14,1	-3,7	-69.800	19,7
Trabajadores menores 18 años	11.300	8.300	0,1	-26,5	-3.000	0,8
Afiliados extranjeros	1.814.979	1.738.922	100,0	-4,2	-76.057	100,0
Sexo						
Varones	1.024.549	968.797	55,7	-5,4	-55.752	73,3
Mujeres	790.430	770.126	44,3	-2,6	-20.304	26,7
Procedencia						
Unión Europea	663.870	642.307	36,9	-3,2	-21.563	28,4
Países fuera de la Unión Europea	1.151.109	1.096.616	63,1	-4,7	-54.493	71,6
Regímenes						
Régimen General	1.169.962	1.084.633	62,4	-7,3	-85.329	112,2
R.E. Autónomos	198.932	208.512	12,0	4,8	9.580	-12,6
R.E. Agrario	262.607	258.608	14,9	-1,5	-3.999	5,3
R.E. Trabajadores del Mar	3.960	3.871	0,2	-2,2	-89	0,1
R.E. Minería del Carbón	586	603	0,0	2,9	17	0,0
R.E. Empleados Hogar	178.932	182.695	10,5	2,1	3.763	-4,9
Actividad económica						
Agricultura, ganadería y pesca	282.066	273.359	15,7	-3,1	-8.707	11,4
Industria	130.625	121.749	7,0	-6,8	-8.876	11,7
Construcción	173.402	132.284	7,6	-23,7	-41.118	54,1
Servicios	1.202.524	1.182.685	68,0	-1,6	-19.839	26,1

* Los datos referentes a grupos de cotización corresponden a la afiliación en alta a 31 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2011 y Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre de 2011.*

Del mismo modo, los jóvenes volvieron a ser quienes sufrieron en mayor medida la adversa situación del mercado laboral, concentrándose el 80 por 100 de la caída total de la afiliación en el grupo de edad de 25 a 34 años. Entre los mayores de 45 años, sin embargo, la afiliación aumentó ligeramente, si bien únicamente la de las mujeres.

El mayor retroceso de la afiliación en alta se registró en el Régimen General, con una tasa de variación interanual del -2,6 por 100, equivalente a 343.445 afiliados menos, seguido del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, donde en un año se perdieron 32.600 afiliaciones. Por el contrario, la afiliación aumentó tanto en el Régimen Especial Agrario como en el de Empleados de Hogar.

Por sectores de actividad, la construcción volvió a ser la actividad que concentró la mayor pérdida de afiliación, con más del 60 por 100 de la caída total, al registrar un retroceso en términos interanuales del 15,4 por 100, equivalente a 225.707 afiliados menos. Al intenso proceso de ajuste que viene registrando el empleo en la construcción desde los inicios de la crisis (con una caída acumulada desde finales de 2007 de cerca de 1,2 millones de afiliaciones en alta), se le ha unido desde finales de 2010 la fuerte reducción de la inversión pública en infraestructuras y obra civil. De esta manera, la afiliación en ingeniería civil cayó en 2011 cerca de un 20 por 100 en tasa interanual, mientras que en la construcción de edificios y en actividades de construcción especializadas mostró unos retrocesos del 19,1 y 11,9 por 100, respectivamente.

Tras la construcción, la actividad donde más cayó la afiliación en 2011 fue la industria, con 79.263 afiliaciones menos, correspondientes la práctica totalidad a la rama manufacturera. En servicios, el retroceso en términos relativos fue de únicamente el 0,4 por 100, si bien, dado el peso que representa esta actividad en la economía española, en términos efectivos supuso la pérdida de 54.567 afiliaciones. El mayor descenso tuvo lugar en la actividad de administración pública, defensa y servicios sociales (el 4 por 100, equivalente a 43.577 afiliaciones), lo que se explica por el impacto negativo que sobre el empleo público comenzó a tener a finales de 2011 la política de austeridad llevada a cabo por las Administraciones públicas, y que se prevé continúe a lo largo de 2012. Las otras ramas de servicios que acusaron en mayor medida la caída de la afiliación fueron las actividades administrativas y servicios auxiliares, el transporte y las actividades financieras y de seguros.

Sobre la base de la distribución sectorial descrita, la pérdida de afiliación siguió concentrándose en los grupos de cotización más bajos, especialmente en oficiales de 1, 2 y 3 y peones, seguidos de auxiliares administrativos. La afiliación cayó también en la categoría de jefes administrativos, mientras que en los grupos de cotización más altos, es decir, entre ingenieros y licenciados aumentó un 2 por 100.

La afiliación extranjera, que durante 2010 había mostrado un comportamiento más estable y moderado que en los años precedentes y, por tanto, más acorde con la evolución registrada por la afiliación española, intensificó en 2011 su ritmo de caída,

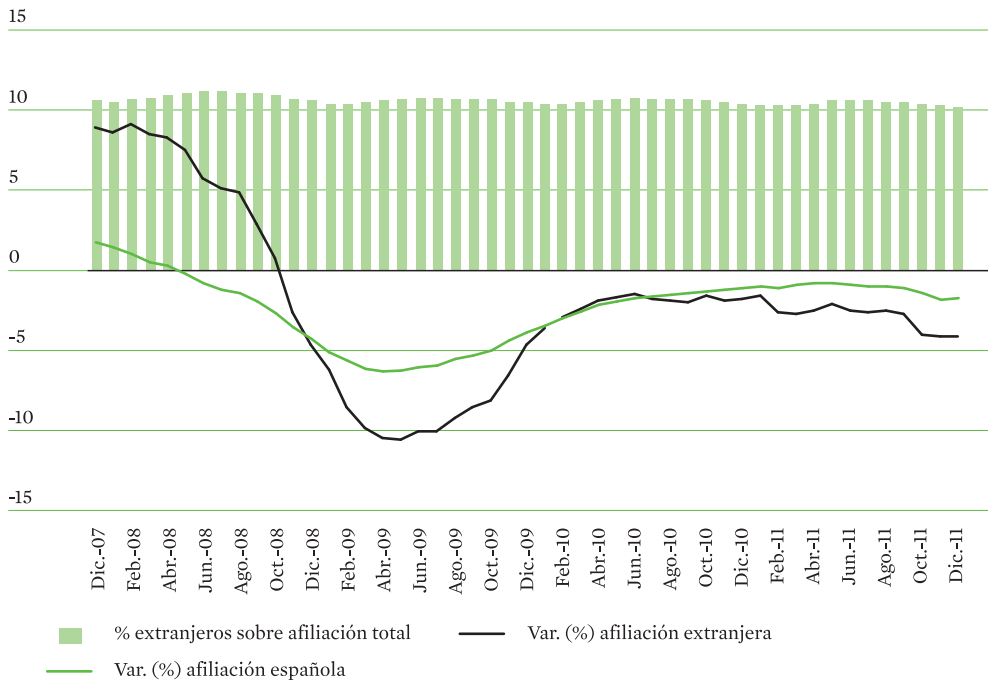
Afiliación extranjera

sobre la base de su perfil laboral, sustentado en empleos correspondientes a sectores con una elevada temporalidad, especialmente la construcción, donde, como ya se ha visto, el ajuste fue mayor (gráfico III-51).

De esta manera, la afiliación en alta extranjera registró en diciembre de 2011 una caída en términos interanuales del 4,2 por 100, —más del doble de la afiliación media total—, situándose como media del mes de diciembre en 1.738.922 afiliaciones (cuadro III-14). Como consecuencia, la participación de la afiliación extranjera sobre el total se redujo dos décimas respecto al mismo periodo de 2010, hasta el 10,1 por 100, porcentaje que, no obstante, se ha mantenido bastante estable durante los últimos años. De las 76.057 afiliaciones perdidas en 2011, el 72 por 100 correspondieron a trabajadores no comunitarios, mayoritariamente varones del Régimen General, y en todos los sectores de actividad.

La mayor caída de la afiliación entre los hombres (el -5,4 por 100, frente al -2,6 por 100 entre las extranjeras), se explica por el fuerte ajuste del empleo en la construcción, donde el retroceso de la afiliación extranjera ascendió a 41.118 efectivos, lo que supone cerca del 20 por 100 de la pérdida total de afiliación en el sector. En los

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EXTRANJERA Y DE LA AFILIACIÓN ESPAÑOLA (Tasas de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2011 y Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre de 2011.*

servicios la caída fue de 19.839 efectivos, representando en este caso un porcentaje muy elevado de la pérdida total de afiliación en el sector (el 36 por 100). En la industria retrocedió un 6,8 por 100 (-8.876) y en agricultura un 3,1 por 100 (-8.707).

El intenso impacto que está teniendo la crisis sobre el empleo está haciendo que ocupaciones que durante la etapa expansiva habían estado cubiertas fundamentalmente por trabajadores extranjeros, en la actualidad estén volviendo a desempeñarse por trabajadores españoles. Es el caso de determinadas actividades terciarias, como los servicios de comidas y bebidas, o la asistencia en establecimientos residenciales, donde se aprecia una caída de la afiliación extranjera frente a un aumento de la afiliación total. Del mismo modo, dentro del sector agrario, atendiendo exclusivamente a los trabajadores por cuenta ajena, es decir, aquellos incluidos en el Régimen Especial Agrario, se observa cómo mientras que la afiliación extranjera cae en 4.000 efectivos, la afiliación total crece en 18.200, lo que supone 22.000 afiliaciones españolas más que en el mismo periodo del año anterior.

Por el contrario, dentro del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, frente a la caída señalada anteriormente por la afiliación total en alta, la extranjera muestra un avance del 4,8 por 100, equivalente a 9.600 afiliaciones. Finalmente, en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, donde las trabajadoras extranjeras mantienen una participación mayoritaria, del entorno del 60 por 100 del total, la afiliación aumentó un 2,1 por 100.

Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Desde que comenzara la crisis económica, la evolución de los gastos no financieros del sistema ha mostrado una desaceleración progresiva, que se ha centrado fundamentalmente en la contención del gasto en prestaciones de incapacidad temporal y, en menor medida, en las partidas de gastos corrientes y de personal. Por su parte, el gasto en pensiones, principal partida de gasto del sistema, debido a su inercia ha mantenido una tasa de variación más estable, en el entorno del 6 por 100, hasta 2011 que se desacelera hasta el 4 por 100 como consecuencia de la suspensión de la revalorización de las pensiones contributivas excepto para el caso de las mínimas.

Los gastos de personal se redujeron en 2011 por segundo año consecutivo, sobre la base de la política de austeridad presupuestaria llevada a cabo por la Seguridad Social, a fin de contribuir a dar cumplimiento al compromiso de déficit público asumido por España en el Plan de Estabilidad. Del mismo modo, el sistema continuó desarrollando acciones de austeridad y ahorro en los gastos corrientes de bienes y servicios, fundamentalmente a través del desarrollo e implantación de la Administración electrónica, como ya se ha mencionado anteriormente. Destaca, entre otras medidas, la aprobación en 2011 de un Real Decreto¹⁷⁵ por el que se reordenan las diversas modificaciones

175. Real Decreto 1621/2011, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

normativas que afectan al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, entre las que se incluyen la comunicación de actos administrativos a través del sistema de Remisión Electrónica de Datos (RED) o por el tablón virtual de anuncios y edictos de la Seguridad Social.

Asimismo, la Tesorería General de la Seguridad Social, en colaboración con otras entidades públicas, intensificó en 2011 el desarrollo de las medidas de prevención de la morosidad y el Plan de lucha contra el fraude, las cuales hasta el momento se han traducido en un recorte de los plazos de actuación y en una mejora de la eficacia.

Las prestaciones contributivas, que representan el 92 por 100 del gasto total no financiero del sistema, aumentaron un 3 por 100, avance que responde exclusivamente al incremento de las pensiones, puesto que tanto el gasto en subsidios y otras prestaciones, como en otras transferencias corrientes, descendieron en 2011.

Dentro del gasto en pensiones, el mayor incremento correspondió a la partida de jubilación, con un aumento del 4,7 por 100, que se sitúa, no obstante, por debajo de la media de los años anteriores debido, como ya se ha señalado, a la ausencia de revalorización generalizada. En cualquier caso, su evolución vino marcada por el aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución (al ser mayor el importe de las altas que de las bajas) y el aumento del gasto en pensiones mínimas por la desviación del IPC. No obstante, cabe señalar que contrariamente a lo ocurrido en crisis anteriores, hasta el momento no se ha producido un aumento del gasto en pensiones derivado del anticipo de jubilaciones, habiendo incluso disminuido el recurso a la jubilación anticipada.

El gasto relacionado con el resto de pensiones contributivas mostró también una desaceleración en su ritmo de crecimiento respecto al año anterior, mostrando las pensiones de viudedad un avance del 2,8 por 100 y del 1,7 por 100 las de invalidez.

Por su parte, la partida presupuestaria de subsidios y otras prestaciones volvió a caer en 2011, un 4,3 por 100, ante el descenso registrado por el gasto en incapacidad temporal, debido tanto a la pérdida de afiliación, como por la mejora en la gestión y eficiencia de esta prestación, mientras que el resto de transferencias corrientes lo hizo un 3,7 por 100.

Finalmente, destaca la evolución del gasto en prestaciones no contributivas, con un retroceso del 8,5 por 100 en 2011, después de que durante los últimos años hubiera mantenido una evolución alcista justificada en gran medida por las transferencias corrientes a las comunidades autónomas para la atención a las personas en situación de dependencia. El grueso de dicho descenso se correspondió con la reducción de las transferencias corrientes procedentes del Estado, tal y como se vio anteriormente, tanto de aquellas dirigidas a atender las pensiones y prestaciones familiares no contributivas, como de las destinadas a los servicios sociales del IMSERSO.

Presupuesto de la Seguridad Social para 2012

El presupuesto de la Seguridad Social para 2012 atiende al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y límite de gasto no financiero del Estado, aprobado por

el Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran.

En este sentido, se prevé que las operaciones no financieras de la Seguridad Social presenten un resultado equivalente al 0 por 100 del PIB, para lo cual se recogen las previsiones en esta materia del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, entre las que cabe señalar el incremento de las bases de cotización en un 1 por 100, salvo las mínimas, debido a la congelación del Salario Mínimo de Inserción (SMI); la revalorización general de las pensiones contributivas en un 1 por 100; el aplazamiento del incremento de las pensiones de viudedad del 1 por 100 anual, hasta alcanzar el 60 por 100 de la base reguladora desde el 52 por 100 actual, para las viudas mayores de 65 años sin otros ingresos, previsto en la Ley 27/2011; o el retraso hasta el 1 de enero de 2013 de la ampliación a cuatro semanas de la prestación por paternidad.

El presupuesto prevé una caída de los ingresos por cotizaciones sociales, tanto de las procedentes de trabajadores ocupados y empresas, como de desempleados, sobre la base de un nuevo deterioro del empleo, que en parte se compensará con un incremento de

CUADRO III-15. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2012

(Millones de euros y porcentaje)

	Presupuesto	Presupuesto	Var. (%)
	2011	2012	
	Mill. euros	Mill. euros	%
Sistema de la Seguridad Social			
Total recursos no financieros	123.395,1	119.876,2	-2,9
Cotizaciones sociales	110.447,1	106.323,0	-3,7
De empresas y trabajadores	100.062,8	96.169,2	-3,9
Del SPEE y mutuas (cotizaciones y bonificaciones)	10.384,3	10.153,8	-2,2
Aportaciones del Estado	8.134,4	8.891,7	9,3
Resto ingresos no financieros	4.813,5	4.661,6	-3,2
Total gastos no financieros	118.816,0	119.875,2	0,9
Gastos de personal	2.378,1	2.358,1	-0,8
Gastos corrientes de bienes y servicios	1.708,1	1.532,8	-10,3
Gastos financieros	18,4	16,3	-11,4
Transferencias corrientes	114.279,3	115.683,3	1,2
Pensiones contributivas	99.089,7	101.953,8	2,9
Pensiones no contributivas	1.995,0	1.995,0	0,0
Incapacidad temporal	7.008,9	5.799,2	-17,3
Prestaciones familiares	1.000,7	990,8	-1,0
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.387,3	2.369,9	-0,7
LISMI	44,3	35,8	-19,3
Atención a la dependencia	1.406,9	1.326,0	-5,7
Otras transferencias	1.346,6	1.212,8	-9,9
Operaciones de capital	432,1	284,8	-34,1

Fuente: Ministerio de Empleo y Competitividad, Presupuesto de la Seguridad Social, 2012.

las aportaciones del Estado para la financiación de los complementos a mínimo de pensiones, en 1.000 millones, frente a los 100 millones de aportación en 2011.

Por su parte, seguirá prevaleciendo la austeridad en los gastos de funcionamiento y únicamente se prevé que aumente el gasto correspondiente a pensiones contributivas, aunque menos que en 2011, mientras que el gasto de las no contributivas se mantendrá constante, y el resto se reducirá.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2011 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 66.815 millones de euros, lo que equivale al 6,22 por 100 del PIB. Esta cantidad, superior en un 3,8 por 100 a la del año anterior, se explica por la dotación de 668,86 millones de euros procedente de los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por los rendimientos netos producidos por el Fondo de Reserva de 14.033,22 millones de euros, y por los 52.112,9 millones de euros de dotaciones acumuladas desde la creación del Fondo en el año 2000.

En 2011, al igual que sucediera en 2009, el Consejo de Ministros no aprobó ninguna dotación al Fondo de Reserva con cargo a los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, del mismo modo que tampoco se prevé que lo haga en 2012, tal y como se desprende de la Ley de Presupuestos

CUADRO III-16. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2011

(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
Subtotal dotaciones			52.112,9
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			668,9
Rendimientos			14.033,2
Total Fondo (31/12/2011)			66.815,0
% del PIB			6,22

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Generales del Estado para dicho ejercicio, habida cuenta del déficit alcanzado por el sistema en 2011. El fundamento de estas decisiones se encuentra en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que establece que los excedentes de ingresos que resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente al Fondo de Reserva, siempre y cuando las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan.

Por otra parte, a pesar de la entrada en déficit del sistema, la regulación del Fondo de Reserva señala que este se destinará a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, solo en situaciones estructurales de déficit, y que en cualquier caso no podrá exceder en cada año del 3 por 100 de la suma de ambos conceptos.

Desde que comenzara la crisis económica, la política de inversión del Fondo de Reserva se ha orientado en mayor medida hacia la deuda pública española, en línea con las crecientes necesidades de financiación del sector público. Así, a 31 de diciembre de 2011, el 89,76 por 100 de la cartera de activos del Fondo correspondía a deuda española (frente al 87,9 por 100 que suponía en 2010) y el 10,24 por 100 restante a deuda extranjera procedente de Alemania, Francia y Países Bajos, porcentaje este último que a finales de 2007 se situaba en el 48,65 por 100. Desde la creación del Fondo de Reserva en 2000 hasta el 31 de diciembre de 2011, la rentabilidad acumulada asciende al 57,56 por 100, lo que supone en términos anualizados un 4,14 por 100.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

El gasto en prestaciones del sistema de la Seguridad Social ascendió en 2011 a 117.545 millones de euros, de acuerdo con el avance de ejecución presupuestaria, lo que supone un incremento del 2,3 por 100 respecto al año anterior. El 95,6 por 100 correspondió a la esfera contributiva y el 4,4 por 100 a la no contributiva.

Dentro del ámbito contributivo, las pensiones, cuya financiación se efectúa fundamentalmente a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, representan el 88,6 por 100 del total, con un predominio de las pensiones de jubilación, que son las que más se incrementan anualmente en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas y de la cuantía de la prestación, sobre la base del efecto sustitución. Le siguen las pensiones de viudedad y las de invalidez, de menor cuantía (especialmente la de viudedad) y, por tanto, con una evolución del gasto más moderada. El resto de prestaciones contributivas se refieren fundamentalmente a incapacidad temporal y a maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo y la lactancia; prestaciones que al estar estrechamente relacionadas con la ocupación, en los últimos años de crisis muestran una moderación del gasto, acorde con la destrucción de empleo.

Por su parte, las pensiones no contributivas, financiadas íntegramente por aportaciones del Estado, se destinan a aquellas personas que no habiendo podido acceder a

la esfera contributiva, carecen de recursos económicos. Se trata fundamentalmente de pensiones de invalidez y jubilación y prestaciones familiares, cuyo gasto viene mostrando desde hace tiempo una reducción paulatina en consonancia con la disminución del número de beneficiarios, que en 2011 se situaba ya en menos de 450.000 personas.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2011

El número de pensiones contributivas en vigor ascendía en 2011 a 8,8 millones, mientras que el de pensionistas se situaba en 8,1 millones, diferencia que se explica por el hecho de que en torno a un 10 por 100 se beneficia de más de una pensión del sistema. Por otra parte, cerca de 150.000 (el 2 por 100 del total) perciben además de una pensión de la Seguridad Social, otra externa al sistema.

Respecto al año anterior, las pensiones aumentaron un 1,5 por 100, mostrando prácticamente el mismo ritmo de crecimiento anual medio del periodo 2001-2010, situado en el 1,4 por 100 (cuadro III-17). Las pensiones de jubilación, que representan el 60 por 100 del total, fueron las que más aumentaron (el 2,1 por 100) y además lo hicieron por encima del promedio de los años anteriores, en línea con el paulatino proceso de envejecimiento de la población española. Las pensiones de viudedad, cuyo peso sobre el total asciende al 26,2 por 100, aumentan un 0,8 por 100, mientras que las de incapacidad permanente, con una participación del 11 por 100, lo hicieron un 0,5 por 100, en ambos casos por debajo del crecimiento medio de los años anteriores. El resto de pensiones, las de orfandad y las de favor familiar, que en conjunto representan el 3,5 por 100 del total, muestran tasas de variación del 1,6 por 100 y 0,6 por 100, respectivamente.

En lo que respecta a los diferentes regímenes de la Seguridad Social, el único que registra una variación interanual superior al promedio de los años anteriores es el Régimen General, mientras que el resto, a excepción del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, muestran tasas de variación negativas, lo que refleja el cambio en la composición del empleo en España, al tiempo que justifica la paulatina convergencia de los diferentes regímenes especiales del sistema hacia el General y del de Autónomos, tal y como contempla la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales. Así, al comparar la participación que en 2001 tenían los diferentes regímenes sobre el total de pensiones, con la de 2011, se aprecia un incremento del Régimen General, desde el 54,8 al 59,7 por 100, y del de Autónomos, desde el 11,5 al 21,1 por 100, reduciéndose el peso del resto de regímenes, especialmente el del Agrario.

La pensión media del sistema alcanzó en 2011 los 804,96 euros mensuales, tras incrementarse un 3,3 por 100 respecto al año anterior; variación muy similar a la registrada en 2010, aunque inferior a la media de la última década.

La cuantía más alta corresponde a jubilación, con 915,24 euros al mes, y la más baja a orfandad, con 359,11 euros, situándose la pensión de viudedad y la de incapacidad

CUADRO III-17. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2011

(En miles de pensiones, euros mensuales y porcentaje)

Clases	Miles	Estructura (%)	Número de pensiones contributivas	
			Var. anual 10/11(%)	Var. media anual 01/10 (%)
Incapacidad permanente	938,49	10,7	0,5	1,9
Jubilación	5.246,24	59,6	2,1	1,4
Viudedad	2.309,33	26,2	0,8	1,3
Orfandad	273,20	3,1	1,6	0,5
Favor familiar	37,90	0,4	0,6	-1,6
Regímenes				
Régimen General	5.254,90	59,7	2,6	2,2
R.E. Minería Carbón	67,84	0,8	-0,4	-1,0
R.E.T.A.	1.859,97	21,1	0,9	8,5
R.E. Agrario	637,06	7,2	-0,8	-0,6
R.E. Mar	131,31	1,5	0,0	0,2
R.E. Empleados Hogar	181,06	2,1	-1,3	-1,2
Accidentes de trabajo	209,02	2,4	0,1	0,9
Enfermedades profesionales	42,30	0,5	-1,5	-0,4
SOVI	421,71	4,8	-1,3	1,1
Total	8.805,16	100,0	1,5	1,4
Clases	Euros/mes	Estructura (%)	Importe medio de las pensiones contributivas	
			Var. anual 10/11(%)	Var. media anual 01/10 (%)
Incapacidad permanente	869,48	108,0	2,3	4,5
Jubilación	915,24	113,7	3,5	5,1
Viudedad	586,42	72,9	2,6	5,6
Orfandad	359,11	44,6	2,5	5,8
Favor familiar	472,39	58,7	2,8	6,4
Regímenes				
Régimen General	955,30	118,7	3,1	5,1
R.E. Minería Carbón	1.396,01	173,4	3,0	4,9
R.E.T.A.	564,83	70,2	3,2	4,6
R.E. Agrario	529,26	65,7	2,0	4,2
R.E. Mar	867,77	107,8	2,7	4,7
R.E. Empleados Hogar	484,69	60,2	1,8	3,9
Accidentes de trabajo	871,69	108,3	3,1	5,6
Enfermedades profesionales	1.111,91	138,1	2,0	4,2
SOVI	366,23	45,5	2,0	5,0
Total	804,96	100,0	3,3	5,2

Datos en media anual.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

permanente, en 869,48 y 586,42 euros mensuales, respectivamente. Por regímenes, destacan el Régimen Especial de la Minería del Carbón y el de Enfermedades profesionales, con 1.396,01 y 1.111,91 euros, respectivamente, situándose a continuación las del

Régimen General con 955,30 euros. Por su parte, las pensiones más bajas son las del SOVI (366,23 euros), el Régimen Especial de Empleados de Hogar (484,69 euros) y el Agrario (529,26 euros).

Considerando la edad de los pensionistas, se observa que el 78 por 100 de las pensiones corresponden a personas de 65 o más años de edad, en la medida en que las pensiones de jubilación y las de viudedad constituyen el grueso del sistema. Dentro del Régimen General, la edad media de los pensionistas asciende a 70 años, mientras que en jubilación y viudedad se sitúa en 74 y 75 años, respectivamente. En incapacidad permanente el promedio es de 53 años, de 32 en orfandad y de 67 en favor familiar.

La distribución de las pensiones contributivas en vigor por sexo muestra un aumento paulatino de la participación de las mujeres perceptoras, hasta el punto de que en la actualidad representan el 51,3 por 100 del total (cuadro III-18). Sin embargo, el número de pensionistas varones sigue siendo superior, de lo que se desprende la existencia de un mayor porcentaje de mujeres perceptoras de más de una pensión, que se asocia fundamentalmente a la viudedad.

*Diferencias por sexo
en las pensiones
contributivas*

Mientras que cerca del 80 por 100 de las pensiones percibidas por los hombres son de jubilación y solo un 4 por 100 de viudedad, en las mujeres ambas prestaciones representan el 42 y el 47 por 100, respectivamente. Además, del total de pensiones de viudedad, las de titularidad femenina suponen el 93 por 100, mientras que en las de jubilación, solo el 36 por 100. Se sigue apreciando, por tanto, una menor representación de las mujeres entre los perceptores de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, como son las pensiones de jubilación o de incapacidad, lo que explica en gran medida las diferencias por sexo en las cuantías de las pensiones, al ser estas las prestaciones de mayor cuantía. Así, las mujeres pensionistas perciben por término medio 632,9 euros mensuales, que equivale al 61,5 por 100 de la pensión media del varón, siendo únicamente superiores las cuantías percibidas por las mujeres en las pensiones de viudedad, orfandad y favor familiar.

En el caso de las pensiones de jubilación, la diferencia por sexo es de 442 euros mensuales de media a favor de los hombres, hecho que responde a las peculiaridades de las trayectorias laborales de las mujeres, con una incorporación más tardía al mercado laboral, un mayor número de interrupciones (asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y el cuidado de los hijos) y menores salarios, en parte por su concentración en determinados regímenes especiales de la Seguridad Social con cuantías medias de las pensiones más bajas que el Régimen General, como son el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el Agrario por cuenta ajena, el de Autónomos y el SOVI. Además, las mujeres perciben con mayor frecuencia que los hombres cuantías mínimas y complementos por mínimos.

CUADRO III-18. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR POR SEXO

Clases	Varones				Mujeres				Cuantía de la pensión		
	Número	Peso sobre el total (%)	Distribución (%)	complem. mínimo (%)	Número	Peso sobre el total (%)	Distribución (%)	complem. mínimo (%)	Varones euros/mes	Mujeres euros/mes	% respecto varones
Total	4.323.905	48,7	100,0	21,4	4.555.173	51,3	100,0	33,5	1.029,1	632,9	61,5
Jubilación	3.391.208	64,0	78,4	23,0	1.909.656	36,0	41,9	33,0	1.100,0	657,9	59,8
Incapacidad permanente	616.014	65,3	14,2	8,5	326.953	34,7	7,2	16,6	954,9	752,3	78,8
Viudedad	162.604	7,0	3,8	10,4	2.155.406	93,0	47,3	35,3	457,3	610,8	133,6
Orfandad	145.549	52,1	3,4	47,7	133.571	47,9	2,9	49,2	363,9	370,6	101,8
Favor Familiar	8.530	22,4	0,2	55,1	29.587	77,6	0,6	50,7	448,2	494,8	110,4
Regímenes											
Total	4.323.905	48,7	100,0	21,4	4.555.173	51,3	100,0	33,5	1.029,1	632,9	61,5
General	3.157.040	52,9	73,0	18,8	2.811.659	47,1	61,7	32,0	1.122,1	716,8	63,9
Autónomos	831.858	44,6	19,2	36,2	1.034.826	55,4	22,7	45,6	680,1	501,1	73,7
Trabajadores del Mar	77.331	59,0	1,8	18,2	53.735	41,0	1,2	41,1	1.090,3	592,7	54,4
Minería del Carbón	42.104	62,2	1,0	2,7	25.534	37,8	0,6	18,6	1.820,7	781,1	42,9
Hogar	14.109	7,9	0,3	28,0	164.806	92,1	3,6	62,9	348,7	507,8	145,6
Accidentes de trabajo	127.580	61,0	3,0	8,0	81.407	39,0	1,8	25,3	985,2	743,5	75,5
Enfermedad profesional	21.648	51,9	0,5	5,3	20.043	48,1	0,4	24,3	1.398,9	838,6	59,9
SOVI	52.235	12,6	1,2	-	363.163	87,4	8,0	-	376,1	375,2	99,7

Datos a 1 de marzo de 2012.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen, tal y como se ha señalado, el grueso del sistema, con 5,2 millones, que representan el 59,6 por 100 del total, porcentaje que ha ido aumentando progresivamente en el último quinquenio. Su evolución durante la actual década muestra un crecimiento constante pero moderado, debido a que en este periodo alcanzaron la edad de jubilación las cohortes poco numerosas nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra. En 2006, sin embargo, se produjo un crecimiento notable del número de jubilaciones que coincide con una aceleración de la tasa de variación de la población de 65 y más años, así como por la aprobación en 2005 de la compatibilidad de la percepción de pensiones SOVI con otras pensiones del sistema¹⁷⁶. Posteriormente su crecimiento se modera, aunque se sitúa por encima de la media de los primeros años del periodo, alcanzando en 2011 el 2,1 por 100 (gráfico III-52).

La mayor parte de las pensiones de jubilación derivan del Régimen General (el 64,7 por 100) y del de Autónomos (el 22,4 por 100), siendo muy reducida su participación en los restantes regímenes. La pensión media del Régimen General ascendía en 2011 a 1.106,34 euros mensuales y la del RETA a 641,61 euros, apreciándose una diferente distribución de ambos tipos de pensiones por tramos de cuantía. De esta manera, mientras que el grueso de las pensiones del Régimen de Autónomos (en torno al 70 por 100 del total) se corresponde con una pensión media de entre 550 y 900 euros al mes, en el Régimen General se encuentran en dicho tramo el 38 por 100 de las pensiones totales, mientras que otro 35 por 100 se sitúa entre los 900 y los 1.700 euros al mes. Además, en el Régimen General las pensiones inferiores a 550 euros suponen únicamente el 9 por 100 del total y un 18 por 100 las mayores de 1.700 euros, mientras que en el RETA dichos tramos representan el 23 por 100 y el 1 por 100, respectivamente.

En lo que concierne al resto de regímenes, la pensión más elevada la registra el Régimen Especial de la Minería del Carbón, con 1.899,47 euros, seguido del de Trabajadores del Mar, con 1.114,42 euros mensuales, mientras que las menores cuantías corresponden al SOVI (377,33 euros) y al de Empleados de Hogar (510,92 euros).

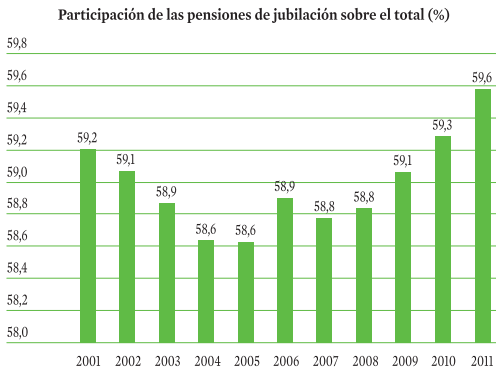
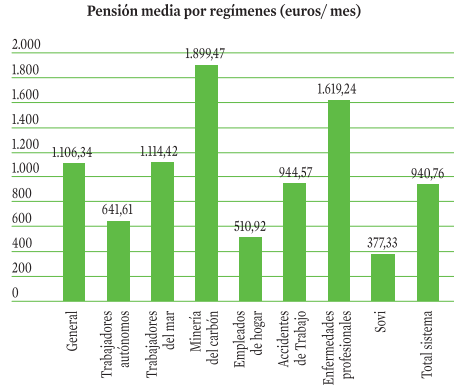
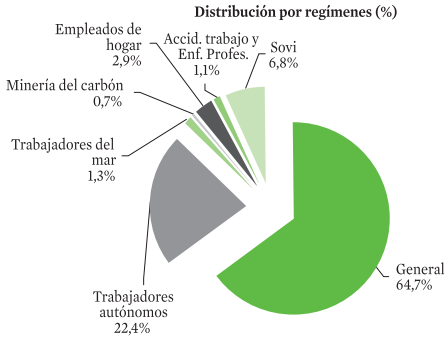
La cuantía de las pensiones de jubilación representa un porcentaje de la base reguladora o cotización media, que varía en función de los años cotizados del trabajador, de manera que para la obtención de la pensión correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, se requiere una vida laboral que hasta 2011 se situaba en 35 años, y que con la reciente Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social¹⁷⁷ aumenta hasta los 37 años.

*Pensiones de jubilación
por años cotizados*

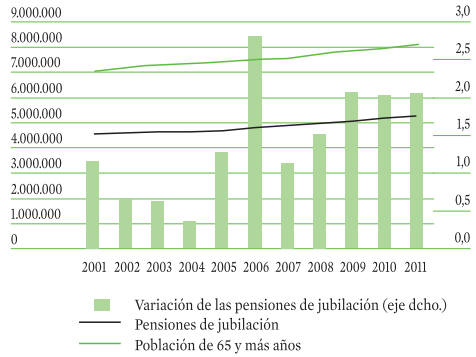
176. Ley 9/2005, de 6 de junio, para Compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

177. Para un mayor detalle de la reforma del sistema de pensiones que introduce la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, véase capítulo III.5.2 de esta Memoria.

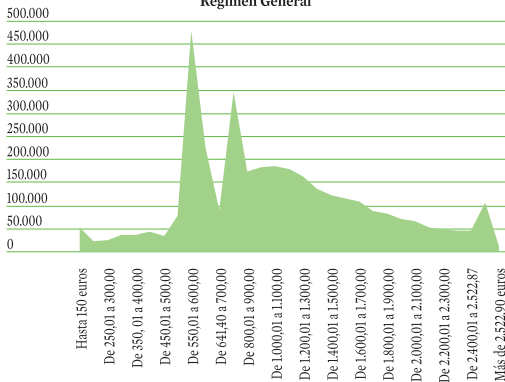
GRÁFICO III-52. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN
(En porcentaje y euros mensuales)



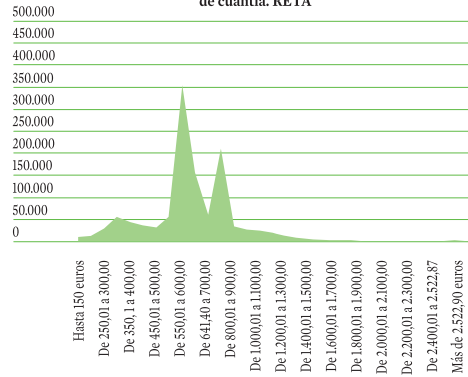
Evolución de las pensiones de jubilación y de la población de 65 y más años de edad (número y porcentaje)



Distribución de las pensiones de jubilación por tramos de cuantía. Régimen General



Distribución de las pensiones de jubilación por tramos de cuantía. RETA



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales* e INE.

En 2011, el 60,5 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanzaba la cuantía máxima, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que aumenta hasta el 66,7 por 100 entre las altas de pensiones (cuadro III-19).

La mayor proporción de pensiones con derecho al importe máximo se concentra, tanto en términos de *stock* como de altas, en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, donde supera el 90 por 100 del total, seguido del Régimen General, con más del 70 por 100. Sin embargo, en el RETA únicamente un 36,3 por 100 de las pensiones en vigor y un 50,2 por 100 de las altas alcanzan o superan los 35 años cotizados, siendo este además el régimen que concentra, tras el de Hogar, el mayor porcentaje de pensiones procedentes de vidas laborales de 15 o menos años cotizados. Por su parte, dentro del Régimen de Hogar, constituido mayoritariamente por mujeres, solo un 6,3 por 100 de las pensiones en vigor y un 14 por 100 de las altas tienen acceso a la cuantía máxima, concentrándose la gran mayoría (el 60 por 100 del total) en pensiones correspondientes a vidas laborales inferiores a los 20 años cotizados.

La normativa general señala los 65 años como la edad ordinaria de entrada a la jubilación, edad que tras la última reforma del sistema de pensiones aumenta hasta los 67 años, una vez finalice el periodo transitorio establecido. Sin embargo, la edad media de

*La edad de entrada
a la jubilación*

CUADRO III-19. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS, EN 2011
(Porcentaje)

Años cotizados	Regímenes						
	Total	General	Autónomos	Agrario	Mar	Carbón	Hogar
Altas de pensiones (2011)							
<= 15	0,61	0,71	0,23	0,36	0,30	0,00	2,13
16-20	8,20	5,28	13,50	20,63	8,22	0,06	45,43
21-25	7,05	5,08	11,25	17,24	6,46	0,12	19,34
26-30	8,06	6,28	13,25	12,14	12,18	0,55	11,81
31-34	9,38	8,76	11,54	8,31	22,12	1,72	7,33
>= 35	66,70	73,89	50,23	41,32	50,71	97,55	13,96
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pensiones en vigor (marzo 2012)							
<= 15	6,10	2,15	13,38	12,33	5,17	2,25	28,81
16-20	8,67	4,76	16,38	13,50	2,79	0,22	34,11
21-25	7,83	5,87	12,47	9,65	3,94	0,67	16,12
26-30	8,50	7,36	12,10	7,18	8,59	1,55	9,77
31-34	8,39	8,36	9,40	5,60	13,67	2,45	4,89
>= 35	60,53	71,51	36,27	51,74	65,84	92,86	6,29
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Desde el 1 de enero de 2012 el Régimen Agrario queda integrado en el Régimen General, aunque en este cuadro se mantiene la información desglosada.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social*, 2012.

CUADRO III-20. NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) Y PENSIÓN MEDIA, POR EDAD
(Número y porcentaje)

Clases	Número de altas de jubilación en el total del sistema (Excluido SOVI)											
	2007		2008		2009		2010		2011		Var. media anual	
	Nº	Peso (%)	Nº	Peso (%)	Nº	Peso (%)	Nº	Peso (%)	Nº	Peso (%)	2007/2011 (%)	2007/2011 (%)
Jubilación anticipada	96.040	44,8	106.439	42,3	112.427	41,4	109.644	40,1	111.648	40,5	40,5	3,8
– con coeficiente reductor	55.643	26,0	59.524	23,7	65.569	24,1	70.532	25,8	73.160	26,6	26,6	7,1
– <60	21.922	10,2	22.295	8,9	18.927	7,0	15.822	5,8	13.677	5,0	5,0	-11,1
61	8.620	4,0	10.147	4,0	13.853	5,1	16.206	5,9	18.130	6,6	6,6	20,4
62	8.544	4,0	8.838	3,5	11.012	4,1	13.889	5,1	14.046	5,1	5,1	13,2
63	8.469	4,0	9.395	3,7	11.116	4,1	12.717	4,7	15.288	5,6	5,6	15,9
64	8.088	3,8	8.849	3,5	10.661	3,9	11.898	4,4	12.019	4,4	4,4	10,4
– sin coeficiente reductor	4.851	2,3	5.145	2,1	5.816	2,1	6.390	2,3	6.676	2,4	2,4	8,3
– especial a los 64 años	6.564	3,1	6.321	2,5	5.997	2,2	5.904	2,2	5.935	2,2	2,2	-2,5
– parcial	28.982	13,5	35.449	14,1	35.045	12,9	26.818	9,8	25.877	9,4	9,4	-2,8
Jubilación = > 65 años	118.183	55,2	145.003	57,7	159.234	58,6	163.904	59,9	163.797	59,5	59,5	8,5
Total jubilaciones	214.223	100,0	251.442	100,0	271.661	100,0	273.548	100,0	275.445	100,0	100,0	6,5
Clases	Pensión media de altas de jubilación en el total del sistema (Excluido SOVI)											
	2007		2008		2009		2010		2011		Var. media anual	
	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	2007/2011 (%)	2007/2011 (%)
Jubilación anticipada	1.177,42	5,6	1.232,29	4,7	1.275,43	3,5	1.326,37	4,0	1.344,42	1,4	1,4	3,4
– con coeficiente reductor	1.004,54	5,8	1.042,73	3,8	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9	1.198,99	1,4	1,4	4,5
– <60	839,47	6,6	838,30	-0,1	815,22	-2,8	845,66	3,7	852,77	0,8	0,8	0,4
61	963,76	4,0	1.063,28	10,3	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1	1.223,60	2,4	2,4	6,1
62	1.051,51	4,2	1.082,07	2,9	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3	1.207,56	1,0	1,0	3,5
63	1.158,03	4,1	1.197,07	3,4	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9	1.298,42	-1,5	-1,5	2,9
64	1.285,09	0,2	1.331,07	3,6	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7	1.419,33	-2,2	-2,2	2,5
– sin coeficiente reductor	1.587,79	5,7	1.607,30	1,2	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3	1.775,28	1,7	1,7	2,8
– especial a los 64 años	1.406,51	3,3	1.476,49	5,0	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7	1.657,35	4,1	4,1	4,2
– parcial	1.388,75	2,9	1.452,62	4,6	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4	1.572,68	1,7	1,7	3,2
Jubilación = > 65 años	945,10	7,1	1.008,96	6,8	1.070,28	6,1	1.141,43	6,7	1.159,58	1,6	1,6	5,2
Total jubilaciones	1.049,25	5,9	1.103,50	5,2	1.155,18	4,7	1.215,56	5,2	1.234,50	1,6	1,6	4,1

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaria de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2012.

las altas de jubilación se situó a finales de 2011 en 63,87 años, edad que, no obstante, viene mostrando un perfil ascendente en los últimos años.

El número de altas de jubilación que se producen con 65 o más años de edad se sitúa en el entorno del 60 por 100 del total, correspondiendo el 40 por 100 restante a jubilaciones anticipadas, de las cuales cerca de dos tercios tienen coeficiente reductor y algo más de un 20 por 100 son jubilaciones parciales.

Durante los últimos años las altas de jubilación con 65 o más años han mostrado una tasa de variación media anual muy superior a la correspondiente a la jubilación anticipada, lo que responde tanto a la disminución de las jubilaciones especiales a los 64 años, como de las jubilaciones de 60 años y coeficiente reductor —en la medida en que solo pueden acceder a esta modalidad quienes hubieran sido mutualistas antes de 1967—, y de las jubilaciones parciales —sobre la base de la aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos para acogerse a esta modalidad—. Por otra parte, cabe destacar que mientras que durante los primeros años de la crisis, en 2008 y 2009, tuvo lugar un crecimiento significativo del recurso a la jubilación anticipada, en 2010 se revierte la tendencia, produciéndose en el año 2011 un avance muy moderado.

En lo que respecta a la cuantía, la pensión media de las altas de jubilación ordinaria de 65 o más años de edad se situó en 2011 en 1.159,58 euros mensuales, mientras que en la jubilación anticipada alcanzó los 1.344,42 euros, registrándose en ambos casos unos incrementos anuales significativamente inferiores a las de los ejercicios anteriores.

Importe de las pensiones en vigor

El nivel de gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por el importe de las mismas, el cual se obtiene de sumar los distintos conceptos que lo configuran, esto es, la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas, la revalorización de las pensiones en vigor en función de la evolución de la inflación, y los complementos para la garantía de mínimos, cuando la pensión no alcance la cuantía mínima establecida legalmente.

El importe de las pensiones en vigor se situó en 2011 en 7.198,42 millones de euros, de los cuales, un 66,10 por 100 corresponde al importe de la pensión inicial, un 26,86 por 100 a las revalorizaciones y un 7,04 por 100 a los complementos a mínimos. Dicho importe supera en un 4,6 por 100 al de 2010, siendo la pensión inicial la partida que registra un mayor crecimiento (el 6,9 por 100), seguida de los complementos a mínimos (el 2,9 por 100). Por su parte, el importe correspondiente a las revalorizaciones se redujo un 0,2 por 100, al producirse únicamente la revalorización de las pensiones mínimas, como se verá más adelante.

El mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, que con 3,4 millones de euros, supone el 68 por 100 del importe total en pensiones. Le sigue el de

las pensiones de viudedad (el 19 por 100) y el de las de incapacidad permanente (11,4 por 100), mientras que el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente representa el 1,6 por 100 del total.

Salvo en las pensiones de favor familiar, el importe más elevado corresponde al concepto de pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 81 por 100) y en las de jubilación (el 70 por 100). En las pensiones de viudedad el importe de la pensión inicial tiene prácticamente el mismo peso que el de las revalorizaciones (en torno al 40 por 100).

CUADRO III-21. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR
(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2010			2011		
	Mill. Euros	Estructura %	Var. 09/10 %	Mill. Euros	Estructura %	Var. 10/11%
Pensión inicial	4.451,08	64,7	7,5	4.758,26	66,1	6,9
Revalorizaciones	1.937,87	28,2	-0,8	1.933,43	26,9	-0,2
Complementos a mínimos	492,30	7,2	7,4	506,73	7,0	2,9
Total	6.881,25	100,0	5,0	7.198,42	100,0	4,6
Jubilación						
Pensión inicial	3.181,60	68,5	8,5	3.426,91	70,0	7,7
Revalorizaciones	1.186,83	25,5	-1,2	1.178,99	24,1	-0,7
Complementos a mínimos	279,25	6,0	6,0	286,99	5,9	2,8
Total	4.647,68	100,0	5,7	4.892,89	100,0	5,3
Viudedad						
Pensión inicial	578,93	43,8	5,9	611,46	44,8	5,6
Revalorizaciones	560,03	42,4	0,9	567,12	41,5	1,3
Complementos a mínimos	183,00	13,8	8,8	187,45	13,7	2,4
Total	1.321,96	100,0	4,1	1.366,03	100,0	3,3
Incap. permanente						
Pensión inicial	638,56	79,9	4,3	665,09	80,9	4,2
Revalorizaciones	147,67	18,5	-5,0	142,81	17,4	-3,3
Complementos a mínimos	12,89	1,6	18,4	14,28	1,7	10,8
Total	799,12	100,0	2,7	822,18	100,0	2,9
Orfandad						
Pensión inicial	46,42	48,8	5,1	48,96	49,3	5,5
Revalorizaciones	33,53	35,3	1,7	34,40	34,7	2,6
Complementos a mínimos	15,11	15,9	9,2	15,91	16,0	5,3
Total	95,06	100,0	4,5	99,27	100,0	4,4
Favor familiar						
Pensión inicial	5,56	31,9	3,5	5,85	32,3	5,2
Revalorizaciones	9,81	56,3	1,8	10,12	55,9	3,2
Complementos a mínimos	2,04	11,7	2,0	2,12	11,7	3,9
Total	17,41	100,0	2,4	18,09	100,0	3,9

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*, 2012.

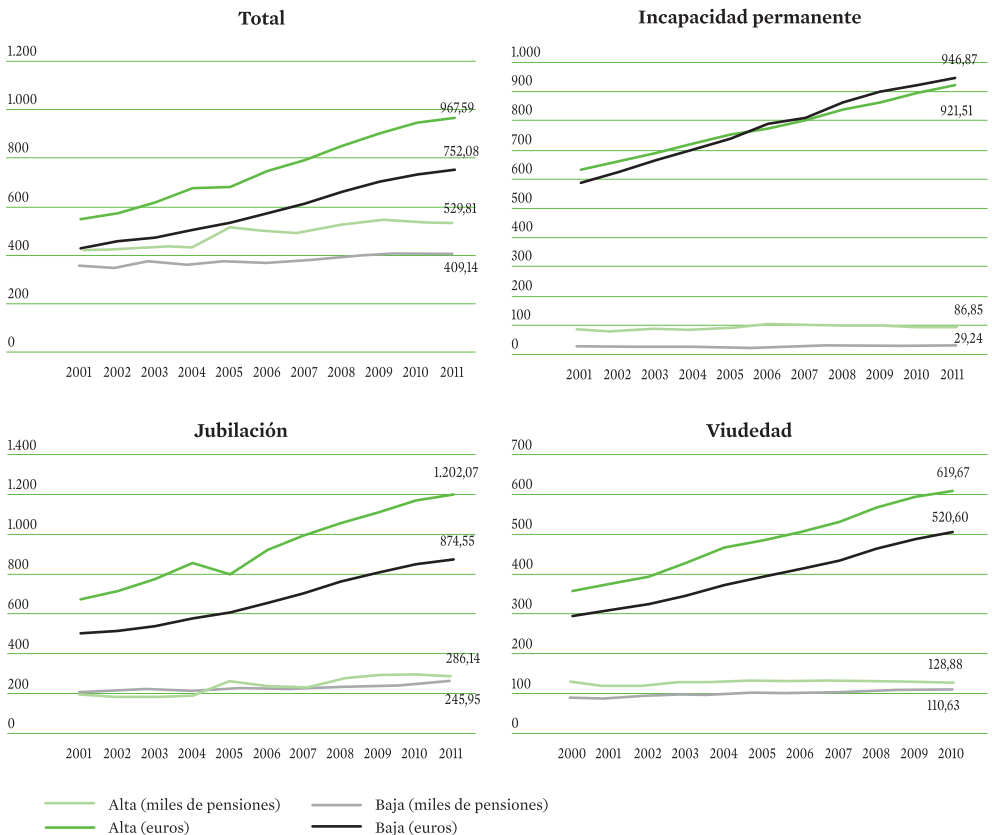
De hecho, en las pensiones de menor cuantía, como son las de viudedad y las de favor familiar y orfandad, el importe correspondiente a las revalorizaciones y a los complementos a mínimos tiene una significación mayor que la del resto de prestaciones.

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, que se produce como consecuencia de que las altas sean de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas, en línea con la evolución del mercado laboral español a lo largo de las últimas décadas.

En lo que concierne al número de pensiones, el diferencial entre las altas y las bajas se ha ido ampliando paulatinamente a lo largo de los años, pasando de una divergencia de 74.000 pensiones en el año 2001, a 121.000 en 2011. Esto se explica fundamentalmente por la evolución de las pensiones de jubilación, al haberse incrementado

La pensión inicial

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2001-2011



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

de manera significativa la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones. De hecho, mientras que en el año 2001 las bajas de jubilación superaron en cerca de 8.000 pensiones a las altas, una década después el diferencial a favor de las altas se sitúa por encima de las 40.000 pensiones. Por el contrario, el diferencial en las pensiones de viudedad se va reduciendo de manera progresiva a lo largo de los años, desde 31.000 pensiones en 2001 a 18.250 en 2011.

En 2011, el número total de altas del sistema ascendió a 529.810, de las cuales el 54 por 100 eran de jubilación, el 24 por 100 de viudedad y el 16 por 100 de incapacidad permanente, mientras que entre las bajas totales (409.140), las correspondientes a jubilación representaban el 60 por 100, las de viudedad el 27 por 100 y las de incapacidad el 6 por 100.

Al igual que sucede con el número de pensiones, la diferencia entre el importe mensual de las altas y las bajas es creciente, debido a que los cambios producidos en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el empleo, 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.

En 2011, la pensión media de las altas se situó en 967,59 euros y la de las bajas en 752,08 euros, lo que supone una diferencia de 215,51 euros que en el año 2001 se situaba en 118,63 euros. Nuevamente cabe atribuir dicho diferencial a las pensiones de jubilación y, en menor medida a las de viudedad, mientras que en el caso de las de incapacidad permanente la cuantía de las bajas supera a la de las altas desde 2006.

La revalorización de las pensiones es el concepto que más condiciona el crecimiento anual del gasto total del sistema de la Seguridad Social, al venir determinada por la evolución del IPC, en cumplimiento de la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la inflación.

*La revalorización
de las pensiones*

El importe de gasto referido a las revalorizaciones se situó en 2011, como ya se ha señalado, en 1.933,43 millones de euros, tras haberse reducido un 0,2 por 100 respecto al año anterior, debido a la suspensión en dicho ejercicio de la revalorización general de las pensiones, por primera vez desde la aprobación de la Ley 24/1997, salvo en el caso de las pensiones mínimas y las de carácter no contributivo, sobre la base de la política de ajuste presupuestario iniciada en 2010 por las Administraciones públicas¹⁷⁸.

178. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En consecuencia, fueron únicamente los beneficiarios de pensiones mínimas, no contributivas y del SOVI, quienes percibieron un pago compensatorio por la desviación de la inflación, concretamente, del 1,9 por 100, derivado del diferencial entre la subida del 1 por 100 que se les aplicó en 2011 y la variación del 2,9 por 100 que mostró el IPC entre los meses de noviembre de 2010 y 2011. El resto de pensionistas, por tanto, sufrieron una pérdida de poder adquisitivo equivalente al 2,9 por 100.

Para 2012 se ha aprobado el incremento general de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en un 1 por 100¹⁷⁹.

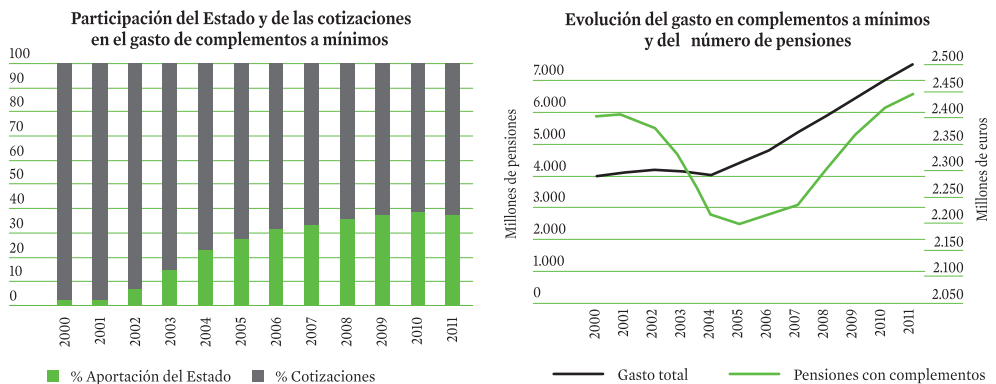
Desde el año 2005, la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementado anualmente por encima de la revalorización general, lo que ha dado lugar a un aumento progresivo de la proporción de altas que requieren complemento a mínimo respecto del total (gráfico III-54). Así, en 2011, 2,5 millones de pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,6 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 601,40 euros mensuales o 8.419,60 euros anuales, para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo.

Por su parte, el gasto en complementos a mínimos se situó en 7.496,5 millones de euros, tras registrar un crecimiento anual del 7,1 por 100, lo que supone la menor tasa de variación registrada desde 2004.

Los complementos a mínimos de pensión

GRÁFICO III-54. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS

(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2012.*

179. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Desde el año 1995, el Pacto de Toledo ha venido incidiendo en la necesidad de culminar la separación de fuentes de financiación, de manera que las cotizaciones sociales financien exclusivamente al pago de las prestaciones contributivas y que el Estado asuma completamente la financiación de los complementos a mínimo¹⁸⁰. Sin embargo, en 2011 un 62,6 por 100 del gasto seguía financiándose a través de cotizaciones sociales, asumiendo el Estado el 37,4 por 100 restante. La aportación del Estado se ha ido incrementado anualmente en 300 millones de euros, hasta el año 2011 que lo hizo en 100 millones. Sin embargo, el Presupuesto de la Seguridad Social para 2012 prevé una aportación adicional del Estado de 1.000 millones de euros.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Junto a las pensiones, que como ya se ha señalado, constituyen el grueso del sistema, la Seguridad Social incluye otras prestaciones de carácter económico, entre las que cabe destacar, por su nivel de gasto, la incapacidad temporal, las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores y, dentro del ámbito no contributivo, las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación y de invalidez.

Desde que comenzara la crisis en 2008, el gasto en incapacidad temporal no ha dejado de disminuir, y cada año con mayor intensidad, lo que se explica fundamentalmente por dos motivos; el primero de ellos, la aprobación en los últimos ejercicios de diversas normas dirigidas a mejorar la gestión de esta prestación y aumentar el control de los procesos; y el segundo, el fuerte deterioro que está acusando el empleo, con la consiguiente reducción del número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias.

En el año 2011 el gasto en incapacidad temporal se situó en 6.258 millones de euros, tras reducirse un 7 por 100 respecto al año anterior (cuadro III-22). Ese mismo año, el número de trabajadores cubiertos por contingencias comunes disminuyó un 3,0 por 100 y un 2,4 por 100 los protegidos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Por su parte, la incidencia media mensual por cada mil trabajadores protegidos fue de 23,6 y 3,7, respectivamente (en ambos casos por debajo del año anterior), mientras que la duración media de los procesos en alta se situó en 35,71 días en contingencias comunes (cinco días menos que en 2010) y en 33,52 en accidentes de trabajo (prácticamente sin variación respecto al año anterior).

Las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia incluyen maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra

180. La disposición adicional decimocuarta de la Ley general de la Seguridad Social establece 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, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

CUADRO III-22. GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES Y CONTINGENCIAS, 2004-2011
(Millones de euros y tasa de variación en porcentaje)

Años	Total		Gasto total		Distribución del gasto total por entidades		
	Mill. euros	Var. (%)	Contig. Com. Mill. euros	AT y EP Mill. euros	Mutuas %	INSS %	ISM %
2004	5.830,2	13,1	4.971,7	858,5	47,4	51,9	0,7
2005	6.406,7	9,9	5.490,2	916,5	47,9	51,4	0,7
2006	6.850,5	6,9	5.870,4	980,1	49,2	50,1	0,7
2007	7.253,6	5,9	6.187,9	1.065,7	52,4	47,0	0,6
2008	7.533,9	3,9	6.467,5	1.066,4	56,4	43,0	0,6
2009	7.176,0	-4,7	6.257,6	918,5	59,2	40,2	0,6
2010	6.733,0	-6,2	5.878,5	854,5	61,1	38,3	0,6
2011*	6.257,8	-7,1	5.470,3	787,5	63,1	36,3	0,6

* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2012.*

enfermedad grave. En consonancia también con la evolución del empleo, el número de procesos de maternidad y paternidad se redujo en 2011 en un 2,5 y un 2,1 por 100, respectivamente (cuadro III-23), mostrando el gasto en ambas prestaciones prácticamente el mismo nivel que el año anterior.

Por su parte, el número medio de procesos cubiertos por la prestación de riesgo durante el embarazo aumentó respecto a 2010, aunque no así la duración media, que se redujo ligeramente, disminuyendo asimismo el gasto asociado a esta prestación. Mientras, los procesos en riesgo durante la lactancia se redujeron entre las empleadas por cuenta ajena y aumentaron entre las trabajadoras por cuenta propia, reduciéndose en ambos casos la duración media de los procesos con alta y manteniéndose prácticamente constante el gasto.

En 2011 se puso en marcha la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, a la cual accedieron un total de 687 trabajadores, la mayor parte pertenecientes al Régimen General, con un gasto total ejecutado de 3 millones de euros. Esta prestación, incorporada al sistema de la Seguridad Social a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, consiste en una prestación económica destinada a los trabajadores por cuenta ajena afiliados y en alta que sean progenitores, adoptantes o acogedores de menores con cáncer u otra enfermedad grave y que reduzcan su jornada de trabajo en, al menos, el 50 por 100.

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social están dirigidas a personas que encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia. El

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

Prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social

CUADRO III-23. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)

	2010		2011	
	Cuenta ajena	Cuenta propia	Cuenta ajena	Cuenta propia
Número medio mensual de procesos iniciados	4.181,0	201,0	4.607,3	245,3
Número de procesos en vigor al final del periodo	16.321,0	650,0	16.458,0	728,0
Duración media de los procesos con alta	110,6	87,8	106,2	83,5
Gasto (mill. euros)		258,4		249,8

Prestación de maternidad (INSS)

	2010	2011	Var. 11/10 (%)
Número de procesos	332.557	324.405	-2,5
Procesos percibidos por la madre	326.752	318.607	-2,5
Procesos percibidos por el padre	5.805	5.798	-0,1
Gasto (mill. euros)	1.820,51	1.824,18	0,2

Prestación de paternidad (INSS)

	2010	2011	Var. 11/10 (%)
Número de procesos	275.637	269.715	-2,1
Gasto (mill. euros)	225,49	225,27	-0,1

Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)

	2010		2011	
	Cuenta ajena	Cuenta propia	Cuenta ajena	Cuenta propia
Número medio mensual de procesos iniciados	97,3	4,3	87,3	4,6
Número de procesos en vigor al final del periodo	492,0	24,0	470,0	25,0
Duración media de los procesos con alta	120,9	111,4	118,4	99,7
Gasto (mill. euros)	10,5	10,8		

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

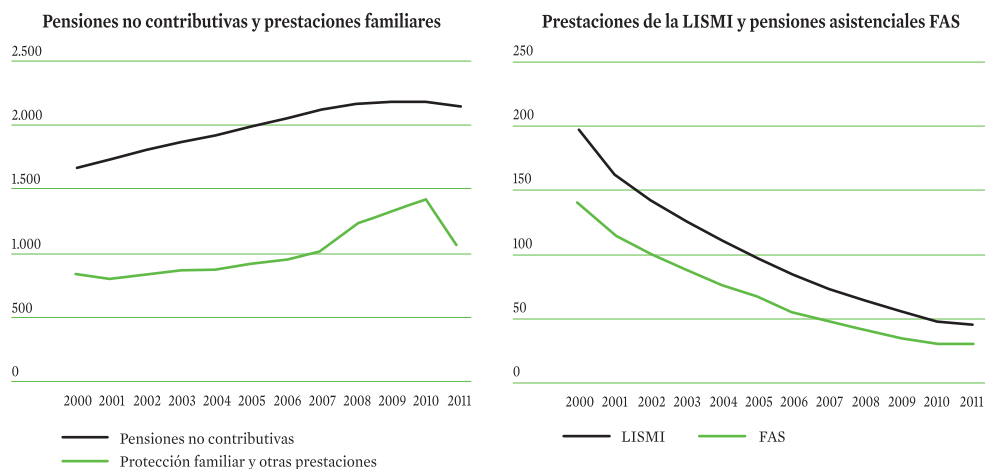
grueso del gasto en estas prestaciones lo constituyen las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones familiares, mientras que los subsidios de integración social de minusválidos (LISMI) y las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (FAS) representan un nivel de gasto muy reducido.

En lo que respecta a las pensiones de invalidez y jubilación, el número de perceptores no ha dejado de disminuir a lo largo de prácticamente toda la última década, situándose en 2011 en 449.006, de los cuales un 56,6 por 100 corresponden a jubilación y el 43,4 por 100 restante a invalidez (cuadro III-24). También muestran una evolución decreciente las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, con 13.784 perceptores, y las prestaciones de la LISMI, cuyos beneficiarios se sitúan en 30.673.

Por su parte, las prestaciones familiares, que incluyen las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo; las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los

GRÁFICO III-55. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social*, 2012.

CUADRO III-24. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

(Número y porcentaje)

		Número	Var. 11/10 (%)
Pensiones no contributivas	Total	449.006	-0,9
	Invalidez	194.712	-0,7
	Jubilación	254.295	-1,1
Pensiones asistenciales	Total	13.784	-14,9
	Enfermedad	11.709	-14,5
	Vejez	2.075	-16,7
Prestaciones de la LISMI	Total	30.673	-11,6
	Subsidio garantía ingresos mínimos	18.281	-14,7
	Subsidio ayuda de tercera persona	1.997	-18,4
	Subsidio mov. comp. por gastos transporte	1.887	-13,8
	Asistencia sanit. y prestación farmacéutica	11.559	-5,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*.

casos de madres discapacitadas, y las prestaciones por parto o adopción múltiple, mostraron en 2011 un gasto total de aproximadamente 1.000 millones de euros. Dicho nivel de gasto se sitúa un 27 por 100 por debajo del año anterior, lo que en parte se debe a la extinción de la prestación por pago único por nacimiento o adopción de hijo¹⁸¹,

181. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

aunque fundamentalmente responde a la reducción del gasto en prestaciones por pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, que con un peso del 94,2 por 100 sobre el total, mostró un descenso del 20,3 por 100, a pesar del aumento producido en el número de beneficiarios.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La conveniencia de reforzar los sistemas de previsión social complementaria viene siendo reiterada desde las instituciones de la Unión Europea en el marco del Método Abierto de Coordinación en el ámbito social (MAC social). Así, asegurar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones privadas, así como promover su asequibilidad y seguridad, sigue formando parte de los objetivos comunes fijados por el MAC social en su última actualización técnica operada en 2011 por el Comité de Protección Social (CPS)¹⁸².

Como ya se ha mencionado, tras la publicación, en julio de 2010, del Libro Verde de Pensiones de la Comisión Europea, ya entrado el año 2012 se publicó el Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea¹⁸³. Por lo que atañe a los sistemas de previsión social complementaria, el Libro Blanco proponía diversas medidas u orientaciones, entre las que seguía figurando la constitución de planes privados de jubilación complementarios, y ello pese a su mayor vulnerabilidad en un contexto de crisis económica y financiera como el actual, animando a los interlocutores sociales a crearlos y a los Estados miembros a optimizar los incentivos fiscales y de otro tipo sobre estos. Abogaba al mismo tiempo por mejorar la seguridad de los planes de pensiones complementarios, por ejemplo mediante la revisión de la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo y la mejora de la información al consumidor; y hacer que los planes de pensiones complementarios sean compatibles con la movilidad, protegiendo, a través de la legislación, los derechos de pensión de los ciudadanos que se desplazan dentro de la Unión.

La Comisión Europea adoptó a finales de 2011 una serie de directrices para ayudar al sector de los seguros a aplicar políticas de precios independientes del sexo, después de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaminara ese mismo año que las primas diferentes para los hombres y las mujeres constituían una discriminación por razón de sexo. Cabe recordar en este punto, que en su sentencia sobre el asunto *Test-Achats* de 1 de marzo de 2011,

Género y previsión social complementaria

después de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaminara ese mismo año que las primas diferentes para los hombres y las mujeres constituían una discriminación por razón de sexo. Cabe recordar en

182. Dictamen del Comité de Protección Social sobre “ *Un nuevo impulso al MAC en el ámbito social en el contexto de la Estrategia Europea 2020*”, 10405/11.

183. En particular las que se habían puesto de relieve en los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de 2011 y 2012 y las que se señalaron en las recomendaciones por Estados miembros de 2011. Véase, *Libro Blanco de Pensiones* “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, COM (2012) 55 final.

el TJUE dio a las aseguradoras un plazo que concluía el 21 de diciembre de 2012 para tratar a los clientes individuales masculinos y femeninos de igual manera en términos de primas y prestaciones de los seguros¹⁸⁴. Las directrices de la Comisión, finalmente aprobadas el 22 de diciembre de 2011, pretendían responder a la necesidad de contar con orientaciones prácticas sobre las implicaciones de la citada sentencia. Cabe destacar que dichas instrucciones ofrecían, entre otros extremos, ejemplos de prácticas en materia de seguros relacionadas con el género que eran compatibles con el principio de primas y prestaciones con independencia del sexo y que, por lo tanto, no iban a modificarse por la mencionada sentencia. Dichas prácticas eran muy heterogéneas, desde el cálculo de disposiciones técnicas hasta la fijación de precios del reaseguro, la utilización de datos médicos o la comercialización específica.

Durante 2011, el comportamiento de los diferentes instrumentos de previsión social complementaria ha vuelto a estar, por lo general, condicionado o marcado por la alta volatilidad de los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales. En esta línea, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2011 sufrió una ligera caída respecto del ejercicio anterior (un 1,95 por 100). Así, teniendo en cuenta que del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 61 por 100 corresponde a los planes individuales, el 38 por 100 a los planes de empleo y el 1 por 100 restante a los planes asociados; destaca la reducción del 2,8 por 100 en los planes de pensiones individuales como consecuencia de la reducción de las aportaciones, la movilización a planes de previsión asegurados, el aumento de las prestaciones y el anteriormente citado peor comportamiento de los mercados financieros.

*Estancamiento de la PSC
en España*

Por lo que respecta a las aportaciones a planes de pensiones en 2011, en el sistema de empleo se produjo una reducción en el volumen de aportaciones del 0,7 por 100, debido, por un lado, a la reducción de las contribuciones a los planes de pensiones de las Administraciones públicas y por otro, a la suspensión temporal de las aportaciones del promotor en algunas empresas acordada con los representantes de los trabajadores o partícipes. De las aportaciones realizadas en el año 2011 a los planes de empleo el 86,2 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del promotor. En relación con los planes de pensiones individuales, la disminución del volumen de aportaciones del 13,7 por 100 ha venido motivada por la disminución de la renta disponible por la crisis económica y por la preferencia de los ciudadanos por instrumentos financieros más líquidos o, dentro del sector de la previsión social, por aquellos que ofrecen una garantía de conservación del capital como son los Planes de previsión asegurados.

184. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2010, capítulo III.6.5, *La previsión social complementaria*.

CUADRO III-25. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2005-2011

(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011**
Planes de empleo							
Número de planes inscritos ⁽¹⁾	1.884	1.913	1.559	1.553	1.550	1.547	1.505
Partícipes ⁽²⁾	1.551.859	1.677.024	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.210.337
Planes Asociados							
Número de planes inscritos ⁽¹⁾	240	234	234	240	241	233	233
Partícipes ⁽²⁾	93.954	94.480	89.450	90.831	84.174	89.829	77.735
Planes Individuales							
Número de planes inscritos ⁽¹⁾	1.092	1.142	1.176	1.226	1.280	1.365	1.423
Partícipes ⁽²⁾	7.501.306	8.022.589	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.404.067
Total							
Número de planes inscritos ⁽¹⁾	3.216	3.289	2.969	3.019	3.071	3.145	3.161
Partícipes ⁽²⁾	9.147.119	9.794.093	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.692.179
Cuenta de posición*	73.495	81.736	87.047	79.058	85.511	85.224	83.558

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2010 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la documentación estadística contable (DEC) de ese año.

(2) Los datos de partícipes relativos a los años 2007 y 2010 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de esos años.

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

** Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2011.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Avance del Informe Estadístico 2011, sobre Planes y Fondos de Pensiones*.

En 2011, el número de planes de pensiones registrados aumentó en 16, lo que significa un incremento del 0,5 por 100 respecto al ejercicio precedente. La modalidad de planes del sistema individual experimentó un crecimiento en el año 2011 del 4,2 por 100, concentrándose la inscripción de estos nuevos planes fundamentalmente en los dos últimos meses del año como consecuencia del lanzamiento de las campañas comerciales de planes de pensiones antes del 31 de diciembre. Sin embargo, se redujo en un 2,7 por 100 el número de planes de pensiones de empleo como consecuencia principalmente de la crisis y de los procesos de fusión de empresas. Del total de planes de pensiones registrados durante 2011, un 48 por 100 pertenecen al sistema de empleo, un 45,2 por 100 pertenecen al sistema individual y un 7,4 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el año 2011 los planes de pensiones agruparon 10.692.179 cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por primera vez, un descenso del 1,2 por 100 del número de partícipes, motivado principalmente por las movilizaciones hacia planes de previsión asegurados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se ha de destacar la persistencia de una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución:

Descienden por primera vez las cuentas de partícipes y continúa la escasa aportación de estos

el 88,3 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 72,6 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 3,5 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales, 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 los objetivos europeos mencionados.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2011, cabe señalar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2011 un 58,2 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 58,4 por 100 en 2010), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 8,9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 46 y 50 años (8,6 por 100). Por su parte el 41,8 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 41,5 por 100 en 2010), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 13 por 100 del total de partícipes de sexo femenino.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2011 se cifró en 4.013 millones de euros, un 1,8 por 100 más que en el ejercicio anterior¹⁸⁵. El 44 por 100 de los beneficiarios del año 2011 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 64,8 por 100 del total de prestaciones; el 45 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 25,9 por 100 del total, mientras que un 7,6 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 8,2 por 100 del importe total. El 3,4 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 1,1 por 100 del importe total. Para el ejercicio 2011, la liquidez de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 681 millones de euros, con un desglose de 57 y 624 millones de euros respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez ascendieron de 5.170 en 2009 por enfermedad grave a 9.646 y continuaron incrementándose por desempleo de larga duración pasando de 71.176 a 146.589, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, como más adelante se expone.

185. Los datos relativos a las prestaciones pagadas en 2010 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la documentación estadística contable (DEC) de ese año.

A diferencia de los planes de pensiones individuales, las primas de los planes de previsión asegurados y el número de asegurados ha crecido de forma notable en 2011, un 49,6 por 100 y un 42,8 por 100 respectivamente, debido a la preferencia de numerosos ahorradores por este instrumento dada la elevada volatilidad de los mercados financieros en 2011, al igual que ocurrió en el ejercicio anterior.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social¹⁸⁶, cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante el año 2011 por estas alcanzó la cifra de 967.125.906 millones de euros, continuando así con su tendencia de crecimiento y alcanzando un pequeño avance respecto al ejercicio anterior de un 3,02 por 100¹⁸⁷. Del total de dichas cuotas, el 73,63 por 100 corresponden al riesgo de vida y el restante 26,37 por 100 al conjunto de riesgos de no vida. Además, las cuotas del riesgo de vida crecieron en 2011 un 5,20 por 100 en relación con 2010, mientras que las del conjunto de no vida cayeron un 3,05 por 100 respecto al ejercicio anterior.

Desde 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, mediante el cual se elimina 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, se viene observando el importante incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones (cuadro III-26). Este extremo, se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas.

La variación más significativa se produce entre los años 2008 y 2009, elevándose a un 226,6 por 100 en importe y a un 352,9 por 100 en número de beneficiarios. En relación con el ejercicio 2011, las variaciones de ambos porcentajes siguen siendo positivas, aunque en menor medida: un 95,3 por 100 en importe y un 108,3 por 100 en

CUADRO III-26. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008 (mill. euros)	Importe 2009 (mill. euros)	Importe 2010 (mill. euros)	Importe 2011 (mill. euros)	% var. 2011- 2010	Núm. beneficiarios 2008	Núm. beneficiarios 2009	Núm. beneficiarios 2010	Núm. beneficiarios 2011	% var. 2011- 2010
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	320	625	95,3	9.589	43.428	70.373	146.589	108,3

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2012.

186. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS).

187. Los datos correspondientes al año 2011 son provisionales.

número de beneficiarios, por lo que queda constatado el importante impacto sobre ambas variables del anteriormente citado Real Decreto.

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2011 con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria destaca, por su especial relevancia, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social¹⁸⁸, a cuyos principales contenidos se ha hecho alusión en el apartado 5.2 de este capítulo. La Ley introdujo una serie de novedades en el terreno de los sistemas complementarios de protección social (recuadro III-18).

Novedades normativas

En este contexto, cabe destacar igualmente que durante 2011 se inició la reforma de la normativa reguladora de los seguros privados. El Proyecto de Ley de Supervisión

RECUADRO III-18. NOVEDADES SOBRE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE LA LEY 27/2011

Modificación del artículo 7.2 del Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones (TRLRPF), sobre la composición de la Comisión de control de planes de pensiones de empleo, para adecuar dicha normativa a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 128/2010, de 29 de noviembre de 2010 (disposición final tercera). De esta manera, se configuró un nuevo sistema de designación de los representantes de los partícipes en suspenso y de los beneficiarios en las Comisiones de control de los planes de pensiones de empleo (representación específica o posibilidad de solicitar elecciones cuando la suma de los partícipes que hayan cesado la relación laboral con el promotor y de los beneficiarios supere el 20 por 100 del colectivo total del plan de pensiones de empleo).

Establecimiento de la obligación de que las Comisiones de control de los fondos de pensiones de empleo informen acerca de si en su política de inversión se aplican criterios extrafinancieros (éticos, sociales, medioambientales y de buen gobierno) a la hora de seleccionar las inversiones (disposición final undécima).

Modificación de la disposición adicional primera del TRLRPF para incluir a los seguros colectivos de dependencia entre las alternativas susceptibles de instrumentar los compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores (disposición final cuarta).

Establecimiento de un nuevo límite independiente de 5.000 euros para las primas de seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa (disposición final novena).

188. Véase Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

RECUADRO III-18. NOVEDADES SOBRE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE LA LEY 27/2011 (*Continuación*)

Establecimiento de la obligación de que la Administración de la Seguridad Social informe a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria a partir de la edad y con la periodicidad y el contenido que reglamentariamente se determinen. Esta obligación de información se referirá también a los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación tales como mutualidades de previsión social, mutualidades alternativas, planes de previsión social empresariales, planes de previsión asegurados, planes y fondos de pensiones y seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas (disposición adicional vigésimo sexta, apartado uno).

Establecimiento de un plazo de 6 meses para que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España (disposición adicional decimonovena).

Fuente: elaboración propia.

de los seguros privados)¹⁸⁹ tenía por objeto trasponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II)¹⁹⁰. Contenía asimismo algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria. Así, respecto de las mutualidades de previsión social, simplificaba sus diferentes regímenes con el objetivo de garantizar su solidez financiera y materializar su carácter diferencial como entidades sin ánimo de lucro, mediante la exigencia de políticas específicas de retorno a sus mutualistas y de gobierno corporativo.

En relación con los planes y fondos de pensiones, contemplaba por un lado, la posibilidad de la suspensión de la integración de nuevos partícipes en los planes de pensiones, y por otro lado, la posibilidad de la suspensión temporal, total o parcial, de las aportaciones, prestaciones y movilización de los derechos de los partícipes (haciendo

189. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 22 de julio de 2011. Véase, Dictamen CES 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados. La tramitación de esta norma quedó en suspenso con la disolución de las Cortes por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

190. La citada Directiva introduce un nuevo sistema de solvencia basado en el riesgo y en los cambios que ello requiere en la forma de gestión de las entidades y en la actuación de las autoridades supervisoras. Tiene como objetivo último la eliminación de diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros para establecer un marco legal homogéneo, dentro del cual las entidades aseguradoras y reaseguradoras europeas puedan desarrollar su actividad en todo el mercado interior.

con ello una traslación del artículo 205 de la Ley de Supervisión de los seguros privados al ámbito de los planes de pensiones)¹⁹¹.

Una de las causas de que en España los instrumentos de previsión social complementaria se encuentren entre los menos desarrollados de la Unión Europea¹⁹², ha podido ser la relativa a las comisiones o cuotas de servicio o gestión que vienen aplicando en los últimos años las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones que, según la OCDE, están entre las más altas de Europa¹⁹³. En este sentido, cabe señalar que en 2011 los diferentes grupos parlamentarios con representación en el Senado alcanzaron un acuerdo para sacar adelante (por unanimidad), en la Comisión de Economía de la Cámara Alta, una moción por la que se instaba al Gobierno a introducir un límite a las comisiones que las entidades bancarias aplican a los planes de pensiones mediante el establecimiento de un componente variable en función de la rentabilidad obtenida que “equilibre” el componente fijo¹⁹⁴. En dicha moción, también se remarcaba la necesidad de profundizar en el control de las obligaciones de información a los partícipes de planes de pensiones y se exigía la reducción y agilización de los trámites administrativos necesarios para la formalización de los planes de pensiones. Por último, en aquella se abogaba por fomentar la autorregulación del sector en lo que se refiere a la transparencia en las campañas de regalos e incentivos que suelen ofrecer para la movilización de partícipes y en las obligaciones de permanencia que suelen implicar. Cabe destacar, que el Gobierno todavía no ha llevado a cabo ninguna iniciativa dirigida a atender los requerimientos o demandas de la citada moción.

Elevadas comisiones que las entidades gestoras aplican a los planes de pensiones

5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

La importancia de la salud y del sistema de atención sanitaria se hace más evidente en tiempos de crisis, porque las crisis económicas son siempre elementos de riesgo para la salud, al tiempo que los sistemas sanitarios pueden constituir verdaderos elementos de cohesión social, como ocurre en España. En este sentido, el SNS se está viendo sometido a una fuerte presión, pues debe asumir la disminución de los recursos asignados,

191. El CES, en su citado Dictamen 6/2011, consideró que dichas medidas excepcionales y de control especial que podían ser acordadas o autorizadas por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, debían ser suprimidas por ser perjudiciales para los partícipes y beneficiarios de planes y fondos de pensiones (sobre todo de los planes de pensiones de empleo).
192. En este sentido, véase Comisión Europea, *Planes de pensiones privados*, 2010.
193. Véase, *Private Pensions Outlook 2008*.
194. Véase, Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 5 de julio de 2011. La moción argumentaba principalmente que ante la crisis económica y las dificultades que atraviesan muchas familias era injusto que las entidades depositarias y gestoras de fondos de pensiones cobraran comisiones fijas por estos planes cuando la rentabilidad de los mismos estaba en constante caída. Cabe recordar en este punto, que, según la legislación actual, la comisión máxima de gestión para los planes de pensiones es del 2 por 100, y la de depósito, del 0,5 por 100.

solventar los problemas de la deuda con los proveedores en el sector privado y mantener o mejorar la calidad de la asistencia que procura. Pero la crisis constituye también una oportunidad para reforzar el criterio de la eficiencia en el conjunto del sistema, criterio que debería guiar cualquier intento de cambio estructural.

En 2011 y los primeros meses de 2012 el SNS ha registrado algunas importantes novedades que marcarán el futuro inmediato del funcionamiento del sistema. Por una parte se aprobó la Ley general de Salud pública, que en teoría debe contribuir a la sostenibilidad del SNS, mejorando al mismo tiempo el estado de salud y los niveles de bienestar social, si bien su efectividad queda en buena medida pendiente del desarrollo de la norma. Por otra, y ya entrado 2012, se aprobó un nuevo Real Decreto-ley para garantizar la sostenibilidad del SNS¹⁹⁵, que entre otras medidas, limita el derecho a la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado, el nuevo sistema de copago farmacéutico y de otras prestaciones, como el transporte no urgente o los productos ortoprotésicos, los cambios en la cartera de servicios (cuatro niveles: básico, suplementaria, accesoria, y complementaria de cada comunidad autónoma), o la central única de compras.

5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

Más allá del debate sobre la sostenibilidad del modelo de asistencia sanitaria en España, reavivado en los últimos tiempos de crisis económica, y de la polémica en torno a la calidad de los servicios surgida como consecuencia de la reducción presupuestaria, el Sistema Nacional de Salud sigue mereciendo una buena valoración de los ciudadanos que, año tras año, se sienten más satisfechos con su funcionamiento. En una escala de 1 a 10, la puntuación media es de 6,6 en el último barómetro sanitario (2010) realizado por el CIS, casi un punto más, sobre diez, que en 2002. Sin embargo, paralelamente a ese incremento de la satisfacción con los servicios públicos de salud, el barómetro también revela un aumento de la preferencia por los servicios sanitarios de carácter privado, que tiene que ver con algunos problemas concretos del Sistema Nacional de Salud, como las listas de espera. Precisamente, el nivel de atención especializada, que es el que en mayor medida soporta esa presión, es también el que más transferencia está experimentando, según las encuestas, al circuito privado.

Alta valoración de la sanidad pública, pero creciente preferencia por la privada en atención especializada

Casi la mitad de los ciudadanos optaría por un centro privado si necesitara atención de un especialista (en 2010, el 43 por 100, frente al 48 por 100). En caso de hospitalización, la tercera parte se decidiría también por la opción privada. Y lo mismo ocurre con la atención urgente, que muestra además una trayectoria clara de evolución en ese sentido. Este incremento queda corroborado con el

195. El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

CUADRO III-27. PREFERENCIA POR LA ATENCIÓN SANITARIA PÚBLICA O PRIVADA, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pública en atención primaria	65,10	59,60	-	58,69	61,74	62,94	62,80	63,90
Privada en atención primaria	27,78	32,90	-	34,52	32,31	31,00	31,30	29,80
Ambas provisiones en atención primaria	6,43	6,70	-	6,35	5,39	5,61	5,50	5,80
Pública en consultas de atención especializada	53,49	47,50	-	46,19	49,75	47,92	46,80	48,00
Privada en consultas de atención especializada	35,94	42,60	-	45,63	42,69	43,60	45,20	42,90
Ambas provisiones en atención especializada	9,96	9,20	-	7,63	6,83	7,87	7,40	8,40
Pública en hospitalización	69,10	62,40	-	59,47	61,66	58,96	58,40	58,80
Privada en hospitalización	24,00	30,20	-	33,01	31,60	33,37	34,10	33,70
Ambas provisiones en hospitalización	6,10	6,60	-	6,67	5,76	6,86	6,60	6,60
Pública en atención urgente	71,85	64,60	-	62,12	62,65	60,75	59,70	59,60
Privada en atención urgente	21,02	27,70	-	30,51	29,62	31,19	32,90	33,00
Ambas provisiones en atención urgente	6,34	6,90	-	6,60	6,83	7,27	6,50	6,70

Fuente: CIS, *Barómetro Sanitario*.

aumento del número de pólizas de seguros de asistencia sanitaria que en 2010 ascendía a 4.476.773, según los datos del Ministerio de Economía y Competitividad. Esta cifra supone un incremento con respecto al año 2009 del 8,7 por 100.

El aumento de la esperanza de vida es una realidad indiscutiblemente positiva que materializa a lo largo de las generaciones una vieja aspiración humana. En las últimas décadas el número de años que una persona puede esperar vivir ha ido incrementándose hasta alcanzar cifras medias muy altas: en la UE-15 las mujeres rozan los 83 y los hombres los 77, lo que se debe tanto a la mejora de la asistencia sanitaria, como a la extensión de estilos de vida que favorecen el mantenimiento de unas buenas condiciones del estado de salud de la población.

Vivir más años con buena salud, una aspiración rentable

En las últimas décadas el número de años que una persona puede esperar vivir ha ido incrementándose hasta alcanzar cifras medias muy altas: en la UE-15 las mujeres rozan los 83 y los hombres los 77, lo que se debe tanto a la mejora de la asistencia sanitaria, como a la extensión de estilos

de vida que favorecen el mantenimiento de unas buenas condiciones del estado de salud de la población. España se encuentra, con Francia e Italia, entre los países de la Unión Europea con la esperanza de vida más alta, tanto para los hombres como para las mujeres. Entre 2004 y 2009 el valor medio calculado para estas últimas se incrementó en un año, mientras que para los hombres lo hizo casi en dos años, reduciéndose la distancia entre los dos sexos, como ha ocurrido en el conjunto de la Unión Europea. De resultados de ese incremento, las españolas gozan de una esperanza de vida de 85 años como término medio y los hombres de 79. Ahora bien, si la extensión del tiempo de vida es un hecho positivo, este debe conjugarse con un alargamiento proporcional del tiempo de vida gozando de buena salud, para lograr una relación satisfactoria entre las variables tiempo y calidad de vida.

Los datos presentan, en este sentido, un mayor equilibrio entre las dos variables en el caso de los hombres en todos los países de la Unión Europea. Así, la esperanza de vida saludable es prácticamente la misma para los dos sexos, cuando, como se ha dicho, las mujeres viven más años. Esto significa que aunque ellas vivan más tiempo, ellos viven una mayor proporción de años con buena salud (el 80 por 100 de su vida, frente al 75 por 100 de las mujeres). Las cifras exhibidas por algunos países de la Unión Europea ponen de manifiesto que es posible ganar más años a la enfermedad a pesar de la continua extensión del tiempo de vida, lo que se traduciría no solo en una existencia más satisfactoria, sino también en una mejora de las condiciones económicas del sistema de protección de la salud, toda vez que en la actualidad el 70 por 100 de los recursos sanitarios son absorbidos por las enfermedades crónicas, cuya alta prevalencia es característica de las sociedades envejecidas (cuadro III-28).

En el conjunto de la Unión Europea la prevalencia de enfermedades crónicas se ha elevado merced al progreso de las tasas de envejecimiento y a la mejora de la atención a la salud, que se traduce en una mayor supervivencia a patologías que antes tenían pronóstico grave. Así, entre los años 2004 y 2009 se elevó en tres puntos porcentuales, alcanzando al 31, 4 por 100 de la población. España ha experimentado en ese periodo un incremento relativo similar a la media de la Unión Europea, situándose casi

CUADRO III-28. EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO Y LA ESPERANZA DE VIDA SALUDABLE EN LA UE

	2004				2009			
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	Esperanza de salud	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de salud	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de salud	Esperanza de vida al nacer	Esperanza de salud	Esperanza de vida al nacer
Unión Europea	63,7	81,5	62,1	75,2	62	82,6	61,3	76,7
Bélgica	58,5	81,9	58,7	76	63,7	82,8	64	77,3
Dinamarca	68,9	80,2	68,2	75,4	60,3	81,1	61,3	76,9
Alemania		81,9	:	76,5	58	82,8	57,1	77,8
Irlanda	64,2	81,3	62,5	76,4	65,1	82,5	63,6	77,4
Grecia	65,5	81,3	63,8	76,6	66,7	82,7	66	77,8
España	62,6	83,7	62,6	76,9	62,3	84,9	62,8	78,7
Francia	64,3	83,8	61,5	76,7	63,3	85	62,7	78
Italia	71,2	83,8	68,7	77,9	62,5	84,6	63,4	79,4
Luxemburgo	60,3	82,4	59,3	76	66,2	83,3	65,5	78,1
Países Bajos		81,5		76,9	60	82,9	61,7	78,7
Austria	60,3	82,1	58,1	76,4	60,8	83,2	59,5	77,6
Portugal	52,5	81,5	55,2	75	56,2	82,6	58,2	76,5
Finlandia	52,7	82,5	53,3	75,4	58,3	83,5	58,1	76,6
Suecia	60,8	82,8	61,9	78,4	69,6	83,5	70,7	79,4
Reino Unido		81,2		76,8	66	82,5	65,1	78,3
Suiza		83,8		78,6	63	84,6	65,3	79,9

Fuente: Eurostat, 2012.

en el 30 por 100. Otros países con condiciones demográficas parecidas, en cambio, han mantenido casi los mismos niveles de cronicidad, como Italia, donde la prevalencia de las patologías crónicas solo se ha elevado en un punto porcentual, siendo inferior a la media.

El objetivo último de los sistemas sanitarios es evitar la mortalidad precoz y, en todo caso, retrasar la mortalidad todo lo posible. La esperanza de vida, como indicador sintético del bienestar de una sociedad, se calcula a partir de las tasas de mortalidad; los altos valores alcanzados por ese indicador de probabilidad no son sino la proyección de una mortalidad baja. En efecto, la tasa de mortalidad en la Unión Europea y en España no ha dejado de descender en las últimas décadas coadyuvando al proceso de envejecimiento. Los datos correspondientes a 2009¹⁹⁶ muestran una tasa de 600 por 100.000 en la UE-27, de 540 en la UE-15 y de 504 en España, que queda situada entre las mejores posiciones junto con Italia, Francia y Suecia.

Evolución de la mortalidad en la Unión Europea y en España

196. Eurostat, *Indicadores de salud pública*.

CUADRO III-29. EVOLUCIÓN DE LA PREVALENCIA DE ENFERMEDADES CRÓNICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

(En porcentajes sobre el total de la población)

	2004	2010
Unión Europea	28,6	31,4
Bélgica	26,4	25,7
Dinamarca	24,3	27,5
Alemania		36,2
Irlanda	22,3	28,0
Grecia	19,2	22,8
España	26,2	29,8
Francia	36,2	36,9
Italia	21,6	22,5
Luxemburgo	23,4	21,8
Hungría		36,2
Países Bajos		32,7
Austria	21,9	34,6
Portugal	32,2	34,0
Finlandia	40,8	44,5
Suecia	49,9	30,7
Reino Unido		34,5
Islandia	26,4	28,7

Fuente: Eurostat, 2012.

La desagregación por causa de muerte refleja también resultados positivos para España en varias patologías de alta incidencia, poniendo de manifiesto el éxito de algunos programas de prevención, como el cribado de enfermedades como el cáncer, y abordaje terapéutico, así como la extensión de ciertas pautas de comportamiento saludables. En cambio, muestra peores resultados en otras enfermedades de gran prevalencia en la Unión Europea, lo que hace pensar en la oportunidad de reforzar la vertiente preventiva de la sanidad en España a través de las políticas de salud pública.

Las enfermedades del sistema circulatorio, los tumores y las patologías del sistema respiratorio constituyen las tres principales causas de muerte en la Unión Europea y en España. En el año 2009 las tasas correspondientes a estos tres grandes grupos se situaron en 172 por 100.000 para el sistema circulatorio, 166 en tumores y 43 para el sistema respiratorio. Todas han mostrado una evolución positiva en los últimos años con reducciones notables desde el año 2003. España, que ha participado en esa corriente de mejora, presenta además mejores resultados en el caso de la mortalidad causada por tumores y por problemas circulatorios, con incidencias inferiores a la media europea. En cambio muestra peores resultados en cuanto a mortalidad causada por patologías del sistema respiratorio.

Constituyendo un grupo de patologías muy amplio, el cáncer presenta una incidencia relativamente dispar. Así por ejemplo, de acuerdo con los datos de la Comisión

CUADRO III-30. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN LA UE-15
(Tasas de mortalidad por cada 100.000 habitantes)

	Tumores		Sistema circulatorio		Sistema respiratorio	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Unión Europea	181,2	166,4	231,0	172,5	51,6	43,0
Bélgica						
Dinamarca	213,3	192,4	234,0	159,5	71,2	66,5
Alemania	177,1	163,6	286,9	217,1	42,4	39,5
Irlanda	191,2	184,7	254,2	190,1	100,2	70,6
Grecia	160,6	153,6	326,5	244,6	46,0	53,7
España	172,3	157,7	187,4	143,2	61,6	50,3
Francia	188,0	170,7	161,3	119,5	35,5	27,6
Italia	182,1	166,5	220,0	167,7	36,4	29,4
Luxemburgo	180,3	169,5	265,1	186,2	64,7	44,3
Países Bajos	198,9	186,7	212,1	150,2	62,4	52,8
Austria	176,3	162,4	269,9	213,0	40,2	28,3
Portugal	165,3	159,2	257,6	177,6	59,8	63,7
Finlandia	149,9	138,2	264,9	218,1	45,8	24,4
Suecia	160,6	148,6	234,4	186,9	35,9	30,7
Reino Unido	190,6	176,0	242,9	169,2	85,3	69,6

Fuente: Eurostat, *Indicadores de salud pública*.

Europea, España padecería una mortalidad debida al cáncer de colon ligeramente superior, mientras que obtendría unos resultados mejores en tumores de mama.

Bajo la rúbrica Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos, se encuentran patologías de distinto tipo y tasas de incidencia. Se trata de un grupo que está cobrando una importancia creciente en todos los países de la Unión Europea, lo que se debe de manera principal al incremento de la mortalidad causada por la enfermedad de Alzheimer. El fuerte aumento de la incidencia de ese tipo de enfermedades en España ha supuesto alcanzar la cifra total de 19.309 fallecimientos en el año 2010, lo que lo ha convertido en la cuarta causa de mortalidad, cuando en 2000 constituía la octava¹⁹⁷.

Cada vez son más frecuentes los estudios que demuestran la relación entre los hábitos de vida (alimentarios, actividad física, conductas preventivas e incluso actitudes) y la incidencia de ciertas enfermedades. Por ello resulta de gran interés conocer los hábitos desplegados en un momento dado, pudiéndose, a partir de ese conocimiento, evaluar y reorientar las conductas con el fin de lograr una mayor calidad de vida de los ciudadanos y un menor gasto en atención sanitaria. En este sentido, la encuesta

Desviación de los hábitos alimentarios de los españoles con respecto a las recomendaciones

197. INE, *Defunciones según causa de muerte*.

CUADRO III-31. ADECUACIÓN DE ENIDE A LA PIRÁMIDE DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE

Alimentos incluidos	Frecuencia recomendada	ENIDE
Bollería y grasas	Ocasional	3.8/2.4 r/s
Dulces, refrescos	Ocasional (4/vd)	2/1.2 r/d
Embutidos y carnes grasas	Ocasional	3.5 r/s
Frutos secos	3-7 r/s	2.6 r/s
Legumbres	2-4 r/s	1.8 r/s
Huevos	3-4 r/s	3.1 r/s
Carne de ave	3-4 r/s	3 r/s
Carnes magras	3-4 r/s	3.7 r/s
Pescados	3-4 r/s	3.8 r/s
Aceite de oliva	3-6 r/d	3/2.3 r/d
Leche y derivados	2-4 r/d	2 r/d
Verduras y hortalizas	+ 2 r/d	1.5 r/d
Frutas	+ 2 r/d	2 r/d
Patatas, cereales	4-6 r/d	3.3 r/d
Agua de bebida	4-8 r/d	5 r/d

r (ración), d (diaria), s (semanal), vd (veces al día).

Fuente: Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

realizada en 2011 por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y de Nutrición (AESAN), sobre la ingesta dietética en España, es un instrumento interesante al arrojar luz sobre el consumo individual de alimentos y permitiendo determinar los patrones de ingesta dietética en la población española por grupos de edad y sexo, obtener datos para completar la evaluación del estado nutricional y evaluar la ingesta de macro y micronutrientes.

De los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Ingesta Dietética Española (ENIDE) se desprende que existe una desviación del perfil calórico recomendado debido a que la contribución porcentual de las proteínas y de las grasas es mayor y la de los hidratos de carbono es menor. Asimismo, la ENIDE revela la existencia de distintos perfiles de alimentación en función de la edad, el sexo y la formación, de modo que las personas de más edad tienen hábitos más saludables, siendo significativas las diferencias en el consumo de frutas, hortalizas, pescado, carne y bebidas refrescantes. También las mujeres despliegan comportamientos más propicios al mantenimiento de un buen estado de salud. Por su parte, las personas con estudios universitarios realizan dietas menos ricas en carne y en hidratos de carbono.

5.6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

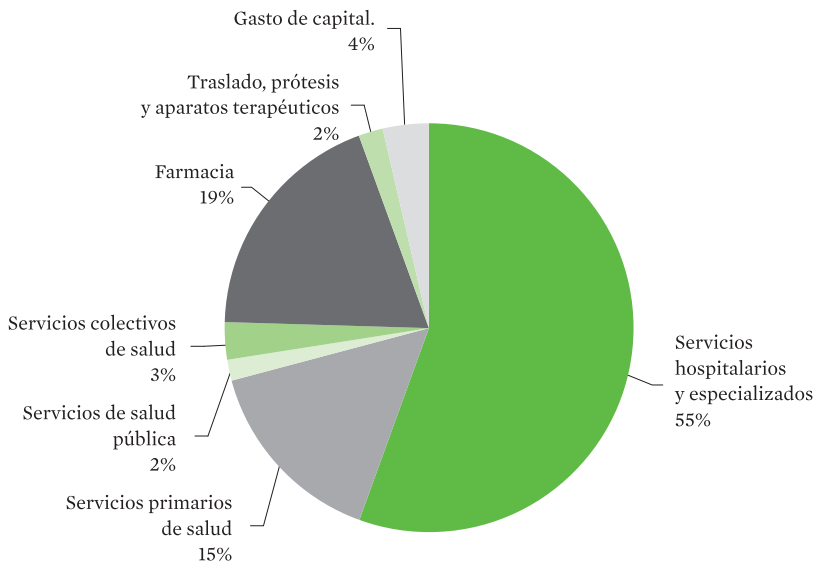
En 2009 la población cubierta por el Sistema Nacional de Salud aumentó en un 1,3 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando un volumen total de 44.781.878 personas. Por su parte el gasto sanitario se cifró en 70.340.683 miles de euros, con un incremento del 5,6 por 100 sobre 2008. La tendencia a una mayor austeridad en estos años de

crisis económica se materializó en el incremento más bajo del gasto sanitario de los últimos años; el gasto público alcanzó una cantidad equivalente al 7 por 100 del PIB en España, que se sitúa aún dos puntos por debajo del esfuerzo medio realizado por los estados miembros de la Unión Europea. En cambio, el conjunto del gasto (público y privado) alcanzó una cantidad equivalente al 9,5 por 100 del PIB, lo que situaría a España en la media del esfuerzo realizado por los países de la OCDE, excluyendo a Estados Unidos, merced a la desaceleración del crecimiento económico en combinación con el incremento del gasto sanitario.

Sin embargo, en los presupuestos generales del Estado para 2012 se prevé una reducción no despreciable del gasto social y en concreto de la partida sanitaria, que contaría con un 8,2 por 100 menos de los recursos presupuestados para el año 2011¹⁹⁸.

En lo que concierne a la clasificación funcional del gasto, la partida principal continúa siendo el gasto en servicios hospitalarios y especializados, que supone el 55 por 100 del total. Con un incremento inferior al del ejercicio previo (6 por 100), su participación se redujo, empero, en un punto porcentual. Los servicios primarios de salud mantienen su proporción de gasto sobre el conjunto, también con una notable reducción del crecimiento anual. La partida de traslado, prótesis y aparatos terapéuticos se incrementó en una medida inferior a los últimos ejercicios (5,4 por 100, frente al 14

GRÁFICO III-56. COMPOSICIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN 2009
(Porcentaje sobre el gasto público total)



Fuente: MSPS.

198. Véase capítulo I, *Economía española*.

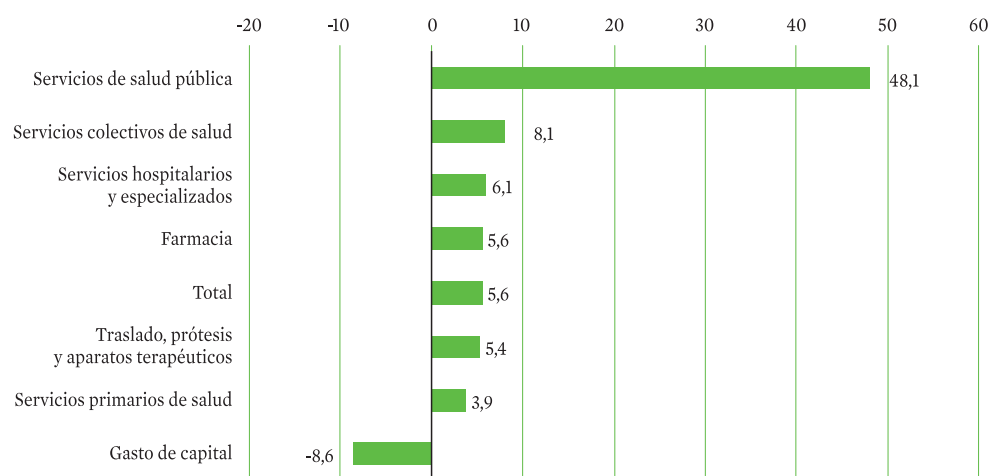
por 100 de 2008). Pero fue la correspondiente a los gastos de capital la que sufrió la mayor reducción, contrastando el incremento del 8,9 por 100 de 2008 con el descenso del 8,6 reflejado en los últimos datos. Por el contrario, los servicios de salud pública se beneficiaron de un incremento del gasto del 48 por 100, pasando a responder del 2 por 100 del conjunto del gasto, y dando cuenta de la creciente importancia de las políticas de salud pública en el SNS, que en los últimos años muestra más signos de implicación en el desarrollo de la vertiente preventiva de la protección de la salud¹⁹⁹.

Por su parte, el gasto en farmacia, uno de los más abultados del sistema, en su tendencia a la reducción de los últimos años, registró una caída superior a la de 2010, cuando ya se habían notado los efectos de las medidas adoptadas en estos años, básicamente con la rebaja de los precios a través de la aplicación del sistema de precios de referencia, el impulso de los medicamentos genéricos y la fijación de precios máximos para medicamentos de síntomas menores. En 2011 el gasto medio de la prescripción farmacéutica registró, tras dos años de crecimiento negativo, una nueva caída del 10,2 por 100, la más fuerte de estos años.

Durante 2011 se adoptaron nuevas modificaciones normativas de considerable impacto en materia de política farmacéutica. Así, el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de

GRÁFICO III-57. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS 2008-2009

(Tasa de variación anual en por 100)



Fuente: MSPS.

199. Aprobación de distintos programas y estrategias encuadrados en este nivel asistencial, recogidos en las anteriores ediciones de esta Memoria.

CUADRO III-32. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2011, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	Increm. %		Increm. %		Increm. %	
	2011	11/10	2011	11/10	2011	11/10
Andalucía	1.823.679.148	-9,03	178.930.991	1,24	10,19	-10,14
Aragón	350.541.791	-10,47	29.414.019	1,64	11,92	-11,91
Asturias	317.137.548	-7,74	25.305.044	1,89	12,53	-9,45
Baleares	204.457.301	-6,94	18.112.849	8,27	11,29	-14,04
Cantabria	141.379.999	-7,27	11.644.823	-1,90	12,14	-5,46
Castilla-La Mancha	539.294.129	-9,59	46.048.040	0,23	11,71	-9,80
Castilla y León	664.273.905	-8,41	53.810.280	2,02	12,34	-10,22
Cataluña	1.682.689.105	-8,67	154.434.339	1,95	10,90	-10,42
Canarias	487.444.274	-9,11	41.705.661	0,95	11,69	-9,97
Extremadura	329.916.122	-7,57	27.079.024	2,27	12,18	-9,62
Galicia	829.194.308	-10,96	66.677.377	1,69	12,44	-12,44
Madrid	1.185.733.780	-7,97	110.012.143	2,98	10,78	-10,64
Murcia	385.709.194	-8,22	31.426.208	1,81	12,27	-9,85
Navarra	148.267.156	-7,99	12.297.949	2,12	12,06	-9,90
C. Valenciana	1.406.691.101	-8,89	114.140.645	0,11	12,32	-8,99
País Vasco	534.209.181	-7,58	43.551.367	1,58	12,27	-9,02
La Rioja	79.272.421	-9,66	6.365.271	2,45	12,45	-11,83
Ceuta	14.399.972	-3,67	1.227.124	3,70	11,73	-7,11
Melilla	12.096.560	-1,95	1.049.651	2,67	11,52	-4,50
Total nacional	11.136.386.995	-8,78	973.232.805	1,62	11,44	-10,23

Fuente: MSPS.

los avales del Estado para 2011 alteró en buena medida las bases del funcionamiento del sistema de precios de referencia (SPR) hasta ese momento, introduciendo nuevas medidas en materia de política farmacéutica, a fin de obtener ahorros adicionales a corto plazo en la factura pública de medicamentos. Entre ellas, destacan la prescripción por principio activo, con excepciones; la obligatoriedad de dispensar el medicamento de menor precio o la eliminación de la gradualidad de la aplicación del SPR. En consecuencia, en septiembre de 2011 se aprobó una serie de disposiciones instrumentales en aplicación de algunas medidas del Real Decreto-ley 9/2011, como las reducciones voluntarias de precios de las agrupaciones homogéneas de medicamentos, el periodo adicional para dicha reducción y la publicación de la información actualizada de las nuevas agrupaciones homogéneas y los precios menores resultantes. Sin embargo, más allá de los objetivos de ahorro inmediato, sería necesario abordar una evaluación del impacto y las perspectivas del sistema de precios de referencia, no solo desde el punto de vista económico sino de sus efectos en la calidad de la atención farmacéutica y de su papel en el conjunto de la política de uso racional del medicamento. En este sentido, sería también necesario realizar un mayor esfuerzo en mejorar las políticas orientadas no solo al precio sino a la racionalización del consumo y a la

calidad tanto de la prestación farmacéutica, como de la atención sanitaria que reciben los usuarios del sistema.

La decisión de reducir el gasto farmacéutico a través de estas medidas se tomó en un momento en el que la deuda de las administraciones autonómicas con el sector pri-

El problema de la deuda de las comunidades autónomas con los proveedores privados

vado y concertado había alcanzado, según las estimaciones, un volumen importante, cobrando mayor relevancia en el contexto de la crisis. Así, la deuda por suministro de medicamentos a hospitales del SNS y con el sector de tecnología sanitaria alcanzaría los 11.600 millones de euros en diciembre de 2011²⁰⁰. Ese importe afectaría al conjunto

de los proveedores del sistema sanitario, clasificándose en dos grupos: deuda visible, contraída por suministro de medicamentos y con las empresas de tecnología sanitaria y deuda no visible, que incluye además de la deuda con las oficinas de farmacia, con empresas de servicios no asistenciales y la deuda no contabilizada o no vencida, la contraída por conciertos, colaboraciones y servicios externalizados con empresas privadas. La deuda de las administraciones con las empresas estaría detrás de las importantes dificultades financieras en las que se encuentran muchas empresas proveedoras, que se han visto obligadas a reestructurarse y a reducir empleo, lo que ha llevado ya en 2012 a buscar acuerdos para solventar este problema.

Atención primaria

Una buena calidad en el nivel de atención primaria se relaciona con mejores resultados en salud y con una mayor eficiencia del gasto sanitario en su conjunto. Por ello, la realidad sociodemográfica actual caracterizada por unas tasas de envejecimiento importantes, con el incremento de la cronicidad que aquél conlleva, unida a la difícil situación económica que atraviesa España, invitan a una revisión del papel que la atención primaria debe jugar en el presente y en el futuro próximo.

En la actualidad este nivel de atención sanitaria despliega una actividad de gran volumen (atención diaria a un millón de pacientes en los centros de salud y 110.000 asistencias por los servicios de atención continuada). Si se tiene en cuenta que esa actividad es capaz de evitar en gran medida complicaciones graves de muchas enfermedades, las mejoras en atención primaria reducen el gasto en otros niveles de asistencia. En este sentido, cualquier mejora en este ámbito debe traer beneficios al conjunto del sistema.

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la Estrategia para la atención primaria del siglo XXI (AP21), siguen pendientes muchos de los retos que dieron sentido a su puesta en marcha. La I Conferencia de Atención Primaria, celebrada a finales de 2011 a instancias del Ministerio de Sanidad, Política Social e Inclusión, recoge entre

200. Instituto para el Desarrollo y la Integración de la Sanidad, *Deuda pública con el sector sanitario privado*, 2012.

sus conclusiones las metas globales que todavía es necesario alcanzar junto con algunas de las reivindicaciones de los trabajadores del sector. Entre ellas, cabe destacar la mejora en la distribución del gasto para alcanzar el objetivo de destinar el 25 por 100 del presupuesto total de sanidad a la atención primaria.

No puede olvidarse, además, que la actividad de salud pública se integra en las estructuras de la atención primaria, por lo que cualquier avance en ese ámbito, necesario para la sostenibilidad del sistema a largo plazo, debe traducirse en un incremento de los recursos en atención primaria. En el mismo sentido, cabe recordar que la coordinación sociosanitaria, desafío siempre aplazado en el SNS habrá de poner a prueba la capacidad de los equipos de atención primaria, vinculados por su propia naturaleza a la dimensión social de la atención.

RECUADRO III-19. CONCLUSIONES DE LA I CONFERENCIA DE ATENCIÓN PRIMARIA

1. Es necesario mantener este tipo de encuentros, como instrumento que permita la conjunción de esfuerzos y opiniones que se traduzcan en el progresivo desarrollo de AP21 y de la atención primaria en su conjunto.
2. Potenciar la atención primaria con una mejor redistribución del gasto para que, progresivamente en el plazo de 4-6 años, se alcance el objetivo de destinar el 25 por 100 del presupuesto total destinado a sanidad para la atención primaria.
3. Priorizar medidas tendentes a disminuir la carga burocrática a la que ahora los profesionales de atención primaria están obligados y, de manera especial, en la gestión de la incapacidad temporal.
4. Planes de redistribución de tiempos en la jornada laboral que garanticen la formación continuada necesaria y la coordinación del trabajo en equipo.
5. Aplicar cambios asistenciales, de manera que se otorgue a los profesionales de atención primaria un mayor acceso a las pruebas diagnósticas, medida que sin duda alguna dotaría al sistema de una mejora de su capacidad resolutoria, con un menor coste global para el mismo.
6. Incrementar la capacidad de respuesta a la atención primaria, facilitando la coordinación y continuidad asistencial mediante un mayor acceso a la información clínica del paciente en su paso por el hospital.
7. Redefinir los roles y competencias de los profesionales de la atención primaria.
8. Potenciar el liderazgo del médico en la gestión del proceso asistencial.
9. Dar más peso a la medicina de familia en los currículos de los grados universitarios de tal manera que la medicina de familia y comunitaria sea más conocida y más atractiva para los futuros profesionales. En el mismo sentido, fortalecer la formación especializada de pediatría en el ámbito de la atención primaria.
10. Es necesario implicar a la población en la buena utilización de los servicios sanitarios. Los ciudadanos tienen que saber cómo, dónde y cuándo utilizar los servicios de salud.

RECUADRO III-19. CONCLUSIONES DE LA I CONFERENCIA DE ATENCIÓN PRIMARIA (Cont.)

11. Dar el mayor impulso y compromiso político al desarrollo de AP21 con la implicación de las Administraciones autonómicas y central.
12. Llevar a cabo las reformas estructurales y organizativas necesarias para impulsar el papel clave de la atención primaria ante los nuevos escenarios sanitarios y sociales, debiendo liderar el abordaje efectivo y eficiente de la cronicidad y el envejecimiento.
13. Promover la investigación en salud, en atención primaria, como instrumento para identificar las mejores prácticas.

*Libro Blanco de la
coordinación
sociosanitaria en España*

La sociedad española envejece y según todas las proyecciones demográficas va a continuar haciéndolo en las próximas décadas. La representación gráfica de su estructura de población de acuerdo con las edades ya no se parece a una pirámide y en lo sucesivo irá adoptando formas menos triangulares, con una base alargada y estrecha y una amplia superficie en la parte superior, correspondiente a las edades más avanzadas. La certeza de que esta circunstancia va a ser ineludible, incluso en escenarios de incremento de la natalidad, por la simple inercia demográfica, plantea importantes desafíos a los servicios sociales. La sanidad pública, como el sistema de atención a la dependencia, afrontan el reto de dar respuesta a las necesidades crecientes en los campos de la atención sanitaria y social como consecuencia del continuo envejecimiento. Así, la mayor esperanza de vida se asocia a una mayor prevalencia de enfermedades crónicas, discapacidad y dependencia. Por ello es importante emplear más recursos en la vertiente preventiva de la sanidad, a través de las políticas de salud pública. Pero también lo es procurar a los ciudadanos una atención de calidad cuando sus condiciones de salud lo requieren. Asimismo, es necesario atender a las necesidades derivadas de la falta de autonomía a través de unos servicios sociales eficaces. Y cuando la dependencia y la enfermedad crónica se asocian lo óptimo es ofrecer una buena atención sociosanitaria²⁰¹. En este sentido, tal como se recoge en el Libro Blanco resulta imprescindible cambiar el modelo de atención actual centrado en el episodio agudo a un modelo centrado en el paciente y su familia, que permita una valoración integral del usuario, que garantice el abordaje interdisciplinar y que dé prioridad a la calidad de vida y de la atención.

El objetivo de la integración sociosanitaria es pasar de un marco fragmentado donde el individuo recibe y solicita las prestaciones de servicios sociales y sanitarias por

201. El Libro Blanco de la coordinación sociosanitaria la define como el conjunto de acciones encaminadas a ordenar los sistemas sanitario y social para ofrecer una respuesta integral a las necesidades de atención sociosanitaria que se presentan simultáneamente en las personas que padecen situaciones de dependencia y enfermedad crónica.

separado a un nuevo modelo de responsabilidad compartida. Este enfoque mejora la calidad del servicio y optimiza la utilización de los recursos sociales y sanitarios, dotando al conjunto de una mayor eficiencia. Tal como ponen de manifiesto algunas experiencias internacionales en materia de integración de ambas esferas de la protección, el impacto es positivo desde varios puntos de vista; la respuesta a las necesidades de las personas es más rápida, la toma de decisiones se simplifica al estar más concentradas en grupos reducidos, los recursos se utilizan de forma más racional y los usuarios se encuentran más satisfechos. Sin embargo, aunque el impacto financiero de la integración es positivo, al principio puede resultar costoso, como también lo es el propio cambio cultural hacia la colaboración en todas sus dimensiones.

En España, la coordinación sociosanitaria continúa siendo un reto pendiente. La creación del Sistema para la autonomía y la atención a la dependencia (SAAD), no obstante, ha sido un importante paso en esa dirección, aunque las dificultades para su desarrollo en el contexto de la crisis económica parece estar comprometiendo también la materialización de la atención sociosanitaria.

RECUADRO III-20. PUNTOS CLAVE IDENTIFICADOS EN EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA COORDINACIÓN SOCIOSANITARIA EN ESPAÑA

- La creciente demanda de cuidados profesionales desde los sistemas sanitarios y sociales precisa, para responder a las necesidades de las personas en situación de dependencia y con enfermedades crónicas, modificar la forma de organización de los servicios sanitarios y sociales y en consecuencia, buscar nuevas fórmulas para abordar las respuestas sociosanitarias.
- Necesario cambiar el modelo de atención actual centrado en el episodio agudo a un modelo centrado en el paciente y su familia, que permita una valoración integral del usuario, que garantice el abordaje interdisciplinar y que dé prioridad a la calidad de vida y de la atención.
- Hasta la fecha existe en España una gran diversidad de iniciativas y experiencias en el ámbito de la coordinación sociosanitaria. Promovidas tanto desde la AGE como desde las comunidades autónomas.
- Buen punto de partida: esfuerzo realizado hasta el momento en acuerdos puntuales, desarrollo de recursos sociosanitarios y experiencias innovadoras.
- Se han identificado elementos de buena práctica que podrían potenciarse a nivel nacional. A pesar de ello, es preciso avanzar en el establecimiento de estrategias de coordinación:
 - Necesario redefinir los conceptos básicos (perfil de usuario sociosanitario, tipologías de recursos, protocolos de derivación, etc.)
 - Avanzar en fórmulas que permitan una mayor coincidencia de las demarcaciones geográficas entre los sistemas sanitarios y sociales, para mejorar la articulación y planificación de los recursos (eficiencia de las actuaciones).

RECUADRO III-20. PUNTOS CLAVE IDENTIFICADOS EN EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA COORDINACIÓN SOCIOSANITARIA EN ESPAÑA (*Continuación*)

- Potenciar las estructuras de coordinación compartida en los niveles asistenciales, de gestión y dirección (función de nexo entre profesionales y recursos de atención especializada, primaria, residencias, etc.).
- Necesaria definición de procesos claros y homogéneos de atención intersectoriales que coordinen tanto la planificación de las estructuras del sector sanitario y social, como el desarrollo coordinado de su funcionamiento.
- Priorizar el desarrollo de programas que contribuyan al mantenimiento de la salud y potencien la autonomía personal como medida de prevención de la enfermedad y la dependencia.
- Necesario cambio en la cultura organizacional con el desarrollo de planes formativos que incidan en el trabajo en equipo, que aborden las resistencias al cambio, etc.
- Necesaria la formulación de nuevas herramientas financieras sostenibles a largo plazo que permitan la creación de infraestructura y la inversión en capital humano.
- Las nuevas fórmulas y estrategias deben fundamentarse en la inversión en innovación y en el uso de las TIC.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Libro Blanco de la coordinación sociosanitaria en España*, diciembre 2011

Sin embargo, algunas comunidades autónomas han hecho interesantes aproximaciones a este enfoque de la atención, tal como se recoge en el Libro Blanco de la atención sociosanitaria en España. El texto, que pretende ser un enfoque inicial en el objetivo de “compatibilizar la gestión de los servicios de atención a la dependencia con el sistema sanitario y desarrollar medidas orientadas a mejorar la coordinación de los sistemas sanitario y social para ofrecer una atención integral y no fragmentada a las personas que presenten simultáneamente enfermedades crónicas y dependencia”, repasa la situación en España y propone una amplia batería de medidas para su promoción.

Entre los indicadores de atención primaria, los referidos a recursos humanos muestran una ligerísima mejora en lo concerniente al número medio de tarjetas sanitarias asignadas a los distintos profesionales en el último año. Sin embargo, la comparación con el resto de los países de la UE-15 pone de relieve la persistencia de algunas diferencias en dotación de personal. Así, la tasa media de médicos de familia por cada cien mil habitantes en la Unión Europea es de 98 y de 73 en el caso de España, que junto con Alemania y Reino Unido presenta el valor más bajo. En cambio, en pediatría España reproduce el valor medio de la Unión Europea.

CUADRO III-33. RECURSOS HUMANOS EN ATENCIÓN PRIMARIA

(Ratio de tarjetas asignadas)

	2009	2010
Médicos de familia	1.410	1.398
Pediatras	1.063	1.037
Personal enfermero	1.626	1.606

Fuente: MSPS, Sistema de información de atención primaria, 2011.

CUADRO III-34. RECURSOS HUMANOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN LA UE-15

(Tasas por 100.000 habitantes)

Países	Médicos de familia		Pediatras	
	2003	2009	2003	2009
Bélgica	119,2	113,3	11,0	12,0
Dinamarca	65,3		5,8	
Alemania	66,3	65,5	12,5	13,7
Irlanda	50,7	54,8		5,2
Grecia		27,6	26,4	29,3
España		73,8		13,6
Francia	163,7	159,7	10,8	11,0
Italia	82,2	76,7	12,8	12,8
Luxemburgo	66,8	78,7	13,4	15,5
Países Bajos	64,7		8,6	
Austria	141,1	155,0	12,3	13,9
Portugal	160,3	190,1	13,1	14,5
Finlandia		101,9		9,7
Suecia	56,9		9,4	
Reino Unido	68,1	79,3	11,6	14,5

Fuente: Eurostat.

Atención especializada

Entre los años 2009 y 2010 se produjo, de acuerdo con los datos del Ministerio, un moderado incremento del número de camas por cada mil habitantes, así como del número de plazas en hospitales de día de carácter público. Al mismo tiempo se redujo la dotación en recursos humanos, tanto médicos como personal enfermero.

Sin embargo, una mirada más retrospectiva permite identificar una clara tendencia a la reducción de los equipamientos básicos, que tiene su origen en la extensión de procedimientos cada vez menos agresivos y con menor requerimiento de hospitalización, lo que favorece a su vez la proliferación de plazas de hospital de día. Paralelamente se ha producido un incremento progresivo del volumen del equipamiento tecnológico en este nivel asistencial, que garantiza un mayor acceso a pruebas diagnósticas y a tratamientos terapéuticos, pero que también invita a reflexionar sobre la optimización de los recursos en un entorno en el que debe primar la eficiencia del sistema.

CUADRO III-35. RECURSOS BÁSICOS DEL SNS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Año	Hospitales SNS	Camas en	Plazas hospital de	Médicos SNS		Enfermeros SNS	
		funcionamiento	día públicos	Número	Tasa/1.000	Número	Tasa/1.000
		SNS/L.000 hab.	SNS/L.000 hab.		hab.		hab.
2009	345	2,31	0,19	80.414	1,8	114.714	3
2010	353	2,48	0,2	75.997	1,7	124.080	2,7

Fuente: MSPS, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado, 2011.*

CUADRO III-36. RECURSOS BÁSICOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN LA UE-15

(Número de camas por cada 100.000 habitantes)

Países	Total camas		Curativas		Psiquiátricas		Cuidados de larga duración		Otros	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
UE-15	565,5	521,6	297,3	271,2	41,0	36,6	13,2	12,6	56,9	55,9
Bélgica	749,1	653,4	448,3	419,2	248,5	179,2	18,5	17,0	33,8	38,0
Dinamarca	397,6	350,1	326,2	286,7	67,6	57,9	0,4	2,4	3,4	3,0
Alemania	857,6	822,9	593,0	564,8	50,8	49,0			213,8	209,1
Irlanda	569,9		280,8		102,3	77,5	180,2		6,6	
Grecia	469,8	485,8	380,1	406,1	89,7	79,7				
España	344,5	319,3	263,0	247,4	48,0	41,0	33,5	30,9	0,0	0,0
Francia	732,0	660,5	369,0	345,3	93,7	88,0	122,3	74,1	147,0	153,1
Italia	400,6	364,3	334,8	293,8	13,1	10,6	16,8	18,2	35,9	41,7
Países Bajos	447,8	466,9	291,8	307,2	136,6	139,6	0,0	0,0	19,4	20,1
Austria	770,7	765,0	582,1	556,3	73,1	77,3	28,2	30,8	87,3	100,5
Portugal	365,1	334,9	298,8	275,6	65,5	58,6			0,8	0,7
Finlandia	710,9	623,1	226,1	183,4	96,7	80,1	251,9	215,4	136,2	144,2
Suecia	301,8	277,1	223,1	204,7	50,2	48,1	27,1	23,4	1,4	1,0
Reino Unido	387,6	330,2	303,7	264,9	78,8	60,8			5,1	4,4

Fuente: Eurostat.

En 2009 el número de camas hospitalarias por cada cien mil habitantes alcanzaba las 522 en la UE-15. España, con un número inferior, se encontraba junto con Suecia, Reino Unido y Portugal en las últimas posiciones en lo referente a ese indicador de dotación, que aún podría limitarse más con la aplicación de criterios eficientes de coordinación sociosanitaria, toda vez que una parte importante de la demanda de plazas obedece a la sobrehospitalización de personas en situación de dependencia.

El problema de la espera para recibir atención en el nivel especializado se situó en 2011 en un lugar protagonista dentro del debate sobre la calidad y la sostenibilidad del SNS como consecuencia de la combinación de dos circunstancias: la reducción del gasto sanitario y el relieve mediático alcanzado por algunos de casos de dificultad o retraso en la atención médica.

CUADRO III-37. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO DE LAS LISTAS DE ESPERA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Han mejorado	30,03	27,13	27,46	24,20	23,60	24,38	23,87	20,10	20,70	21,10
Han empeorado	5,82	9,10	8,77	9,00	11,00	9,74	11,02	14,10	13,10	11,70
Siguen igual	41,92	46,63	47,68	49,60	50,80	51,22	50,38	50,10	50,80	49,70

Fuente: CIS, *Barómetro Sanitario*.

Como se sabe, la existencia de las listas de espera es la principal causa de insatisfacción de los ciudadanos con el sistema sanitario, que en general no perciben que el problema mejore. Antes al contrario, en los últimos años ha aumentado el número de los que consideran que las cosas han empeorado o siguen igual. En contradicción con esa generalizada opinión, los datos del Instituto de Información sanitaria muestran anualmente reducciones tanto del número de pacientes en lista de espera como del tiempo que es necesario aguardar para las intervenciones (-10 por 100 en 2010 con respecto al año anterior) y las consultas (-2,8 por 100).

En cualquier caso, en 2011 se aprobó una nueva norma²⁰² para establecer los tiempos máximos de espera en las prestaciones del SNS.

Salud pública

En septiembre de 2011 se aprobó la Ley general de Salud pública²⁰³, una norma muy esperada, que ve la luz en un momento difícil, pero cuyo desarrollo y aplicación podrían ayudar a mejorar a medio plazo no solo el estado de salud de los españoles, sino también otras dimensiones de la vida social de especial importancia en un contexto como el actual. Tal como reconoce el texto de la Ley, existe suficiente conocimiento científico para poder asegurar que un alto nivel de salud mejora la productividad en todos los ámbitos, de ahí que la inversión en salud, incluyendo la inversión en las estructuras que aseguran la salud de la población sea una de las políticas públicas más rentables y, si además se respeta la equidad efectiva, esencialmente justa.

*Nuevo marco regulador
para la salud pública*

La nueva norma viene a completar y actualizar el marco normativo de protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución, que también reconoce y encomienda a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública. La Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, asumió la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades como parte de los principales objetivos del sistema sanitario. De

202. Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, por el que establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del SNS.

203. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

la misma forma, la promoción de la salud, la educación sanitaria de la población y orientación preventiva y no solo curativa de cuantas acciones sanitarias se desarrollen, ocupaban ya un lugar destacado entre los fines de las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias. Entre las actuaciones sanitarias del sistema de salud que deben desarrollar los servicios de salud se contempla la adopción sistemática de acciones para la educación sanitaria, así como la atención primaria integral de la salud, incluyendo, además de las acciones curativas y rehabilitadoras, las que tiendan a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad del individuo y de la comunidad.

Pero es en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del SNS donde se define por primera vez en una norma de rango legal el contenido de las prestaciones de salud pública como el conjunto de iniciativas organizadas por las Administraciones públicas para preservar, proteger y promover la salud de la población; una combinación de ciencias, habilidades y actitudes dirigidas al mantenimiento y mejora de la salud de todas las personas a través de acciones colectivas o sociales. Enumera, asimismo, las actuaciones comprendidas en el ámbito de estas prestaciones: la información y vigilancia epidemiológica; la protección y promoción de la salud; la prevención de las enfermedades y deficiencias; la sanidad exterior; la sanidad ambiental; la salud laboral y la seguridad alimentaria. Establece además el carácter de integralidad de las prestaciones de salud pública y su ejercicio a partir de las estructuras de salud pública de las Administraciones y de la infraestructura de atención primaria del SNS.

Como recordó el CES en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley²⁰⁴, desde la aprobación de la Ley general de Sanidad, que fijó los principios sustantivos del SNS, se ha ido poniendo en evidencia la necesidad de abordar de manera sistemática la dimensión de salud pública del SNS, ya que hasta ahora la actividad reguladora se había centrado en la dimensión asistencial, postergando la articulación de las características básicas de la salud pública en España. Esta circunstancia ha dificultado la resolución de algunos de los problemas más importantes en el ámbito de la salud, como las desigualdades y sus determinantes sociales en nuestro país. No en vano, la disparidad en la implantación de acciones de salud pública ha puesto de relieve la existencia de notables desigualdades territoriales y sociales, uso indebido de recursos, “medicalización” innecesaria de acciones preventivas y de promoción de la salud o ineficiencias en la prevención. Debe tenerse en cuenta, además, que la creciente globalización, en su vertiente sanitaria, exige respuestas comunes. Cada vez es más frecuente la aparición de riesgos y amenazas para la salud que traspasan los límites locales y las fronteras nacionales, lo que hace imprescindible la toma de medidas coordinadas para resolver eficazmente las situaciones de riesgo.

Por otro lado, está demostrado que el fomento de la prevención y los hábitos de vida saludables, que constituyen la base de la salud pública, además de mejorar la salud y la

204. Dictamen CES 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública.

calidad de vida de la población, a medio y largo plazo aumentan la eficiencia económica del sistema sanitario, por lo que la nueva regulación debería contribuir a reforzar la sostenibilidad económica del Sistema.

Entre los principios de la Ley destaca el de salud en todas las políticas²⁰⁵, según el cual las actuaciones de salud pública tendrán en cuenta las políticas de carácter no sanitario que influyen en la salud de la población, promoviendo las que favorezcan los entornos saludables y disuadiendo, en su caso, de aquellas que supongan riesgos para la salud. Este principio, preconizado por la OMS y adoptado por la Unión Europea en su Estrategia de salud, vigente hasta 2013, supone uno de los mayores retos en el desarrollo y aplicación de la norma, exigiendo un alto nivel de coordinación entre todos los niveles administrativos —debe recordarse que muchas comunidades autónomas han aprobado ya leyes de salud pública— así como entre distintos departamentos.

Asimismo, cabe destacar la extensión del derecho a la asistencia sanitaria a un colectivo con un volumen estimado de 200.000 personas que no tenía reconocido este derecho. De acuerdo con la nueva norma los parados que ya habían agotado la prestación o el subsidio de desempleo y determinados profesionales colegiados que han estado obligados, hasta ahora, a contratar sus pólizas médicas con mutualidades privadas de seguros (abogados o arquitectos, entre otros), cuentan ya con el derecho a esta prestación.

RECUADRO III-21. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA LEY 33/2011 GENERAL DE SALUD PÚBLICA

- Extensión del acceso a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional. Unas 250.000 personas se beneficiarán de este derecho. Los desempleados que han agotado la prestación accederán a la asistencia sanitaria pública a partir del 1 de enero de 2012. Previsión de un plazo de seis meses para determinar reglamentariamente los términos y condiciones de la extensión del derecho para los autónomos.
- Garantía del derecho de los ciudadanos a ser informados en materia de salud pública. Cuando el riesgo sea inmediato la información se proporcionará con carácter urgente.
- Establecimiento de una cartera de servicios básica y común en el ámbito de la salud pública, con un conjunto de actuaciones y programas. La cartera incluye un calendario vacunal único, que las comunidades autónomas solo podrán modificar por razones epidemiológicas. Oferta única de cribados poblacionales para la detección precoz de una enfermedad, su diagnóstico y tratamiento temprano.
- Creación de la Red de Vigilancia en Salud Pública (incluirá un sistema de alerta precoz y respuesta rápida para la evaluación de incidentes, riesgos, síndromes, enfermedades y otras situaciones que sean una amenaza para la salud de la población)
- Elaboración de una encuesta periódica de salud pública en coordinación con las comunidades autónomas.

205. *Together for health: a strategic approach for the Unión Europea 2008-2013*, COM (2007) 630 final.

RECUADRO III-21. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA LEY 33/2011 GENERAL DE SALUD PÚBLICA
(Continuación)

- Control de la publicidad comercial para que se ajuste a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud.
- Desarrollo de programas de prevención de la zoonosis y enfermedades emergentes.
- Análisis de los riesgos derivados de la exposición de las personas al entorno en el que viven y a los agentes presentes en el medio que puedan afectar a su bienestar físico, mental o social.
- Previsión de programas de sanidad ambiental para elevar el nivel de protección de la salud ante los riesgos derivados de los condicionantes ambientales.
- Garantía de la prevención y detección precoz de las enfermedades raras, así como el apoyo a las personas que las padezcan y a sus familias.
- Puesta en marcha de una Estrategia de Salud Pública, que propiciará que la salud y la equidad se consideren en todas las políticas públicas.
- Creación del Consejo Asesor de Salud Pública, con representación de los Ministerios cuyas políticas inciden en la salud, las comunidades autónomas y otros organismos y organizaciones relacionados con la materia.
- La psicología tendrá consideración de profesión sanitaria titulada y regulada con la denominación de psicólogo general sanitario, que requerirá la obtención del título oficial de Máster en Psicología General Sanitaria.

La preocupación por la calidad y la sostenibilidad de la asistencia pública sanitaria implica prestar atención a elementos de su funcionamiento que trascienden los valores numéricos recogidos en los registros administrativos. Una de las cuestiones de las cuestiones que plantean interrogantes acerca de esa calidad, incluyendo elementos como la accesibilidad, la relación entre el coste y la efectividad o la equidad es la variabilidad en la práctica médica (VPM). La VPM abarca aspectos de la variabilidad en la prestación de servicios sanitarios, la diferente utilización de pruebas diagnósticas, tratamientos, duración de la hospitalización, etc., en situaciones clínicas similares. Los estudios sobre esta dimensión de la realidad sanitaria tienen como objetivo último evaluar la efectividad y eficiencia de los centros y los profesionales, así como buscar los determinantes de la variabilidad en función de ciertas características de los usuarios, como el nivel socioeconómico; los profesionales, como la especialidad, la experiencia o el sistema de pago; o el propio sistema sanitario, como la financiación o la cobertura. En España los estudios de este tipo han proliferado en la última década, siendo notable la aportación del Atlas de Variaciones en la Práctica Médica en el Sistema Nacional de Salud²⁰⁶, que evalúa la asistencia sanitaria

206. Instituto de Investigación Carlos III, Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.

recibida por la mayoría de los españoles en ciento ochenta áreas sanitarias de dieciséis comunidades autónomas.

El proyecto Atlas VPM, promovido por el Plan de Calidad, analiza las variaciones injustificadas de la práctica médica asumiendo que estas pueden comportar problemas de calidad por infrautilización de cuidados efectivos, sobre utilización de cuidados sensibles a la oferta de servicios (cuidados inefectivos e ineficientes) y acceso desigual a cuidados necesarios. Desde el año 2003 el Atlas de Variaciones de la Práctica Médica en el SNS, investiga las tasas de utilización estandarizadas de distintas condiciones clínicas y procedimientos quirúrgicos, aportando información acerca de esas tasas para diferentes condiciones clínicas, técnicas diagnósticas y procedimientos quirúrgicos. Tiene en cuenta, además, el efecto de las variables edad, sexo, estatus socioeconómico y disponibilidad de recursos sanitarios.

*Variaciones en
la práctica médica
en el SNS*

Hasta ahora se han publicado ocho atlas parciales relativos a otros tantos aspectos de la atención sanitaria pública: Variabilidad en las hospitalizaciones potencialmente evitables relacionadas con la reagudización de enfermedades crónicas, Variabilidad en las hospitalizaciones de las personas mayores en el SNS, Variaciones en hospitalizaciones por cirugía oncológica en el SNS, Variabilidad en la tasa de hospitalizaciones por problemas de salud mental en centros hospitalarios de agudos, Variaciones en la hospitalización por problemas y procedimientos cardiovasculares en el SNS, Variaciones en hospitalizaciones pediátricas por procedimientos quirúrgicos y diagnósticos seleccionados, Variaciones en intervenciones de cirugía general en el SNS, Variaciones en cirugía ortopédica y traumatológica, fractura de cadera, artroplastia de rodilla y artroplastia de cadera.

RECUADRO III-22. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ATLAS DE HOSPITALIZACIONES EN PERSONAS MAYORES

- Elevadas tasas de ingresos hospitalarios en las personas mayores.
- Moderada variabilidad entre áreas pero con un enorme impacto en la utilización hospitalaria: si el SNS tuviera las tasas del área con menores tasas de hospitalización, realizaría 600.000 ingresos menos que los actuales, mientras que si mantuviera las tasas del área con más hospitalizaciones realizaría 710.000 ingresos más que los actuales. De hecho, la variabilidad en las tasas de ingreso viene limitada por el efecto techo de las elevadas tasas.
- Importancia de la variabilidad entre comunidades autónomas, que explica un 43 por 100 de la varianza en las tasas de las áreas de salud en los análisis por grupos de edad. También se detecta una importante variabilidad *intra* comunidad autónoma.

RECUADRO III-22. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ATLAS DE HOSPITALIZACIONES EN PERSONAS MAYORES *(Continuación)*

- El alto volumen de hospitalizaciones se realiza a expensas de una combinación de ingresos por: diagnósticos asociados a la cirugía electiva (cataratas, enfermedades del tracto biliar, osteoartritis, hernias, hiperplasia de próstata), descompensaciones de enfermedades crónicas (insuficiencia cardíaca, EPOC, cardiopatía isquémica, diabetes, etc.) y cuadros agudos (ictus, neumonías, infarto de miocardio, fractura de cadera, hemorragias digestivas), y por neoplasias malignas.
- La variabilidad se asocia al volumen de recursos disponibles en cada área y a la productividad de los mismos, de modo que las áreas con más camas y médicos por 1000 habitantes, menor estancia media y mayor ocupación, muestran tasas más elevadas de hospitalización de personas mayores. Otras variables de la oferta también parecen influir en alguno de los grupos analizados.
- La variabilidad también se asocia a un factor que resume la renta disponible y las tasas de paro de cada territorio.

Fuente: Instituto de Salud Carlos III, Atlas de variaciones en la práctica médica en el Sistema Nacional de Salud.

Es de esperar que los resultados de estos estudios, basados en la evidencia científica, que brindan oportunidades de ahorro, se trasladen al ámbito del diseño de las políticas de mejora la calidad, la eficiencia y la calidad del sistema sanitario.

5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En la Unión Europea los servicios sociales han experimentado un importante desarrollo en las últimas décadas. Pero la crisis económica puede estar frenando su ritmo de expansión como consecuencia de las fuertes limitaciones presupuestarias a que están siendo sometidos, en un momento en el que precisamente la demanda de atención a través de este mecanismo de protección social no deja de incrementarse, merced a las negativas consecuencias sociales de la crisis. El sector de las actividades sanitarias y de servicios sociales tiene sin duda una gran significación en el conjunto de la economía; en 2010 en términos de empleo representaba el 10,3 por 100 del total en la UE-27. En España, en cambio, el desarrollo del sector de cuidados a las personas se encuentra por debajo de la media europea, representando el 7,4 por 100 del total del empleo con una diferencia muy grande con respecto a algunos países de larga trayectoria en este ámbito, como es el caso de Dinamarca (19,1 por 100), Suecia (15,1 por 100), y Francia (13,1 por 100). No obstante, todos los sistemas de servicios sociales de la Unión Europea se están viendo sometidos a una fuerte presión en el contexto de la crisis.

En España la red de servicios adolece de una articulación pobre, lo que no se ha corregido a través de una ley básica, siendo competencia de las comunidades autónomas. Los perfiles difusos de su actuación, así como la multiplicidad de administraciones y entidades implicadas en su gestión y prestación han contribuido a la falta de visibilidad y la escasa presencia de esta rama de la protección social en el debate público. En los últimos años, como consecuencia de la aprobación de la LPAAD y de la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), su acción ha venido a identificarse con la acción desarrollada en el área de la atención a la dependencia, mayores y personas con discapacidad. Pero sus funciones reales son variadas e importantes, y en especial en el contexto de la crisis que está motivando el surgimiento de problemas sociales vinculados directamente con esa situación, así como el agravamiento de problemas ya existentes en la sociedad. El paro de larga duración, el creciente riesgo de exclusión social de un número cada vez más grande de personas, la violencia de género, la inmigración, los problemas en la situación de desempleo masivo, la falta de oportunidades de una notable proporción de niños, o las necesidades de las personas con discapacidad, constituyen algunos de los frentes abiertos para la intervención social, que no se limita a los casos de dependencia.

Escasa articulación de unos servicios sociales de creciente demanda

Existe además una gran dificultad para conocer en profundidad la actividad que despliegan los servicios sociales, toda vez que los registros de información son muy fragmentarios y carecen de una pauta de actualización estable que permita valorar su evolución a lo largo de los años. Los últimos datos disponibles corresponden a 2010, año en el que se registraron casi dos millones de usuarios y un incremento sobre 2008 superior al 35 por 100, según el Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). En cuanto al tipo de actuación, las más frecuentes fueron entonces las relacionadas con la información y la orientación (46 por 100), los recursos complementarios para la cobertura de las necesidades de subsistencia (22 por 100), las prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio (21 por 100), las prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social (7 por 100) y medidas de alojamiento alternativo (4 por 100).

Aunque este registro no ofrece datos posteriores que permitan valorar la demanda de estos servicios en el contexto de la crisis, otras fuentes apuntan a un incremento nada despreciable de la demanda (según Cáritas, las solicitudes atendidas se habrían multiplicado por más de dos en solo tres años, alcanzando una cantidad de 950 mil en 2010).

La atención a la dependencia

A lo largo del año 2011, quinto de vigencia del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, se fue incorporando, de acuerdo con el calendario previsto por la Ley, el colectivo de personas dependientes con grado I de dependencia moderada, nivel 2.

Las administraciones continuaron recibiendo solicitudes de valoración para optar a las prestaciones del sistema, alcanzando la cifra total de 1.614.748, lo que supone un incremento en un año del 5 por 100, una tasa muy inferior a la registrada el año anterior. En lo referente a la distribución territorial de las solicitudes, hasta abril de 2012 se ha mantenido la misma de los años precedentes, que responde a la propia distribución de la población en España. Así, Andalucía recabó la cuarta parte del total de las solicitudes, mientras que Cataluña lo hizo con el 17 por 100 y Madrid con el 9 por 100. De acuerdo con el volumen de población de las comunidades autónomas, Andalucía con un número de solicitudes superior a las 400.000, mostró la proporción más alta, situada en el 5 por 100, un valor superior a la media nacional (3,3 por 100). Otras comunidades superaron ese valor: Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria y Extremadura.

La tramitación de los expedientes se materializó en algo más de un millón y medio del total de las solicitudes valoradas, que supone el 93 por 100 de aquellas. La entrada al sistema de los niveles más moderados de dependencia ha hecho posible que algo más de 700.000 personas tengan ya reconocidas sus prestaciones. Sin embargo ese número ya se había alcanzado un año antes, lo que revela el incremento más bajo desde la puesta en marcha del sistema. Ello tiene que ver con la tendencia a la estabilización en un contexto de incorporación progresiva de beneficiarios, pero también con el descenso de los recursos dedicados a la dependencia y con la mejora de los datos estadísticos²⁰⁷.

En los primeros años de funcionamiento del SAAD se dio un claro predominio de los casos más severos de dependencia en el conjunto de las valoraciones, lo que era consecuencia de su prioridad para ser atendidos por el sistema y seguramente también de la menor experiencia de los equipos de valoración, que poco a poco ha ido asumiendo criterios más eficaces y homogéneos para la emisión de los dictámenes. Tal como se observa en el gráfico III-58, la distribución de los grados y niveles de dependencia reconocidos está siguiendo un curso evolutivo que favorece la visibilización de los casos menos agudos mostrando una distribución de la población reconocida como dependiente más acorde con la estructura lógica de ese segmento. En los primeros años del SAAD se dio un fuerte predominio de los casos graves y una representación escasa de los más leves. Pero en pocos años la distribución a lo largo de la escala de afectación se

207. En este sentido, debe recordarse que en 2011 el Sistema de información del SAAD introdujo una mejora técnica en el control de vivencia de los datos facilitados por el INE; por otra parte procedió a la depuración de una serie de expedientes que no continúan activos en el SISAAD por diferentes causas (desistimiento, caducidad, traslados, no acreditar situación de dependencia...).

CUADRO III-38. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS

(Situación a 1 de enero de 2012)

Ámbito territorial	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada CCAA	Número	% solicitudes	Número	% sobre la población de cada CCAA
Andalucía	414.365	25,7	4,9	382.084	92,2	194.877	2,3
Aragón	49.436	3,1	3,7	46.799	94,7	22.207	1,7
Asturias	35.582	2,2	3,3	30.502	85,7	14.261	1,3
Baleares	24.402	1,5	2,2	22.187	90,9	10.311	0,9
Canarias	37.771	2,3	1,8	30.840	81,6	11.009	0,5
Cantabria	24.504	1,5	4,1	24.405	99,6	15.133	2,6
Castilla y León	96.276	6,0	3,8	90.323	93,8	60.493	2,4
Castilla-La Mancha	91.050	5,6	4,3	86.465	95,0	38.876	1,8
Cataluña	276.916	17,2	3,7	255.926	92,4	118.359	1,6
Comunidad Valenciana	108.226	6,7	2,1	106.986	98,9	43.762	0,9
Extremadura	45.143	2,8	4,1	40.015	88,6	18.593	1,7
Galicia	89.625	5,6	3,2	79.797	89,0	35.199	1,3
Madrid	150.220	9,3	2,3	143.773	95,7	79.745	1,2
Murcia	50.730	3,1	3,5	49.331	97,2	27.616	1,9
Navarra	18.049	1,1	2,8	17.506	97,0	8.131	1,3
País Vasco	82.656	5,1	3,8	79.235	95,9	43.821	2,0
La Rioja	14.027	0,9	4,3	14.027	100,0	7.675	2,4
Ceuta y Melilla	3.751	0,2	2,3	3.557	94,8	1.937	1,2
Total	1.612.729	100,0	3,4	1.503.758	93,2	752.005	1,6

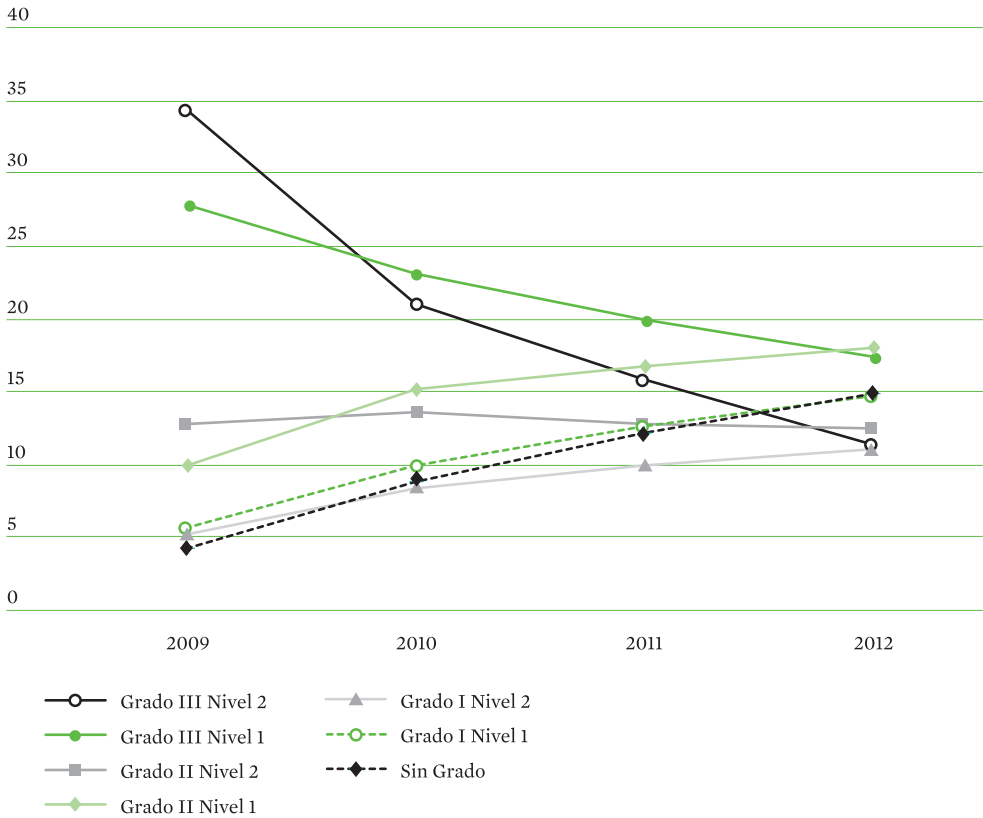
Fuente: IMSERSO, 2012.

ha vuelto más equilibrada, con un incremento notable de los casos menos acuciantes y un descenso proporcional de los más severos. Si se divide por la mitad esa escala, en la actualidad la mitad de las personas que han obtenido valoración se sitúan en el registro menos grave y la otra mitad en el de mayor gravedad, lo que contrasta con la situación de 2009, cuando la gran mayoría se concentraba en las primeras posiciones en la escala.

En concreto los datos de 2012 reflejan una distribución según la cual el 11 por 100 se sitúa en grado III (gran dependencia) nivel 2, el 17 por 100 en grado III nivel 1, el 13 por 100 en grado II (dependencia severa) nivel 2, el 18 por 100 grado II nivel 1, el 11 por 100 grado I (dependencia moderada) nivel 2 y el grado I nivel 1 el 15 por 100 del total.

El resultado de la aplicación del baremo no es el mismo en todo el territorio nacional; algunas comunidades autónomas presentan distribuciones más equilibradas

GRÁFICO III-58. EVOLUCIÓN DE LOS GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA RECONOCIDOS



Fuente: IMSERSO, 2012.

y otras estructuras más anómalas. Así, las comunidades de Canarias, Galicia y Murcia superan a la media en el número de dependientes con grado III, mientras que Navarra, La Rioja y el País Vasco se inclinan más hacia el extremo moderado de la escala.

En función del grado de dependencia reconocido, el beneficiario tiene derecho a una serie de prestaciones entre las que puede escoger de acuerdo con la administración autonómica. El plan individual de atención fija exactamente cual o cuales son las prestaciones de que podrá disfrutar. 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, 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.

CUADRO III-39. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(En porcentaje sobre el total de dictámenes emitidos en cada comunidad. Situación a 1 de enero de 2012)

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	382.084	11	16	12	20	11	15	14
Aragón	46.799	11	19	12	19	12	15	13
Asturias	30.502	13	16	11	15	11	15	19
Baleares	22.187	10	20	14	20	12	13	11
Canarias	30.840	18	24	14	16	9	9	9
Cantabria	24.405	12	18	14	18	11	13	13
Castilla y León	90.323	14	21	12	16	10	13	14
Castilla-La Mancha	86.465	10	17	11	16	11	18	17
Cataluña	255.926	9	18	13	19	12	16	14
Comunidad Valenciana	106.986	11	17	12	18	11	14	17
Extremadura	40.015	13	19	11	16	10	15	16
Galicia	79.797	16	21	14	18	10	12	9
Madrid	143.773	13	17	12	14	11	13	20
Murcia	49.331	15	19	14	18	11	13	9
Navarra	17.506	9	10	11	19	12	22	17
País Vasco	79.235	8	16	12	19	11	16	19
La Rioja	14.027	13	15	11	18	7	15	21
Ceuta y Melilla	3.557	9	15	12	14	9	14	26
Total	1.503.758	11	17	12	18	11	15	15

Fuente: IMSERSO, 2012.

De acuerdo con los datos del sistema de información del SAAD, poco menos de la mitad de las prestaciones reconocidas son prestaciones económicas para cuidados familiares, teniendo el resto un peso muy inferior. Como se ha recordado desde distintos ámbitos y desde esta misma Memoria en sus ediciones anteriores, las prestaciones económicas para recibir cuidados familiares se previeron en la Ley con carácter excepcional, priorizándose por el contrario los servicios de atención dentro y fuera del entorno doméstico. El hecho de que sigan siendo predominantes contraviene uno de los objetivos de la Ley, que era facilitar la dedicación de las mujeres (cuidadoras principales de los familiares en situación de dependencia) a tareas distintas del cuidado en el entorno laboral. El resto de las prestaciones y servicios mantienen también pesos muy parecidos sobre el conjunto, si bien cabe destacar la creciente importancia del servicio de teleasistencia, que en cuatro años ha pasado de representar el 2,5 al

Continúan predominando las prestaciones económicas sobre los servicios de atención

CUADRO III-40. PRESTACIONES RECONOCIDAS

(En porcentaje sobre el conjunto de las prestaciones. Evolución 2009-2012)

Años	Prevención, dependencia y promoción autonomía personal	Teleasistencia	Ayuda a domicilio	Centros de día/noche	Atención residencial	P.E. vinculada servicio	P.E. cuidados familiares	P.E. asist. personal
2009	0,2	4,4	14,2	5,0	23,2	6,4	46,3	0,1
2010	0,5	9,2	10,6	5,1	17,7	6,8	50,0	0,1
2011	1,5	10,9	12,0	5,7	15,1	6,7	48,1	0,1
2012	1,9	13,5	12,9	6,4	13,4	6,5	45,4	0,1

Fuente: IMSERSO, 2012.

13,5 por 100 del conjunto. No puede olvidarse que el SAAD se inscribe en la red de servicios sociales que ya existía con anterioridad a su creación y que el escaso desarrollo de dicha red, unido a la situación de crisis económica en la que la atención a la dependencia ha despegado con identidad propia, no ha favorecido la creación de una estructura de atención específica diseñada con arreglo a la demanda real. La comparación territorial pone de manifiesto algunas diferencias importantes a este respecto, siendo las comunidades autónomas de Baleares y Murcia las que muestran las cifras más alejadas del objetivo de la Ley, con un 71 y un 66 por 100 de prestaciones económicas respectivamente.

En 2011 el número de personas beneficiarias que gozaban de prestaciones del SAAD ascendía a 668.578, lo que supuso un incremento del 38 por 100 sobre el año anterior. El incremento registrado en 2012 es sin embargo muy inferior, habiéndose alcanzado un número de beneficiarios con protección de 752.005, un 12 por 100 más que en 2011. Si durante el ejercicio previo destacó la variación especialmente positiva registrada en algunas comunidades cuya implantación de la LPAAD fue más tardía, en 2011/2012 ha sido llamativo el descenso en el número de beneficiarios con prestación en tres comunidades autónomas, en especial la de Aragón (-15 por 100).

Evaluación de la Ley de Dependencia

A finales de año se hicieron públicos los resultados de la evaluación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

CUADRO III-41. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES

Ámbito territorial	Personas beneficiarias con prestaciones					Ratio de prestaciones
	2010		2011		2012	2012
	Número	Número	Variación 10/11 (%)	Número	Variación 11/12 (%)	Número
Andalucía	144.716	182.724	26	194.877	7	1,36
Aragón	19.765	26.134	32	22.207	-15	1,0
Asturias	10.725	14.751	38	14.261	-3	1,12
Baleares	5.524	10.049	82	10.311	3	1,03
Canarias	6.157	9.106	48	11.009	21	1,0
Cantabria	10.566	13.880	31	15.133	9	1,07
Castilla y León	35.885	48.830	36	60.493	24	1,22
Castilla-La Mancha	25.329	37.280	47	38.876	4	1,34
Cataluña	69.962	108.857	56	118.359	9	1,23
Comunidad Valenciana	25.926	36.927	42	43.762	19	1,15
Extremadura	12.776	17.763	39	18.593	5	1,06
Galicia	29.715	32.572	10	35.199	8	1,08
Madrid	26.287	49.858	90	79.745	60	1,28
Murcia	13.523	24.643	82	27.616	12	1,26
Navarra	8.260	8.748	6	8.131	-7	1,15
País Vasco	33.376	37.052	11	43.821	18	1,2
La Rioja	5.670	7.677	35	7.675	0	1,47
Ceuta y Melilla	1.364	1.727	27	1.937	12	1,24
Total	485.526	668.578	38	752.005	12	1,24

Fuente: IMSERSO, 2012.

(LAPAD). El informe presentado por el MSPS²⁰⁸ ofrece información exhaustiva sobre dicho desarrollo desde varios puntos de vista: normativo, costes y financiación, impacto económico del SAAD y personas beneficiarias entre otros.

En el capítulo de conclusiones y líneas de actuación se reconoce que a pesar de los avances realizados hasta ahora, es necesario impulsar modificaciones que permitan avanzar aún más en las líneas ya iniciadas, así como reforzar los aspectos positivos para la mejor atención de las personas y modificar los que hayan podido tener efectos no deseados.

En lo concerniente al proceso de tramitación, el informe afirma que se ha avanzado de manera importante en el número de personas atendidas en todos los grados y niveles en vigor, no obstante el SAAD debe llegar a todas las personas y dar respuesta a aquellas que están pendientes en un tiempo adecuado. Este tiempo adecuado fue

208. La Ley preveía, no obstante, la participación del Consejo Territorial en la ejecución del informe.

RECUADRO III-23. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA LAPAD

Modelo de promoción de la autonomía y atención a la dependencia español. Complejo y con dificultades de aplicación. Sin embargo, en estos años se ha desarrollado normativamente y se ha progresado en la estructuración de los mecanismos jurídicos para su implantación.

Normas estatales

- *Normativa sanitaria:* la Cartera de servicios comunes del SNS, que establece el cumplimiento de la Ley de Cohesión, no incluye explícitamente las prestaciones sociosanitarias que establecía la ley.
- Las medidas previstas para la *compatibilidad de la vida laboral y familiar y social*, resultan insuficientes para atender a las personas en situación de dependencia y sus familias.

Normas autonómicas

- Todos los estatutos de autonomía reformados contienen referencias a la autonomía y la dependencia, así como a los servicios sociales. La mayoría establecen y regulan los derechos de las personas con dependencia.
- La incorporación de la materia a la legislación autonómica es diversa, pero a través de los acuerdos del Consejo Territorial, se dirige a la convergencia de los aspectos básicos.
- La LAPAD afectó a la mayoría de los elementos de los sistemas autonómicos de servicios sociales en el ámbito de la dependencia. Todas las leyes posteriores incorporan aspectos relacionados con la dependencia y hay una progresiva integración de conceptos, principios, servicios y prestaciones de la LAPAD, aunque con distinta intensidad. Persisten algunas disfunciones, como la doble regulación de derechos y deberes o la dualidad de regímenes de infracciones y sanciones, y carencias, como la coordinación sociosanitaria.

Fuente: MSPS, *Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD (2007-2010)*. 2011.

establecido por el Consejo Territorial y con posterioridad por Real Decreto-ley del Gobierno, en 6 meses desde la solicitud hasta la resolución efectiva del PIA. Con objeto de garantizar el efectivo cumplimiento del citado plazo se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Mayor implicación de la Administración local, estableciendo su participación en los procesos de tramitación de los expedientes así como en la elaboración de los programas individuales de atención.
- Mayor transparencia informativa, permitiendo que el SISAAD ofrezca información actualizada del estado del expediente a las personas que lo hayan iniciado.

- Establecimiento de mecanismos correctores en el marco de cooperación en el caso de que los procedimientos excedan del plazo máximo establecido.
- Adecuar la financiación al cumplimiento de la Ley y de los Acuerdos, en especial el cumplimiento de los plazos de tramitación y el Acuerdo de datos básicos.

Sobre la gobernanza, el capítulo de conclusiones y líneas de actuación reconoce que la implicación de diferentes Administraciones públicas ha sido muy importante para el desarrollo de la Ley, así como la participación en su desarrollo y propuestas de los interlocutores sociales y organizaciones del tercer sector, si bien es necesario seguir trabajando para clarificar el papel de las diferentes administraciones e impulsar aún más la cooperación con la interlocución social. Se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Reforzar el Consejo Territorial como mecanismo cooperativo entre las distintas Administraciones públicas involucradas en el desarrollo del SAAD.
- Utilización del SISAAD por todas las administraciones como sistema de gestión e información único, configurándolo en una solución informática integral que incluya todas las fases del procedimiento: desde la solicitud hasta la red de plazas y servicios.
- Avanzar estrategias de coordinación sociosanitarias.

En lo que concierne a las prestaciones, hasta el momento se ha desarrollado un sistema de servicios y prestaciones económicas, si bien se ha comprobado cómo las prestaciones económicas de cuidados en el ámbito familiar han adquirido una importancia que altera el carácter excepcional que para las mismas establece la Ley. Ante esta situación es necesario promover un sistema que impulse el fomento de la red de servicios y limite el alcance de las prestaciones económicas, de forma que se regule su carácter excepcional tal como ya se ha hecho para el grado I, aportando además calidad a la atención y cuidado de las personas en situación de dependencia que disfrutan de esta prestación. Con objeto de conseguir la efectiva excepcionalidad de las prestaciones económicas se proponen las siguientes líneas de actuación:

- En el ámbito de una mayor red de servicios y prestaciones, avanzar en una mayor capacidad de elección de la persona usuaria de un servicio, de manera que las prioridades de estos sean tenidas en cuenta por la administración competente. Más flexibilidad.
- Garantizar un servicio totalmente profesionalizado exigiendo certificados de profesionalidad.
- Servicios de ayuda a domicilio. Avanzar la configuración de este servicio como un servicio donde mayoritariamente se presten servicios de cuidados personales.

- Teleasistencia. Establecimiento en todo caso del carácter de servicio complementario para todos los grados y niveles.
- Prestación vinculada al servicio. Tendrá en todo caso carácter subsidiario frente a las plazas propias o concertadas por la administración competente.
- Prestación de cuidados familiares. Adoptar medidas que permitan la restricción de esta prestación, conjugando este carácter excepcional con los deseos manifestados por las personas beneficiarias, para tal fin se propone trasladar el contenido de la regulación establecida para el grado I a los grados II y III.
- Desarrollar los servicios de promoción de la autonomía personal para todos los grados y niveles en la línea de la regulación establecida para el grado I, haciéndolo compatible en algunos casos con las diferentes prestaciones del SAAD. Se debe estudiar el desarrollo de una cartera de servicios flexibles y adecuados a las necesidades de las personas en situación de dependencia, reforzando los servicios domiciliarios y de proximidad.

Si bien esta Ley ha permitido la creación de empleo en el sector de los servicios sociales así como el impulso de la actividad económica, es importante promover estrategias que avancen aún más en esa generación de empleo de calidad, y que garanticen los procesos de formación y cualificación de los profesionales que están trabajando en el sector de la atención a la dependencia.

Respecto a la financiación y la sostenibilidad del sistema, aquella debe ser estable y suficiente para garantizar servicios y prestaciones a las personas de tal manera que deberán incrementarse las aportaciones financieras de las administraciones.

Por último, en lo que toca a la participación de las personas beneficiarias en el sistema, el informe recuerda que existe un acuerdo del Consejo Territorial sobre el que se debe profundizar y trasladar a la normativa de las comunidades autónomas a fin de hacer más homogénea esa participación.

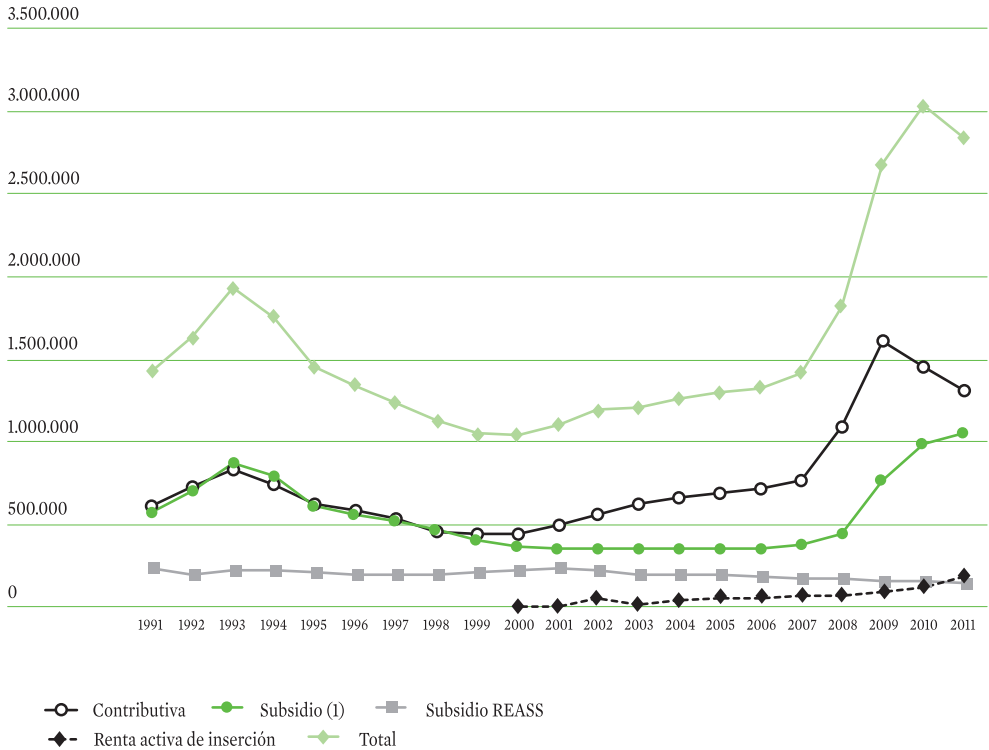
5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

5.8.1. Evolución de las prestaciones y perfiles de los perceptores

La intensidad y duración de la crisis económica que ha conducido a tasas de desempleo históricamente altas ha propiciado, a la vez, dos fenómenos especialmente destacables en 2011, en términos de protección por desempleo. Por una parte, se rompe la tendencia creciente que había experimentado desde 2003 la tasa de cobertura de las prestaciones, cayendo en 2011 hasta el 70,67 por 100, lo que apunta al aumento de la desprotección social de un volumen cada vez mayor de personas en situación de desempleo. Por otro lado, se sigue agudizando el proceso de asistencialización de la protección por desempleo, al superar ligeramente este año el conjunto de perceptores de las distintas modalidades del nivel asistencial al de los perceptores del nivel contributivo (gráfico III-59).

GRÁFICO III-59. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1991-2011

(En medias anuales según el tipo de prestación)

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

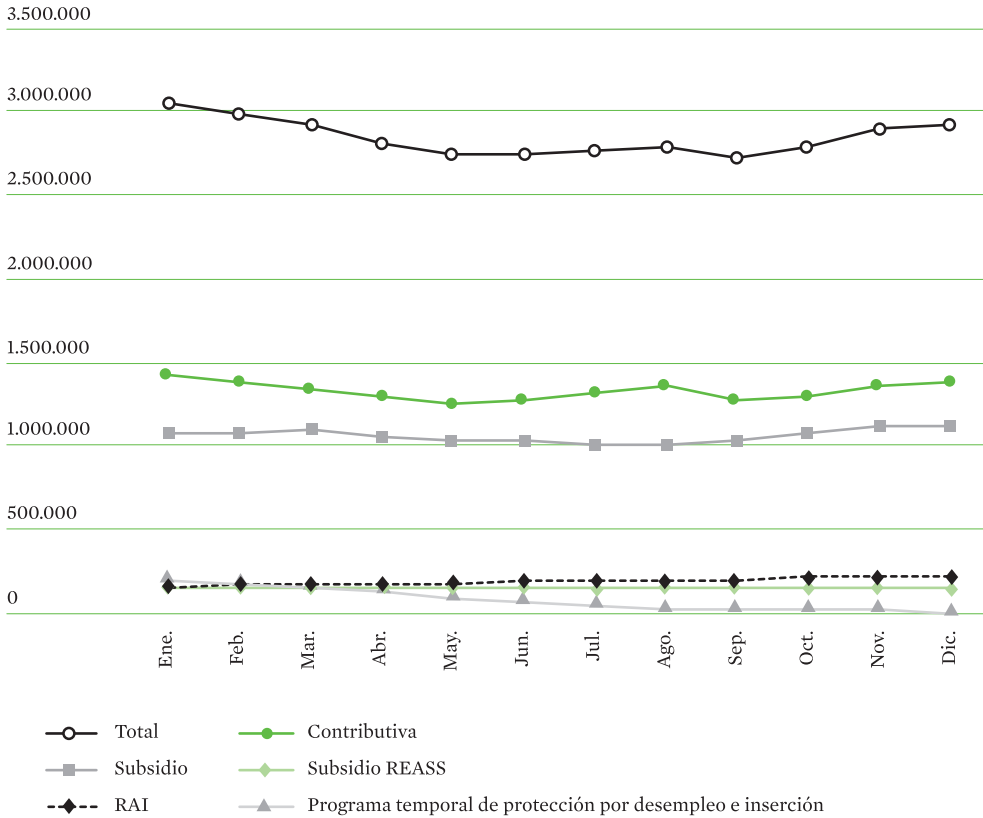
En media anual, en 2011 la protección por desempleo, en sus distintas modalidades alcanzó a 2.845.652 personas (197.082 personas menos que el año anterior)²⁰⁹, de entre las cuales, los perceptores de nivel contributivo sumaron una media de 1.328.020 personas y los del nivel asistencial 1.331.316.

El volumen medio de perceptores a lo largo del año osciló entre el máximo de 3.054.761 personas, alcanzado en enero de 2011, y el mínimo de 2.720.661 en septiembre del mismo año (gráfico III-60). El volumen de beneficiarios del nivel contributivo, al igual que en 2010, volvió a experimentar un descenso, aunque, a diferencia de lo que ocurrió el año anterior, el descenso fue generalizado en ambos niveles de protección, ya que el número de perceptores del nivel asistencial también disminuyó.

Descenso en media anual de los perceptores en ambos niveles de protección

209. Registradas como demandantes de empleo por el SEPE y cumpliendo los requisitos que dan acceso a la prestación o el subsidio. No incluye, por tanto, a los desempleados solicitantes de primer empleo ni a las personas que no reúnan los requisitos de cotización.

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2011
(Último día de cada mes)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En diciembre de 2011, el número de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.389.973, lo que significa 27.487 beneficiarios menos que en el mismo mes del año anterior. Considerando la evolución anual, en el mes de mayo se registró el menor volumen de beneficiarios (1.242.406).

La crisis económica ha provocado una mayor pérdida de empleos entre los hombres que entre las mujeres. Sin embargo, el agotamiento de las prestaciones está sucediendo antes entre los hombres que entre las mujeres. En media anual, el descenso entre los beneficiarios varones en 2011 (de cerca de un 13 por 100 respecto a 2010) fue superior al descenso de las mujeres (de casi el 5 por 100).

En cuanto a la edad de los perceptores, de nuevo, en coherencia con el mayor porcentaje de población activa, el grupo más numeroso fue el de 25 a 54 años, 1.077.400 beneficiarios que representaron el 81,1 por 100 del total de los perceptores (gráfico III-61). El grupo de perceptores del nivel contributivo de esta edad

*Desigual distribución
por edades*

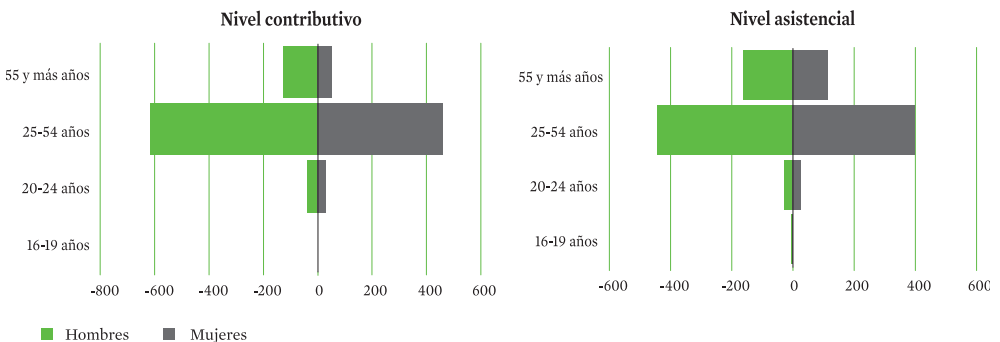
disminuyó un 10 por 100 respecto a 2010. Al igual que el año anterior, la mayoría de los beneficiarios (el 57,1 por 100) fueron varones. El extenso abanico de circunstancias que abarca el grupo de 25 a 54 años, obliga a hacer una reflexión más detallada de las diferentes situaciones que conlleva cada franja de edad. Así, de 25 a 35 años, el mayor porcentaje de beneficiarios del nivel contributivo corresponde a quienes llevan menos de 3 meses en esta situación. Los de edades comprendidas entre 35 y 45 años, con carreras más amplias de cotización, fueron en su mayoría beneficiarios con más de 6 meses de permanencia en el paro y menos de 12. Finalmente, los mayores de 45 años hasta los 55, fueron los que mostraron mayores dificultades para encontrar un nuevo puesto de trabajo, ya que la mayoría llevaba más de 24 meses en situación de desempleo.

Entre los jóvenes, el grupo más numeroso entre los perceptores es el de 20 a 24 años, con una tasa de empleo del 34,2 por 100 y una tasa de paro del 44,2 por 100, el descenso entre este número de perceptores fue menos acusado que el registrado el año anterior, de un 22,2 por 100 menos.

El grupo de edad de los jóvenes de 16 a 19 años, a los que se refiere extensamente el capítulo II, constituye el grupo menos representado en el nivel de protección, tanto por su peso en el mercado laboral como por la inexistencia en muchos casos de experiencia laboral previa que les impide franquear las puertas de la protección que dispensa el nivel contributivo. En este grupo, se registró un descenso del 40 por 100 del número de beneficiarios con respecto a 2010.

Cabe destacar que la caída en el volumen de beneficiarios fue generalizada en todos los grupos de edad ya que, por primera vez, también descendieron los perceptores mayores de 55 años, un 4,1 por 100 con respecto a 2010. Como se verá más adelante, al agotar la prestación sin encontrar un nuevo puesto de trabajo, los mayores de 55 años que no han cumplido la edad para acceder a la pensión de jubilación entran en el nivel asistencial, en una situación que se puede prolongar hasta la edad de

GRÁFICO III-61. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR NIVEL, SEXO Y EDAD, 2011
(En miles)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

jubilación, en unas condiciones de cotización que suelen suponer una minoración de la cuantía de la pensión, lo que pone de relieve la importancia del fomento del empleo entre los mayores. A este respecto cabe mencionar la Estrategia Global para el Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014, aprobada en noviembre de 2011 por el Consejo de Ministros a la que se refiere más extensamente el capítulo II de la Memoria.

Además de la caída en el número de beneficiarios de prestaciones contributivas, continúa el descenso del periodo medio reconocido de la prestación por debajo de los 14 meses desde 2009, como consecuencia, principalmente, de menores periodos de cotización reunidos que reducen a su vez el periodo del derecho a la prestación. En 2011 el periodo medio reconocido fue de 13,09 meses, ligeramente por debajo del año anterior. Como era de esperar, los beneficiarios mayores de 60 años continúan siendo el grupo con los mayores periodos de prestación reconocidos, seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años, debido a que quienes generan mayor tiempo de derecho a la prestación suelen ser los beneficiarios de más edad (cuadro III-42).

Respecto a la cuantía media bruta de las prestaciones contributivas, se situó en 28,40 euros diarios, lo que supone un ligero incremento de un 1,1 por 100 respecto a la media de 2010 (que fue de 28,08 euros diarios). Al igual que en años anteriores, la cuantía correspondiente a las mujeres se situó por debajo de la media (25,65 euros diarios) y la de los varones, por encima (30,32 euros diarios).

Los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, que representaron el 13,58 por 100 sobre el total de los beneficiarios de prestaciones por desempleo, disminuyeron con respecto al año anterior en 64.299 perceptores. El número de perceptores extranjeros de prestaciones contributivas, que representó el 42,4 por 100 del total de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, disminuyó un 14,3 por 100 respecto del año anterior. En el caso de los perceptores extranjeros del nivel asistencial el descenso fue más pronunciado aún, casi un 20 por 100 menos como se verá con más detalle al analizar el nivel asistencial.

Un año más, la crisis afectó también al autoempleo como salida ante la difícil situación del mercado laboral. Al igual que en 2010, el número de beneficiarios de la capitalización de la prestación contributiva experimentó un descenso del 4,2 por 100 con respecto al año anterior, pasando de 153.868 beneficiarios a 147.467 en 2011.

De nuevo, el mayor número de beneficiarios correspondió a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, un total de 139.743, lo que supone 5.923 menos que en 2010. En coherencia con el descenso del volumen total de los autónomos en España, el país de la Unión Europea que más autónomos perdió

Disminuyen los beneficiarios extranjeros en todos los niveles de protección

Continúa el descenso en los beneficiarios de la capitalización por desempleo

CUADRO III-42. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2003-2011
(En meses, por edad de los beneficiarios)

Eddades	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
De 16 a 19 años	5,82	5,67	5,64	5,57	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04
De 20 a 24 años	9,07	9,33	9,47	9,32	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62
De 25 a 29 años	12,63	12,87	13,12	13,14	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65
De 30 a 34 años	15,18	15,42	15,58	15,56	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87
De 35 a 39 años	15,56	15,76	15,92	15,92	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82
De 40 a 44 años	15,69	15,76	15,84	15,70	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87
De 45 a 49 años	16,00	16,06	16,14	15,91	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04
De 50 a 54 años	17,36	17,84	17,83	17,41	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01
De 55 a 59 años	19,69	19,73	19,77	19,63	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09
De 60 años y más	21,25	21,24	21,23	21,08	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89
Total	15,12	15,39	15,59	15,51	15,12	14,74	13,78	13,23	13,09

Fuente: Servicio Público de Empleo.

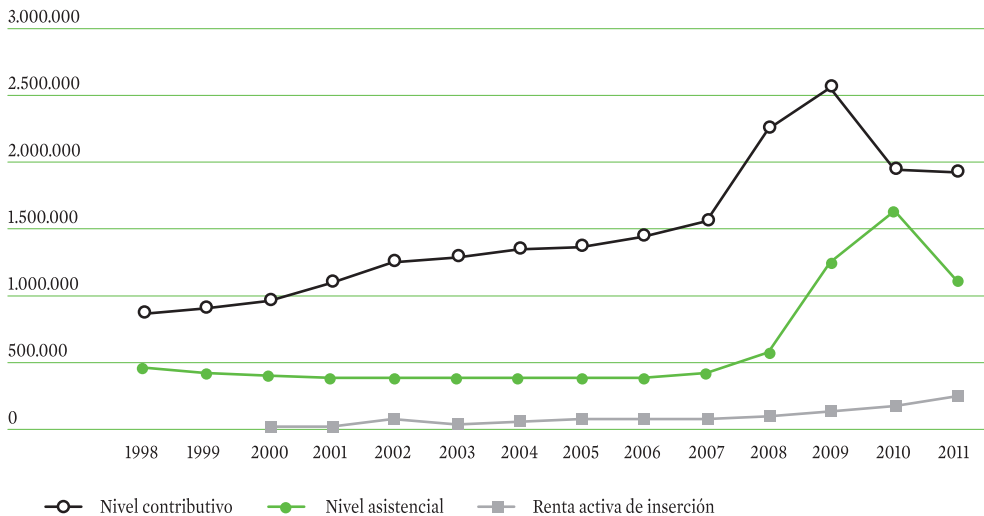
durante 2011 (disminuyó el 3,7 por 100 frente al 0,6 por 100 de media en la Unión Europea²¹⁰). A este respecto, cabe recordar el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Dado que la duración de la nueva prestación estará en función de los periodos cotizados a partir del mes de noviembre de 2011, habrá que esperar aún para estudiar el alcance de esta norma.

Adquirieron la condición de socios de sociedades laborales, 4.422 personas menos que el año anterior (un 10,5 por 100 menos que en 2010). En el caso de los que se convirtieron en socios de sociedades cooperativas, el descenso fue más discreto, un 1,2 por 100 menos que en 2010.

Atendiendo a la evolución de las nuevas altas por modalidad, lo que constituye un buen barómetro de la situación del mercado de trabajo en el año, en 2011 se observa una apenas perceptible reducción de la media anual de nuevas altas en prestaciones contributivas comparado con el ritmo de los dos años anteriores y una acusada reducción de las altas en el subsidio asistencial, que guarda paralelismo con la reducción de las nuevas altas en contributiva registradas en el año anterior (gráfico III-62).

*Disminución
de las nuevas altas
en prestaciones
por desempleo*

GRÁFICO III-62. EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPEÑO, POR MODALIDAD, 1998-2011
(En media anual)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

210. Según datos de Eurostat.

Todo ello es un preocupante resultado del estancamiento que sufre el mercado de trabajo, que apuntala la tendencia al agotamiento de las prestaciones contributivas sin que los beneficiarios de las mismas hayan encontrado un nuevo puesto de trabajo. La consecuencia más inmediata es un nuevo descenso de las rentas en los hogares en que se producen estas situaciones y, lo que es peor, la progresiva reducción de las posibilidades de reinserción laboral que acompaña a las situaciones de paro de larga duración.

Ya que las causas de las nuevas altas de beneficiarios del nivel contributivo se tratan extensamente en el capítulo II de la Memoria, cabe centrarse aquí en las causas de las nuevas altas de beneficiarios en las prestaciones de nivel asistencial que dan una idea de los motivos del trasvase hacia este nivel de protección, que se ha agudizado especialmente a lo largo de 2011. Según las altas iniciales de beneficiarios, de nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, 448.908 beneficiarios accedieron al derecho por esta vía, que descendió casi un 20 por 100 respecto al año anterior. En segundo lugar, 329.500 perceptores accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, que aumentó un 15,5 por 100 respecto a 2010. El tercer lugar correspondió a los mayores de 52 años que accedieron a la prestación de nivel asistencial (cuadro III-43).

La grave situación del mercado laboral obliga a interrelacionar cada vez más las políticas activas de empleo con las de sustitución de rentas. En 2011, los Servicios Públicos de Empleo enviaron a 1.353.568 beneficiarios de prestaciones por desempleo alguna oferta de trabajo. La mayor parte de los desempleados que finalmente accedieron a un trabajo a través del SEPE, no eran beneficiarios de ningún tipo de prestación, 140.676 no beneficiarios frente a 55.943 beneficiarios. Entre estos últimos, las mujeres fueron más numerosas que los hombres, y por edades, el segmento mayoritario se situó entre los 45 y 49 años.

CUADRO III-43. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DEL ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO

Años	Total	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo	Mayores de 52 años	Fijos discontinuos	Otros colectivos	Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo	Programa temporal de protección por desempleo
2007	410.297	134.418	53.168	20.482	52.364	149.865	-
2008	572.975	191.137	64.687	21.299	62.548	233.304	-
2009	1.252.935	256.076	98.190	25.299	79.496	548.961	244.913
2010	1.634.331	285.351	116.454	29.328	98.960	558.873	545.365
2011	1.116.900	329.500	124.230	32.442	106.241	448.908	75.579

No se incluye el subsidio para trabajadores eventuales agrarios. Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Asimismo, hubo más ofertas rechazadas por parte de no beneficiarios de prestaciones, principalmente por parte de jóvenes entre los 25 y 29 años. Entre los que recibían algún tipo de prestación, principalmente rechazaron ofertas los perceptores de 35 a 39 años.

Llama la atención la elevada tasa de reinserción laboral de beneficiarios del programa PRODI y PREPARA, del que se hablará más adelante: de los 70.818 beneficiarios que se registraron de media en 2011, encontraron un empleo más de la mitad (38.349 perceptores), de los cuales el perfil mayoritario correspondió a varones de 25 a 29 años.

Como ya se ha mencionado, el número total de perceptores del nivel asistencial superó a los beneficiarios del nivel contributivo, contabilizando, a finales de diciembre de 2011, 1.320.607 beneficiarios del nivel asistencial, lo que significa un descenso de casi un 9 por 100 respecto al mismo mes del año anterior. Mientras que la cuantía media de la prestación contributiva es de 865 euros al mes durante un mínimo de cuatro meses y un máximo de dos años, los perceptores de los subsidios tienen derecho a una cuantía media de 426 euros al mes durante un periodo de entre seis a dieciocho meses, duración y cuantía que varían en función de la modalidad de subsidio a que se tenga derecho²¹¹. Dado que tanto el importe de la ayuda como el periodo de percepción de la misma son más reducidas que en el caso de la prestación contributiva, al predominar este nivel de protección se estaría deteriorando el alcance de la protección por desempleo, cuyo efecto amortiguador de la pérdida de rentas que supone la pérdida del empleo, está derivando hacia un subsidio insuficiente para alcanzar tal objetivo.

En media anual, el número de perceptores varones, que representaron casi el 54 por 100 del total de los beneficiarios, disminuyó un 7,4 por 100 respecto al año anterior, superando en todos los sectores de edad al número de beneficiarias, excepto en el grupo de 20 a 24 años en el que ellas superaron ligeramente al número de varones (29.700 mujeres y 29.000 varones). El descenso del número total de beneficiarias en 2011 con respecto al año anterior fue de un 9,3 por 100.

Atendiendo a la edad, cabe destacar que este año, el único segmento en el que se produce un aumento de los beneficiarios, es el de más de 55 años, que registró un

211. Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares; trabajadores mayores de 45 años que han agotado la prestación por desempleo y no tuvieran responsabilidades familiares; trabajadores españoles emigrantes que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista Convenio sobre protección por desempleo, acrediten haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos seis años en dichos países y no tengan derecho a la prestación por desempleo; trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva; liberados de prisión; trabajadores que sean declarados plenamente capaces o con incapacidad parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o total para la profesión habitual; subsidio especial para los trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado prestación por desempleo de 24 meses y subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años.

incremento del 13,4 por 100 respecto a 2010. Ello alerta del trasvase hacia el nivel asistencial de un segmento de edad en el que, a su vez, se ha registrado un descenso en el nivel contributivo, algo que no ocurría desde 2002.

Respecto a los jóvenes de 20 a 24 años, que el año anterior experimentaron el aumento más significativo, en 2011 descendieron un 33 por 100. Los beneficiarios de 25 a 54 años, que representaron un 71,2 por 100 del total de perceptores del nivel asistencial, en consonancia con su mayor peso en el conjunto de la población activa, descendieron un 11,4 por 100 (gráfico III-61).

Dentro del nivel asistencial, los beneficiarios extranjeros representaron un 15 por 100 del total, pero si en 2010 destacó el fuerte aumento de extranjeros perceptores de este nivel de protección, en 2011 se produjo un descenso de casi un 20 por 100 con respecto al año anterior. Los beneficiarios del programa temporal de protección por desempleo e inserción representaron el 23,5 por 100 del total (en 2010 fueron el 22 por 100), mientras que, con relación a los trabajadores eventuales agrarios (REASS), los extranjeros representaron, al igual que el año anterior, el 1,4 por 100 del total de beneficiarios del subsidio REASS.

En función del volumen total de beneficiarios del nivel asistencial, de nuevo, el grupo mayoritario correspondió a los que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años (un 4 por 100 menos que en 2010). Sin embargo, el segundo lugar fue para los beneficiarios mayores de 52 años que reúnen todos los requisitos salvo la edad para acceder a la pensión de jubilación, manteniendo dicho subsidio hasta que alcancen la edad ordinaria que se exige para el acceso a la jubilación, que aumentó casi un 19 por 100 con respecto a los beneficiarios por esta causa en 2010. En tercer lugar se situaron los perceptores de subsidios por periodo cotizado inferior al mínimo para tener acceso a la prestación contributiva (que aumentaron un 10 por 100), ello se debe, en gran medida, a la excesiva temporalidad y a la escasa permanencia en el mercado de trabajo. El cuarto lugar fue para los beneficiarios mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (cuadro III-44).

Analizados el nivel contributivo y asistencial, es preciso hacer referencia a los beneficiarios de la renta activa de inserción, que constituye una renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para 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. De entre ellos, el colectivo más numeroso fue, de nuevo, el de mayores de 45 años (142.996 perceptores), seguido de las personas con discapacidad (27.046), y en tercer lugar, las víctimas de la violencia de género (15.345).

Aumento de los beneficiarios de la renta activa de inserción

CUADRO III-44. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO
(Miles de personas, en media anual)

Años (media anual)	Total	Agotamiento prestación				Mayores 52 años	Fijos discontinuos	mínimo para acced. prest. contributiva	Periodo cotizado inferior al		
		Menores 46 años	Mayores 45 años	Mayores 45 años	Emigrantes retornados				Liberados de prisión	Otros	
2000	367,9	75,4	22,9	138,3	11,6	96,9	13,5	8,6	0,5		
2001	357,1	74,5	21,3	135,4	10,6	92,6	14,2	7,9	0,6		
2002	354,1	77,1	20,6	139,6	9,6	85,7	14,1	6,7	0,5		
2003	357,9	79,7	21,2	148,6	9,8	80,9	8,8	5,8	3,1		
2004	362,7	79,8	21,5	156,1	8,9	75,3	5,6	5,2	10,3		
2005	367,2	81,3	22,0	162,3	8,3	70,5	3,8	5,2	13,9		
2006	373,8	82,0	22,5	166,5	8,1	67,9	2,8	5,3	18,8		
2007	400,5	84,2	27,8	173,9	8,6	71,3	2,3	5,5	26,9		
2008	479,9	110,8	39,5	183,2	8,6	96,7	2,4	6,3	32,4		
2009	802,0	250,6	91,1	213,8	10,5	147,1	2,8	8,6	77,5		
2010	1.291,5	390,2	138,7	259,3	12,6	177,0	2,9	11,6	299,1		
2011	1.184,1	374,3	150,6	307,9	13,4	194,2	3,8	12,3	127,6		

Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales.
Fuente: MEXSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En 2011, los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes²¹² representaron el 6,5 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo y, a diferencia de lo ocurrido con los niveles de protección expuestos, aumentó de forma considerable, un 48,2 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando en diciembre de 2011 a 216.518 beneficiarios, la cifra más alta desde su implantación, aumento que también se constató en las altas iniciales de renta activa de inserción. Vuelve a ponerse de relieve el preocupante incremento en los perceptores de una renta con un ámbito subjetivo de aplicación limitado a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y mayores dificultades para encontrar un empleo.

En cuanto a la nacionalidad, en 2011 los beneficiarios extranjeros representaron el 13 por 100 del total de perceptores de la renta activa de inserción, llamando la atención la tendencia iniciada en 2008 de aumentar más del doble cada año.

Como se ha visto al principio del capítulo, ya con anterioridad a la crisis, el gasto en desempleo en España representaba una proporción del gasto en protección social notablemente superior a la que representa en los demás países de la Unión Europea, una tendencia que se ha agudizado intensamente a raíz del enorme impacto de la crisis del empleo en España. La magnitud del desempleo en nuestro país hace que, considerada en el conjunto de las políticas de empleo, la protección social en este ámbito absorba también una mayor proporción dentro del total de las políticas de empleo²¹³.

El trasvase al nivel asistencial contiene ligeramente el crecimiento del gasto

Según el avance de liquidación provisional del presupuesto del SEPE, el gasto real en prestaciones por desempleo en 2011 fue de 32.263,7 millones de euros. Ello implica que, en comparación con el gasto real de 2010, se produjo una ligera disminución del gasto total en prestaciones por desempleo del 0,3 por 100, contención directamente imputable no a una mejora de la ocupación, como sería lo deseable, sino al mencionado proceso de asistencialización de la protección por desempleo. El gasto real en prestaciones contributivas y las cuotas asociadas a las mismas —principales partidas de este capítulo de gasto— experimentaron un notorio descenso (del 10 por 100 y del 9,4 por 100, respectivamente), en coherencia con el descenso del volumen medio de perceptores en el año. Por su parte, el importante aumento del volumen de perceptores del nivel asistencial se tradujo en un aumento del gasto real en prestaciones de este tipo de un 24 por 100 en comparación con el año anterior, incrementando también considerablemente las cuotas vinculadas a las mismas (cuadro III-45).

212. Cifra que se actualiza anualmente.

213. Véase capítulo II.1.3, *Políticas de empleo* y capítulo III.5.1, *Tendencias en protección social* de esta Memoria.

CUADRO III-45. GASTO REAL EN PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 2007-2011
(Millones de euros)

	Prestaciones contributivas	Subsidio por desempleo	Subsidio por desempleo-REASS	Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	Cuotas beneficiarios subsídio	Renta activa de inserción	Total
2007	8.261,15	1.900,85	844,85	3.265,78	433,12	322,65	15.028,40
2008	11.472,81	2.354,81	828,21	4.538,62	533,17	343,10	20.070,72
% Var.	38,9	23,9	-2,0	39,0	23,1	6,3	33,6
2009	19.275,86	4.110,03	817,17	7.587,25	583,55	486,97	32.860,83
%Var.	68,0	74,5	-1,3	67,2	9,4	41,9	63,7
2010	16.782,70	6.768,90	801,70	6.678,90	689,10	636,40	32.357,70
% Var.	-12,9	64,7	-1,9	-12,0	18,1	30,7	-1,5
2011	15.107,90	8.307,88	770,17	6.048,49	859,93	1.169,32	32.263,69
% Var.	-10,0	22,7	-3,9	-9,4	24,8	83,7	-0,3

Fuente: SEPE. Avance de liquidación del presupuesto de gastos.

Por su parte, los datos provisionales correspondientes al PRODI²¹⁴ y al Programa Prepara arrojan respectivamente un total de gasto de 507,9 millones de euros y de 350,9 millones de euros.

5.8.2. Iniciativas con repercusiones en la protección por desempleo

Ante la grave situación del mercado de trabajo en la coyuntura de crisis, se plantea con más intensidad la necesidad de alcanzar una mayor coordinación entre las políticas activas de empleo y las de sustitución de rentas. Este fue uno de los motivos que provocaron que en 2011 se abordara una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo, como se analiza en el capítulo II de la Memoria. En este contexto, se enmarca el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE) firmado el 2 de febrero de 2011, fruto del cual se aprobó el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas²¹⁵, que incluía medidas dirigidas a los colectivos más afectados por la grave situación del mercado de trabajo, jóvenes y parados de larga duración. Entre las actuaciones que contemplaba cabe destacar el programa de recualificación profesional (Prepara) que incluía una ayuda económica de acompañamiento dirigida a desempleados que hubiesen agotado la protección por desempleo.

La valoración del Programa Prepara durante los primeros seis meses de vida, con un total de 150.000 beneficiarios²¹⁶ de la ayuda económica que acompañaba a las medidas de inserción laboral (el 75 por 100 del IPREM vigente), hizo que se adoptase la primera prórroga del mismo, de seis meses, a través del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción de empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. La segunda prórroga de seis meses se estableció a través de la disposición adicional decimotercera del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

La reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ya expuesta en el capítulo II,

214. Véase el capítulo II de la Memoria en donde se aborda el gasto en políticas activas de empleo.

215. Véase Memoria CES 2010, capítulo II, apartado 1.3.4.

216. Podrán ser beneficiarios de este programa las personas desempleadas por extinción de su relación laboral que, desde el 16 de febrero de 2011 hasta el 15 de febrero de 2012, agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo. No podrán percibir estas ayudas las personas que hubieran percibido la prestación extraordinaria del programa temporal por desempleo e inserción, ni las que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción, ni que hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo, ambos a favor de las personas trabajadoras eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

introdujo también modificaciones que afectaron a las prestaciones por desempleo. Además de la modificación de las reglas del abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único recogidas en la Ley 45/2002, se introdujeron modificaciones del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, en materia de protección por desempleo. Así, la disposición final quinta modifica los supuestos de situación legal de desempleo, el desempleo total y se establece que en el caso de desempleo parcial²¹⁷, la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días, y a tal fin el porcentaje consumido será equivalente al de reducción de jornada decidida por el empresario, al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores.

Asimismo, introduce novedades relativas a la reposición de las prestaciones por desempleo en los supuestos de suspensión o reducción de jornada²¹⁸ y en materia de deducciones, en caso de la contratación de desempleados que sean beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo, introduce el derecho del empresario a la deducción, con un importe equivalente al 50 por 100 de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación, con un límite de 12 mensualidades²¹⁹.

Con relación a las personas desempleadas afectadas por expedientes de regulación de empleo se estableció una ayuda adicional para financiar la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social por la pérdida del nivel de cotización que hayan podido sufrir tales trabajadores como consecuencia de la pérdida de empleo, a través el Real Decreto 1783/2011, de 16 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 196/2010, de 26 de febrero, por el que se establecen medidas para facilitar la reinserción laboral así como el establecimiento de ayudas especiales a los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo 76/2000, de 8 de marzo de 2001 y 25/2001, de 31 de julio de 2001.

Otras iniciativas normativas que tuvieron repercusión en la protección por desempleo fueron, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública²²⁰, que permite a los parados que han agotado su prestación por desempleo el acceso al SNS, y el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos²²¹.

217. Al que se refiere el artículo 203.3 de la Ley general de la Seguridad Social.

218. Véase artículo 16 y la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero.

219. Véase artículo 4.4 del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero.

220. Dictamen CES 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública.

221. Dictamen CES 6/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

6. Inclusión social e igualdad de oportunidades

Las consecuencias de la crisis económica y financiera, transcurridos cuatro años desde que esta diera comienzo, han sido múltiples en todos los ámbitos económicos y sociales, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la esta edición de la Memoria. Desde el punto de vista social, ámbito central de este capítulo, el aumento de la pobreza y la desigualdad constituyen quizás las consecuencias más extremas de la crisis en las condiciones de vida de la población, que ha venido a intensificar una trayectoria negativa que se mantuvo incluso en los años de crecimiento. Puede decirse que se trata de uno de los problemas más alarmantes en el medio y largo plazo, en especial, teniendo en cuenta la problemática que plantea el desarrollo de políticas sociales en un contexto de ajustes presupuestarios.

6.1. POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza relativa en la Unión Europea, y más concretamente en España, ya constituía un problema serio en el periodo anterior a que diese comienzo la crisis económica. No en vano, el fuerte crecimiento económico que se produjo hasta 2007 no se tradujo en menores niveles de pobreza, que llegaba a afectar al 17 por 100 de la población europea (19 por 100 de la población española). El actual escenario de crisis está aumentando los niveles de pobreza más aún, lo que resulta muy preocupante, sobre todo en un contexto de restricciones presupuestarias, que afectan especialmente a algunas de las políticas sociales con mayor impacto redistributivo, como la sanidad o la educación, así como a las políticas especialmente dirigidas a prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social.

Abordar su descripción es, sin embargo, enormemente complejo, por cuanto la situación de pobreza obedece a una multiplicidad de factores económicos y sociales hasta ahora, no recogidos por los indicadores oficiales de pobreza. Así, la principal información utilizada por las fuentes estadísticas europeas y nacionales para medir la pobreza se ha basado únicamente en el aspecto monetario de la misma y, dentro de él, principalmente en los ingresos de los hogares, obviando otros aspectos que influyen en la situación económica de las familias (patrimoniales, de gasto y consumo, cargas financieras, efecto redistributivo de las prestaciones en especie, hábitat rural o urbano, o la existencia de ayudas intrafamiliares, entre otras), lo que ha dificultado la comparación entre países, teniendo en cuenta las grandes diferencias existentes en los sistemas de bienestar social de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

A tenor de esta circunstancia, y en el marco de un proyecto de mejora de los indicadores del bienestar, la Unión Europea, en colaboración con los servicios estadísticos nacionales, se propuso mejorar la medición de la pobreza elaborando un nuevo indicador. Fruto de ese trabajo conjunto, desde 2010 se cuenta con un nuevo indicador de medición de la pobreza que trata de reflejar de manera más completa

que los indicadores ya existentes, la multiplicidad de factores subyacentes a la pobreza y la exclusión social. Así, este nuevo indicador, conocido como AROPE —en sus siglas en inglés: *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*— mide el riesgo de pobreza y exclusión social, no solo a partir del umbral de ingresos, como venía siendo la tónica habitual, sino también incorporando otros aspectos, como la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales de los mismos. Es decir, contempla no todas pero sí dos dimensiones adicionales de la pobreza, además de la monetaria, que enriquecen el indicador de pobreza (recuadro III-24).

RECUADRO III-24. NUEVO INDICADOR EUROPEO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Indicador de pobreza y exclusión social: AROPE

Personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones.

- 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). El valor del umbral de pobreza en España en 2010 era de 7.818 euros (7.980 euros en 2009). Dado que es una medida relativa, en función de la renta mediana del país, el umbral de pobreza varía de un país a otro. Por ejemplo, en 2010 el umbral de pobreza en Dinamarca era 15.400 euros, en Finlandia y Suecia alrededor de 12.500 euros, mientras que en Rumanía era 1.200 euros, en Polonia 2.643 euros y en Portugal 5.207 euros.
- 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, al menos, a 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, televisor en color, teléfono y coche.

Fuente de datos: 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 su realización. De manera que los datos de la encuesta de 2009 y 2010, que aquí se analizan, se refieren, en realidad, a las rentas de los entrevistados en 2008 y 2009, respectivamente.

De acuerdo con el indicador AROPE, el 23,5 por 100 de la población europea vivía en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en 2010 (últimos datos publicados), lo que en términos absolutos se traducía en 115,8 millones de personas (cuadro III-46).

115,8 millones de personas en situación de pobreza y exclusión social en la UE-27

Con esta nueva medida, los niveles de pobreza han aumentado en todos los Estados miembros puesto que, además de la población en situación de pobreza monetaria, se añade la población que se ve afectada por las nuevas situaciones que incorpora el nuevo indicador, es decir, los que viven en hogares con baja intensidad de trabajo y los que poseen problemas de privación material severa.

En el caso concreto de España, por ejemplo, los niveles de pobreza monetaria afectaban en 2010 al 20,7 por 100 de la población pero con el nuevo indicador, los niveles de pobreza aumentan hasta el 25,5 por 100. En la Unión Europea, por su parte, la situación en riesgo de pobreza pasa del 16,4 por 100 al 23,5 por 100. Con el nuevo indicador, España mejora su posición relativa con respecto a la Unión Europea, al situarse a un nivel algo más próximo a la media comunitaria, mientras que cuando se atendía únicamente al indicador de pobreza monetaria la distancia era de cuatro puntos porcentuales (compárese primera y cuarta columna del cuadro III-46). España también se sitúa en una posición similar a algunos países de su entorno más próximo, lo que denotaría que el problema de la pobreza es más generalizado en el panorama europeo de lo que se cree, si bien con peculiaridades e intensidades diferentes.

De hecho, una de las ventajas del nuevo indicador de pobreza es que permite identificar mejor esas peculiaridades así como los aspectos que más inciden sobre la pobreza, y, por tanto, reconocer los ámbitos sobre los que la Unión Europea en su conjunto, y los Estados miembros en particular, deberán orientar sus políticas. A este respecto, de los datos se desprende que, en términos generales, el principal origen de la pobreza y la exclusión social en Europa 2010 estaba directamente relacionado con situaciones de pobreza monetaria (19 por 100), seguido de los hogares con baja intensidad de trabajo (10,0 por 100) y de los problemas de privación material (8,1 por 100).

No obstante, conviene apuntar que hay algunos países que cuentan con un elevado porcentaje de población residente en hogares con baja intensidad de trabajo. Este indicador puede ser reflejo, a su vez, de los distintos niveles de participación laboral de las mujeres en los diferentes países, o de la extensión del trabajo a tiempo parcial en los mismos. En cualquier caso, no parece haber afectado de forma importante aún a sus niveles de pobreza, si bien constituye un factor de riesgo elevado. Entre este grupo destaca Irlanda, cuyo porcentaje de personas en esta situación es casi del 22,9 por 100, seguida, aunque a distancia, por Reino Unido (13,1), Bélgica (12,6), Hungría (11,8) y Alemania (11,1).

CUADRO III-46. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2009-2010

Países	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	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
UE-27	16,3	16,4	9,0	10,0	8,1	8,1	23,1	23,5
Bélgica	14,6	14,6	12,3	12,6	5,2	5,9	20,2	20,8
Bulgaria	21,8	20,7	6,9	7,9	41,9	35,0	46,2	41,6
República Checa	8,6	9,0	6,0	6,4	6,1	6,2	14,0	14,4
Dinamarca	13,1	13,3	8,5	10,3	2,3	2,7	17,4	18,3
Alemania	15,5	15,6	10,8	11,1	5,4	4,5	20,0	19,7
Estonia	19,7	15,8	5,6	8,9	6,2	9,0	23,4	21,7
Irlanda	15,0	16,1	19,8	22,9	6,1	7,5	25,7	29,9
Grecia	19,7	20,1	6,5	7,5	11,0	11,6	27,6	27,7
España	19,5	20,7	7,0	9,8	3,5	4,0	23,4	25,5
Francia	12,9	13,5	8,3	9,8	5,6	5,8	18,4	19,3
Italia	18,4	18,2	8,8	10,2	7,0	6,9	24,7	24,5
Chipre	16,2	17,0	4,0	4,0	7,9	9,1	22,2	24,0
Letonia	25,7	21,3	6,7	12,2	21,9	27,4	37,4	38,1
Lituania	20,6	20,2	6,9	9,2	15,1	19,5	29,5	33,4
Luxemburgo	14,9	14,5	6,3	5,5	1,1	0,5	17,8	17,1
Hungría	12,4	12,3	11,3	11,8	20,8	21,6	29,9	29,9
Malta	15,1	15,5	8,4	8,4	4,7	5,7	20,2	20,6
Países Bajos	11,1	10,3	8,3	8,2	1,4	2,2	15,1	15,1
Austria	12,0	12,1	7,2	7,7	4,8	4,3	17,0	16,6
Polonia	17,1	17,6	6,9	7,3	15,0	14,2	27,8	27,8
Portugal	17,9	17,9	6,9	8,6	9,1	9,0	24,9	25,3
Rumanía	22,4	21,1	7,7	6,8	32,2	31,0	43,1	41,4
Eslovenia	11,3	12,7	5,6	6,9	6,1	5,9	17,1	18,3
Eslovaquia	11,0	12,0	5,6	7,9	11,1	11,4	19,6	20,6
Finlandia	13,8	13,1	8,2	9,1	2,8	2,8	16,9	16,9
Suecia	13,3	12,9	6,2	5,9	1,6	1,3	15,9	15,0
Reino Unido	17,3	17,1	12,6	13,1	3,3	4,8	22,0	23,1

(a) (b) (c): véase recuadro III-24.

(d) Porcentaje de personas que o están en situación de riesgo de pobreza y/o viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo y/o están en situación de privación material severa.

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and living conditions*.

Los países del este de Europa, por su parte, presentan un perfil distinto, caracterizado por elevados niveles de pobreza junto a altos índices de privación material, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

CUADRO III-47. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN LA UE-27

	2009		2010	
	Miles	%	Miles	%
Distribución de la población en riesgo de pobreza por situación de necesidad				
En riesgo de pobreza monetaria	48.660	9,5	48.037	9,3
En riesgo de pobreza y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	12.777	2,3	14.011	2,5
En riesgo de pobreza y tiene carencia material severa	12.073	2,3	11.298	2,1
En riesgo de pobreza, tiene carencia material severa y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	6.650	1,2	7.523	1,4
Vive en un hogar con baja intensidad en el trabajo	12.528	2,8	13.659	3,0
Carencia material severa	18.760	3,8	18.598	3,7
Carencia material severa y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	2.268	0,5	2.664	0,5

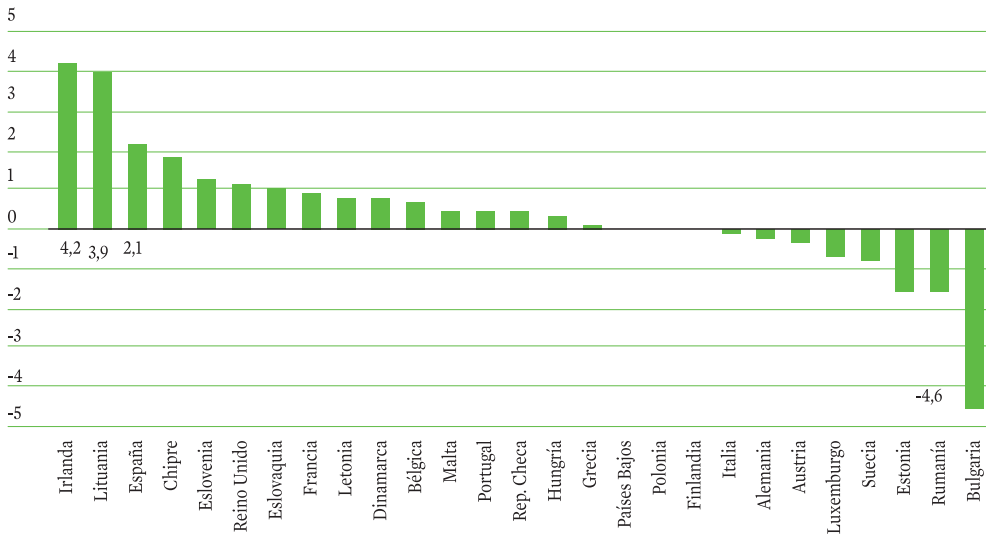
Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

El indicador AROPE también permite un mayor conocimiento de la situación de la población en riesgo de pobreza y exclusión mediante el análisis de la situación de pobreza según su distribución entre los tres indicadores subyacentes que incorpora. A este respecto, la situación más grave es la que atañe a la población que aglutina los tres problemas al mismo tiempo, es decir, rentas bajas, privación material severa y que vive en hogares con baja intensidad de trabajo. En 2010 se encontraban en esta situación el 1,4 por 100 de la población europea, 7,5 millones de personas, casi un millón más que el año anterior. El 5 por 100 solapaba dos de las tres situaciones (47 millones de personas) y la mayoría, el 16 por 100 (80 millones de personas) acusaba únicamente una de ellas, entre las que destaca, en especial, la de las personas en situación de riesgo de pobreza por cuestiones monetarias (9,3 por 100) (cuadro III-47).

La evolución de la población en riesgo de pobreza y exclusión en los Estados miembros desde que diera comienzo la crisis ha sido, sin embargo, variada: aumentó en dieciséis de ellos, disminuyó en cinco y apenas varió en los seis restantes (gráfico III-63). Aun así, la tendencia mayoritaria ha sido al alza, aunque los incrementos no han sido de momento muy notables, a excepción de los producidos en Irlanda, Lituania y España.

*Impacto diferencial
de la crisis en los
Estados miembros*

GRÁFICO III-63. VARIACIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (ARPE) EN LA UE-27 (Variación en 2010 respecto a 2009)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-48). En términos generales, los más expuestos en la Unión Europea son los desempleados (63,8 por 100), que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. Aunque en menor medida, conviene destacar también el elevado riesgo de exclusión social y pobreza de las familias monoparentales con hijos a cargo (51,9 por 100), y de la población no comunitaria (41,8 por 100). Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil, los jóvenes y la población mayor de 55 años. Las mujeres presentan desventajas respecto a los hombres en todos y cada uno de los grupos de edad, si bien las diferencias son mayores entre la población de mayor edad.

La población desempleada es la más expuesta a la pobreza y la exclusión

CUADRO III-48. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN POR DISTINTAS VARIABLES

(En porcentaje)

	UE-27		España	
	2009	2010	2009	2010
Total	23,1	23,5	23,4	25,5
Tipo de hogar				
2 adultos < de 65 años	18,5	22,1	19,2	27,7
Sin hijos a cargo	22,4	22,1	22,1	23,3
Con hijos a cargo	23,8	24,8	24,5	27,7
Unifamiliar con hijos a cargo	48,5	51,9	43,7	51,6
1 adulto > 65 años	31,1	28,3	41,3	30,9
Nacionalidad				
UE-27	24,2	25,6	27,0	28,1
No UE-27	40,8	41,8	41,6	46,2
Situación laboral más frecuente				
Empleo	12,3	12,1	13,2	14,4
Desempleo	63,5	63,8	49,6	55,2
Jubilación	22,4	20,6	21,7	18,6
Inactividad	40,8	41,1	37,1	36,2
Edad y sexo				
< 18 años				
Mujeres	26,3	27,2	27,1	30,7
Hombres	25,7	26,9	25,4	28,9
18 a 24 años				
Mujeres	28,5	30,2	25,1	29,6
Hombres	26,7	28,1	25,0	27,9
25 a 54 años				
Mujeres	21,4	22,3	20,9	24,0
Hombres	20,0	18,7	19,9	22,1
55 años y +				
Mujeres	25,9	24,5	28,2	25,9
Hombres	20,2	18,7	23,6	22,1

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

El perfil de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea no ha variado respecto al año anterior, si bien se registran algunos cambios que conviene apuntar: el colectivo más afectado por la crisis ha sido el de las familias monoparentales con hijos a cargo, que aumentó más de tres puntos porcentuales. Se observa una tendencia creciente de empobrecimiento entre la población más joven y una disminución entre la de más edad. Llama la atención que el colectivo de personas desempleadas, si bien con las tasas de pobreza más elevadas, apenas ha incrementado en el promedio de la Unión Europea como consecuencia de la crisis, lo que reflejaría el impacto diferencial de la misma en los mercados de trabajo europeos, en especial en lo que se refiere al paro de larga duración, tal y como se ha expuesto en el capítulo II. El riesgo de pobreza y exclusión aumenta en los países cuyas tasas de paro de larga duración son más elevadas.

España ha sido uno de los países que ha registrado mayores aumentos de la población en riesgo de pobreza y exclusión social, habiendo pasado del 23,4 por 100 en 2009 al 25,5 por 100 en 2010. En términos absolutos ha supuesto un incremento de algo más de un millón de personas en tan solo un año, hasta alcanzar un total de 11,7 millones. Se trata del mayor aumento registrado en las últimas décadas y que ha respondido, sobre todo, a un incremento de la población que vive en hogares con baja intensidad de trabajo, siendo reflejo del fuerte aumento del paro registrado en España desde que diera comienzo la crisis.

Las situaciones más graves son las relativas a las personas que presentan al mismo tiempo los tres problemas asociados a la pobreza y la exclusión social. En 2010 en España unas 400.000 personas se encontraban en esta situación, 85.000 más que en 2009 (cuadro III-49). Asimismo, más de un millón y medio de personas tenían problemas de pobreza monetaria al tiempo que vivían en hogares con baja intensidad de trabajo. Estas situaciones podrían aumentar si se tiene en cuenta que casi 7 millones presentaba problemas de pobreza monetaria y 1,5 millones vivía en hogares con baja intensidad de trabajo. Y es que, con el tiempo, es fácil que estas situaciones lleven aparejadas carencias adicionales.

Respecto a los colectivos más afectados por la pobreza y la exclusión social, en España se repiten las pautas generales apuntadas anteriormente para el conjunto de la Unión Europea, si bien se observan algunas diferencias respecto al resto de Estados miembros que conviene destacar, en especial con relación a los cambios registrados como consecuencia de la crisis económica:

- Los efectos de la crisis en los hogares monoparentales con hijos a cargo han sido especialmente graves y preocupantes: el porcentaje de pobreza y exclusión de estos hogares ha pasado del 43,7 por 100 en 2009 al 51,6 en 2010. Un aumento

España registra un millón más de personas en situación de pobreza y exclusión social en 2010

Aumenta la pobreza entre los desempleados, los niños y los extranjeros no comunitarios

CUADRO III-49. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA

	2009		2010	
	Miles	%	Miles	%
Combinaciones entre las distintas situaciones de pobreza y exclusión social				
En riesgo de pobreza monetaria	6.957	14,8	6.827	14,4
En riesgo de pobreza y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	1.097	2,3	1.596	3,2
En riesgo de pobreza y tiene carencia material severa	496	0,9	655	1,1
En riesgo de pobreza, tiene carencia material severa y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	335	0,7	407	0,8
Vive en un hogar con baja intensidad en el trabajo	1.016	2,5	1.438	3,5
Carencia material severa	699,0	1,5	683	1,5
Carencia material severa y vive en un hogar con baja intensidad de trabajo	52,0	0,1	68	0,1

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

de ocho puntos porcentuales, frente a los 3,4 puntos registrados por este tipo de hogares en la Unión Europea en el mismo periodo. El porcentaje de pobreza en este grupo poblacional antes de la crisis era inferior al de la Unión Europea (cinco puntos porcentuales). Con este aumento tan elevado, sin embargo, España ha alcanzado el promedio de la Unión Europea, poniéndose de manifiesto la debilidad de la política social en España, sobre todo de las políticas de protección de este tipo de familias²²².

- En los últimos años en España, y en especial a raíz de la crisis, comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad debido a un progresivo aumento entre la población de menor edad y un acentuado descenso entre la de mayor edad. Así, el empobrecimiento de la población infantil y joven aumentó por encima de los tres puntos porcentuales, frente a una disminución de la población mayor de 55 años (en torno a tres puntos porcentuales también). El aumento de las tasas de pobreza entre la población de menor edad en España ha sido mayor que el promedio de la Unión Europea, lo que acentúa aun más este cambio.
- Otro aspecto a señalar es que la tasa de pobreza entre la población empleada, que ya era más elevada que el promedio europeo, ha aumentado en más de un punto porcentual, frente a un estancamiento de la media en la Unión Europea. Este hecho vendría a reflejar una de las principales debilidades del mercado de trabajo español, como es la mayor frecuencia de trabajos que requieren baja cualificación, bajos salarios y un nivel elevado de temporalidad, así como un detrimento de la calidad en el empleo en España a raíz de la crisis.
- El riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado entre 2009 y 2010 en casi seis puntos porcentuales (ha pasado del 49,6 por 100 al 55,2 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.
- El riesgo de pobreza de las mujeres ha venido siendo más elevado que el de los hombres en todos los grupos poblacionales. Con la crisis, las diferencias han ido en aumento, en especial en las edades comprendidas entre los 18 y 55 años. El riesgo de pobreza entre las mujeres de mayor edad, en cambio, ha experimentado un descenso más elevado que el de los hombres de ese grupo de edad.

222. Habría que tener en cuenta los efectos positivos que pudieran tener algunas políticas de carácter general en este tipo de familias y que, sin embargo, fueron eliminadas, como las prestaciones por nacimiento o adopción.

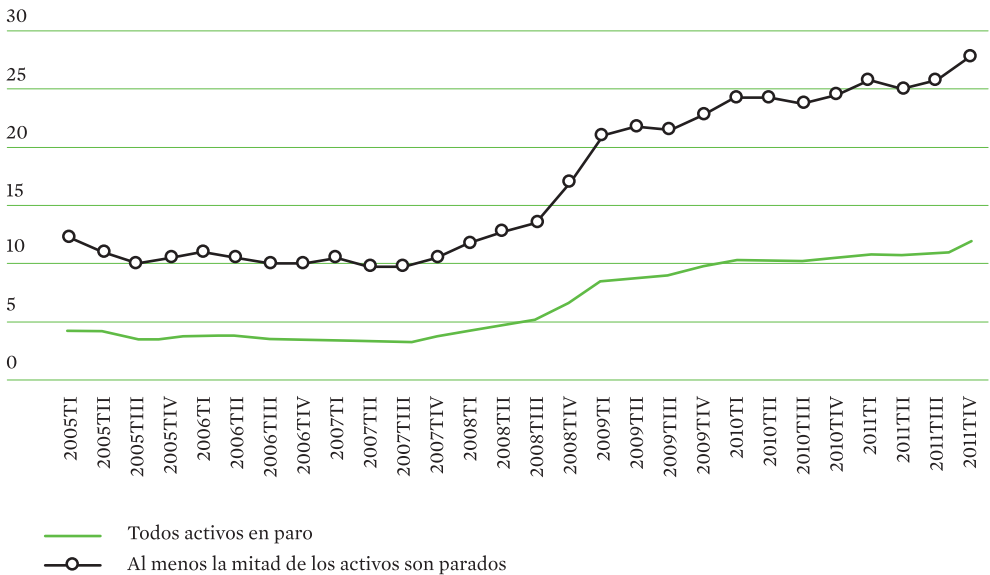
- La población extranjera no comunitaria es otro de los colectivos que más se está viendo afectado por la crisis económica, habiendo incrementado el porcentaje de pobreza en cinco puntos porcentuales, frente a solo un punto entre la población comunitaria. El aumento del riesgo de pobreza entre la población extranjera no comunitaria ha sido, además, mucho más elevado que el experimentado por este colectivo en la Unión Europea, que tan solo ha incrementado un punto porcentual. Un factor adicional es el riesgo de aumento de la irregularidad de aquéllos que, por carecer de un empleo y agotar su prestación, no pueden renovar su permiso de residencia.

Estos datos agregados relativos a pobreza y la exclusión social, ponen de manifiesto que la situación en los primeros años de la crisis era ya preocupante. Y lo peor es que los niveles de pobreza y exclusión han empeorado, como ponen de manifiesto algunas fuentes más recientes. Uno de los datos más alarmantes es el porcentaje de viviendas en los que todos sus miembros están en desempleo, que ha alcanzado el 12 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2011, dos puntos porcentuales más respecto a 2010 y más del doble respecto al periodo anterior a la crisis. Asimismo, los hogares en los que, al menos, un miembro está en paro ha aumentado notablemente hasta aproximarse al 30 por 100 en 2011, casi el doble respecto a 2008 (gráfico III-64). Este dato es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que la distribución intrafamiliar del desempleo

El 12 por 100 de los hogares tiene a todos sus miembros en paro

GRÁFICO III-64. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO

(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

ha diferido respecto a periodos de crisis anteriores, recayendo de manera muy acusada en los sustentadores principales de los hogares, acrecentando el riesgo de pobreza en los mismos.

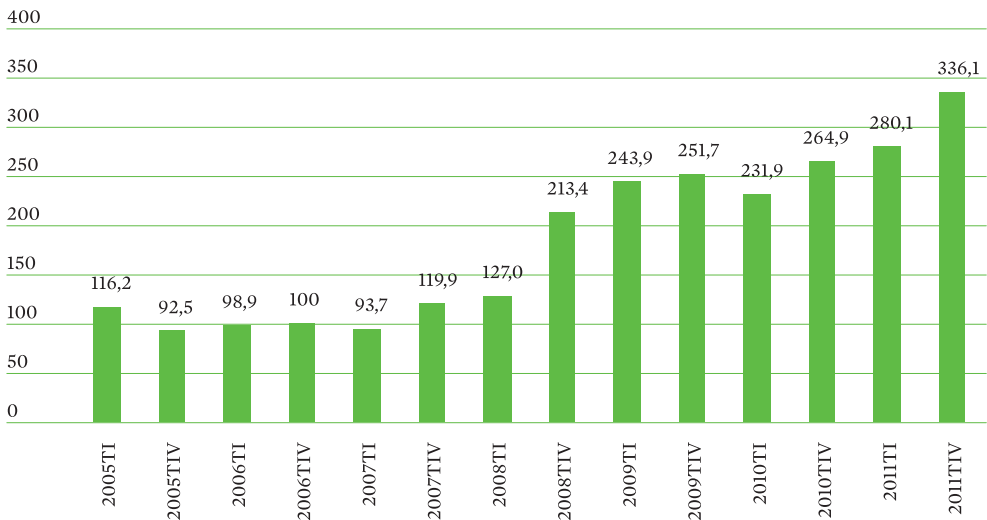
Asimismo, se ha producido un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, indicador indirecto de la pobreza más extrema (gráfico III-65). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 200.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2011 a 336.000 (71.000 más que en 2010).

A la vista de estos datos, no es de extrañar que las previsiones de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para 2011 superen los presagios más pesimistas: se prevé que el riesgo de pobreza y exclusión afecte al 26,7 por 100 de la población, 1,2 puntos porcentuales más que en 2010 y cuatro respecto al periodo anterior a la crisis (gráfico III-66). También se espera un aumento ciertamente elevado de la pobreza monetaria, que pasaría del 20,7 por 100 en 2010 al 21,8 por 100 en 2011. Se trataría de un aumento de 1,1 puntos porcentuales que, unido al ya notable incremento del año anterior, supondría un incremento de 2,3 puntos porcentuales en apenas dos años, el más importante desde que se registran datos relativos a la situación de pobreza.

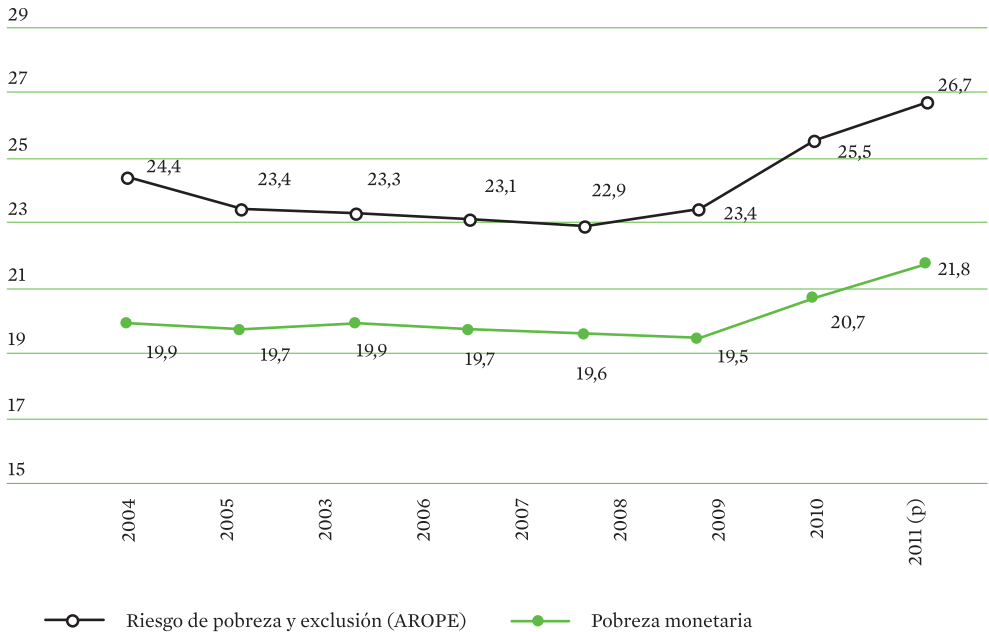
336.000 hogares no perciben ningún ingreso

Previsiones poco halagüeñas: se prevé un nuevo repunte de la pobreza y la exclusión social

GRÁFICO III-65. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO*



* 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.

GRÁFICO III-66. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA POBREZA MONETARIA EN ESPAÑA

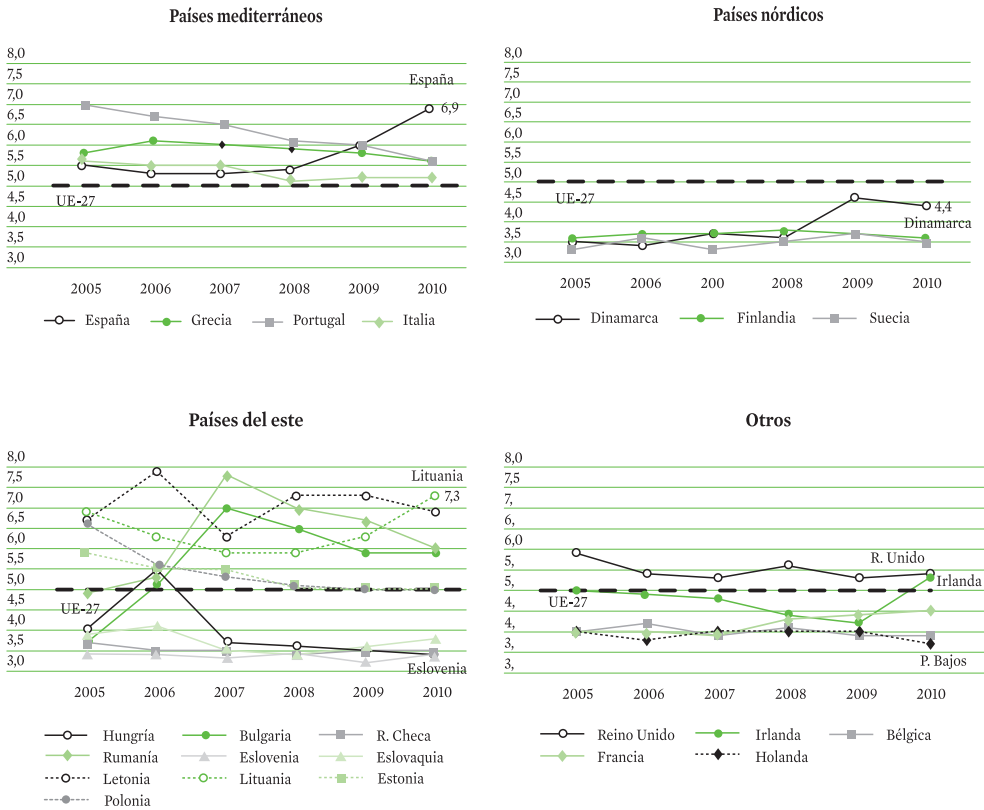
(p) Provisional.

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and living conditions*.

El aumento de la pobreza, además, se está produciendo en paralelo a un aumento de la desigualdad bastante pronunciado desde 2007, lo que ha distanciado a España aún más de la media comunitaria en lo que respecta a este indicador (gráfico III-67), lo que es coherente con el descenso generalizado de los ingresos medios de los hogares, que ha afectado a los de niveles más bajos. No en vano, la renta de la población con mayores ingresos en España fue 6,9 veces superior a la de la población con ingresos más bajos en 2010 (frente a 5,3 en 2007), mientras que en la UE-27 esa diferencia se reduce al 5,0, no habiéndose incrementado en los últimos años. Y es que España se encuentra entre los tres países de la Unión Europea que ha experimentado el aumento más acusado en términos de desigualdad en el último año (0,9 puntos porcentuales), tan solo superado por Irlanda y Lituania (1 punto porcentual), mientras que la tónica general ha sido el mantenimiento de las desigualdades e incluso un descenso. Este hecho la sitúa a la cabeza de la desigualdad en la Unión Europea, solo superada por Lituania (7,3).

Fuerte repunte de la desigualdad en España, lo que la sitúa a la cabeza de la UE-27

GRÁFICO III-67. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA UE-27



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

6.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD

El actual escenario de crisis ha aumentado la preocupación sobre la pobreza y exclusión social ante la posibilidad de que el elevado porcentaje de población que vive en esta situación pueda estar aumentando como consecuencia del incremento del desempleo, especialmente fuerte en algunos países. Y todo ello, además en un momento de austeridad del gasto público y de las políticas sociales.

Fruto de esta coyuntura, y del fracaso de su antecesora, la Estrategia Europa 2020 trató de dotar de mayor relevancia a las políticas de inclusión social e igualdad. No en vano, una de sus tres prioridades fue el crecimiento integrador, consistente en crear más y mejores puestos de trabajo y en garantizar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, la inclusión social y la lucha contra la pobreza fueron incorporadas a las directrices de empleo (Directriz n.º 10) y se estableció por primera vez un objetivo europeo cuantificado al

Freno al impulso de la Estrategia Europa 2020 a la lucha contra la pobreza y la exclusión

respecto consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Al mismo tiempo, y como marco de actuación para la cohesión social y territorial, la Comisión aprobó, como una de sus siete iniciativas emblemáticas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social²²³. En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza en cinco ámbitos de actuación, a saber: 1) emprender acciones en el conjunto de las políticas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social; 2) hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la Unión Europea en apoyo a la inclusión social; 3) promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas; 4) trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social; y 5) mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

Todas estas iniciativas comunitarias en materia de inclusión e igualdad social aparecieron como avances importantes, si bien su grado de desarrollo se está viendo limitado, e incluso superado, por el deterioro de la coyuntura económica y de los mercados de trabajo, en especial desde mediados de 2011. Por otro lado, el desarrollo de políticas sociales se está viendo dificultado por la contención del gasto público, a tenor de la política de estabilidad presupuestaria y financiera que se está planteando desde el ámbito comunitario.

En consecuencia, la reducción de la pobreza no se está viendo respaldada suficientemente por los Estados miembros. Así, y con relación al objetivo específico fijado por la Estrategia Europa 2020 en materia de pobreza y exclusión, estos fijaron unos objetivos nacionales en los Programas Nacionales de Reformas de 2011, que no implicaban compromisos serios al respecto, tal y como ha señalado la propia Comisión²²⁴ (cuadro III-50). Concretamente, la Comisión valoró los objetivos nacionales presentados como claramente insuficientes para lograr el objetivo de reducción de la pobreza en 20 millones de personas en 2020. Según sus cálculos, podría suponer un descenso de 12 millones de personas, lejos del objetivo propuesto y, en el mejor de los casos (teniendo en cuenta el efecto indirecto de otras estrategias, como la de combatir el desempleo de larga duración), las previsiones se quedarían aún 5 millones por debajo del objetivo establecido.

Los esfuerzos de la Unión Europea por combatir la pobreza en la actual coyuntura de crisis económica y restricción presupuestaria se han dirigido también a fomentar la búsqueda de buenas prácticas e ideas innovadoras en el terreno de la inclusión social. Para ello, y formando parte del método abierto de coordinación, los Estados

223. *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final. Véase Memoria CES 2010, capítulo III, epígrafe 7.

224. *Informe de Evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012*, COM (2011) 815 final. Anexo I, 23 de noviembre de 2011.

CUADRO III-50. OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: PLANES NACIONALES DE REFORMA 2011

Países	Población en riesgo de pobreza y exclusión	Objetivos de reducción de la pobreza para 2020 PNR	
		Valores absolutos	% sobre el total de la población en riesgo de pobreza y exclusión
UE-27	115.790	20.000.000	25
Bélgica	2.235	380.000	17,7
Bulgaria	3.145	260.000 (*)	7,4
República Checa	1.495	30.000	2,1
Dinamarca	1.007	22.000(*)	2,3
Alemania	15.962	330.000(*)	2,0
Estonia	289	(*)	2,5
Irlanda	1.335	186.000(*)	16,2
Grecia	3.031	450.000	15,0
España	11.675	1.400.000	13,1
Francia	11.763	1.600.000(*)	14,3
Italia	14.742	2.200.000	14,8
Chipre	191	27.000	15,3
Letonia	846	121.000	14,5
Lituania	1.109	170.000	17,3
Luxemburgo	83	-	-
Hungría	2.948	450.000	15,2
Malta	84	6.500	7,9
Países Bajos	2.483	100.000	4,0
Austria	1.373	235.000	16,7
Polonia	10.409	1.500.000	14,3
Portugal	2.693	200.000	7,6
Rumanía	8.890	580.000	6,4
Eslovenia	366	40.000	11,8
Eslovaquia	1.118	170.000	16,0
Finlandia	890	150.000	16,9
Suecia	1.418	-	14,0
Reino Unido	14.209	-	-

(*) Países cuyos objetivos nacionales no se refieren a la población en riesgo de pobreza y exclusión en términos agregados, sino a la afectada por alguno de los indicadores subyacentes (ejemplo, en Francia se propone reducir la población en riesgo de pobreza pero no la afectada por privación material o la que vive en hogares con intensidad baja de trabajo). En estos casos los porcentajes de sus objetivos nacionales sobre el total de la población en riesgo de pobreza y exclusión son aproximados.

(-) Desconocido.

Fuente: Comisión Europea, Objetivos Europa 2020, Objetivos nacionales, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_es.pdf.

miembros presentan las experiencias que consideran relevantes en este terreno para tratar de generar propuestas de interés exportables a otros países²²⁵.

225. Para más información sobre las propuestas presentadas durante 2011 véase <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011>.

Las políticas sociales más destacadas emprendidas para amortiguar el impacto de la crisis han sido las dirigidas a garantizar las prestaciones para las personas en situación de desempleo (ya sea contributiva o asistencial) y, en menor medida, las políticas activas, como las medidas de choque aprobadas para facilitar el acceso al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

España: pocos avances en las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social

En lo que respecta a las políticas sociales específicamente dirigidas a la igualdad e inclusión social, en cambio, se han producido pocos avances. A este respecto, cabe mencionar que el Plan nacional de acción para la inclusión social 2008-2010 finalizó y no se ha hecho pública ninguna evaluación del mismo. También se está pendiente de la aprobación de un nuevo Plan nacional para el periodo 2011-2013, si bien algunas de las medidas que se incluirán en el mismo han sido avanzadas en el PNR 2011. A este respecto, el Gobierno se comprometió a reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y la exclusión social (de acuerdo con el nuevo indicador agregado de la Unión Europea, en España afecta a 10.650.000 personas, aproximadamente). Es decir, el objetivo propuesto supone reducir la pobreza en torno al 13 por 100 en los próximos diez años y para ello se propone la puesta en marcha de acciones y medidas encuadradas en cuatro bloques: incrementar la renta de los hogares; promover la inclusión activa; reducir la pobreza de determinados grupos de población y garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno (recuadro III-25).

RECUADRO III-25. MEDIDAS DIRIGIDAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PNR 2011

Incrementar la renta de los hogares con miembros en edad de trabajar

Incremento de la tasa de empleo femenino garantizando la provisión de servicios de atención a las personas dependientes (aumento de las plazas de educación de 0-3 años y despliegue de servicios de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) y el fomento de las políticas de conciliación.

Medidas de fomento del empleo indefinido y de calidad y medidas específicas para promover el empleo de las personas en situación de pobreza y exclusión social.

Incremento del salario mínimo interprofesional (a tenor de la situación del mercado de trabajo).

Regularización de empleo no declarado.

Promover la inclusión activa

Medidas para el fomento y la mejora de las oportunidades de empleo (reforma laboral, reforma de las políticas activas de empleo, Plan de choque de medidas urgentes para favorecer el acceso al empleo estable y la recualificación profesional, apoyo a las empresas de inserción).

RECUADRO III-25. MEDIDAS DIRIGIDAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PNR 2011*(Continuación)*

Medidas para reducir el abandono escolar.

Medidas para fomentar la igualdad de trato (Ley Integral de igualdad de trato y Estrategia estatal para la igualdad de trato y la no discriminación).

Puesta en marcha de una nueva estrategia de reducción de desigualdades en salud.

Mejorar la eficiencia de las prestaciones económicas mínimas, mejorar la oferta de servicios sociales de atención primaria.

Reducir el riesgo de pobreza de determinados grupos de población

Personas con discapacidad, infancia y personas mayores.

Garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno

Plan estatal de vivienda y rehabilitación.

Favorecer la regeneración de barrios vulnerables o degradados.

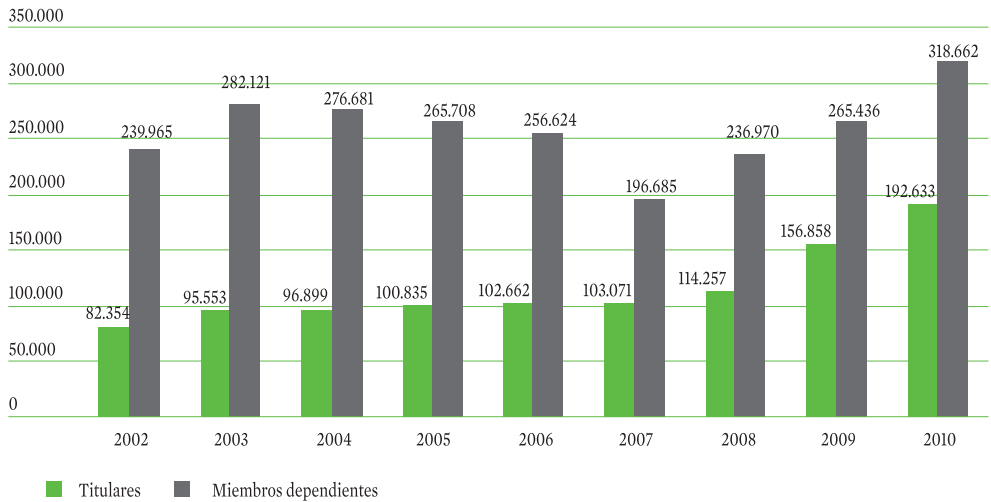
Promoción de la política de alquiler mediante la Renta Básica de Emancipación dirigida a personas jóvenes.

Mantenimiento del bono social para limitar el incremento de la factura eléctrica aplicable a los hogares más vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas, España, 2011.

Considerando las situaciones más graves, conviene hacer mención al papel de las rentas mínimas de inserción (RMI), instrumento de lucha contra la exclusión social que corre a cargo de los servicios sociales de las comunidades autónomas. En el año 2010 (último dato disponible en el momento de la redacción de la presente edición de la Memoria), se produjo un nuevo repunte respecto al año anterior, tanto en número total de beneficiarios titulares (unos 30.000 más que en 2009), como de beneficiarios dependientes (unos 50.000 más), con lo que la cifra total de beneficiarios llega casi a duplicar a la existente antes de la crisis (gráfico III-68). Por comunidades autónomas, el mayor número de beneficiarios de estas rentas se concentran en el País Vasco, Andalucía y Cataluña. Esta distribución territorial de los beneficiarios tan heterogénea responde a un efecto diferente de la crisis en las distintas comunidades, así como a las distintas respuestas emprendidas por los gobiernos regionales a tenor de los recursos disponibles y de la propia normativa sobre estas prestaciones.

GRÁFICO III-68. PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2002-2010



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2010*.

CUADRO III-51. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN 2010, POR CCAA

Comunidades autónomas	Cuantía básica (euros) titular/mes	Nº perceptores (titulares prestación)	Nº perceptores (miembros dependientes)
Andalucía	392,65	29.644	83.064
Aragón	441,00	3.382	7.904
Asturias	436,41	8.129	9.610
Baleares	396,31	2.076	4.538
Canarias	472,16	4.900	9.984
Cantabria	426,01	3.424	3.538
Castilla-La Mancha	372,76	1.411	2.039
Castilla y León	399,38	3.444	4.665
Cataluña	414,12	30.277	79.341
Ceuta	300,00	102	197
Extremadura	399,38	1.580	3.895
Galicia	399,38	6.948	7.865
Madrid	375,55	15.014	28.269
Melilla	379,98	391	1.155
Murcia	300,00	1.370	1.937
Navarra	633,30	7.444	9.749
País Vasco	650,19	66.545	51.905
La Rioja	372,76	1.287	-
Comunidad Valenciana	385,18	5.265	9.007
Total	7.946,52	192.633	318.662
Media	418,24		

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2010*.

No obstante, es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en el contexto de crisis en tanto que su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias de cada año (salvo en el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes. Sería, pues, de sumo interés que se mejorara esta fuente de información tanto en lo que respecta a su actualización, como a la calidad de la información de la misma.

Aun así, no cabe duda que estas ayudas son claramente insuficientes habida cuenta de que algunas entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, se están viendo desbordadas ante el aumento de las necesidades sociales. Así, a modo de ejemplo, el número total de solicitudes de ayuda a Cáritas no ha dejado de aumentar cada año desde que diera comienzo la crisis, habiéndose duplicado en apenas tres años (entre 2007 y 2010), hasta llegar a recibir más de 1.800.000 en 2010²²⁶. Sería conveniente, por tanto, tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en esta dirección dado que son, además, los que hacen frente de forma más directa a las necesidades de la población. Asimismo, habría que tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas.

En el ámbito de la igualdad de oportunidades se produjeron algunos avances que conviene señalar. En el ámbito de la discapacidad, y para dar cumplimiento en el ám-

Algunos avances en materia de igualdad: Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020

bito normativo a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que entró en vigor en 2008, se aprobaron las siguientes normas²²⁷: la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que modifica 19 leyes; el Real De-

creto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, y el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales.

Una vez realizada la adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, se aprobó la Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020, que profundiza en el proceso aplicativo de la citada convención.

226. Véase, Cáritas, *VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria, enero diciembre 2010*, 6 de julio de 2011.

227. Conviene recordar que la entrada en vigor de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad supuso un paso esencial en materia de derechos de las personas con discapacidad. La lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad efectiva de las personas con discapacidad se configuraba, a partir de ese momento, como un conjunto de derechos de las personas con discapacidad, exigibles en el marco jurídico actual, e invocables por los ciudadanos con discapacidad ante los poderes públicos y los tribunales.

Concretamente, la Estrategia tiene como propósito configurarse como la hoja de ruta de las futuras políticas públicas en materia de discapacidad en España, así como de las demás políticas públicas que tengan incidencia en la esfera de las personas con discapacidad. Para ello, define un objetivo marco: coadyuvar al cumplimiento de los objetivos cuantificados relacionados con el mercado laboral, la educación, la pobreza y la exclusión social previstos en la Estrategia Europa 2020 y en el PNR de España 2011. Asimismo, se prevén objetivos básicos e imprescindibles como la accesibilidad a los entornos, la mejora del conocimiento sobre la situación vital de las personas con discapacidad, la participación, la igualdad de trato y la no discriminación. Las medidas establecidas en la Estrategia se articularán en dos planes de acción, correspondientes a los periodos 2012-2015 y 2016-2020, y en su ejecución está previsto que participen todas las administraciones.

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, los extranjeros constituyen uno de los grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, riesgos que se agudizan en tiempos de crisis y sobre cuya evolución negativa en los últimos años se ha advertido con anterioridad. En el ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes, se aprobó el segundo Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) para el periodo 2011-2014, que se circunscribe a la coyuntura económica adversa en términos de asignación presupuestaria que, para el periodo 2011-2014, es de algo más de 1.200 millones de euros, frente a los algo más de 2.000 del periodo 2007-2010.

*El segundo Plan
estratégico de ciudadanía
e integración*

Aunque el segundo plan mantiene en términos generales las premisas, principios y objetivos su antecesor, se hace eco de la necesidad de avanzar en la dimensión material de la igualdad, reconociendo que la igualdad en el ejercicio de los derechos se ve obstaculizada por las dificultades económicas a que se ve expuesta buena parte de la población inmigrante en nuestro país, por lo que incorpora la “inclusión” como un cuarto principio (a añadir al de igualdad, ciudadanía e interculturalidad) (recuadro III-26). Otros cambios van encaminados a una adaptación al nuevo ciclo de inmigración que vive España, marcado por una reducción de las entradas y una consolidación de los flujos llegados años atrás, por lo que las políticas de acogida pierden importancia relativa a favor de las políticas de integración de diversos colectivos, como los extranjeros nacionalizados o los españoles hijos de inmigrantes. No obstante, la acogida, junto con el empleo, y, especialmente, la educación (que absorbe algo más de un 40 por 100 del presupuesto previsto para el periodo vigente) siguen siendo los principales ámbitos de actuación del plan, en términos de asignación de recursos. Este nuevo Plan establece el desarrollo de un sistema de evaluación anual.

RECUADRO III-26. PRINCIPIOS, OBJETIVOS GENERALES Y PROGRAMAS DEL PECI 2011-2014.

Principios: Igualdad, ciudadanía, inclusión e interculturalidad

Objetivos generales

1. Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.
2. Generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.
3. Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas, especialmente educación, salud, empleo, servicios sociales y dependencia, por parte del conjunto de la ciudadanía y en condiciones de equidad.
4. Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.
5. Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios, asegurando que les proporcionen un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.
6. Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Reforzar la equidad en todas las etapas del sistema educativo, incluida la universitaria, la permanencia y el éxito académico.
8. Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza, con especial énfasis en la población infantil y juvenil.
9. Contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.
10. Impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad.

Programas

Gestión de la diversidad en la empresa; Promoción de la convivencia ciudadana intercultural en barrios (Plan de barrios); Programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas; Programa de actuación integral contra el racismo y la xenofobia: extensión de oficinas antidiscriminación; Programa de formación del empleado público en gestión de la diversidad; Programa de capacitación del tercer sector en intervención comunitaria intercultural; Programa de fomento de la participación ciudadana y el asociacionismo; y el Programa de desarrollo de un sistema de indicadores de integración, convivencia y ciudadanía.

Fuente: Plan estratégico de ciudadanía e integración 2011-2014.

En el ámbito europeo, en marzo de 2011 se adoptó un nuevo Pacto por la igualdad de género 2011-2020²²⁸. Dicho pacto sustituye al primero, adoptado por el Consejo Europeo en 2006, y revisa iniciativas recientes como la Estrategia por la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 de la Comisión, o la Estrategia Europa 2020, centrándose en tres ejes prioritarios: reducir la brecha de género en protección social y empleo; promover un mejor equilibrio de la vida profesional y personal, y abordar el problema de la violencia contra las mujeres. También durante 2011 Comisión y Parlamento mostraron su intención de tomar medidas orientadas a acelerar el avance hacia los objetivos de presencia de las mujeres en los ámbitos de dirección de las empresas.

En el ámbito nacional, los resultados en materia de igualdad durante 2011 fueron, sin embargo, limitados. Así, se cumplió la vigencia del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 pero del que se carece de información sistemática sobre los resultados alcanzados en sus distintos ejes de actuación. Asimismo, el proyecto de Ley para la igualdad de trato, que el CES tuvo ocasión de dictaminar²²⁹, no llegó a aprobarse a pesar de que completaba la transposición unitaria de diversas directivas europeas en materia de igualdad de oportunidades²³⁰ y de que abordaba de manera integral, además del género, otras posibles causas de discriminación, así como los distintos ámbitos en que esta puede darse.

Como se desprende de lo expuesto a lo largo del presente capítulo, las consecuencias de algunas medidas abordadas para hacer frente a la situación de crisis económica pueden estar dando lugar a retrocesos de difícil subsanación en materia de igualdad de oportunidades e inclusión social. El crecimiento económico y del empleo, si bien constituyen requisitos imprescindibles para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, no garantizan de forma automática la reducción de la pobreza ni una distribución equitativa de la riqueza generada. De modo que, aun en el contexto actual de austeridad presupuestaria y en espera de que se produzca la necesaria recuperación del empleo, siguen siendo indispensables los esfuerzos por mantener la sostenibilidad, la equidad y la calidad de las políticas sociales, de protección social e inclusión social que se abordan en este capítulo de la Memoria, dado su marcado carácter redistributivo y preventivo de rupturas nada deseables de la cohesión social.

Pero escasos en materia de igualdad de género

Necesidad de mantener e intensificar las políticas de inclusión e igualdad en el contexto de crisis

228. Véase Consejo de la Unión Europea, *Council conclusions on the European Pact for gender equality for the period 2011-2020*, 2011.

229. Dictamen CES 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de trato y la no discriminación.

230. La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

I-1.	Producción y comercio mundial, 2004-2013	82
I-2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2004-2013	84
I-3.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2010-2011	91
I-4.	Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2010-2011 ...	92
I-5.	Desequilibrios macroeconómicos en la Unión Europea en 2010.....	103
I-6.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2010-2012	107
I-7.	Cronología de la crisis de deuda soberana.....	113
I-8.	El Semestre Europeo de coordinación de políticas	124
I-9.	Recomendaciones a los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo 2011	126
I-10.	Principales compromisos del Pacto por el euro plus	127
I-11.	Mecanismo de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos.....	130
I-12.	Cuadro macroeconómico 2007-2011	153
I-13.	Previsiones económicas para España y la zona euro en 2012.....	155
I-14.	Indicadores de seguimiento de España en el marco de la Estrategia Europea 2020	160
I-15.	Principales retos y medidas macroeconómicas del programa nacional de reformas 2011 de España	161
I-16.	Principales retos, obstáculos y medidas temáticos del programa nacional de reformas 2011 de España	163
I-17.	Principales observaciones presentadas al PNR de España 2011 por los interlocutores sociales	169
I-18.	VAB por sectores y trimestres, 2009-2011.....	190

I-19.	Macromagnitudes agrarias, 2010-2011	194
I-20.	Reforma de la política pesquera común	199
I-21.	Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, base 2005. CNAE-09, 2009-2011.....	203
I-22.	Índice de producción industrial por ramas de actividad, Base 2005, CNAE-09, 2004-2011.....	204
I-23.	Situación comparativa de precios en los países de la UE en 2011.....	208
I-24.	Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2008-2011	216
I-25.	Indicadores del sector turismo, 2008-2011	218
I-26.	Reforma del sistema financiero, 2009-2012.....	222
I-27.	Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2010-2011	245
I-28.	Comercio exterior de mercancías, 2001-2011	249
I-29.	Exportaciones españolas de bienes a los países objeto de PIDM, 2000-2011.....	250
I-30.	Balanza financiera, 2010-2011.....	253
I-31.	Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2009-2011.....	255
I-32.	Crédito concedido según su finalidad, 2010-2011	259
I-33.	Créditos dudosos, 2008-2011	260
I-34.	Productividad, remuneración por asalariado y coste laboral unitario real en los principales sectores, 2001-2011	270
I-35.	Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2011.....	281
I-36.	Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2007-2011	283
I-37.	Efecto recaudatorio de los cambios normativos aplicados en 2011 en los principales impuestos.....	287
I-38.	Pérdida de recaudación de los principales impuestos desde el inicio de la crisis.....	288
I-39.	Objetivos de déficit y deuda de las Administraciones públicas para 2012 ..	290
I-40.	Presupuestos Generales del Estado para 2012 consolidados	291
I-41.	PGE para 2012: gasto por funciones o políticas	293
I-42.	Previsión de recaudación de los impuestos estatales para 2012	294
I-43.	Reformas tributarias aprobadas entre enero de 2011 y marzo de 2012 con impacto recaudatorio en 2012	295
I-44.	El ajuste presupuestario de las comunidades comprometido para 2012 ...	297
I-45.	Presupuestos de las comunidades autónomas para 2012	298
I-46.	Proyecciones presupuestarias de las Administraciones públicas, 2007-2015	302
I-47.	Sectores productivos por comunidades autónomas en 2011	305
I-48.	Factores explicativos de la evolución del PIB regional entre 2008 y 2011..	308

I-49.	PIB per cápita de las comunidades autónomas en 2011.....	309
I-50.	Arquitectura de la política de cohesión 2014-2020 y distribución del presupuesto	313
I-51.	Indicadores regionalizados de la Estrategia Europa 2020	315

CAPÍTULO 2

II-1.	Indicadores de empleo en España y en la UE-27, 2007 y 2011.....	321
II-2.	Objetivos y medidas de empleo presentados en el PNR 2011 de España...	332
II-3.	Actividad, empleo y paro en la crisis, 2008-2011	338
II-4.	Evolución del empleo por ramas de actividad en la crisis.....	345
II-5.	Afiliados en alta por rama de actividad en 2011 y evolución 2007-2011 .	347
II-6.	Empleo público y privado por ramas de actividad, 2010-2011	353
II-7.	Tasas de empleo y paro en las comunidades autónomas, 2007-2011	357
II-8.	Población respecto al mercado de trabajo, sexo y nacionalidad, 2011.....	360
II-9.	Participación de los jóvenes en el mercado laboral y en la formación, 2007 y 2011.....	364
II-10.	Tasas de paro por edad y nivel de estudios terminados, 2007-2011.....	366
II-11.	Ocupados por ocupación, 2007-2011.....	369
II-12.	Evolución del empleo por situaciones profesionales en 2011	373
II-13.	Tasas de temporalidad por sexo, edad y sector institucional, 2007 y 2011..	379
II-14.	Contribución sectorial a la caída del empleo asalariado, por tipo de contrato, 2008-2011.....	380
II-15.	Ocupados a tiempo parcial por situación profesional y sexo en 2011.....	383
II-16.	Movilidad en relación con la actividad, 2011.....	385
II-17.	Contratos registrados por modalidad contractual, 2007-2011.....	388
II-18.	Estructura de la contratación temporal, 2002-2011.....	392
II-19.	Parados e inactivos por causa de dejar su último empleo, 2007-2010.....	397
II-20.	Altas iniciales y reanudaciones de prestaciones por desempleo, según causa del cese en el trabajo, 2007-2011	398
II-21.	Trabajadores afectados por ERE, según causa 2007-2010.....	403
II-22.	Observaciones de los interlocutores sociales al PNR: empleo.....	410
II-23.	Marco de actuación del Sistema Nacional de Empleo.....	415
II-24.	Relación entre los ámbitos de las políticas activas de empleo con los objetivos de la política de empleo contenidos en la estrategia española de empleo y con las directrices de empleo de la Estrategia Europa 2020...	417
II-25.	Estrategia global de empleo de trabajadores de más edad	419
II-26.	Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2009.....	425
II-27.	Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la UE, 2009..	426

II-28.	Presupuesto de gasto del SEPE, 2007-2011.....	427
II-29.	Distribución del gasto en la formación para ocupados, 2011	429
II-30.	Gasto total en desempleo, 2011	430
II-31.	Volumen de ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo...	432
II-32.	Programa de fomento de empleo vigente.....	434
II-33.	Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación en 2011 ...	438
II-34.	Cualificaciones incluidas en el catálogo nacional	441
II-35.	Formados y colocados por principales características, avance 2011	443
II-36.	Formados y colocados por familia profesional, avance 2011	444
II-37.	Formación para el empleo, 2008-2011.....	445
II-38.	Participantes en acciones de formación de demanda por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2010-2011	446
II-39.	Empresas formadoras por tamaño, sector y créditos, 2010-2011	447
II-40.	Resultados de las políticas activas por ámbitos de actuación, 2010- 2011.....	449
II-41.	Distribución territorial de los recursos estatales destinados a gestión por las comunidades autónomas, 2011	454
II-42.	Actuaciones de orientación y formación por comunidad autónoma	456
II-43.	Principales acuerdos de diálogo social de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2011-2012	475
II-44.	Principales valoraciones de la reforma laboral por las organizaciones sindicales.....	482
II-45.	Principales valoraciones de la reforma laboral por las organizaciones empresariales	484
II-46.	Principales valoraciones sindicales de la reforma de la negociación colec- tiva (RDL 7/2011).....	487
II-47.	Principales valoraciones empresariales de la reforma de la negociación colectiva (Real Decreto-ley 7/2011).....	488
II-48.	Principales valoraciones sindicales de las medidas sobre negociación colectiva del Real Decreto-ley 3/2012.....	490
II-49.	Principales valoraciones empresariales de las medidas sobre negociación colectiva del Real Decreto-ley 3/2012.....	491
II-50.	Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2001-2011.....	500
II-51.	Curso de la negociación colectiva, 2007-2011	501
II-52.	Aumentos reales de los salarios pactados, 2002-2011	503
II-53.	Derivas salariales, 2002-2011.....	503
II-54.	Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2011	506
II-55.	Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2011	507
II-56.	Aumento salarial pactado por tramos, 2011.....	508

II-57.	Aumento salarial pactado por sectores, 2003-2011.....	509
II-58.	Cláusulas de retribución salarial según ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2009-2011.....	511
II-59.	Jornada pactada por tramos, 2001-2011.....	515
II-60.	Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional, 2006-2011.....	520
II-61.	Cláusulas de empleo por ámbito funcional.....	524
II-62.	Cláusulas sobre movilidad funcional, por ámbito funcional, 2006-2011....	533
II-63.	Huelgas desarrolladas, 2002-2011.....	536
II-64.	Motivación de las huelgas.....	537
II-65.	Conflictos tramitados en el SIMA, 2009-2011.....	542
II-66.	Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2011.....	544
II-67.	Conciliaciones y mediaciones administrativas, 2002-2011.....	546
II-68.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 2001-2011.....	549
II-69.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de enero a septiembre 2010-2011.....	551
II-70.	Balance del tercer Plan de acción para el impulso y desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo 2007-2012.....	554
II-71.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2010-2011.....	560
II-72.	Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2011.....	562

CAPÍTULO 3

III-1.	Valores de España y UE-27 en los niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2020.....	582
III-2.	Becas y ayudas al estudio en las enseñanzas obligatorias y postobligatorias.....	592
III-3.	Fracaso escolar, abandono escolar temprano y bajos rendimientos en primaria y ESO, por CCAA.....	596
III-4.	Distribución del total de cualificaciones acreditadas por comunidades autónomas y familias profesionales, 2009-2012.....	620
III-5.	Principales indicadores de la dotación de TIC en los centros no universitarios.....	622
III-6.	Evolución del acceso a la vivienda en España, 2000-2011.....	638
III-7.	Problemas de hacinamiento y privación severa en España, UE-15 y UE-27, 2009 y 2010.....	645
III-8.	Evolución de las tasas de variación del gasto en consumo por hogar.....	675
III-9.	Volumen y estructura del gasto en consumo de los hogares, 2006-2010...	677

III-10. Evolución de las tasas de variación del gasto en consumo según ingresos de los hogares 2007-2010	679
III-11. Deudores concursados por naturaleza jurídica, 2011.....	682
III-12. Evolución del gasto social en pensiones y principales indicadores de envejecimiento	691
III-13. Ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social, 2011.....	714
III-14. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2011.....	718
III-15. Presupuesto de la Seguridad Social para 2012.....	724
III-16. Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2011.....	725
III-17. Pensiones contributivas e importe medio según clase y régimen, 2011..	728
III-18. Pensiones contributivas en vigor por sexo.....	730
III-19. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados, en 2011	733
III-20. Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) y pensión media, por edad.....	734
III-21. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor	736
III-22. Gasto en incapacidad temporal por entidades y contingencias, 2004-2011.....	741
III-23. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia	742
III-24. Beneficiarios de prestaciones no contributivas	743
III-25. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2005-2011	746
III-26. Incidencia del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio.....	748
III-27. Preferencia por la atención sanitaria pública o privada, 2003-2010.....	753
III-28. Evolución de la esperanza de vida al nacimiento y la esperanza de vida saludable en la UE.....	755
III-29. Evolución de la prevalencia de enfermedades crónicas en la Unión Europea	756
III-30. Evolución de las principales causas de mortalidad en la UE-15	757
III-31. Adecuación de ENIDE a la pirámide de alimentación saludable	758
III-32. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2011, por CCAA	761
III-33. Recursos humanos en atención primaria	767
III-34. Recursos humanos en atención primaria en la UE-15	767
III-35. Recursos básicos del SNS en atención especializada.....	768
III-36. Recursos básicos en atención especializada en la UE-15	768
III-37. Opiniones sobre la evolución en el último año de las listas de espera....	769
III-38. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios	777
III-39. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas.....	779
III-40. Prestaciones reconocidas.....	780

III-41. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones.....	781
III-42. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2003-2011.....	789
III-43. Altas iniciales de beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial, según causa del acceso al subsidio y causa del derecho.....	791
III-44. Beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial según causa del derecho.....	794
III-45. Gasto real en protección por desempleo, 2007-2011.....	796
III-46. Indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea, 2009-2010.....	802
III-47. Distribución de la población en riesgo de pobreza en la UE-27.....	803
III-48. Riesgo de pobreza y exclusión por distintas variables.....	805
III-49. Distribución de la población en riesgo de pobreza en España.....	807
III-50. Objetivos de reducción de la pobreza: Planes Nacionales de Reforma 2011.....	814
III-51. Prestaciones de rentas mínimas en España en 2010, por CCAA.....	817

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO 1

I-1.	Balace de las presidencias del Consejo de la Unión Europea 2011-2012 (1 ^{er} trimestre)	143
------	--	-----

CAPÍTULO 2

II-1.	Compromisos en materia de empleo contraídos por algunos países de la zona euro en el marco del Pacto por el euro plus.....	329
II-2.	Ejemplos de medidas emprendidas para fomentar el empleo juvenil.....	334
II-3.	Principales medidas de la iniciativa de oportunidades para la juventud...	335
II-4.	Propuestas de los agentes sociales para el fomento del empleo juvenil.	411
II-5.	Redefinición de las políticas activas de empleo	414
II-6.	Revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo: consultas a los interlocutores sociales	459
II-7.	Criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva.....	465
II-8.	Principios generales esenciales consensuados para la nueva regulación de las MATEPS	468
II-9.	Estructura de la negociación colectiva	470

CAPÍTULO 3

III-1.	Niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2020	581
III-2.	Elementos clave de la propuesta relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales	584
III-3.	Ámbitos prioritarios en educación superior en los países miembros de la Unión Europea.....	585

III-4.	Algunas recomendaciones de la OCDE para prevenir el fracaso.....	598
III-5.	Novedades más importantes en la reforma de la ESO de 2011.....	599
III-6.	Novedades más importantes de la reforma de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, 2011.....	602
III-7.	Algunos datos sobre los gastos y el personal en I+D de las universidades .	610
III-8.	Sociedad de la información y derechos de la propiedad intelectual.....	625
III-9.	Crisis y deudores hipotecarios. Recomendaciones y propuestas del Defensor del pueblo.....	633
III-10.	Características e indicadores de <i>smart cities</i> europeas	650
III-11.	Resumen de actuaciones contenidas en el PNR 2011 y en la LES en el ámbito del medio ambiente.....	652
III-12.	Principales contenidos Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados...	653
III-13.	Plan nacional de mejora de la calidad del aire (PNMCA).....	658
III-14.	Cronología de las principales iniciativas políticas en materia de lucha contra el cambio climático	663
III-15.	Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.....	693
III-16.	La jubilación en España tras la Ley 27/2011.....	697
III-17.	Medidas de seguridad social en el Real Decreto-ley 20/2011.....	712
III-18.	Novedades sobre previsión social complementaria de la Ley 27/2011	749
III-19.	Conclusiones de la I Conferencia de atención primaria	763
III-20.	Puntos clave identificados en el análisis de la situación de la coordinación sociosanitaria en España.....	765
III-21.	Aspectos principales de la Ley 33/2011 general de Salud pública.....	771
III-22.	Principales resultados del atlas de hospitalizaciones en personas mayores.....	773
III-23.	Principales conclusiones sobre el desarrollo normativo de la LAPAD ...	782
III-24.	Nuevo indicador europeo de pobreza y exclusión social.....	800
III-25.	Medidas dirigidas a la inclusión social en el PNR 2011.....	815
III-26.	Principios, objetivos generales y programas del PECEI 2011-2014.	820

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

I-1.	Evolución de la crisis de la deuda sobre la base de los diferenciales de rendimiento de la deuda pública a 10 años de Grecia, Portugal, España e Italia respecto a la deuda alemana durante la crisis	117
I-2.	Liquidez y tipos de interés de referencia durante la crisis	122
I-3.	Evolución del PIB de España y UE-27, 2000-2011.....	151
I-4.	Evolución del VAB de los principales sectores productivos, 2001-2011..	191
I-5.	Evolución del empleo en los principales sectores productivos, 2001-2011..	192
I-6.	Matriculaciones de vehículos por segmentos, 2010-2011.....	206
I-7.	Balance eléctrico.....	207
I-8.	Índices de producción de la industria de la construcción en España y la zona euro	211
I-9.	<i>Stock</i> de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre y de suelo.....	213
I-10.	Índices de comercio al por menor, 2008-2011	217
I-11.	Exposición del sector bancario español a la deuda soberana de diferentes países.....	224
I-12.	Crédito concedido a las empresas españolas y crédito dudoso, 1998-2011..	225
I-13.	Exposición del sector bancario a los activos inmobiliarios problemáticos y provisiones.....	226
I-14.	PIB por componentes de demanda 2004-2012	229
I-15.	Demanda interna, 2004-2012	230
I-16.	PIB por componentes de demanda, trimestres 2010-2011	231
I-17.	Gasto en consumo final, 2007-2011	232
I-18.	Inversión en construcción y en bienes de equipo, 2007-2011	237
I-19.	Demanda externa.....	244
I-20.	Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 1998-2011.....	254

I-21.	Capacidad o necesidad de los sectores institucionales, 2000-2011	257
I-22.	Financiación a los sectores no financieros, residentes en España, 2000-2011	258
I-23.	Crédito concedido a las empresas españolas para financiar actividades productivas, 1998-2011	262
I-24.	Créditos dudosos, 1999-2011	263
I-25.	Principal problema al que se enfrenta la empresa.....	264
I-26.	Distribución funcional de la renta, 2000-2011	266
I-27.	Distribución funcional de la renta en España y la zona euro, 2000-2011....	267
I-28.	Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2000-2011.....	268
I-29.	Inflación general y subyacente, 2007-2012	272
I-30.	Precios del petróleo, 2007-2012	274
I-31.	Grupos destacados del IPC, 2009-2012	276
I-32.	Componentes del IPC, 2011	277
I-33.	Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2010-2011	279
I-34.	Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2000-2011	280
I-35.	Déficit y deuda de las comunidades autónomas en 2011	282
I-36.	Recaudación de los principales impuestos, 2000-2011	286
I-37.	Estructura funcional del gasto de las comunidades autónomas, 2009....	300
I-38.	PIB real por comunidades autónomas en 2010 y 2011	303
I-39.	Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2000-2011	310
I-40.	Convergencia de las comunidades autónomas con la Unión Europea, en 2000, 2007 y 2009	312

CAPÍTULO 2

II- 1.	Tasas de empleo y paro en la UE-27 en 2011	322
II-2.	Empleo en la UE-27, 2007-2011	323
II-3.	Paro en la UE-27, 2007-2011	325
II-4.	Tasa de paro de larga duración en la UE-27, 2007-2011	326
II-5.	Objetivos nacionales de empleo en relación con el objetivo UE-2020 ...	330
II-6.	Empleo y paro por fuentes, 2009-2011.....	339
II-7.	Población activa, empleo y paro en distintas etapas económicas	342
II-8.	Tasas de empleo y paro en España, 1987-2011.....	343
II-9.	Evolución del empleo por sexo y edad, 2010-2011.....	359
II-10.	Empleo y paro por sexo, grupos de edad y nacionalidad, 2005-2011.....	362
II-11.	Tasas de empleo por edad y estudios terminados, 2007-2011.....	367

II-12.	Empleo público: evolución por administraciones y variaciones inter- anuales 2007-2011	376
II-13.	Asalariados por tipo de contrato, total y en el sector privado: evolución a largo plazo y datos en la crisis	377
II-14.	Indefinidos y temporales en las mayores ramas de actividad, 2008-2011 ...	381
II-15.	Contratos registrados: temporales e indefinidos, 2002-2011.....	389
II-16.	Contratos indefinidos ordinarios y de fomento, evolución mensual de los iniciales desde 2002	391
II-17.	Contratos temporales por duración en 2011.....	394
II-18.	Trabajadores afectados por ere, 1997-2011	401
II-19.	Contratación bonificada del programa de fomento de empleo, 2010-2012 .	437
II-20.	Datos de los programas PRODI y Prepara en 2011.....	441
II-21.	Comparación entre las personas que recibieron servicios relacionados con las políticas activas de empleo y el desempleo, 2010	452
II-22.	Salarios efectivos y pactados, 2002-2011	504
II-23.	Jornada media efectiva por tipos, 2002-2011	516
II-24.	Evolución de las horas extraordinarias, 2002-2011	517
II-25.	Evolución del número de huelgas	535
II-26.	Evolución de los conflictos tramitados por el SIMA, 2002-2011	541
II-27.	Evolución de las conciliaciones individuales por reclamación de cantidad, 2002-2011	547
II-28.	Evolución de las conciliaciones individuales por despido, 2002-2011.....	548
II-29.	Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector de actividad, 1999-2011	561
II-30.	Incidencia de accidentes de trabajo mortales y graves, 2001-2011	561

CAPÍTULO 3

III-1.	Estructura de la población en España, 2001-2011	573
III-2.	OCDE. Indicadores comparados de calidad de vida, 2010	575
III-3.	Percepción sobre la situación económica del propio hogar, por edad del sustentador principal.....	577
III-4.	Evolución de la renta anual media por hogar, persona y unidad de consumo. ECV 2003-2011.....	579
III-5.	Alumnado matriculado y porcentaje de alumnado matriculado en centros públicos por niveles de enseñanza, 2000-2011	586
III-6.	Evolución del alumnado por titularidad del centro al que asisten.....	587
III-7.	Gasto anual por alumno en instituciones educativas públicas y privadas, 2009.....	589

III-8.	Beneficiarios e importe de las becas y ayudas ministeriales, 2000-2011....	591
III-9.	Evolución del fracaso escolar, del abandono escolar temprano, y de la proporción de jóvenes con estudios postobligatorios en España.....	594
III-10.	Evolución del abandono escolar temprano y del alumnado con bajo nivel de rendimiento en las competencias clave, España-UE.....	594
III-11.	Evolución del abandono escolar temprano, y de la proporción de jóvenes con estudios postobligatorios, España-UE-27, 2000-2010	600
III-12.	Proporción del alumnado que cursa formación profesional y evolución del porcentaje de estudiantes que cursan enseñanzas postobligatorias profesionales y generales, UE-27/España, 2000-2009.....	601
III-13.	Evolución del alumnado de FP y bachillerato en España, 2000-2011	601
III-14.	Oferta de títulos: antiguos y nuevos por ramas	606
III-15.	Situación del aprendizaje permanente en Europa.....	615
III-16.	Participación de la población por nivel educativo y edad, España y UE-27, 2010.....	616
III-17.	Sistema educativo español.....	618
III-18.	Porcentaje de personas que utilizan Internet, por tipo de uso, 2011	623
III-19.	Distribución de la población por régimen de tenencia de la vivienda, 2010	627
III-20.	Evolución de la tasa de emancipación de los jóvenes y del coste de acceso a una vivienda en propiedad y en alquiler, 2003-2011.....	628
III-21.	Evolución de la sobrecarga debida a los costes de alojamiento, España-Europa, 2005-2010	630
III-22.	Evolución de las personas y los hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal y distribución de los hogares según si han tenido algún retraso	632
III-23.	Compraventas de viviendas, 2006-2011	635
III-24.	Algunos factores determinantes de las necesidades de vivienda.....	636
III-25.	Evolución de algunas condiciones de financiación de la vivienda, 2004-2011.....	638
III-26.	Evolución del crédito a los hogares para adquisición de viviendas y de los nuevos préstamos.....	639
III-27.	Evolución de los precios de la vivienda libre y protegida y estimación de la sobreoferta de vivienda protegida nueva, 2004-2011.....	641
III-28.	Iniciación de viviendas libres y protegidas, 2001-2011 y viviendas protegidas iniciadas y terminadas, 2000-2011	642
III-29.	Evolución del número de viviendas protegidas según régimen de uso, 2005-2010	643
III-30.	Número de viviendas (visados dirección de obra y licencias municipales) según tipo de obra y aprobaciones de rehabilitación protegida, 2001-2011.	646

III-31. Evolución de la proporción de hogares y personas que sufren determinados problemas en el entorno de su vivienda. España y UE-27	648
III-32. Producción y recogida selectiva de RSU por CCAA, 2002-2009.....	655
III-33. Consumo de agua en los hogares y depuración de aguas residuales	656
III-34. Evaluación de NO ₂ por comunidades autónomas, 2009.....	657
III-35. Red Natura 2000 por comunidades autónomas, 2010	659
III-36. Ordenación de la superficie forestal y número de incendios forestales.....	661
III-37. Emisiones GEI y CO ₂	665
III-38. Asignación y emisiones verificadas en la UE-27, 2009-2010.....	667
III-39. Consumo final bruto de energía y estructura de la producción eléctrica....	668
III-40. Actividades ecoinnovadoras en empresas europeas	670
III-41. Indicadores de ecoeficiencia en España.....	672
III-42. Intermodalidad del transporte en España, 1990-2009.....	672
III-43. Tasa de variación del gasto medio por hogar, 2010.....	674
III-44. Gasto en protección social por habitante en la UE-27, 2009	684
III-45. Gasto en protección social en porcentaje del PIB y evolución del PIB, 1998-2009.....	685
III-46. Evolución del gasto en protección social por habitante, 1998-2009	685
III-47. Distribución del gasto en protección social por funciones, 2009.....	686
III-48. Evolución de las funciones de gasto en protección social	687
III-49. Financiación de la protección social en España y en la Unión Europea. Distribución por fuentes de ingresos, 2008 y 2009.....	689
III-50. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social	717
III-51. Evolución de la afiliación extranjera y de la afiliación española	721
III-52. Pensiones contributivas de jubilación	732
III-53. Evolución de las altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2001-2011.....	737
III-54. Financiación de los complementos a mínimos de pensiones y beneficiarios	739
III-55. Evolución del gasto en prestaciones no contributivas	743
III-56. Composición del gasto sanitario público en 2009	759
III-57. Evolución del gasto sanitario por partidas 2008-2009.....	760
III-58. Evolución de los grados y niveles de dependencia reconocidos	778
III-59. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1991-2011.....	785
III-60. Evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, 2011.....	786
III-61. Beneficiarios de prestaciones por nivel, sexo y edad, 2011.....	787
III-62. Evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, por modalidad, 1998-2011.....	790
III-63. Variación del riesgo de pobreza y exclusión social (ARPE) en la UE-27..	804
III-64. Incidencia del paro en las viviendas con al menos un activo	809

III-65. Viviendas que no perciben ningún ingreso.....	810
III-66. Evolución del riesgo de pobreza y exclusión social y de la pobreza monetaria en España.....	811
III-67. Evolución de la desigualdad en la UE-27.....	812
III-68. Perceptores de rentas mínimas de inserción, 2002-2010.....	817



9 788481 883336



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA