

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción

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

En un país con más de una cuarta parte de su población activa desempleada, el paro y sus negativas repercusiones se han instalado en la vida cotidiana de cada vez más personas, mientras los ingresos y las condiciones de vida se están viendo deterioradas de manera importante. El paro es inequívocamente percibido por la población como el principal problema que existe en estos momentos (80,7 por 100), seguido de los problemas de índole económica (35,5 por 100), siendo también los que más afectan personalmente a una mayor proporción de encuestados (52,9 por 100 y 34,1 por 100, respectivamente)¹. Además, tras cinco años de crisis, emergen indicios preocupantes de riesgo de pérdida de bienestar colectivo, entendido en un sentido amplio, pues está aumentando el malestar social, el desapego hacia las instituciones y la desconfianza hacia el futuro², lo que puede estar traduciéndose en un aumento del umbral de exigencia de los ciudadanos respecto a las responsabilidades y la actuación de los poderes públicos. En 2011, se mantenía todavía un elevado nivel de satisfacción con los servicios públicos sectoriales, por ejemplo, en los servicios vinculados con el transporte público, la enseñanza y la sanidad pública —si bien en otros, como la administración de justicia, ocurría lo contrario³. Un escenario social en que aumenta el

1. CIS, *Barómetro de abril (Avance)*. Estudio núm. 2.984, abril 2013. Como tercer problema más mencionado (29,4 por 100 de los encuestados), figuraba “Los políticos, en general, los partidos políticos y la política”. Sobre la opinión respecto a cómo será la situación económica dentro de un año, el 15,6 por 100 pensaba que mejor; el 32 por 100 que igual y el 38,3 por 100 consideraba que iría a peor.
2. Véase, Fundación BBVA. *Estudio Internacional: Values and Worldviews. Valores políticos-económicos y la crisis económica*.
3. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), Observatorio de Calidad de los Servicios, *La Administración pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*.

malestar y la sensación de fatiga tras cinco años de dificultades y sacrificios económicos, que siguen afrontando día a día las familias, requiere mayores esfuerzos en prestar atención a la equidad, la calidad y la eficiencia en la gestión de unos recursos cada vez más escasos, en un entorno de crecientes necesidades sociales.

La crisis está transformando en profundidad las estrategias de vida de los individuos y las familias. Ello no solo se proyecta, como se verá en el apartado 4 de este capítulo, en la gestión de su presupuesto familiar, en lo que se refiere a sus decisiones de inversión, ahorro y consumo —cuya eclosión tanto se asoció en los años de la expansión económica a la mejora de la calidad de vida material— sino en decisiones tan trascendentales como dónde y con quién viven. Muestra de ello es el continuado descenso de la tasa de emancipación de los jóvenes o algunas estrategias de reagrupación familiar, como consecuencia de las dificultades de acceso o mantenimiento de la vivienda, que se abordan en el apartado 2, dedicado a Vivienda y, finalmente, el aumento de las situaciones de exclusión social, fenómeno al que se dedica el último apartado de este capítulo.

Al mismo tiempo, se están acelerando y agudizando cambios sociodemográficos de importantes consecuencias económicas y sociales a medio y largo plazo. La tendencia

*Crisis y cambios
sociodemográficos*

más destacable por sus consecuencias de largo alcance sigue siendo el envejecimiento de la población, impulsado por los avances de la esperanza de vida, una natalidad que ha acelerado su descenso en el contexto de la crisis, al igual

que lo que parece ser un cambio de signo de los flujos migratorios (cuadro III-1).

La esperanza de vida al nacer es un indicador especialmente positivo para España (79 años para los hombres y 84,7 para las mujeres), situándose bastante por encima del promedio de la UE-27 (76,7 años los hombres y 82,5 las mujeres en 2010). Es oportuno recordar la importante dispersión que encierra este indicador teniendo en cuenta las distintas características socioeconómicas de los individuos, como por ejemplo, las diferencias de varios años en que se traducen las desigualdades interterritoriales⁴. Por otro lado, la consabida ventaja de las mujeres en duración de la vida se contraresta en términos de su calidad, pues la autonomía personal difiere mucho a partir de las edades más avanzadas. Según la Encuesta nacional de Salud de 2012, el 53,5 por 100 de la población de 65 y más años no padecía dependencia funcional, acrecentándose las diferencias en calidad de vida a favor de los hombres (entre 75 y 84 años: el 68,4 por 100 de los hombres y el 52,8 por 100 de las mujeres. A partir de los 85 años: el 35,2 por 100 de los hombres y el 23,8 por 100 de las mujeres). Teniendo en cuenta la desigual composición socioocupacional de la población y la importante proporción de mujeres pensionistas a partir de las edades más avanzadas, la consideración de estas diferencias reviste gran importancia cuando se analizan las repercusiones de la longevidad en los sistemas de protección social.

4. Véase Informe CES 1/2010, *Competitividad, desarrollo económico y cohesión social. Sanidad*.

CUADRO III-1. PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

Años	(1) Población de derecho a 1 de enero (miles)	(2) Residentes extranjeros (miles) a 1 de enero	(3) Indicador coyuntural de fecundidad (hijos por mujer en edad fértil)	(4) Esperanza de vida al nacer (años)		(5) Saldo vegetativo por mil habitantes	(6) Crecimiento demográfico (%)	(7) Saldo migratorio estimado con el exterior (inmigrantes-emigrantes)
				Hombres	Mujeres			
1976	35.891	159	2,80	70,7	76,6	10,48	—	—
1981	37.683	198	2,04	72,6	78,8	6,36	—	—
1986	38.536	293	1,56	73,4	79,9	3,36	—	—
1991	38.935	361	1,33	73,5	80,8	1,70	—	—
1996	39.669	542	1,16	74,5	82,0	0,32	—	—
1998	39.852	637	1,16	74,5	81,5	2,40	—	—
2001	41.117	1.371	1,24	76,2	83,2	1,17	1,52	—
2007	44.874	5.220	1,39	77,8	84,3	2,40	1,10	—
2008	46.157	5.268	1,46	78,2	84,3	2,95	2,12	—
2009	46.746	5.648	1,39	78,7	84,9	2,41	1,27	47.362
2010	47.021	5.747	1,38	78,9	84,9	2,28	0,59	62.156
2011	47.190	5.751	1,36	79,16	84,97	1,83	0,36	-50.090
2012	47.265	5.736	1,35	79,01	84,72	0,14	0,16	-137.628
2013	47.060	5.520	—	—	—	—	-0,43	—

Fuente:

(1) Población de derecho: INE, Padrón Municipal. Datos provisionales para 2013.

(2) Extranjeros empadronados: INE, Padrón Municipal de Habitantes (datos a partir de 1996).

(3) Indicador Coyuntural de Fecundidad: INE, Movimiento Natural de la Población. Dato para 2012; julio 2011-junio 2012. Datos provisionales para 2013.

(4) Esperanza de vida al nacer: Eurostat. Dato para 2012; julio 2011-junio 2012.

(5) Saldo vegetativo: (Nacimientos - Defunciones): INE, Movimiento natural de la población. Dato para 2012; elaboración propia a partir de los datos avanzados del primer semestre del año.

(6) Aumento interanual de población empadronada por 100 habitantes. Datos disponibles desde 1998.

(7) INE, Flujos migratorios estimados. El dato para el año 2012 comprende de enero a septiembre.

El descenso de la llegada de extranjeros hacia España ha dejado de compensar un saldo vegetativo natural que, en 2012, seguía un descenso paralelo al de la tasa de fertilidad de las mujeres, con lo que el crecimiento demográfico total se encontraba muy cercano al estancamiento.

En 2012, la población extranjera empadronada se redujo casi en un 4 por 100. La contención de la inmigración en perspectiva dinámica no implica, sin embargo, que haya que dejar de prestar atención a los retos que, como en todas las sociedades desarrolladas, plantea la gestión de la diversidad, la igualdad de oportunidades y la integración social de los extranjeros que, no en vano, seguían representando a comienzos de 2013 el 11,7 por 100 de la población total, con un importante peso en los grupos más jóvenes de edad: el 17,2 por 100 de la población entre 16 y 44 años y el 11,4 por 100 de los menores de 16 años. El 57 por 100 de los residentes extranjeros en España son no comunitarios. Por país de nacionalidad, destacan los originarios de Rumanía (15,7 por 100 del total de extranjeros); Marruecos (14,3 por 100), Reino Unido (6,9 por 100), Ecuador (4,8 por 100) y Colombia (4 por 100). Estas dos últimas nacionalidades son las que más han acusado el descenso de su población en el último año⁵.

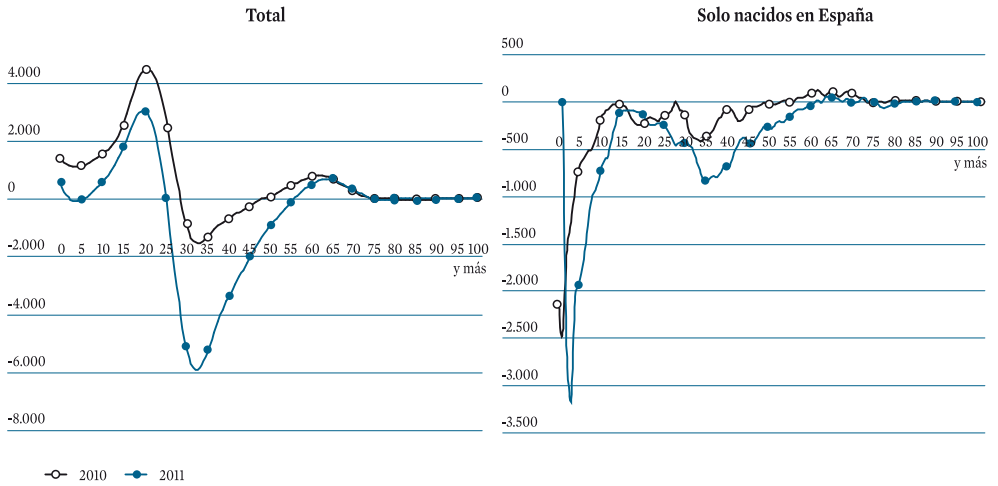
El envejecimiento está adquiriendo nuevos perfiles, cobrando importancia el proceso ya en marcha de disminución y envejecimiento de la población trabajadora o en edad de trabajar. Tanto las estimaciones del comportamiento de los principales indicadores demográficos como aquellos indicadores basados en registros, como censos y padrones, coinciden en apuntar a un descenso en los últimos años de la población en edad de trabajar, si bien resulta aún difícil conocer con exactitud la magnitud que el cambio de signo en los flujos migratorios ha adquirido en nuestro país⁶.

El saldo migratorio neto en España comenzó a ser negativo a partir de enero de 2011, es decir, desde dicho mes salen más personas de las que entran al país, según las estimaciones de flujos migratorios realizadas por el INE. De esta manera, junto con Irlanda y Polonia, España es uno de los tres países de la Unión Europea en que el potencial de crecimiento de la población reside en estos momentos exclusivamente en el crecimiento natural (es decir, a los nacimientos menos las defunciones), habiendo perdido la contribución de la inmigración⁷.

¿Otra vez país de emigración?

5. INE, Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2013.
6. En ello inciden, además de la diversidad metodológica (encuestas, registros —no obligatorios— como el censo electoral o el padrón de residentes en el extranjero o estimaciones de población) las dificultades que frecuentemente presenta la distinción técnica entre los españoles de origen, los extranjeros nacionalizados tras residir en España o a partir de 2008, al amparo de la Ley 52/2007 de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.
7. Comisión Europea, *EU Employment and social situation. Quarterly Review 2013. Special supplement on demographic trends*, 2013.

GRÁFICO III-1. SALDO MIGRATORIO NETO POR EDADES
(Número de movimientos)



Fuente: INE, Flujos migratorios estimados.

Según los flujos migratorios estimados por el INE, 50.090 personas en total habrían salido de España en 2011 (descontando las entradas de inmigrantes, es decir, en términos netos), de las que 34.024 eran españolas. La emigración neta total (de españoles o extranjeros) es negativa entre los 26 y los 56 años, con magnitudes especialmente importantes alrededor de los 30 años. A partir de los 56 habría una leve inmigración neta. En las edades intermedias, las cifras mostrarían una mayor magnitud del descenso de la población: la población estimada entre 20 y 54 años habría menguado en algo más de 500.000 personas entre 2010 y 2012, mientras que la población activa en esa franja de edad lo habría hecho en 307.100 efectivos en dicho periodo, si bien solo una parte de dicho descenso se debe a la emigración exterior⁸. Por su parte, la pérdida en términos netos de unas 300.000 personas de población joven (25-39 años) en el año 2011, sería debida en aproximadamente en un 20 por 100 a la emigración: unas 60.000 personas en esa franja de edad, en términos netos, salieron de España a lo largo de 2011. El resto respondería principalmente al efecto de la disminución del crecimiento natural, con el menor tamaño de las cohortes de jóvenes que inician su fase vital potencialmente activa.

8. A su vez, una parte más pequeña se corresponde con los emigrantes españoles, aquellos que pueden hacer uso del censo de españoles residentes en el extranjero (CERA), que ha aumentado en 182.814 personas entre 2010 y 2012, lo que en todo caso excede todas las estimaciones de emigración porque en gran medida recoge a personas de origen español nacionalizadas, y el padrón de españoles en el extranjero (PERE), que lo ha hecho más modestamente pero en una cifra aún así no desdeñable (casi 20.000 personas nacidas en España) y que estaría afectado, en todo caso, por un retraso en el registro de las propias personas emigradas. Todos estos cambios afectan con relativo retraso a un padrón municipal que continuó mostrando cierto aumento a 1 de enero de 2012.

Lamentablemente, la información disponible no permite hablar de otro tipo de características de las personas que emprenden otra vida fuera de España, puesto que los principales esfuerzos estadísticos en los últimos años se habían dirigido a conocer mejor los perfiles de la inmigración, una carencia que debería subsanarse puesto que el elevado volumen de desempleo apunta a la probable continuación de la tendencia a la emigración de españoles hacia el extranjero en los próximos años, así como a la necesidad de reactivar las políticas vinculadas a la atención a este fenómeno.

Junto a los cambios sociodemográficos, el crecimiento de la desigualdad emerge como una de las tendencias sociales asociadas al alargamiento de la crisis. En el con-

*Crisis, desigualdad
y políticas sociales*

texto internacional, el aumento de la desigualdad es también una tendencia observable en las principales economías desarrolladas, que ha sido analizada por la OCDE en una serie de recientes informes⁹, en los que se alerta de

los riesgos que entraña dicha tendencia para una recuperación económica sostenible en el tiempo. Las políticas sociales, fiscales y regulatorias juegan un papel determinante en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, que la OCDE estima en aproximadamente una cuarta parte en el conjunto de los países de la zona. Centrándose en España, también el CES ha abordado recientemente esta cuestión en un informe de iniciativa propia¹⁰, poniendo de relieve cómo el gasto social y el sistema impositivo constituyen las dimensiones de la acción pública con mayor potencia redistributiva que, además, mantienen una estrecha relación de interdependencia.

El Informe 3/2013 del CES señala cómo dentro del conjunto del gasto social, las pensiones y las prestaciones por desempleo, cuya evolución es objeto de análisis en sendos apartados de este capítulo, representan las transferencias de carácter económico más importantes, con un notable impacto redistributivo, especialmente en el caso de las pensiones. En cuanto a los servicios y prestaciones sociales no monetarias o en especie (como la sanidad, la educación y los servicios sociales, estudios de la OCDE confirman la importancia que revestían estos servicios en la renta disponible de las familias en 2007, el año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis, especialmente en las economías domésticas más modestas, así como su importante papel en la atenuación de la desigualdad de ingresos (cuadro III-2).

En este sentido, el mismo informe apunta cómo tras el comienzo de la crisis y las reformas adoptadas en estos ámbitos para combatirla, parece evidente la necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a estas dimensiones del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de pilares fundamentales de la cohesión social. En el contexto de aumento de los riesgos sociales que se abordan en cada uno

9. OCDE, *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, 2011.

10. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

CUADRO III-2. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS MONETARIOS AL TOMAR EN CONSIDERACIÓN DISTINTOS SERVICIOS PÚBLICOS, OCDE 2007

(En porcentaje sobre la desigualdad de ingresos medida a través de cada indicador)

	Dinamarca	Alemania	Italia	Portugal	España	R. Unido	OCDE 27
Gini							
Ingresos monetarios	0,250	0,300	0,320	0,370	0,310	0,330	0,298
Educación	-5,7	-5,1	-7,8	-8,0	-6,4	-7,0	-7,0
Sanidad	-10,0	-10,4	-9,2	-13,6	-11,6	-12,5	-11,0
Vivienda social	0,0	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-4,6	-0,8
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,1	-1,2	-1,5	-0,9	-1,4	-0,7	-1,2
Atención a la tercera edad	-5,0	0,1	0,0	—	-0,8	-1,6	-1,8
S80/S20							
Ingresos monetarios	3,68	4,88	5,53	6,61	5,33	5,59	4,95
Educación	-7,5	-8,7	-14,2	-13,6	-11,7	-11,2	-10,6
Sanidad	-14,5	-18,7	-19,4	-26,5	-22,7	-22,8	-18,4
Vivienda social	—	-0,7	-1,0	-1,3	-1,0	-8,9	-1,6
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-1,3	-2,0	-3,2	-1,7	-3,1	-1,3	-2,3
Atención a la tercera edad	-5,8	-0,7	-0,4	—	-2,2	-3,6	-2,4
P90/P10							
Ingresos monetarios	2,88	3,80	4,32	5,29	4,38	4,38	3,94
Educación	-2,2	-6,6	-10,5	-11,4	-7,8	-9,4	-8,2
Sanidad	-14,1	-16,0	-18,3	-22,3	-21,3	-20,7	-17,0
Vivienda social	0,0	-0,6	-1,1	-1,6	-0,7	-8,8	-1,7
Educación preescolar y apoyo al cuidado de niños	-0,6	-1,4	-2,0	-2,5	-1,1	-1,1	-1,8
Atención a la tercera edad	-6,8	-0,6	—	—	-3,1	-3,7	-2,6

Notas: Coeficiente de Gini es el indicador de desigualdad más utilizado, una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso.

Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 de la población con rentas superiores con la del 20 por 100 con menores rentas. Ratio 90/10: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 10 por 100 más rico de la población con la de 10 por 100 con menores ingresos.

Fuente: OCDE, *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, 2011.

de los apartados de este capítulo, paralelo a la profunda caída de la recaudación a través de todos sus dispositivos, salta a la vista la dificultad de conciliar el cumplimiento del cometido redistributivo de los poderes públicos con la satisfacción del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Con el fin primordial de contribuir a dicho objetivo, en 2012 las principales estructuras del bienestar y la protección social siguieron siendo objeto de numerosas y sucesivas modificaciones en su alcance y requisitos de acceso, a las que se refieren los distintos apartados de este capítulo. La urgencia en la adopción de las medidas ha imperado, relegando en muchos casos la reflexión en los foros y cauces de diálogo asentados desde hace muchos

Un año de continuas reformas y ajustes presupuestarios

CUADRO III-3. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES

(En porcentaje del PIB)

Administraciones públicas	2003	2007	2011	2016
Servicios públicos generales	5,2	4,6	5,7	6,1
Defensa	1,1	1,0	1,1	0,8
Orden público y seguridad	1,8	1,9	2,2	1,7
Asuntos económicos	4,4	5,1	5,3	3,3
Protección del medio ambiente	0,9	0,9	0,9	0,6
Vivienda y servicios comunitarios	1,1	0,9	0,6	0,4
Salud	5,2	5,7	6,3	5,4
Actividades recreativas, cultura y religión	1,4	1,6	1,5	1,0
Educación	4,3	4,4	4,7	4,0
Protección social	13,0	13,1	16,9	16,6
Gasto total	38,4	39,2	45,2	39,7

ProMemoria: la función servicios públicos generales incluye el pago por intereses, que pasaría de suponer algo menos del 2,5 por 100 del PIB de 2011 al 3,6 por 100 en 2016.

Fuente: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas. Previsión 2016: Gobierno de España. Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2013-2016. Aprobado en Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013.

años, la evaluación *ex ante* de los cambios en políticas sociales y la ponderación de sus efectos a largo plazo desde la perspectiva de la finalidad intrínseca de cada una de las políticas. El impacto de las principales reformas adoptadas en 2012, con una fuerte orientación a la racionalización y reducción del gasto, se hará visible a lo largo de los próximos años, tal y como contempla la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016 (cuadro III-3).

Buena parte de las políticas sociales que aquí se analizan recaen en el ámbito de la gestión de las comunidades autónomas, siendo este un componente clave del carácter redistributivo del sistema español de ingresos y gastos públicos desde la perspectiva territorial, atenuando el impacto de las desigualdades regionales sobre la renta que finalmente perciben los hogares¹¹. En 2012, las comunidades autónomas han protagonizado el grueso del esfuerzo fiscal realizado por las Administraciones públicas habiendo adoptado sus propias medidas de ajuste, contempladas en sus respectivos Planes económico-financieros de reequilibrio. Las comunidades han restringido sus presupuestos en ámbitos tan sensibles como la educación, la sanidad o los servicios sociales, lo que se ha traducido en reducciones de gasto con respecto a 2011 en parcelas como la de personal (-6,6 por 100); consumos intermedios (-5,5 por 100) y transferencias sociales en especie suministradas a través del mercado (-3,5 por 100), trasladándose todo ello a un descenso del consumo final de estas Administraciones del 5,7 por 100 en 2012¹². Los presupuestos generales de las comunidades autónomas para 2013 reflejan asimismo una continuidad del esfuerzo de reducción del déficit, que

11. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

12. Según la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2013-2016, abril de 2013.

CUADRO III-4. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES Y EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA, 2013/2012
(Miles de euros)

	Sanidad		Educación		Seguridad, protección y acción social		Deuda pública		Resto de funciones o políticas	
	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)	Presupuesto 2013	Tasa var. 2013/2012 (%)
Comunidad autónoma										
Andalucía	8.384.671,0	-10,8	6.573.354,3	-8,6	2.862.526,1	-17,3	3.581.617,9	60,7	5.298.627,4	-7,6
Aragón	1.605.287,4	-12,9	886.388,0	-10,2	395.306,4	-19,7	756.229,1	81,3	1.022.979,7	-10,5
Asturias	1.476.136,4	-4,3	717.524,5	-8,7	443.272,9	-16,0	382.301,3	79,7	755.979,4	-40,0
Baleares	1.150.115,2	-4,6	725.482,2	-2,4	174.042,7	-1,0	793.249,1	2,7	731.358,6	-5,9
Canarias	2.563.613,0	-1,1	1.471.297,8	-8,5	255.516,0	-6,2	564.250,0	-15,1	1.755.976,1	-15,1
Cantabria	773.156,2	2,6	477.665,0	-7,0	212.016,4	-3,6	281.317,5	16,9	548.369,1	-22,9
Castilla y León	3.223.815,7	-5,3	1.765.245,0	-7,5	652.570,3	-1,7	854.364,0	39,9	1.934.816,2	-7,0
Castilla-La Mancha	2.376.581,3	-6,3	1.448.602,1	-7,3	788.993,8	-10,1	951.441,4	-28,3	1.067.047,1	-11,4
Extremadura	1.284.772,0	-13,2	956.217,3	-2,7	88.572,4	-10,6	303.963,6	28,9	1.584.191,6	0,8
Galicia	3.417.775,1	-3,2	2.066.834,8	-6,5	767.641,7	-19,3	1.110.857,2	33,7	2.062.380,5	-9,7
Madrid	7.111.512,4	-0,9	4.141.546,8	-12,5	1.543.581,3	-7,3	2.909.663,2	51,7	3.487.353,6	-46,8
Murcia	1.523.280,5	-12,8	1.210.978,4	-9,0	344.177,0	-26,0	826.534,0	32,5	571.295,9	-14,6
Navarra	855.106,4	-6,1	559.989,6	-6,5	222.051,1	-10,3	293.319,8	66,7	1.906.574,9	0,1
País Vasco	3.257.273,4	-4,2	2.353.629,4	-8,5	720.590,1	-23,6	442.065,7	5,4	2.529.837,3	-18,3
La Rioja	393.038,2	-5,9	229.835,6	-1,6	142.248,7	-17,3	127.976,5	33,9	323.727,5	-3,9
Comunidad Valenciana	4.952.342,8	-9,6	3.878.856,2	-7,7	908.095,1	-14,2	1.292.009,9	71,4	1.645.142,3	-24,5
Total CC.AA. sin Cataluña	44.348.476,9	-6,5	29.463.447,0	-8,4	10.521.201,9	-14,4	15.471.160,1	34,2	27.225.657,2	-18,9

Fuente: Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales de las comunidades autónomas. Año 2013.

recae sobre todo en la disminución de las principales funciones del gasto autonómico: sanidad, educación y servicios sociales. Estas tres partidas representan aproximadamente el 70 por 100 de los presupuestos autonómicos y al 90 por 100 del gasto social total (cuadro III-4).

Entre las reformas todavía proyectadas que según las previsiones del Gobierno seguirán contribuyendo a los mismos objetivos, figura la reforma de las Administraciones públicas, así como la de la Administración local. Esta última resulta especialmente relevante desde el punto de vista de las políticas sociales, parte de las cuales se desarrolla en este nivel de mayor proximidad. Del modo en que se concrete la reforma de las Administraciones locales, que se está gestando bajo el lema “una Administración, una competencia”, dependerá la continuidad y las características de las funciones que desempeñan numerosos municipios en el ámbito de la gestión de los servicios educativos, sociales (atención domiciliaria, servicios para la tercera edad, inclusión social, violencia de género, integración social de los inmigrantes, etc.) y medioambientales.

La gravedad de la situación social en 2012, las tendencias en los distintos ámbitos y las perspectivas de futuro quedan reflejadas en el análisis de las diferentes vertientes del bienestar y la protección social que se abordan en este capítulo.

1. La educación en la sociedad del conocimiento

La capacidad que durante décadas la educación en España ha tenido de contribuir a la igualdad de oportunidades y a la mejora social intergeneracional, se puede ver menoscabada por la persistencia de una acusada dualidad en el nivel educativo de los jóvenes. A ello se añaden las repercusiones de la recesión económica en el sistema educativo, que se traducen en importantes restricciones presupuestarias en este ámbito y en mayores dificultades económicas de las familias.

Esta desfavorable coyuntura, que contrasta con el carácter neurálgico de la educación a la hora de impulsar el crecimiento económico y la competitividad de un país, ha derivado en que la situación del sistema educativo haya ocupado un lugar central tanto en el debate público, como en la movilización social.

1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ANTE LAS PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Este año, en consonancia con el objetivo de la Comisión Europea de invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos, se presta atención a diversos indicadores que describen la situación y las tendencias en términos de competencias. Además, se detalla la situación de España respecto a los objetivos y niveles de referencia establecidos en el Marco Estratégico de Educación y Formación 2020.

España se encuentra aún lejos de estos objetivos (cuadro III-5). Los esfuerzos han de ir dirigidos, de forma prioritaria a reducir la alta tasa de abandono escolar temprano (26,5 por 100), incrementar el número de jóvenes que completan estudios

CUADRO III-5. NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO Y DE COMPETENCIAS. ESPAÑA Y UE-27
(En porcentaje)

Niveles de referencia y de competencias		España	Media UE	Nivel de referencia UE
		2011	2011	2020
1. Abandono escolar temprano (18-24)		26,5	13,5	10
2. Nivel universitario obtenido		40,6	34,6	40
3. Educación infantil (4 - años del comienzo de obligatoria) (2010) (4 - edad antes del comienzo de la obligatoria)		99,4	92,3	95
4. Tasa de empleo de licenciados (20-34 años) habiendo abandonado la educación/formación no más de 3 años antes del año de referencia		66,4	77,2	82
5. Participación de adultos en el aprendizaje a lo largo de la vida (edades 25-64)		10,8	8,9	15
6. Capacidades básicas (2009) Calificaciones bajas (1 o menos en PISA)	Lectura	19,6	19,6	15
	Matemáticas	23,7	22,2	15
	Ciencia	18,2	17,7	15
7. Capacidades TIC	% de alumnos de 4º que usan ordenador en la escuela	—	—	
	% de individuos de 16-74 años con capacidades informáticas altas	32,0	27,0	
8. Iniciativa empresarial	% de población de 18-64 que cree tener las capacidades y el conocimiento requeridos para iniciar un negocio	51,0	43,0	
9. Idiomas	Número medio de idiomas extranjeros aprendidos por alumnos en el ISCED 2	1,4	1,5	
	% de alumnos que llegan al nivel B1 o más en el primer idioma extranjero al final de la ESO	26,7	43,5	
10a. Licenciados por campo. Licenciados (ISCED 5-6) en un campo específico como % de todos los campos	Educación y formación	14,5	9,6	
	Humanidades y arte	8,7	11,5	
	Ciencias sociales, empresariales y derecho	26,8	35,7	
	Administración empresarial	16,5	20,2	
	Matemáticas, ciencias y tecnología	24,9	21,9	
	Agricultura y veterinaria	1,7	1,6	
	Salud y bienestar	15,4	15,1	
Servicios	8,0	4,2		
10b. Número de licenciados en matemáticas, ciencias o tecnología por 1.000 personas jóvenes (20-29 años)		13,9	14,4	
11. Demanda de cualificaciones en el mercado laboral futuro (cambio en el empleo proyectado 2010-2020)	Cualificación alta	26,2	19,7	
	Cualificación media	32,2	4,8	
	Cualificación baja	-32,2	-20	
12. Inversión en educación y formación	Gasto público en educación, % del PIB (2009)	5,01	5,41	

* Datos correspondientes a la media de UE-25. Normalmente se detallan el valor promedio de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencia, donde la proporción de alumnado con calificaciones bajas alcanza respectivamente el 19 por 100, el 22 por 100 y el 20 por 100. Fuente: Commission Staff Working Document. *Rethinking Education: Country Analysis*.

España, lejos de los niveles de referencia europeos

postobligatorios (61,7 por 100), reducir la proporción de escolares españoles que tienen unos rendimientos bajos en las áreas instrumentales básicas, y ampliar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. Pero también mejorar la tasa de empleo de los licenciados, aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas, y conseguir una distribución de los graduados universitarios por campo de estudio más similar a la de los países de nuestro entorno.

Con relación a las competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la población española está por encima de la media de la Unión Europea. Respecto a la iniciativa empresarial, la proporción de la población que considera que tiene las capacidades y conocimientos necesarios para empezar un negocio es de las más altas de Europa. Finalmente, hay que señalar que las previsiones para 2020 muestran un mayor crecimiento de los empleos que requieren una cualificación media y alta en nuestro país que en la media de la Unión Europea, lo que dada nuestra pirámide educativa significa que los esfuerzos han de ir dirigidos a aumentar significativamente la población con estudios medios.

La principal estrategia en el ámbito europeo este año ha sido extender y acelerar las reformas para que el crecimiento y el empleo puedan apoyarse en aptitudes de alta calidad, con especial atención a la lucha contra el desempleo juvenil. Para ello, la Comisión Europea pone el acento en la oferta de aptitudes idóneas para el empleo, estimular un aprendizaje abierto y flexible, y fomentar un esfuerzo colaborativo (cuadro III-6).

Extender y acelerar las reformas para que el empleo pueda apoyarse en aptitudes de alta calidad

1.2. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Mejorar la calidad de la educación, tanto universitaria como no universitaria, en el sentido de consolidar los logros alcanzados, superar los déficit existentes y afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, son las premisas sobre las cuales el sistema educativo español en todos los niveles debería avanzar.

Con la finalidad de mejorar algunos de los principales problemas detectados en el sistema educativo no universitario, durante este año se estuvo discutiendo el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE), con el objeto de obtener el compromiso de toda la comunidad educativa y de los grupos políticos, que nuevamente parece difícil. Durante 2012, las medidas adoptadas con carácter general en materia de personal de las Administraciones públicas han afectado al personal docente en el sector educativo, que ha reducido su volumen en un 3,6 por 100. Además, en el mes de abril se adoptaron importantes medidas de racionalización del gasto público, específicas del ámbito educativo, cuya plena implementación y efectos en la

CUADRO III-6. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA QUE LA EDUCACIÓN SEA UN ACTIVO ESENCIAL PARA EL CRECIMIENTO

Generar aptitudes para el siglo XXI

Aptitudes transversales y básicas	Desarrollo de aptitudes transversales (pensamiento crítico, iniciativa, solución de problemas y trabajo colaborativo), y especialmente, las relacionadas con el emprendimiento, aptitudes científicas, y el aprendizaje de idiomas. El primer paso será que todos obtengan las aptitudes fundamentales o básicas.
Aptitudes profesionales	Desarrollar sistemas de EFP de la más alta categoría mundial, que puedan contribuir a reducir el déficit de aptitudes, con una cooperación europea más intensa.

Estimular un aprendizaje abierto y flexible

Mejorar los resultados del aprendizaje, su evaluación y su reconocimiento	Los logros deben medirse atendiendo a los resultados del aprendizaje, aprovechando mejor las potencialidades de la evaluación. Las calificaciones deben abrir tantas puertas como sea posible, y el reconocimiento académico puede marcar la pauta.
Aprovechar el potencial de las TIC y los recursos educativos abiertos para el aprendizaje (REA)	Dar mejor uso a las TIC en la enseñanza y el aprendizaje, para aprovechar con libertad los conocimientos disponibles.
Apoyo a los profesores europeos	Los profesores hacen frente a una demanda en rápida transformación que exige nuevas competencias a los profesores, los formadores del profesorado y el personal directivo. Hay que establecer una acción decidida para apoyar nuevos enfoques de la enseñanza y el aprendizaje.

Fomentar un esfuerzo colaborativo

Financiación de la educación	La inversión en educación y formación es esencial para promover la productividad y el crecimiento económico, ha de ser una preocupación de todos, y debe buscar la máxima eficiencia en todos los niveles de la educación, con costes compartidos en la EFP y la enseñanza superior, como opción para lograrlo.
Asociaciones	Las asociaciones pueden ofrecer una plataforma para definir las aptitudes «adecuadas» si cuentan con un respaldo activo.

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

RECUADRO III-1. MEDIDAS URGENTES DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Enseñanzas no universitarias

1. El aumento, con carácter temporal, en un 20 por 100 del número máximo de alumnos por clase previsto en la LOE (25 en primaria y 30 en secundaria).
2. El aumento de las horas lectivas del personal docente, estableciendo un mínimo de 25 horas lectivas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas.
3. El aplazamiento de la implantación de los ciclos formativos de 2.000 horas previstos en la LOE para grado medio y grado superior.
4. Modificación del criterio de nombramiento de sustitutos determinando que las bajas inferiores a 10 días lectivos deberán ser atendidas por los recursos del propio centro.
5. La eliminación de la obligatoriedad de ofertar, al menos, dos modalidades de bachillerato en los términos previstos en la LOE.

Enseñanzas universitarias

1. Obligatoriedad de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las universidades.
2. Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las universidades.

Fuente: Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que las comunidades autónomas podrán aplicar en función de su situación financiera.

enseñanza serán visibles a partir del curso 2013-2014 (recuadro III-1). En el ámbito universitario, a la necesaria mejora de la calidad de la docencia, la investigación, la transferencia de conocimiento y la conexión con las empresas, este año se unen la desfavorable situación económica de las universidades, cuya financiación se ha reducido más de un 10 por 100 entre 2008 y 2012, junto a la subida de las tasas universitarias (16,7 por 100). Esta realidad, que ha generado una mayor conflictividad laboral en el sector¹³, ha estado también muy presente en el debate público y social¹⁴.

1.2.1. Algunos efectos de la crisis sobre el alumnado no universitario

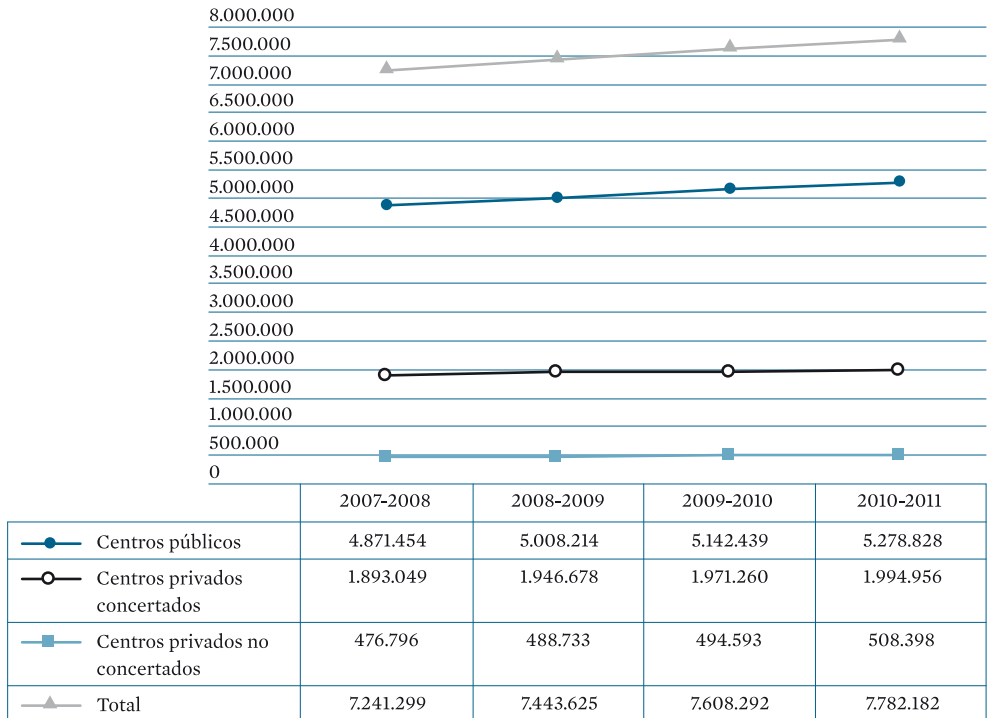
Algunos de los efectos que la crisis está teniendo sobre el alumnado son, en primer lugar, su aumento, debido sobre todo al incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional; un claro desplazamiento del alumnado a la educación pública, y la estabilización del alumnado extranjero.

13. Véase capítulo II de esta Memoria.

14. La educación aparece como uno de los problemas existentes en España en los diferentes barómetros del CIS de 2012, al igual que como uno de los principales motivos de las manifestaciones registradas en el último año, según los datos del Ministerio del Interior.

GRÁFICO III-2. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN, 2007-2011

(Total alumnado)



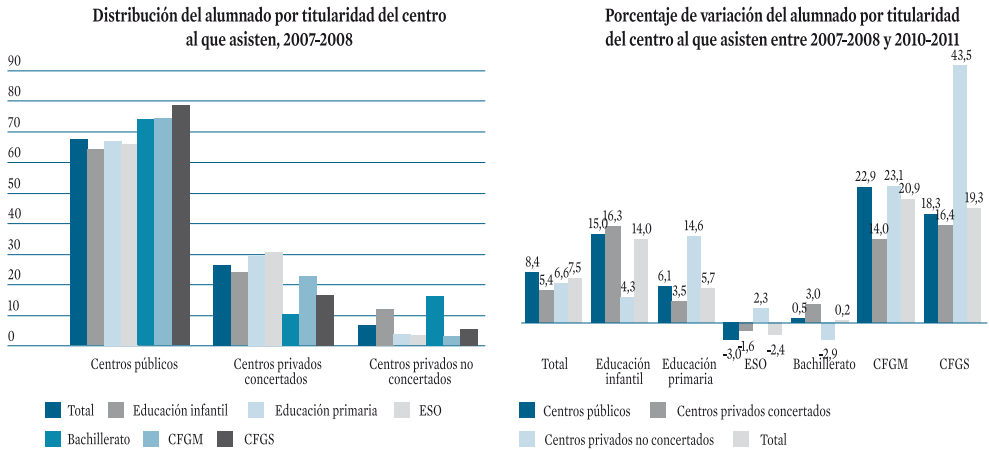
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2010-2011. Resultados detallados*.

El curso escolar 2012-2013 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.050.654), lo que significa 136.411 alumnos más (1,7 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (1,9 por 100), se debe al incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (4,2 por 100) e infantil (2,1 por 100).

Posiblemente por efecto de la crisis, desde el inicio de la misma está aumentando la proporción de alumnado matriculado en centros públicos, que pasa del 67,3 por 100 en el año 2007-2008 al 68,2 por 100 en 2011-12. Esto significa medio millón de alumnos más, mientras que el incremento del total del alumnado fue para el mismo periodo de aproximadamente 672 mil alumnos. Para el periodo 2007-08 al 2010-11 (gráfico III-2) para el que existen datos comparados por titularidad de los centros, el total del alumnado que asiste a centros públicos ha crecido más (8,4 por 100) que el censo escolar (7,5 por 100), mientras que el crecimiento del alumnado que asiste a centros concertados y privados ha crecido menos (5,4 y 6,6 por 100 respectivamente).

El aumento de alumnado matriculado en centros públicos no es homogéneo por nivel educativo. En educación infantil, bachillerato y ciclos formativos de grado medio

GRÁFICO III-3. DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN ENTRE EL CURSO 2007-2008 Y 2010-2011



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2010-2011. Resultados detallados.*

(CFGM), es donde se ha concentrado el aumento desde 2007 de la proporción de alumnado que asiste a este tipo de centros. Además, hay que señalar que aunque el alumnado de ESO disminuye, lo hace aún más el que acude a centros públicos, y que el que asiste a ciclos formativos de grado superior (CFGS) de tipo público crece menos que el total del alumnado en esta etapa. Tampoco el incremento total del alumnado que asiste a centros concertados y privados se distribuye por igual según el nivel educativo. En los centros concertados el alumnado ha crecido comparativamente más que el censo escolar en los niveles de infantil, ESO y bachillerato. Por su parte, el alumnado que asiste a centros privados no concertados ha tenido aumentos significativos en primaria, ESO y ambos ciclos de formación profesional, donde su presencia al inicio de la crisis era pequeña (gráfico III-3).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero se ha estabilizado a raíz de la crisis, alcanzando en el curso 2011/2012 los 781.446 alumnos¹⁵. Su presencia sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (9,7 por 100 en primaria y 12 por 100 en ESO), que en la educación infantil (7,7 por 100) y en educación postobligatoria (6,8 por 100 en el bachillerato y 7,8 por 100 en formación profesional). Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 36,3 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 28,7 por 100 en ESO, y el 19,6 por 100 en educación infantil, mientras su presencia en el resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6,4 por 100.

15. Ministerio de Educación, *Evolución y situación actual de la presencia del alumnado extranjero en el sistema educativo español (2000-2012).*

La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos, aunque las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO¹⁶, mientras que en las enseñanzas de formación profesional y programas de cualificación profesional (PCPI) era más tendente al equilibrio. Finalmente, en el curso 2010-2011, un 81,7 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha).

1.2.2. Los recursos destinados a la educación y formación

El impacto de la crisis en los presupuestos educativos en la Unión Europea¹⁷ se traduce en que la inversión en educación se redujo en 8 de los 25 Estados miembros entre 2010-2012, alcanzando dicho descenso más del 5 por 100 en Grecia, Hungría, Italia, Lituania y Portugal, mientras que en Estonia, Polonia, España y Reino Unido (Escocia) se han producido reducciones de entre el 1 y el 5 por 100.

A partir del año 2009, los presupuestos en educación en España iniciaron una evolución descendente (gráfico III-4). La liquidación total del gasto en educación en 2012¹⁸ lo sitúa en 50.448,6 millones de euros, lo que supone un descenso del 2,2 por 100 con relación al año 2011, y del 4 por 100 respecto a 2009.

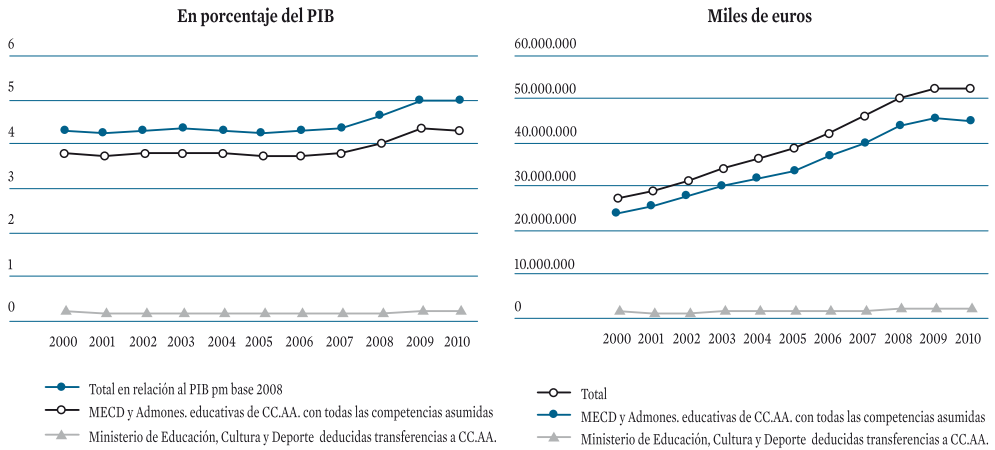
Según los últimos datos comparados disponibles sobre la situación en la Unión Europea (2010), el gasto público educativo español (4,97 por 100) en proporción al PIB era superior al de algunos países europeos (Bulgaria, República Checa, Rumanía, Hungría, Italia y Eslovaquia) e inferior al de países como Bélgica (6,57 por 100), Finlandia (6,84 por 100) o Suecia (6,98 por 100). En cuanto al gasto total anual (público y privado) por alumno era superior en España al de Italia o Portugal, e inferior al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia o Austria. Además, la evolución respecto al año anterior fue positiva en estos dos últimos países y otros seis más, mientras que en España fue negativa (1,2 por 100), aunque fue el tercer país con un retroceso menor. Solo en el nivel de educación superior la evolución fue positiva (0,5 por 100), mientras que el descenso fue más acusado en educación secundaria (2,8 por 100), que en primaria (0,1) (gráfico III-5).

Respecto al gasto anual por estudiante en instituciones públicas en todos los niveles educativos en 2010, España (7.861,4 euros), se situaba en la séptima posición entre

Impacto de la crisis en la reducción de los presupuestos educativos en Europa y España

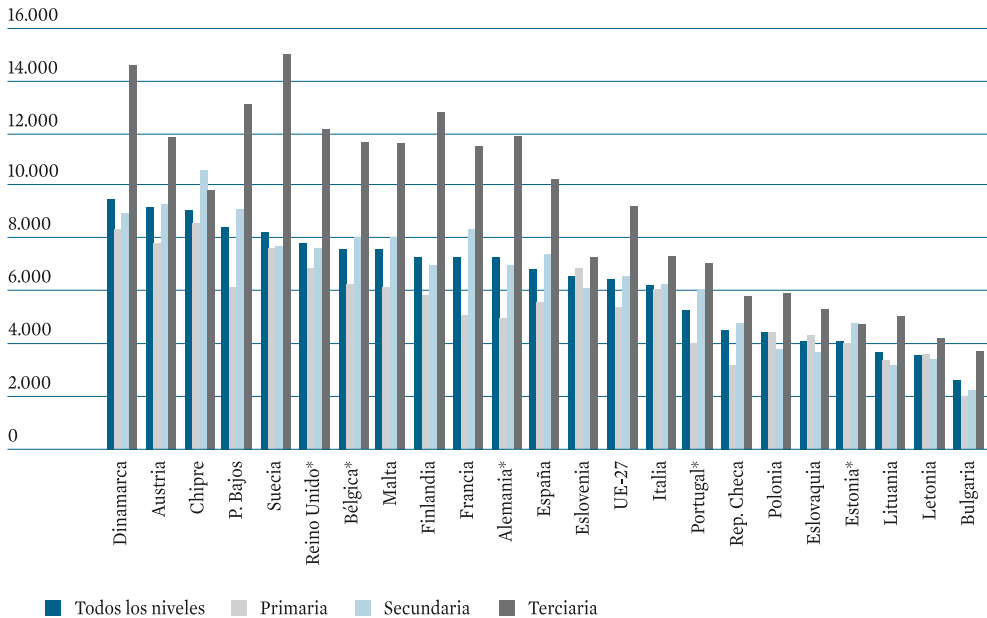
16. En estos niveles, la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era en el curso 2011-2012 de 9,6 por 100; 12,1 por 100 y 14,4 por 100, mientras que su participación en la educación privada era respectivamente de 4,1 por 100; 4,8 por 100 y 7,5 por 100.
17. European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report.
18. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*. Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades, excluidos capítulos financieros.

GRÁFICO III-4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2000-2010*



* Excluidos capítulos financieros.
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística del Gasto Público en Educación. Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2010.*

GRÁFICO III-5. GASTO ANUAL POR ALUMNO (EN EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO) EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2010
(Paridad de poder adquisitivo en euros)



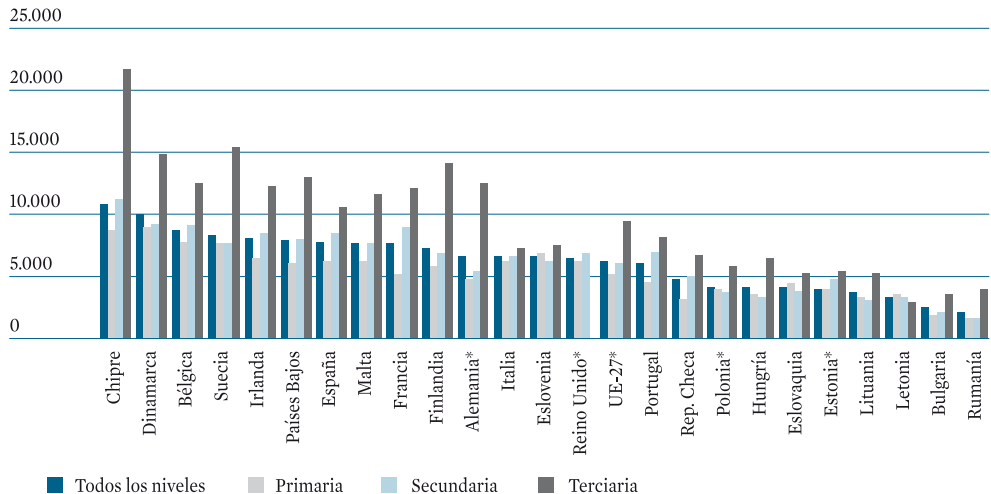
* Datos correspondientes a 2009.
Fuente: Eurostat. Datos extraídos el 6 de mayo de 2013.

los 24 países considerados, 1.522 euros por encima de la media de la UE-27 (6.339,2 euros). En educación primaria en España el gasto por alumno ascendía a 6.401,3 euros, lo que la situaba en la séptima posición, y nuevamente por encima de la media de la UE-27 (5.358,7 euros). En educación secundaria, el gasto por alumno en España era de 8.515,9 euros, bastante por encima de la media de la UE-27 (6.197,9 euros) y en la quinta posición de los países considerados. Finalmente, en educación terciaria en España ascendía a 10.681 euros, lo que la sitúa 1.258 euros por encima de la media europea, aunque en una posición intermedia (décima) entre los países de la Unión Europea considerados (gráfico III-6).

Por otro lado, la desagregación por niveles del gasto público en educación en 2010¹⁹ muestra que las principales partidas de gasto vienen dadas por educación infantil y primaria (33,7 por 100), seguidas de la ESO, bachillerato y formación profesional (28,4 por 100), correspondiendo a la enseñanza universitaria el 20,3 por 100 del gasto.

Desde la Comisión Europea²⁰ se insta a dar prioridad a la inversión pública en el sector de la educación y la formación, aunque el margen de maniobra de cada país sea diferente, e invita a encontrar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles, lo cual podría exigir reformas estructurales en determinados sistemas educativos. Además, con el fin de reforzar la eficiencia, considera conveniente: mejorar la calidad de la oferta y la prevención del fracaso escolar; conceder prioridad a las

GRÁFICO III-6. GASTO ANUAL POR ALUMNO (EN EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO) EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS, 2010
(Paridad de poder adquisitivo en euros)



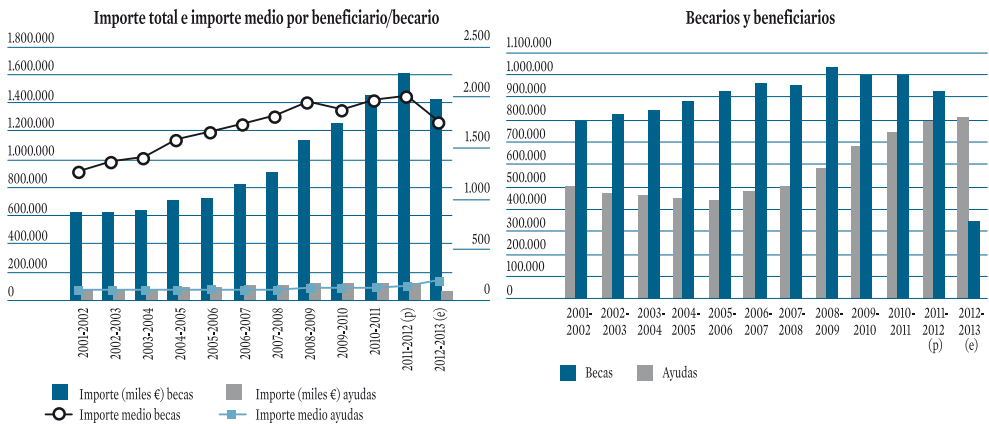
* Datos correspondientes a 2009.

Fuente: Eurostat. Datos extraídos el 6 de mayo de 2013.

19. Ministerio de Educación, *Datos y cifras. Curso escolar 2012-13*.

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

GRÁFICO III-7. BENEFICIARIOS E IMPORTE DE LAS BECAS Y AYUDAS MINISTERIALES, 2001-2012



(p) Cifras provisionales. (e) Cifras estimadas. (1) Incluye ayudas concedidas para la adquisición de libros de texto y material didáctico y las de exención de precios académicos a familias numerosas de tres hijos. A partir del curso 2006-2007 está incluida la aportación del Ministerio a los convenios con CC.AA. para programas de ayudas y de gratuidad de libros.

Fuente: Oficina de Estadística y Subdirección General de Becas, Ayudas y Movilidad de Estudiantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

primeras etapas de la educación, a fin de prevenir el fracaso escolar y sus consecuencias en la vida adulta; y elaborar modelos de reparto de costes entre los diferentes implicados del proceso educativo (Estado, empresas, individuos, fundaciones y alumnos). Por otro lado, se señala que, como la enseñanza profesional y superior, y el aprendizaje de adultos, tienen importantes beneficios tanto públicos como privados, se deberían tener en cuenta el desarrollo de diferentes regímenes de financiación.

En un momento de crisis como el actual, la evolución de las becas y ayudas muestra una ralentización en el número de becarios, y un descenso en el importe medio de las mismas (gráfico III-7), alcanzando en 2010 el 4 por 100 del gasto público en educación. En el curso 2012-2013, un total de 812.411 estudiantes han recibido una beca, volumen similar al del año pasado, mientras que el número de alumnos que han sido beneficiarios de alguna ayuda (344.260), se ha reducido un 63 por 100.

En cuanto al reparto del número de becarios e importe destinado a las mismas en el curso 2010-2011, hay que señalar que, como en años anteriores, más de la mitad de los becarios (52,5 por 100)²¹ son universitarios, a los que les corresponde el 61,4 por 100 del importe total destinado a las becas. En los niveles no universitarios, les corresponde el 41,8 por 100 de las becas y el 34,4 por 100 del importe total, y eso que las becas en este nivel podrían ampliar su papel al servicio de la reducción del abandono escolar temprano.

Las medidas adoptadas desde 2010 para racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones públicas han afectado también al personal docente en la educación

21. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2012-13*.

pública, tanto de los niveles universitarios como no universitarios, traduciéndose en congelaciones de la oferta de empleo, bajadas de las retribuciones percibidas y modificaciones de otras condiciones laborales²². La nueva regulación en materia de personal docente, tanto en educación no universitaria como no universitaria (recuadro III-1) entró en vigor en abril de 2012, es decir, bastante avanzado ya el curso escolar. La pérdida de empleo que se refleja en un descenso de la afiliación a la Seguridad Social en el sector educativo durante 2012 de 28.664 personas, lo que significa una reducción del 3,6 por 100 respecto al año anterior.

Por otro lado, hay que señalar que la reducción o congelación de los salarios y las asignaciones de los profesores que se produce en España durante 2011 y 2012, afecta también a otros países europeos²³, especialmente del este y sur de Europa (Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Portugal, Grecia, Italia e Irlanda).

Reducción del personal docente y cambio de sus condiciones laborales

1.2.3. El abandono escolar temprano: intervenir desde la educación infantil

En España, la escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación obligatoria es prácticamente universal, lo que nos sitúa por encima de la media de la UE-27 y del objetivo europeo para 2020 (95 por 100). También a la edad de tres años, la escolarización en el curso 2010-2011 era casi total (99,1 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (78,8 por 100)²⁴. Además, en prácticamente todas las comunidades autónomas (excepto las comunidades insulares, Cantabria y la Comunidad Valenciana) era superior al 95 por 100.

La escolarización de calidad en educación infantil previene el abandono escolar temprano

Sin embargo, en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años)²⁵, aunque la progresión ha sido importante, no se alcanza el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100) y se detecta una gran disparidad territorial. Las tasas más elevadas son las del País Vasco (53,5 por 100), Madrid (41,7 por 100), Cataluña y Castilla-La Mancha (34 por 100), frente a otras comunidades, como Castilla y León, Navarra, Asturias y La Rioja en las que la escolarización se encuentra entre el 9 y 14 por 100, y sobre todo la escasa escolarización en Extremadura y Canarias (3,3 y 7,6 por 100). Por otro lado, hay que señalar que un 50,5 por 100 de este alumnado asiste a centros públicos en el curso 2010-2011 proporción inferior a la del resto de niveles educativos, aunque esta haya aumentado bastante desde el año 2002-2003 (42 por 100).

22. Sobre el contenido concreto de dichas medidas, véanse en esta Memoria capítulo II, apartado 2.2, así como el apartado 5.2 de este mismo capítulo.

23. European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report.

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

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

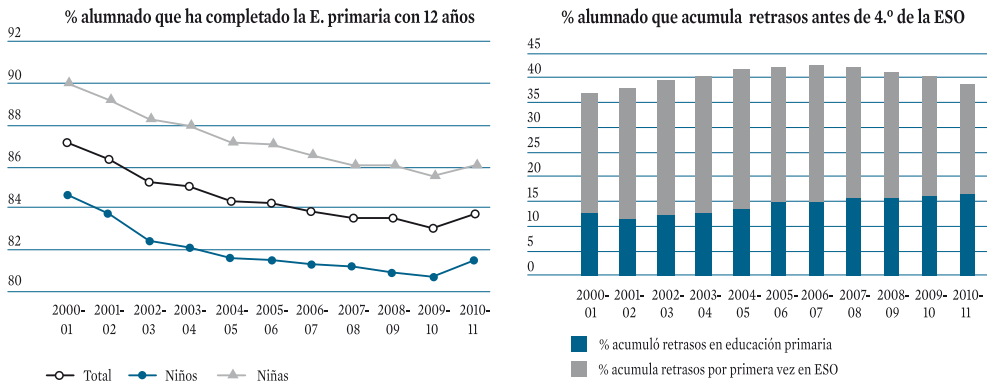
Los malos resultados de la educación primaria marcan los de secundaria

Durante la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO, como las repeticiones de cursos y el bajo rendimiento educativo en las competencias básicas. Así, no solo el 16,4 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años se empiezan a producir en primaria, sino que esta proporción ha ido en aumento desde el curso 2000-2001. Consecuentemente, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha tenido una tendencia descendente (gráfico III-8).

Los resultados de los estudios internacionales PIRLS y TIMSS de 2011, sobre los rendimientos en lengua, matemáticas y ciencias, realizados a los alumnos de 4.º curso de primaria (9-10 años), muestran que los rendimientos medios en España se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea. Además, los resultados que alcanzan los alumnos españoles a los 9-10 años en Ciencias y Lectura con relación a la OCDE son similares a los que obtenía en PISA (15 años), mientras que en matemáticas la puntuación es inferior a la de PISA²⁶.

Por otro lado, España tiene menos estudiantes de 4.º de primaria excelentes y más alumnos con bajos rendimientos que la OCDE, mientras que para la ESO, el informe PISA señalaba que España tenía menos alumnos excelentes, pero disponía de un porcentaje similar al de la OCDE de estudiantes rezagados.

GRÁFICO III-8. ALUMNADO QUE HA COMPLETADO LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA EDAD CORRESPONDIENTE Y SITUACIÓN DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Curso 2010-2011. Edición 2013.*

26. Los resultados de ambos estudios son complementarios, porque permiten evaluar el sistema educativo en dos etapas obligatorias diferentes, aunque PISA y PIRLS no evalúan exactamente lo mismo debido a que PISA es una evaluación por competencias y PIRLS está más ligada al currículo, la edad de los alumnos es diferente, etc.

El fracaso escolar y la alta proporción de jóvenes de 15 años que no alcanzan un nivel mínimo en las competencias básicas para el aprendizaje, que se manifiestan en la ESO, reflejan serios y relevantes problemas de calidad del sistema educativo, con hondas repercusiones en la empleabilidad de los jóvenes. Más que con los esfuerzos hechos desde el sistema educativo para mantener a dichos jóvenes escolarizados y elevar su nivel de rendimiento, la disminución observada en el todavía muy elevado fracaso escolar en España (del 28 por 100 en el curso 2007-2008 al 24 por 100 en 2009-2010) parece estar más relacionada con el impacto del desempleo entre los jóvenes con menor nivel educativo y la caída de las actividades en las que trabajaban en la época de la expansión económica.

El fracaso escolar es una parte importante del elevado abandono escolar temprano, aunque desciende con la crisis

Además de sus peores resultados en el contexto europeo comparado, uno de los rasgos que caracteriza al sistema educativo español²⁷ es la notable diferencia en la incidencia de estos dos indicadores de carencias educativas por comunidades autónomas. Diferencias, que aunque correspondan a realidades educativas muy complejas, y a situaciones económicas, sociales y culturales muy diversas, también muestran que el problema se puede tratar con mayor o menor eficacia, y que este debe ser afrontado por todos los responsables de la educación²⁸. Aun así, baste recordar que la mayor influencia en los resultados no la ejerce ni el centro ni la comunidad autónoma en la que se viva, sino las propias expectativas educativas del alumno, y lo que ocurre dentro de la escuela y del aula.

La alta prevalencia en España respecto Unión Europea del abandono escolar temprano continúa siendo la principal causa del reducido número de graduados en enseñanzas postobligatorias respecto a los países del entorno (gráfico III-9). Pero, gran parte del elevado abandono escolar en España, se debe a la alta incidencia del fracaso escolar, al retraer de la matriculación en la enseñanza postobligatoria a un importante número de los jóvenes, aunque otros cuantos abandonen el sistema escolar durante su escolarización postobligatoria.

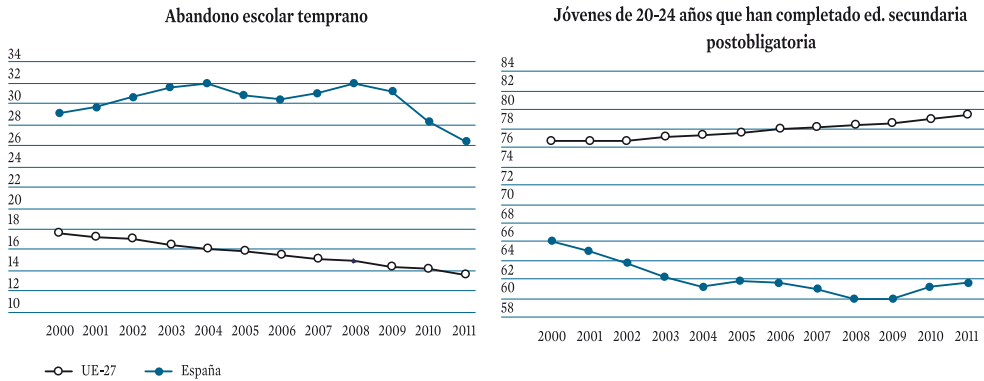
Para aumentar la población con estudios medios: reducir el fracaso y el abandono escolar temprano

En España, por cuarto año consecutivo y en paralelo a la continuidad de las crisis, disminuye la incidencia del abandono escolar temprano, y sube el alumnado matriculado en las enseñanzas postobligatorias (gráfico III-9). La menor empleabilidad de los que carecen de formación desde el inicio de la crisis y un mayor retorno a las aulas, junto con el descenso del fracaso escolar y algunas medidas de reforma de la formación profesional puestas en marcha, son algunos elementos que pueden estar influyendo en la

27. Véase Memoria 2010 y anteriores, sobre resultados comparados a partir de OCDE, *Informe PISA*.

28. Véase Memoria 2011 sobre los resultados de la evaluación general de diagnóstico. Cuarto curso de primaria, 2009. Evaluación general de diagnóstico. Segundo curso de ESO, 2010.

GRÁFICO III-9. EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS, ESPAÑA-UE-27, 2000-2011



Fuente: Eurostat.

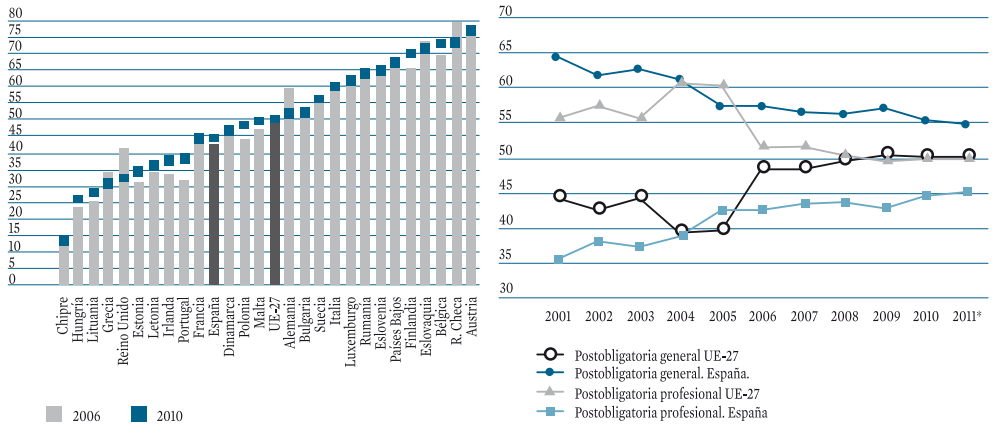
mayor proporción de jóvenes que prolongan sus estudios después de la escolaridad obligatoria.

Este déficit de titulados medios es la principal causa de la insuficiente proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional. También tiene su incidencia la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales, aunque se va equilibrando con el paso del tiempo (gráfico III-10). El desajuste entre la oferta y demanda de cualificación, caracterizada tradicionalmente en España por un déficit de puestos para técnicos y profesionales, una elevada proporción de titulados superiores y una escasez de titulados con un nivel intermedio, ha tenido un efecto de sustitución sobre el empleo de estos últimos. Este desajuste explicaría en parte, tanto la peor empleabilidad de la formación profesional y el mayor impacto de los ciclos económicos recesivos, como una devaluación de los rendimientos económicos de estos estudios. Se trata de cuestiones que, a su vez, inciden tanto en la decisión de los jóvenes de aumentar su nivel educativo, y por tanto, en la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales, o en la menor valoración social de la formación profesional.

Esta menor participación de los jóvenes españoles en la formación profesional, que es común a los países del sur de Europa y que les separa de la media de la Unión Europea (gráfico III-10), se debe, según la Comisión, a que estos países tienen unos sistemas de formación profesional que van a la zaga en lo que se refiere a la participación, la calidad, los resultados y el atractivo. Pero esta situación, según la Comisión, también obedece a distintas tradiciones socioculturales, diversas estructuras de los sistemas de educación, de la economía y el mercado laboral, a las reformas aplicadas, al

GRÁFICO III-10. ALUMNADO QUE CURSA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EUROPA, POR PAÍSES Y EVOLUCIÓN DE ESTUDIANTES QUE CURSAN ENSEÑANZAS PROFESIONALES Y GENERALES, UE-27/ESPAÑA, 2001-2011

(En porcentajes)



* Los datos de la UE-27 corresponden al año 2010.
Fuente: Eurostat.

diverso grado de participación de los interlocutores sociales en los diferentes países, a las perspectivas de empleo de los titulados en formación profesional, y a las preferencias individuales²⁹.

La Comisión destaca a este respecto que en algunos países europeos (Alemania, Austria, Dinamarca o los Países Bajos) que disponen de sistemas de enseñanza y formación profesionales (EFP) caracterizados por su carácter dual³⁰, se observan menos problemas relacionados con la inadecuación de las aptitudes profesionales, y mayores niveles de empleo juvenil. Además, estos modelos ayudan a facilitar la transición de la fase de aprendizaje a la vida laboral, y pueden desempeñar un papel importante en el ámbito de la enseñanza terciaria. Sin embargo, también se apunta que los modelos duales precisan de un marco regulador claro, y que deben ser parte integrante del sistema educativo.

Este año, en España se han establecido las bases generales de la formación profesional dual³¹, que conciernen, tanto a la formación profesional para el empleo como a la formación profesional del sistema educativo. En relación con el marco definido para

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

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

30. Es decir, en los que una parte importante del aprendizaje se desarrolla en el lugar de trabajo.

31. Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

el ámbito educativo, las iniciativas elaboradas deberán ser autorizadas por la Administración educativa correspondiente, que será competente para su autorización y responsable de su seguimiento y evaluación; y dichos proyectos, incluirán un tiempo de formación en la empresa no inferior al 33 por 100 del total de horas del currículo.

Según el dictamen del Consejo Escolar de Estado³², esta norma no aclara suficientemente la aplicación del principio de integración del sistema de formación profesional en sus distintos subsistemas. En este sentido, sugiere un tratamiento simétrico de lo previsto para la formación profesional dual para el empleo en el ámbito educativo, o que las becas promovidas por las empresas se beneficien de un régimen de bonificación análogo al previsto para los contratos para la formación y el aprendizaje. Además, se señala que la oferta integrada en torno a los contratos para la formación y el aprendizaje incrementará el coste de oportunidad de permanecer en el sistema reglado, especialmente entre el alumnado de los últimos cursos de la ESO y de los PCPI. Por esta razón, se sugiere que se dé la oportunidad a las personas trabajadoras acogidas al contrato para la formación y el aprendizaje de conseguir el título de Técnico correspondiente, y que se indique explícitamente aquellas titulaciones o certificados del sistema educativo que deberían entrar en el ámbito propio de este tipo de contrato.

Por otro lado, el Ministerio de Educación de España y el de Alemania, han firmado recientemente un Memorando de Entendimiento sobre Formación Profesional Dual, y se ha elaborado un Plan de Acción, cuyas acciones para el año 2013, consisten en intercambios de información y documentación sobre ambos sistemas de formación profesional, contacto entre profesionales y responsables educativos de ambos países, estancias de estudiantes; e intercambio de personal educativo, responsables de empresas, organizaciones empresariales y sindicales, cámaras de comercio, y Administraciones educativas.

Recursos destinados a las enseñanzas no universitarias

Según los últimos datos disponibles, la evolución del gasto público en instituciones de educación no universitaria³³ por tipo de Administración, tanto con relación al PIB, como en miles de euros muestra un descenso de la mayoritaria aportación de las Administraciones educativas de las comunidades autónomas entre 2010 y 2009 (943.045.000 euros, y de un 0,09 del PIB), mientras que la aportación del Ministerio creció ligeramente (19.502.000 euros). Esta reducción ha sido mayor en el caso de la enseñanza secundaria, formación profesional y enseñanzas de régimen especial (0,05 puntos porcentuales del

Descenso del gasto público y diferencias territoriales en el mismo

en miles de euros muestra un descenso de la mayoritaria aportación de las Administraciones educativas de las comunidades autónomas entre 2010 y 2009 (943.045.000 euros, y de un 0,09 del PIB), mientras que la aportación del Ministerio creció ligeramente (19.502.000 euros). Esta reducción ha sido mayor en el caso de la enseñanza secundaria,

32. Consejo Escolar de Estado, Dictamen 26/2012 al Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

33. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística del Gasto Público en Educación. Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2010* (excluidos gastos financieros).

CUADRO III-7. GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA, 2009-2010

Comunidades autónomas	Gasto público por alumno en centro público y concertado (en euros)		Gasto público por alumno en centro público (en euros)		% variación 2009-2010	
	2009	2010	2009	2010	Gasto público por alumno en centro público y concertado	Gasto público por alumno en centro público
Andalucía	4.838	4.732	5.427	5.311	-2	-2
Aragón	5.695	5.475	6.826	6.496	-4	-5
Asturias	6.747	6.623	8.208	7.971	-2	-3
Baleares	6.051	5.972	7.359	7.223	-1	-2
Canarias	5.461	5.166	6.201	5.822	-5	-6
Cantabria	6.463	6.272	7.943	7.549	-3	-5
Castilla y León	6.169	5.976	7.562	7.406	-3	-2
Castilla-La Mancha	6.053	5.827	6.640	6.337	-4	-5
Cataluña	5.600	5.377	6.741	6.444	-4	-4
Comunidad Valenciana	5.828	5.600	6.765	6.441	-4	-5
Extremadura	6.110	5.726	6.965	6.490	-6	-7
Galicia	6.787	6.450	8.041	7.615	-5	-5
Madrid	4.931	4.603	5.990	5.536	-7	-8
Murcia	5.430	5.385	6.262	6.147	-1	-2
Navarra	6.900	6.803	8.590	8.461	-1	-2
País Vasco	7.595	7.388	10.964	10.695	-3	-2
La Rioja	5.914	5.739	7.298	7.027	-3	-4
Total	5.692	5.484	6.703	6.433	-3,7	-4,0

Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2013.

PIB) que en la educación infantil y primaria (-0,03). Por otro lado, hay que señalar que aunque el gasto público por alumno en centros públicos es mayor que el gasto público por alumno en centros públicos y concertados³⁴, este ha disminuido más, y que la inversión por alumno, aunque se ha reducido en todas las comunidades autónomas, ni la situación de partida es homogénea territorialmente, ni la magnitud del descenso ha sido igual (cuadro III-7).

En el curso 2010-11, aunque las dos terceras partes de los becarios (76 por 100) estaban cursando educación infantil y obligatoria, el incremento de los mismos respecto al curso anterior (cuadro III-8), ha sido superior en las enseñanzas postobligatorias (5,3

Becas y ayudas al estudio

34. A este respecto convendría señalar la conveniencia de que se facilitarían los datos separados por titularidad de los centros.

CUADRO III-8. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN INFANTIL Y EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POSTOBLIGATORIAS

Tipo de enseñanza	Número de becarios		Importe (miles de euros)		Importe medio				
	2009-10	2010-11	2009-10	2010-11	2009-10	2010-11			
Enseñanza obligatorias	1.921.209	1.913.091	100,0	421.257	100,0	422.989	219	221	
Educación infantil	344.008	337.745	17,7	108.184	25,7	116.132	27,5	314	344
Educación primaria	1.099.824	1.089.403	56,9	234.229	55,6	229.824	54,3	213	211
ESO	467.975	477.447	25,0	75.521	17,9	73.418	17,4	161	154
Educación especial	9.402	8.496	0,4	3.324	0,8	3.616	0,9	354	426
Enseñanzas postobligatorias	621.722	654.857	100,0	402.265	100,0	473.758	100,0	647	723
Bachillerato	274.016	293.488	44,8	172.871	43,0	197.844	41,8	631	674
CF grado medio	137.249	150.352	23,0	90.856	22,6	108.888	23,0	662	724
CF grado superior	143.315	133.668	20,4	105.705	26,3	124.599	26,3	738	932
PCPI	29.531	34.494	5,3	9.500	2,4	12.184	2,6	322	353
Otras enseñanzas	33.937	40.646	6,2	21.954	5,5	29.113	6,1	647	716
Sin especificar	3.614	2.209	0,3	379	0,1	1.131	0,2	105	512

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

frente al 0,4 por 100). Dentro de la educación obligatoria, solo ha aumentado el número de becarios en la ESO (2 por 100), mientras que en la postobligatoria han aumentado en todos los niveles, excepto los CFGS, y especialmente entre los que cursaban CFGM y PCPI.

Respecto al importe, el 51 por 100 corresponde a la educación infantil y enseñanzas obligatorias, aunque dentro de este nivel, solo ha aumentado el dirigido a la ESO (9 por 100) y a la Educación Especial. Sin embargo, el importe destinado a las enseñanzas postobligatorias ha crecido el doble (14 por 100) que en las obligatorias, especialmente en los CFGS y PCPI. Consecuentemente, el importe medio se ha incrementado un 12 por 100 en las enseñanzas postobligatorias, frente al 0,8 por 100 de las obligatorias.

La calidad de la enseñanza y el aprendizaje tiene una enorme influencia en el rendimiento de los estudiantes. Sin embargo, los docentes afrontan numerosas transformaciones: una mayor complejidad y diversidad en su tarea docente, el envejecimiento y la escasez de personal en algunos ámbitos. Cuestiones que hacen necesario tomar medidas para aumentar el atractivo de la profesión, renovar sus aptitudes, y atraer a nuevo personal. En este sentido, la Comisión Europea propone definir un marco de competencias o un perfil profesional de los docentes que, mediante criterios basados en las competencias y medidas de aseguramiento de la calidad, sean la base para rediseñar los sistemas de contratación, la formación inicial, y desarrollo profesional.

Cambio en las condiciones del proceso de enseñanza

Como ya se ha mencionado, algunas de las medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo no universitario, aplicables a los centros públicos y concertados, afectan a las condiciones de trabajo del profesorado, como el aumento de las horas lectivas y del número máximo de alumnos por clase previsto en la LOE. Si bien la entrada en vigor de dichas medidas casi a finales del curso académico, y la poca actualización de los datos impiden valorar el efecto de las mismas, sí parece conveniente analizar, desde una perspectiva comparada la situación de partida de España al respecto.

Otras condiciones, como las retributivas se han visto reducidas entre 2010 y 2012 por las medidas de ajuste fiscal, al igual que en toda la Administración. Sin embargo, en 2010, el salario inicial de los profesores españoles, tanto de educación primaria como secundaria, era superior a la media de la OCDE y la Unión Europea³⁵, aunque transcurridos 15 años de la carrera profesional, estas diferencias se reducen. Al final de la carrera docente, los salarios de España también se encuentran por encima de las medias de OCDE y de Unión Europea, aunque se necesitan más años de vida profesional

35. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE. Informe Español*.

CUADRO III-9. RATIO ALUMNOS-PROFESOR (2010), NÚMERO DE HORAS DE CLASE (2009) Y NÚMERO DE HORAS LECTIVAS OBLIGATORIAS DURANTE EL CURSO ESCOLAR (2010)

Países	Número de horas lectivas			Horas netas de clase					Ratio alumnos-profesor		
	De 7 a 8 años	15 años (programa típico)	Educación primaria	Primera etapa	Segunda etapa	Educación infantil	Educación primaria	Primera etapa de educación secundaria	Segunda etapa e. secundaria	Educación terciaria tipo A	
				de educación secundaria	e. secundaria (programas generales)						
España	975	1050	880	713	693	13,0	13,2	10,1	9,6	11,7	
OCDE	774	920	779	701	656	14,4	15,9	13,7	13,8	15,5	
UE-21	750	907	755	659	628	13,4	14,3	11,7	12,5	15,2	
Francia	847	1042	918	642	628	21,5	18,7	15,0	9,7	15,7	
Grecia	720	773	589	426	426	—	—	—	—	—	
Italia	891	1089	757	619	619	11,8	11,3	11,9	12,1	18,8	
Portugal	865	882	875	770	770	15,7	10,9	7,9	7,2	14,4	
Alemania	641	933	805	756	713	12,6	16,7	14,9	13,2	11,1	
Países Bajos	940	1000	930	750	750	15,7	15,7	16,5	16,5	14,7	
Finlandia	608	856	677	592	550	11,0	14,0	9,8	17,1	14,4	
Noruega	701	858	741	654	523	m	10,5	9,9	9,4	9,2	
México	800	799	800	1047	843	25,4	28,1	32,7	26,9	14,5	
Inglaterra	893	950	635	714	714	15,9	19,8	17,7	15,2	18,5	
Irlanda	915	935	915	735	735	19,8	15,9	14,4	14,4	15,6	
Japón	735	m	707	602	500	15,9	18,4	14,4	12,2	m	

UE-21: los 21 países europeos que son miembros de la OCDE: Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2011 y 2012. Indicadores de la OCDE*. Informe Español.

(34 años) para alcanzar el salario máximo, mientras que en la mayoría de los países europeos la media es entre 15 y 25 años³⁶. Los profesores de educación primaria y secundaria en España ganan más que la media de los trabajadores con estudios terciarios (21 y 38 por 100 respectivamente), y estos porcentajes son muy superiores a la media de la OCDE y la Unión Europea en todos los niveles educativos.

Por otro lado, España es uno de los países, junto con Reino Unido, Irlanda, Italia o los Países Bajos, donde el tiempo total de instrucción es superior a la media de la OCDE y la UE-21. También las horas netas de clase del profesorado español supera a la media de la OCDE y de la Unión Europea en los tres niveles, destacando la educación primaria a este respecto (cuadro III-9).

Finalmente, en España la media de alumnos por clase³⁷ en los centros públicos de educación primaria (19,9), es más baja que en la OCDE (21,2) e igual que la de la UE-21 (20), mientras que en la primera etapa de la educación secundaria (23,7), es similar a la de la OCDE (23,2) y superior UE-21 (21,9)³⁸. También, la ratio de alumnos por profesor en España es más baja en todos los niveles educativos que la media de la OCDE y de la Unión Europea. Además, como en la mayoría de los países, las ratios alumnos/profesor suelen ser más altas en los niveles educativos iniciales, educación infantil y primaria, que en educación secundaria (cuadro III-9).

Respecto a la evolución en España del número medio de alumnos por unidad en las diferentes etapas educativas, hay que señalar que en todas, excepto en educación infantil se produce una tendencia ascendente, aunque la fecha de inicio de la misma difiere (gráfico III-11). Además, excepto en el bachillerato, en todas las etapas el número medio de alumnos por unidad es superior en los centros privados que en los públicos. Finalmente, hay que señalar que aunque en educación infantil se produce una disminución de la ratio entre 2007 y 2010, el comportamiento entre el primer y segundo ciclo³⁹ es diferente. Así, mientras que en el primero no se supera la ratio recomendada⁴⁰ (15), en el segundo ciclo el número medio de alumnos por unidad en España es 21,7.

Consecuencias socioeconómicas a corto y largo plazo del abandono escolar temprano

La crisis económica está afectando gravemente a la situación laboral de los jóvenes en la UE-27, provocando un aumento generalizado de los que ni estudian ni trabajan,

36. Commission Staff Working Document, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. Accompanying the document Communication from the Commission “Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes” SWD (2012) 374 final.

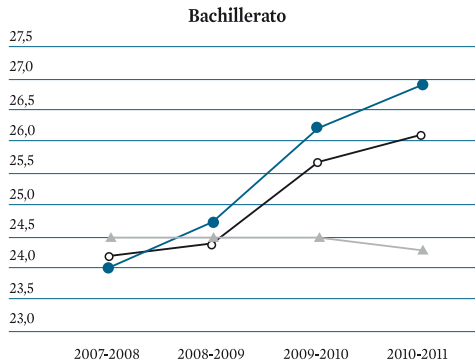
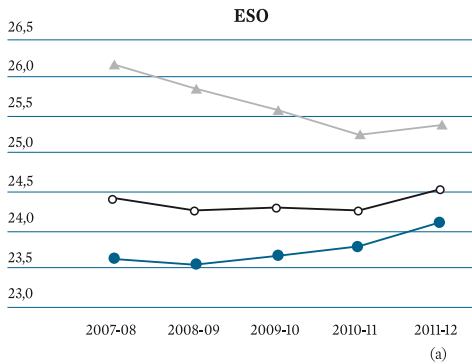
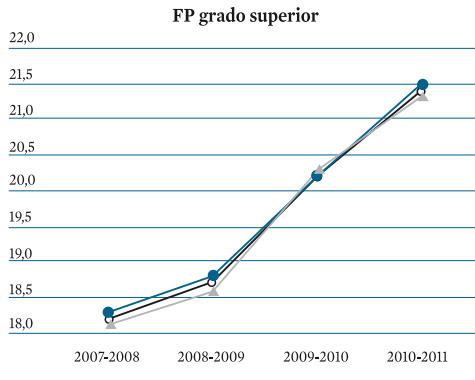
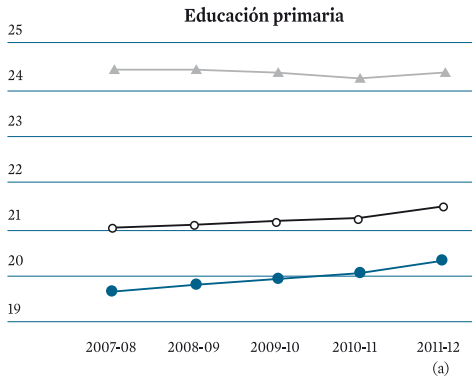
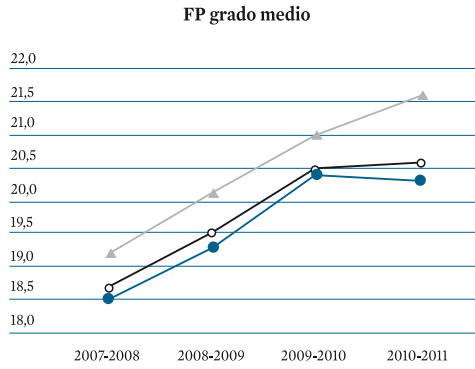
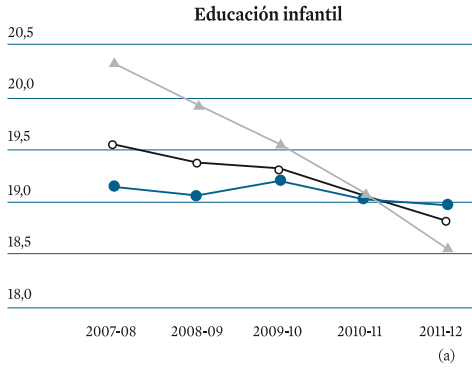
37. Dicha media se obtiene dividiendo el número de alumnos por el número de grupos.

38. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE*. Informe Español.

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

40. UNICEF/Innocenti Working Paper (2008). *Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries*.

GRÁFICO III-11. ALUMNOS POR UNIDAD EN EDUCACIÓN INFANTIL, PRIMARIA, ESO, CFGM, CFGS Y BACHILLERATO POR TITULARIDAD DEL CENTRO (Número medio)



○ Todos los centros ● Centros públicos ▲ Centros privados

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Enseñanzas no universitarias. Centros y servicios educativos. Series, y Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2013.

habitualmente conocidos como NEET en sus siglas inglesas⁴¹. España, junto a Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, y Portugal, forma parte de un grupo de países en los que las tasas de desempleo juvenil han aumentado el doble o el triple durante la recesión, en los que la proporción de este grupo es mayor que la media de la UE-27 y, en los que la mayoría de los mismos son activos en situación de desempleo, mientras que en la mayor parte de los países europeos se trata de inactivos. Además, en España, a diferencia de la Unión Europea, la mayor parte de estos posee un bajo nivel educativo, dado que con la crisis, la posibilidad de los jóvenes de acceder a un empleo cae, sobre todo en los menos cualificados. Esta situación implica sin duda desperdiciar el potencial de los jóvenes, con las consiguientes consecuencias negativas para la sociedad y la economía, que suponen un coste estimado para España⁴² de 15.700 millones de euros al año, lo que equivale al 1,4 por 100 del PIB.

Pero además, la insuficiente formación inicial no solo determina en gran medida una peor empleabilidad, sino que la educación se convierte en un recurso clave en la estructura social y en las oportunidades vitales de las personas, de tal forma que los procesos de exclusión social no son ajenos a las carencias educativas. Así, según la *Encuesta de Condiciones de Vida*, en 2011 la tasa de riesgo de pobreza se eleva al 28,9 por 100 entre aquellos que han alcanzado un nivel de educación primaria o inferior, y del 25,8 entre los que poseen un nivel de educación secundaria primera etapa, mientras que entre los que tienen educación superior esta proporción se reduce al 10 por 100. Esta pobreza además se trasmite de una generación a otra, pues según los datos aportados por el último módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre no sabía leer ni escribir es del 38,4 por 100, frente al 10,7 por 100 de entre quienes el padre tenía educación superior.

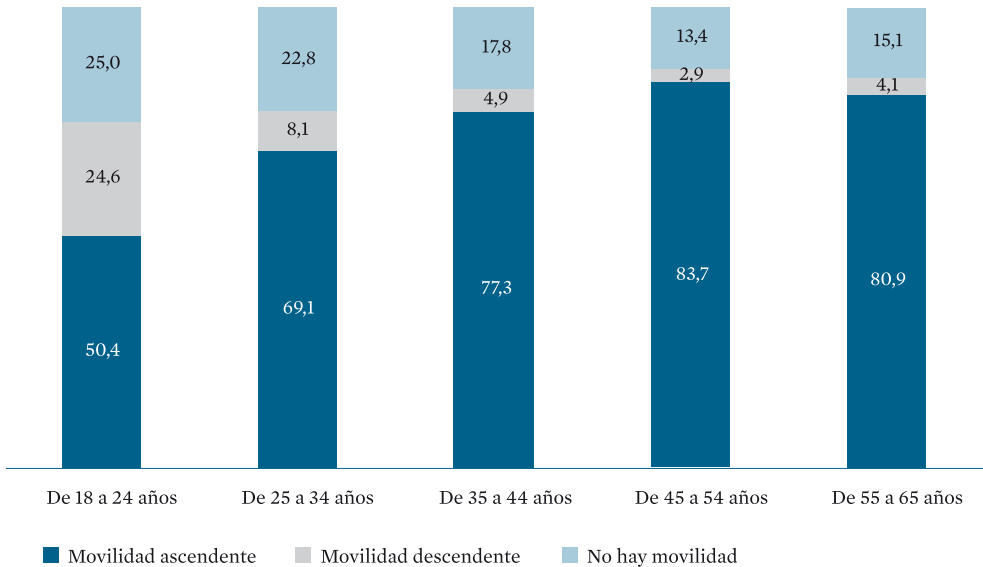
Finalmente, esta generación de jóvenes muy dualizada en términos educativos, está produciendo que la tradicional movilidad educativa intergeneracional ascendente⁴³, sea menor entre los más jóvenes (gráfico III-12).

1.2.4. Las enseñanzas superiores: los retos de la universidad

A pesar de los avances en el reconocimiento derivados del proceso de Bolonia, para incrementar la movilidad académica se considera necesario buscar mejores enfoques.

41. Este indicador, es definido por la OIT como el porcentaje de jóvenes resultante de dividir el núm. de jóvenes desempleados + el núm. de jóvenes no económicamente activos – (núm. de jóvenes no económicamente activos y de jóvenes desempleados que sí siguen algún programa de educación y formación) entre el número total de jóvenes. Para un mayor detalle sobre la situación de los jóvenes en el contexto del panorama general del empleo en España, véase apartado 1.2.1 del capítulo II de esta Memoria.
42. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012.
43. Se entiende la diferencia entre el máximo nivel educativo de la persona y el máximo nivel educativo de sus padres, de modo que será ascendente cuando el de la persona sea superior al de los padres, descendente cuando sea inferior y no habrá movilidad cuando los niveles coincidan.

GRÁFICO III-12. MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL DE PERSONAS ENTRE 18 Y 65 AÑOS (En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA)*. Año 2011

Para ello, tal y como señala el último Comunicado de Bucarest⁴⁴, es necesario hacer una aplicación más sistemática y coordinada del Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS), y mejorar la aplicación y evaluación de los resultados del aprendizaje. Pero también otras medidas desde la Unión Europea pueden ayudar a incrementar la movilidad académica. Por ejemplo, promover la Unión Europea como destino de estudio e investigación⁴⁵, o seguir ensayando métodos que permitan pasar de un enfoque centrado en el reconocimiento de la titulación académica individual a otro basado en la confianza en el sistema que haya concedido el título.

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

Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma para adaptarse al EEES se puede dar por completada. En la actualidad existen 10.230 títulos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos que gestiona el Ministerio⁴⁶, de los cuales aproximadamente un 70 por 100 (7.190) se puede considerar que

44. Ministerial Conference. European Higher Education Area (EHEA). Bucharest Communiqué, *Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area*, April 2012.

45. Propuesta de refundición de la Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; y la Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

46. <https://www.educacion.gob.es/ruct/home> a 19 de abril de 2012.

se adaptan a la nueva ordenación, aunque dicha adaptación es variable en las diferentes enseñanzas.

El modelo adoptado por España, según el Informe presentado por el Comité de Expertos⁴⁷ (que será el punto de partida para abrir un proceso de diálogo sobre las medidas a tomar en el ámbito universitario), aleja al sistema universitario español de la mayoría de los países europeos, dificulta la movilidad internacional, y está planteando algunos problemas de reconocimiento, especialmente en las carreras que tiene una proyección profesional regulada de carácter técnico.

Por otro lado, parece que esta adaptación tampoco ha sido capaz de corregir el excedente de oferta de enseñanza universitaria existente. Así, del total de enseñanzas de grado ofertadas en el curso 2011-2012, casi el 25,8 por 100 de los títulos comienzan con menos del número mínimo de alumnos para garantizar su viabilidad económica (50 estudiantes), a pesar de que esta proporción ha disminuido respecto casi 3 puntos porcentuales respecto al curso 2009-2010. Las ramas de conocimiento con una mayor proporción de enseñanzas con menos 50 estudiantes son: Artes y Humanidades (38,9 por 100), Ingeniería y Arquitectura (36,2 por 100) y Ciencias (35,8 por 100). En este sentido, las últimas medidas de racionalización del gasto que afectan a las enseñanzas universitarias⁴⁸, prevén racionalizar el número de titulaciones de grado mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos, criterio que fijarán las comunidades autónomas en diálogo con las universidades. Sin embargo, habrá que esperar a los próximos cursos para valorar su efecto.

En el curso 2011-12 en las universidades españolas coexisten diferentes estructuras formativas (primer y segundo ciclo, grado y máster), aunque por primera vez el número de estudiantes de grado es superior al de 1.º y 2.º ciclo⁴⁹, lo que pone de manifiesto la plena implantación del EEES en el sistema universitario español.

El número total de estudiantes se ha incrementado un 2,4 por 100 respecto al curso anterior, situándose en 1.582.714. Los estudiantes que cursaban estudios de grado y 1.º y 2.º ciclo en el curso 2011-2012 han aumentado un 3,1 por 100, mientras que el número de estudiantes de máster, aunque ha continuado teniendo una trayectoria de crecimiento (7,8 por 100), se observa cierta amortiguación en dicha tendencia. También, se observan algunos cambios en la distribución del alumnado en las diferentes ramas de conocimiento en la última década, aunque no se ha conseguido una distribución de los graduados universitarios por campo de estudio más

*El número total de
estudiantes
universitarios en todos
los niveles se ha
incrementado*

47. Informe-Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, elaborado por una Comisión de Expertos nombrada por acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012.

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

49. Un total de 824.741 jóvenes son alumnos de grado, 644.912 de primer y segundo ciclo, y 113.061 de máster.

similar a la de los países de nuestro entorno (cuadro III-5). En los últimos diez años, se produce un crecimiento del alumnado en Ciencias de la Salud (67,9 por 100)⁵⁰, y la pérdida de estudiantes en la rama de Ciencias (27,3 por 100). Por tanto, España debería aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas (cuadro III-5), por su contribución al desarrollo de los sectores productivos y el incremento de la productividad.

Necesidad de mejorar la calidad del sistema universitario: investigación y docencia

El sistema universitario español necesita mejorar los resultados en sus dos principales misiones: la formación y la generación de nuevas ideas y conocimiento. La falta de universidades españolas de excelencia es indiscutible, pues ninguna de ellas aparece entre las 100 mejores en los principales *rankings* internacionales⁵¹.

Las universidades españolas son un elemento fundamental del sistema de ciencia y tecnología. Sin embargo, el panorama de la investigación en las universidades es mejorable, tanto con relación a los resultados de los docentes universitarios (sexenios), como a la calidad de las publicaciones científicas, o la posición respecto al registro de patentes⁵².

Para mejorar la calidad y competitividad científica de las universidades, según el Comité de Expertos⁵³, se debería dar una mayor diferenciación y especialización de las universidades españolas. En este sentido, cada universidad, debería decidir, con el apoyo de la comunidad autónoma, si desea y actúa para convertirse en centro de investigación de excelencia, o en centro de enseñanza de calidad. Sin embargo, la autonomía universitaria en este sentido se ve limitada por razones de financiación, que en los últimos años se ha visto aún más agudizada por el descenso del gasto de I+D en España, a pesar de la recomendación de la Comisión Europea⁵⁴ de mantener la inversión. Pero el incremento de la financiación aunque es condición necesaria no es suficiente para la mejora. Así, por ejemplo, además de una mayor autonomía y rendición de cuentas por parte de las universidades, se señala como conveniente, que la investigación forme parte destacada de los criterios para determinar la financiación de las

50. Este crecimiento obedece al incremento de la demanda de profesionales de la salud y el consiguiente aumento de plazas, y a la diferente clasificación de los estudios de Psicología que pertenecía a la rama de Ciencias Sociales y que se puede clasificar en la rama de la Ciencias de la Salud.

51. Comparecencia de don Víctor Pérez Díaz en el Consejo Económico y Social de España, el 27 de febrero de 2013.

52. Por ejemplo, comparada con otros países europeos (OCDE Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics), las cifras de patentes triádicas en España (4,9 por millón de habitantes en 2009) dejan a nuestro país mal situado en Europa.

53. *Informe-Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, elaborado por una Comisión de Expertos nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012.

54. La Comisión Europea, en su Informe de crecimiento 2012-2013, alertó sobre la necesidad de mantener los presupuestos en I+D, si no es posible aumentar la inversión en algunos países dada la actual situación macroeconómica.

universidades, aumentar la eficiencia del gasto, y que el mismo sea real⁵⁵. Otras cuestiones que deberían mejorar son: la configuración de los actuales Campus de Excelencia Internacional, y una mayor protección de los estudiantes excelentes para que puedan seguir una carrera docente o investigadora.

Por lo que se refiere a la calidad de la formación, aunque las comparaciones internacionales son difíciles de realizar, los datos muestran que los rendimientos académicos de los universitarios españoles son mejorables, y que su integración en el mercado laboral es más difícil en comparación a otros países europeos. La tasa de empleo de los universitarios españoles es menor, sufren mayor subempleo y su diferencial salarial respecto a otros niveles educativos también es inferior.

En el curso 2010-2011 los estudiantes de grado alcanzan un rendimiento medio (relación entre créditos aprobados y matriculados) del 69,7 por 100 los de primer ciclo, los de segundo ciclo del 66,5 por 100, y los de máster del 86,9 por 100. Las tasas de rendimiento más altas se alcanzan en Ciencias de la Salud (80,1 por 100), seguida de Artes y Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, Ciencias, y por último, Ingeniería y Arquitectura (60,5 por 100).

Una buena selección del profesorado, que evite el riesgo de endogamia, cuyo proceso garantice académica y jurídicamente la selección de los mejores, y que promueva la internacionalización y movilidad, es uno de los aspectos más importantes para mejorar la calidad de la docencia y la investigación, y un ingrediente esencial para una mayor diferenciación de las universidades. Para ello, entre otras cuestiones, es esencial la evaluación externa de las universidades. Algunos criterios para dicha evaluación, además de las clasificaciones externas internacionales ya existentes, pueden ser la clasificación de las universidades según los sexenios de su PDI, y la clasificación específica por proyectos de investigación y demás financiación externa. Además, una vez realizada la evaluación, se debería establecer una ordenación final por universidades, dar máxima publicidad a los resultados, y que estos repercutan en la financiación.

España, cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,6 por 100), alcanzando en 2011 el objetivo establecido en el nuevo Marco Estratégico de Educación y Formación 2020 (cuadro III-5). También la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años⁵⁶ en los últimos cursos está siguiendo una tendencia creciente, pasando del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 27,9 por 100 en el curso 2011-2012, consecuencia del incremento del número de estudiantes universitarios y, de la reducción de la población en esas edades.

Ahora bien, los titulados españoles en comparación con sus homólogos europeos tienen mayor riesgo de desempleo, menor tasa de empleo (cuadro III-5) y el

55. Véanse Informes anuales de la Confederación de Sociedades Científicas Españolas (<http://www.cosce.org/>).

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

diferencial salarial de los universitarios respecto a otros niveles educativos⁵⁷ también es menor. Entre los que trabajan, el porcentaje de sobrecualificación en España es superior al de la UE-27⁵⁸. Datos más actuales⁵⁹, muestran que la sobrecualificación, tanto subjetiva como objetiva⁶⁰, en 2011 es más intensa entre el colectivo universitario (32 y 45 por 100, respectivamente). A pesar del ligero repunte en los últimos años, esta situación está más vinculada al déficit tradicional de puestos para técnicos y profesionales y al sistema universitario, que a la crisis económica. A este respecto, no hay que olvidar que las situaciones de sobrecualificación dan lugar a una menor satisfacción laboral, y a un empeoramiento de la actitud y motivación de los jóvenes en el trabajo.

La internacionalización del alumnado universitario expresa mucho de la calidad de las universidades que los acogen. En España, el alumnado extranjero que desea realizar sus estudios completos en alguna universidad española, es bastante reducido, procediendo tradicionalmente una parte importante del mismo de países iberoamericanos. El número total de estudiantes extranjeros del sistema universitario español se eleva en el curso 2011-2012 al 4,6 por 100 del total de estudiantes, frente al 4,2 por 100 del curso anterior. Por niveles, el 4,2 por 100 de los estudiantes de grado son extranjeros, su presencia en los estudios de máster es del 17,6 por 100; mientras que del total de tesis doctorales leídas en 2011, un 23,6 por 100 lo fueron por extranjeros. En este sentido, una mayor internacionalización del profesorado universitario, y el aumento de la oferta lectiva en inglés podría contribuir a este fin.

Respecto a la movilidad internacional temporal, promovida en el ámbito de la Unión Europea a través del Programa Erasmus, hay que señalar los problemas de liquidez que este atravesó en 2012, debido a la reducción del presupuesto impuesta por los Estados miembros y el Parlamento, y que obligaron a que la Comisión Europea tuviera que aprobar un presupuesto rectificativo. La intensa participación de los estudiantes españoles sigue aumentando en el curso 2010-2011, aunque el número de europeos que entran en España es mayor que el de los españoles que salen. Finalmente, la cercanía de la oferta universitaria ha favorecido la escasa movilidad interna

Potenciar la internacionalización y la movilidad de los estudiantes universitarios

57. Según *el Informe español: panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012*, en la OCDE en 2010, la media salarial de un titulado en educación terciaria es un 55 por 100 más elevada que la de un titulado en la segunda etapa de educación secundaria, y un 78 por 100 más de media que un graduado que ha alcanzado una titulación en primera etapa de educación secundaria o inferior. En España, las diferencias son menores: 41 y 63 por 100, respectivamente.

58. Véase Memoria CES 2011.

59. IVIE, *Capital Humano*, núm. 140, 2012. "Desajustes laborales y consecuencias".

60. El ajuste subjetivo está basado en la propia percepción del encuestado sobre la utilización de sus conocimientos y habilidades. El ajuste objetivo, se calcula a partir de la diferencia entre el nivel de estudios del joven y el que los encuestados considerarían necesario en sus empleos.

de los estudiantes⁶¹. Sin embargo, si en pos de una mayor excelencia y eficiencia del conjunto del sistema, la captación del alumnado se convierte en un aspecto de competencia entre las universidades, es necesario que se potencie de manera efectiva el distrito único.

Muchos de los aspectos para un buen funcionamiento de las universidades, aunque no todos, dependen de su financiación. Sin embargo, dadas las previsiones macroeconómicas del PNR de 2013⁶², la situación financiera futura puede empeorar, por lo que diversas instancias nacionales⁶³ e internacionales⁶⁴, consideran necesario conseguir no solo una financiación mayor, más estable, y sostenible; si no también utilizar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles. En este sentido, aunque la elección del mecanismo de financiación es prerrogativa de cada Estado miembro, muchos países europeos ya han optado por el reparto de los costes, aunque los efectos de dicho reparto son todavía objeto de debate, que debe respaldarse con más investigación y análisis, y que en ningún caso debe descuidar la atención a la equidad y la accesibilidad.

Financiación de la educación: priorizar la inversión pública y la eficiencia de los recursos

España se encuentra entre los once países europeos⁶⁵ donde más se ha reducido (más de un 10 por 100) la financiación pública de las universidades entre 2008 y 2012⁶⁶. Las divergencias a lo largo de Europa en las tendencias recientes de financiación, pueden agravar las diferencias ya existentes respecto a la inversión en educación superior. Así, mientras en los países del norte y oeste de Europa, el gasto en educación superior era superior a la media en 2008 y la evolución reciente es de estancamiento o incluso crecimiento, en los países del sur y del este, la situación de partida es inferior a la media y la evolución peor. Estas reducciones tienen claramente un impacto negativo en la retención de estudiantes e investigadores, y por tanto, en el desarrollo de una economía del conocimiento.

En España, los recursos financieros destinados a la educación superior son menores que los de los países de nuestro entorno. Así, mientras la media del gasto en la

61. De hecho, el número de becas concedidas por el Programa Séneca en el curso 2011-2012 fue de 2.129, siendo además habitual que no todas se activen.

62. <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/29B5272B-EC30-478C-80F2-B29D675CD4E7/0/PNRES-pa por 100C3 por 100B1a2013.pdf>.

63. *Op. cit.*

64. European University Association, *Financially Sustainable. Universities II*. European universities diversifying income streams, 2011.

EACEA; Eurydice; Eurostat; Eurostudent, *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report* Brussels: Eurydice, 2012.

65. España, República Checa, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos y Portugal.

66. European University Association (EUA), *Public Funding Observatory*, June 2012.

OCDE⁶⁷ era en 2009 del 1,6 por 100 de PIB, en España se reduce al 1,3 por 100. A pesar de ello, España es uno de los países que más ha aumentado el gasto anual por estudiante en el periodo 2004-2009, por lo que España partiendo de posiciones más desfavorables, ha alcanzado niveles similares a los de los países de su entorno (gráfico III-5). El gasto en I+D respecto al PIB en España es todavía inferior al de la media de la UE-27 (1,4 frente al 2 por 100), y bastante alejado del que se realiza en países como Finlandia, Suecia o Alemania (3,9; 3,6 y 2,8 por 100). Sin embargo, en cuanto a sectores de actuación, la mayor debilidad se encuentra en el ámbito empresarial (UE-27 el 1,3 y en España el 0,7 por 100), pues el gasto en educación superior no es muy diferente a la media: 0,5 por 100 en la UE-27 frente al 0,4 por 100 en España. En este sentido, habría que señalar la conveniencia de aumentar las sinergias entre la universidad y las empresas. Además, en España la financiación de las universidades procede fundamentalmente de fondos públicos (80 por 100), y el sistema de financiación se guía esencialmente por variables docentes y estructuras de coste de su personal, descuidando la investigación y la transferencia de resultados.

El sistema de financiación de las universidades, según algunos expertos⁶⁸, ha de atender a la actividad docente e investigadora y, al valor que su actividad aporta a la sociedad; así como su calidad y eficiencia. Para ello será necesario establecer un conjunto de criterios e indicadores de los resultados de las universidades y el conjunto del sistema universitario español, así como impulsar desde las comunidades autónomas la implantación de sistemas de contabilidad analítica en las universidades, con repercusión en la financiación de las mismas. Además, una financiación basada en resultados y en la calidad de los servicios prestados podría desarrollarse según el esquema propuesto por el Consejo de Universidades⁶⁹, que contempla la coexistencia de ambos mecanismos de financiación.

Por otro lado, muchas universidades europeas están realizando importantes esfuerzos para diversificar sus fuentes de financiación, en especial a través de contratos con el sector empresarial y en la captación de financiación filantrópica. También la búsqueda de distintas fuentes de financiación, a través de la matrícula de los estudiantes, ha sido objeto de controversia en la Unión Europea. Sin embargo, dada la contribución de la educación a la reducción de la desigualdad y su importante papel redistributivo⁷⁰ y, en concreto, la aportación de la educación universitaria a la igualdad de oportunidades, la movilidad social y la mejora de la empleabilidad de

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

68. Fundación BBVA-IVIE, *Universidad, universitario y productividad en España*, 2012.

69. Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria. Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español, 2010.

70. Véase Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

RECUADRO III-2. PROPUESTAS PARA UNA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA ESTABLE Y SOSTENIBLE

Propuestas para una financiación estable, orientada en resultados y en la calidad del servicio prestado

La conveniencia de que las competencias en investigación pasen a depender del Ministerio de Educación.

Mantener el objetivo europeo de invertir el 3 por 100 del PIB en educación superior. Reducir el grado de vinculación de la financiación de las universidades a sus *inputs* y aumentar la vinculación a sus *outputs*.

Potenciar los contratos-programa entre universidades y comunidades autónomas.

Establecer planes de financiación plurianuales.

Realizar evaluaciones periódicas y externas de calidad de las universidades, cuyo resultado repercute en la financiación.

Vincular la financiación asociada a la docencia a la empleabilidad de los titulados.

Impulsar en mayor medida programas nacionales de investigación competitivos entre universidades.

Propuestas para diversificar las fuentes de financiación

Ampliar la oferta docente no reglada, como por ejemplo programas de aprendizaje continuo o cursos a empresas.

Impulsar y potenciar una Ley de Mecenazgo que promueva e incentive que particulares y empresas promuevan la financiación de actividades científicas (*business angels*).

Generar agencias que regulen los retornos a la universidad producidos por las empresas asentadas en sus parques científicos, y por las empresas y desarrollos tecnológicos sobrevenidos (*spin-offs*).

Fuente: Comisión de Expertos nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012, *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, 2013.

los jóvenes, el aumento de las tasas universitarias debe ponerse en conexión con la política de becas y ayudas al estudio, cuestión que se trata más adelante, desde una perspectiva comparada.

Pero para poder diversificar la financiación universitaria en España, sería necesario un mejor conocimiento del coste y del valor de los servicios prestados por las universidades. Sin embargo, según el informe de la Comisión de Expertos, ni las comunidades autónomas, ni las universidades han implantado sistemas de contabilidad analítica, a pesar de ser uno de los requisitos para la implantación de los estudios de grado del Plan de Bolonia. Además, la obtención de nuevos fondos resulta

difícil porque la mayoría de las universidades carecen de una organización específica dedicada a este fin, y por la rigidez de las actuales estructuras de gobierno y toma de decisión universitarias.

La aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las universidades, comúnmente denominada tasas, al coste efectivo de los mismos, previstos en las

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

medidas de racionalización del gasto público⁷¹, ha supuesto un incremento del 16,7 por 100 en el precio medio del crédito matriculado por primera vez en las titulaciones de grado. Sin embargo, dicho incremento ha sido muy desigual entre comunidades autónomas (por ejemplo del aumento del 66,7 por 100 en Cataluña, al mantenimiento del precio en

Galicia), lo que ha añadido aún mayor heterogeneidad a la existente previamente, debida entre otras cosas a los diferentes grados de experimentalidad de las enseñanzas que establecen cada una⁷². En el caso de los estudios de máster, el aumento del precio medio ha sido superior (un 32 por 100 en el caso de experimentalidad máxima, y un 46,8 por 100 en los de experimentalidad mínima). La heterogeneidad por comunidad autónoma es menos contundente que en los estudios de grado, sin embargo esta es mayor en los máster que no habilitan para el ejercicio de una profesión regulada, que en los que sí habilitan.

Tras el aumento de este año, España se aleja del modelo mediterráneo de precios más moderados, para convertirse en el tercer país más caro de la UE-15 en estudios de grado, y el cuarto en los de máster⁷³, y acercarse más a países anglosajones. Sin embargo, tal y como se acordó en 2010 por el Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria⁷⁴, los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, para conocer de forma adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios. En España recibe algún tipo de beca alrededor del 23 por 100 de los estudiantes⁷⁵, mientras que el número de estudiantes que no reciben ningún tipo de beca es más alto que en la mayoría de los países de precios altos.

Con datos para el año 2009, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,11 por 100) era inferior al promedio de la OCDE⁷⁶

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

72. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2012-13*.

73. Véase Memoria CES 2011, así como Observatorio del Sistema universitario (OSE). *Estudiar en Europa, Precios de matrículas y becas en las universidades europeas*. Diciembre 2012.

74. Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria. Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español, 2010.

75. Aunque la cifra está sobreestimada al contar becas en vez de becarios, y no tener en cuenta el cobro simultáneo de más de una beca.

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

(0,29 por 100), similar al de Francia (0,10 por 100) o Suiza (0,11 por 100), pero inferior a los países mediterráneos, y muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,44 por 100) o Dinamarca (0,65 por 100). En España, según los últimos datos disponibles (curso 2011-12), se ha continuado realizando un importante esfuerzo en becas y ayudas para realizar estudios universitarios, siendo este ligeramente superior al del curso anterior (cuyo aumento respecto al número de beneficiarios fue de 8,9 y respecto al importe del 14,5 por 100). Así, teniendo en cuenta la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad, el número de beneficiarios se sitúa en 479.356, lo que representa un 10,4 por 100 más que el curso anterior. Asimismo, realizó una inversión de 1.145.163.462 euros, lo que supuso un incremento del 14,8 por 100.

1.3. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE EN LA POBLACIÓN ESCOLAR Y ADULTA

La adquisición de competencias para la vida y el mundo laboral no debería circunscribirse a la etapa escolar o universitaria, por lo que, cada vez más, los modelos educativos desarrollados se inspiran en el paradigma del “aprendizaje permanente”, que persigue, entre otras cuestiones, la readaptación constante de competencias y la recualificación profesional. La noción de aprendizaje permanente comprende toda actividad de aprendizaje emprendida a lo largo de la vida (ALV), con el objetivo de mejorar o ampliar conocimientos, habilidades y competencias, desde una perspectiva personal, cívica, social y/o relacionadas con el empleo. No existe, por tanto, un marco definido del ALV como tal, que se nutre de la aportación de diferentes niveles y subsistemas de formación y educación autónomos, como la formación profesional o la formación para el empleo, ampliamente tratados en distintos apartados de esta Memoria⁷⁷, así como del aprendizaje informal, es decir, el que las personas llevan a cabo autónomamente, fuera de las estructuras de formación y acreditación institucionalizadas⁷⁸, y que adquiere cada vez una mayor importancia. El presente apartado, por su parte, se centrará en señalar el enfoque general que el ALV debe tomar en el conjunto de políticas educativas de los países miembros de la Unión Europea y en hacer balance general de la participación en actividades vinculadas al mismo en España,

77. Además de lo ya contemplado en este mismo capítulo, con respecto a la reforma de la formación profesional introducido por el Real Decreto 1529/2012, véanse en el capítulo II, los apartados 1.3.3 (Balance del año en políticas activas de empleo) y 2.2 (El marco normativo de las relaciones laborales), para sendos análisis sobre la evolución de la formación para el empleo, así como sobre la reforma del contrato para la formación y el aprendizaje.

78. INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA)*, Informe metodológico 2012. Para que se considere ALV, la actividad realizada ha de ser organizada (incluyendo la posibilidad de que sea autoorganizada) y deliberada (con la intención de aprender). Además del aprendizaje informal, se incluye el no formal (habitualmente fuera de los establecimientos de formación institucionalizados, por ejemplo en el centro de trabajo o en asociaciones, pero estructurado), así como el formal (en centros de educación y formación, generalmente validado por certificaciones socialmente reconocidas y estructurado).

CUADRO III-10. TASAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN FORMAL Y/O NO FORMAL

	Actividades de educación formal y/o no formal	Actividades de educación formal	Actividades de educación no formal
Sexo			
Hombres	41,67	11,28	35,53
Mujeres	40,61	12,62	34,1
Máximo nivel educativo alcanzado			
Primera etapa de secundaria, primaria y sin estudios	25,75	5,8	22,07
Estudios de grado medio	47,9	19,13	37,8
Estudios de grado superior y universitarios	59,19	15,18	52,07
Situación laboral			
Empleado	44,59	8,01	40,69
Desempleado	33,76	8,44	28,86
Inactivo	39,79	27,41	24,82
Edad			
De 18 a 24 años	70,06	52,11	41,47
De 25 a 34 años	47,86	14,46	40,45
De 35 a 44 años	39,71	6,19	36,67
De 45 a 54 años	36,09	4,11	33,93
De 55 a 65 años	22,96	2,12	21,77
Total	41,14	11,94	34,82

Fuente: INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje*, 2011.

especialmente en el aprendizaje informal, a partir de datos de la *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje* (EADA), elaborada por el INE, y sus principales implicaciones en términos de adquisición de competencias.

Según la Comisión Europea, la participación en el ALV parece haberse estancado en la Unión Europea en los últimos años y, por ello, aboga por incidir en la creación de estructuras de cooperación entre los agentes implicados sólidas, y en las alianzas público-privadas que reactiven la presencia del ALV entre la población.

España, por su parte, se sitúa algo por encima de la media de la UE-27 en cuanto a las tasas de participación de la población adulta en el ALV, si bien, y dada la aún desigual participación por colectivos, es necesario un mayor esfuerzo centrado en algunos de ellos, como los empleados de mayor edad⁷⁹, en aras del reciclaje o mejora de sus competencias.

Aún hay, en este sentido, obstáculos a la participación en el ALV entre la población. Menos de una de cada cuatro personas con estudios de grado superior y universitarios manifiesta tener la intención de “seguir aprendiendo”, proporción que desciende aún más si lo hace el nivel de estudios alcanzado. Las principales dificultades que encuentran las personas que, queriendo participar en actividades de aprendizaje,

79. Comisión Europea, *Commission Staff Working Document. Rethinking Education: Country Analysis*, 2012.

no pueden hacerlo, están vinculadas a la falta de tiempo disponible, si bien existen diferencias importantes entre las mujeres (para las que se debe en mayor medida a las responsabilidades familiares) y los hombres (que aducen incompatibilidad con el horario de trabajo en mayor medida que las mujeres). Además, si bien las primeras causas pierden importancia con el aumento del nivel educativo, las dificultades debidas a las responsabilidades laborales aumentan considerablemente con el nivel de estudios.

Una manera de incentivar la participación, por otro lado, reside en que la adquisición de competencias se construya sobre experiencias de aprendizaje anteriores, para lo que hacen falta mecanismos flexibles de evaluación y validación de las competencias adquiridas en entornos no formales. En España, en 2011, más de 5,5 millones de personas entre 18 y 65 años participaban en algún tipo de actividad de aprendizaje informal, superando con creces el número de participantes en el aprendizaje formal (3,5 millones de personas). La participación, que disminuye paulatinamente con la edad, tiene en gran medida como objetivo el aprendizaje de idiomas, especialmente entre los más jóvenes, pues conforme avanza la edad adquieren más importancia materias como la informática.

En cuanto a los contenidos, las competencias básicas (lingüísticas, matemáticas y científicas), claves para garantizar el éxito de cualquier aprendizaje, deben completarse con nuevas competencias transversales, como pueden ser las digitales, la capacidad de aprender a aprender, las competencias sociales y cívicas, la iniciativa y el emprendimiento, la creatividad y la expresión cultural y artística⁸⁰.

Las competencias digitales y el aprendizaje de idiomas ya son dos de las prioridades de las políticas educativas de los estados miembros (cuadro III-6), si bien sigue siendo necesario un mayor esfuerzo en aumentar la eficiencia y el retorno obtenido de los recursos destinados a ellos, por ejemplo naturalizando su uso a través de su integración en el aprendizaje de otras materias⁸¹.

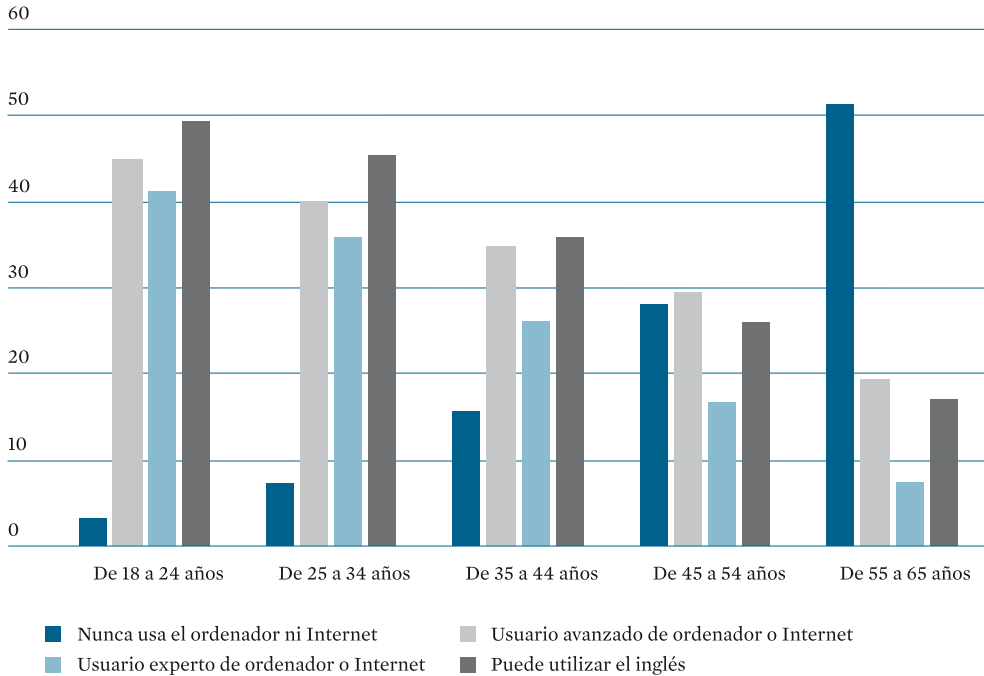
En 2012 la Comisión Europea, en respuesta a una petición del Consejo, ha presentado el primer indicador de referencia en competencias lingüísticas. Para el año 2020, al menos el 50 por 100 de la población de 15 años debería ser usuario independiente de la primera lengua extranjera y al menos el 75 por 100 de alumnos en secundaria primera etapa deberían estudiar al menos dos lenguas. Actualmente, en la Unión Europea, dichos indicadores se sitúan en un 42 y un 61 por 100 respectivamente. El inglés, se ha convertido, *de facto*, en la primera lengua extranjera en la mayoría de países europeos

80. Comisión Europea, *Assessment of Key Competences in initial education and training: Policy Guidance*, 2012.

81. En el caso de los idiomas, esto se lleva a cabo a través del Content and Language Integrated Learning (CLIL) que supone la enseñanza de las materias habituales en lenguas distintas a la materna. Las competencias digitales, por su parte, facilitan que se extienda entre la población el uso de los recursos educativos abiertos (REA u OER en sus siglas en inglés), que facilitan la autonomía y la reducción de costes en el aprendizaje.

GRÁFICO III-13. COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS Y DIGITALES

(En porcentajes)

Fuente: INE, *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje*, 2011.

por lo que la Unión Europea aboga por que los nuevos objetivos se enfoquen a la adquisición de una segunda lengua extranjera⁸².

España dista aún de ser un país en que esté extendido el conocimiento de una segunda lengua extranjera. Si bien un 30,4 por 100 de la población entre 18 y 65 años afirma tener un nivel medio de dominio de una lengua extranjera distinta a la materna, solo un 14 por 100 tiene un nivel avanzado.

Respecto a las competencias para el emprendimiento, como ya se ha mencionado, España es el tercer país de la Unión Europea, tras Eslovaquia y Polonia, en que un mayor porcentaje de personas entre 18 y 64 años considera contar con los conocimientos y habilidades necesarios para montar un negocio.

2. Vivienda y cohesión social

2.1. PROBLEMAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y SU MANTENIMIENTO

Como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, en 2012 continuó empeorando considerablemente la capacidad de las familias

82. Comisión Europea, *Language competences for employability, mobility and growth*, 2012.

para acceder y mantener de forma adecuada la vivienda, siendo hasta ahora escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada⁸³, que recoge nuestra Constitución (art. 47), y que contemplan varios Estatutos de Autonomía⁸⁴.

La vivienda habitual además de ser una necesidad básica de las personas, es un derecho social imprescindible para desarrollar otros derechos constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad o a la libertad⁸⁵. Esta conexión entre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales, hace que el carácter “digno y adecuado” de la misma deba definirse a partir de su relación con el resto de derechos tutelados por el ordenamiento y por las diferentes declaraciones y pactos internacionales sobre derechos humanos. Por tanto, este derecho se configura a través de las más diversas perspectivas jurídicas (civil, hipotecaria, urbanística, financiera, fiscal, etc.). En los últimos años, la situación de crisis económica está afectando tan gravemente al acceso y mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas, que pone en cuestionamiento este derecho, tal y como reflejan diversos informes de Naciones Unidas⁸⁶. De hecho, el más reciente señala claramente que las políticas de financiación de la vivienda afectan directamente al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda, y que por ello, los Estados deben asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos, de forma que no se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, así como promover la seguridad de la tenencia.

Dificultades para mantener la vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad

Las deficiencias y problemas asociados a la vivienda incluyen tanto las condiciones de habitabilidad, como la adecuación de las viviendas. Se trata de problemas que oscilan desde la situación más extrema de privación severa a la carencia de determinadas condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Los únicos datos sobre el grado de habitabilidad de las viviendas en términos comparados se refieren a las goteras, las humedades en las paredes y suelo, y la

83. Marcos Vaquer Caballería, *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, 2011.

84. Algunos Estatutos de Autonomía de última generación han proclamado este derecho (Cataluña: art. 26, Comunidad Valenciana: art. 16, Islas Baleares: art. 22), y otros establecen un principio rector de los poderes públicos de la comunidad autónoma al servicio de la efectividad del derecho constitucional (Andalucía: art. 25, Aragón: art. 27, Castilla y León: art. 16.14).

85. *Informe del Defensor del Pueblo sobre vivienda, crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas*, 2012.

86. Naciones Unidas (2008): *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothar. Asimismo, Naciones Unidas (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sra. Raquel Rolnik.

La habitabilidad y adecuación de la vivienda en España empeora ligeramente

podredumbre en ventanas y suelo, así como falta de luz. La renovación del parque de viviendas en España, nos sitúa en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-15. Este tipo de problemas, son los más frecuentes tanto en la UE-15 como en España (gráfico III-14), pero mientras que su prevalencia ha permanecido más o menos constante en el entorno europeo, en España ha aumentado desde el inicio de la crisis. Se ha incrementado de manera más acusada en los grupos más vulnerables, como los que viven por debajo del umbral de la pobreza y los jóvenes, aunque también hay que señalar el incremento de este problema entre la población adulta. También aumenta el porcentaje de población que no puede permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada (gráfico III-14). Esta situación, que algunos han definido como pobreza energética, se agrava⁸⁷ entre los parados (13,3 por 100), extranjeros de fuera de la Unión Europea (16 por 100), y entre la población con menor renta.

Los últimos datos disponibles señalan un ligero aumento de los problemas de *overcrowding* o hacinamiento⁸⁸ en España, mientras que en el resto de la Unión Europea se mantiene bastante constante. Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo. La incidencia de exclusión severa en España, aunque es más baja que en los países de nuestro entorno, está aumentado en los últimos años, especialmente entre la población por debajo del umbral de la pobreza, los jóvenes y los que viven en alquiler.

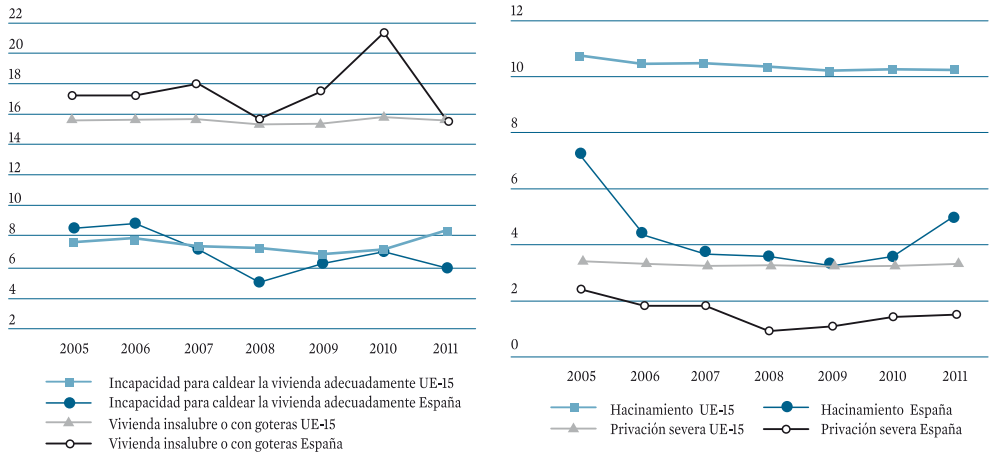
Un reciente estudio⁸⁹, con el fin de abordar la cuestión del mantenimiento de la vivienda en condiciones de adecuada habitabilidad, ha elaborado un indicador que trata de medir la dificultad de los hogares en materia residencial. Para ello, agrupa tres indicadores simples: hacinamiento, tenencia de una vivienda insalubre o con goteras, y hogares que, al restar de su presupuesto los gastos de vivienda, se sitúan por debajo del umbral de pobreza severa, y a partir de este indicador se clasifica a los hogares por el grado de dificultad para mantener la vivienda. Así, los que se manifiestan afectados por al menos uno de los indicadores tendrían dificultades moderadas, mientras que los afectados por los tres se encontrarían en una situación de dificultad severa. España ocupaba en 2010 la decimotercera posición entre los países con mayor índice

87. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

88. Eurostat considera hacinamiento si un hogar no tiene un número de habitaciones disponibles igual a: una habitación para el hogar, una habitación para la pareja del hogar, una habitación para cada persona soltera de 18 años o más, una habitación para cada par de personas solteras del mismo sexo entre 12 y 17 años, una habitación para cada persona soltera entre 12 y 17 años no incluida en la anterior categoría; y una habitación para cada par de niños menores de 12 años.

89. Obra Social “La Caixa”, Colección Estudios Sociales núm. 35, *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, 2012.

GRÁFICO III-14. EVOLUCIÓN DE DETERMINADAS CARENCIAS MATERIALES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA, 2005-2011
(En porcentajes)



Fuente: Eurostat.

de dificultad moderada (26,9 por 100), aunque se ha producido un incremento desde 2007 de cuatro puntos porcentuales. Finalmente, hay que señalar que en España el número de hogares cuya renta disponible se sitúa por debajo del umbral de pobreza una vez descontados los gastos en vivienda, ha aumentado de un 8,8 por 100 en 2007 a un 11,6 por 100 en 2010.

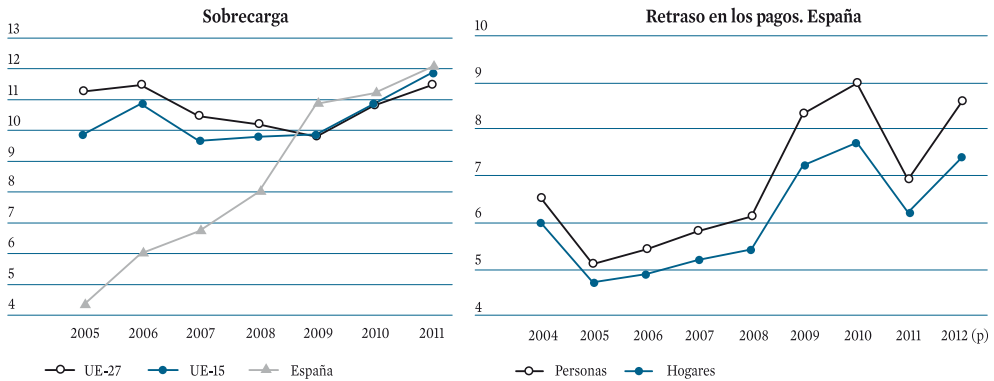
La persistencia de la crisis y las mayores dificultades de las familias para acometer las reformas necesarias para un mantenimiento adecuado de la vivienda, hacen prever una tendencia hacia una mayor degradación del parque de viviendas de mayor antigüedad.

Mayor vulnerabilidad en el mantenimiento de la vivienda por el incremento de los impagos

En España, la discrepancia entre los niveles de ingresos, y los precios y alquileres de las viviendas, combinada con el aumento del desempleo, continuó en 2012 repercutiendo en el aumento de la carga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos, y en el incremento de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal. Ello se traduce en un incremento de los impagos, las ejecuciones hipotecarias y, en último término, del número de personas sin hogar, especialmente entre los más pobres y vulnerables, dada su menor resistencia a las conmociones económicas y su escasa capacidad de pago⁹⁰.

90. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre España (E/C.12/ESP/CO/5), pág. 21; Amnistía Internacional, Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012, índice AI: EUR 41/005/2012 (Londres, 2012).

GRÁFICO III-15. EVOLUCIÓN DE LA SOBRECARGA DEBIDA A COSTES DE ALOJAMIENTO, Y DE LAS PERSONAS Y HOGARES QUE HAN TENIDO RETRASOS EN EL PAGO DE GASTOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA PRINCIPAL



Fuente: Eurostat e INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2012. Resultados provisionales.

La sobrecarga de los gastos relacionados con la vivienda, un problema creciente

En 2011, el 12,1 por 100 de la población española tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento⁹¹ el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Además, el efecto de la crisis en esta sobrecarga ha sido mayor en España que en la UE-15 (gráfico III-15).

Además, aunque en España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, su incidencia es superior, y su evolución a raíz de la crisis, peor. Este problema se concentra de forma preocupante en la población con menores ingresos (41,7 por 100) y entre los que se alojan en alquiler libre (48,1 por 100). Además, desde el inicio de la crisis, ha aumentado la incidencia de esta sobrecarga entre los jóvenes (16,7 por 100), entre los que tienen una vivienda hipotecada (13,8 por 100), y entre los que residen en áreas escasamente pobladas (11,3 por 100), aunque su frecuencia sea bastante más inferior que en los casos anteriores.

Finalmente, esta sobrecarga también tiene un peso importante en los hogares monoparentales (33 por 100), en los compuestos por un adulto menor de 65 años (29,7 por 100) y en los hogares unipersonales (20,5 por 100), tanto femeninos (18,2 por 100), como masculinos (23,6 por 100). Además, hay que señalar, por su efecto sobre la infancia, el importante incremento de este problema tanto en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (18,6 por 100), que partiendo de menores valores de sobrecarga son el tipo de hogar donde más ha aumentado su incidencia (12 puntos

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

porcentuales), como en los hogares monoparentales, cuya mayor incidencia inicial no ha impedido un importante crecimiento de la misma (10 puntos porcentuales).

Además, la crisis económica y la importante destrucción de empleo está produciendo que muchos hogares y personas tengan retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen, sobre todo en los hogares que residen en alquiler⁹² (gráfico III-15). El colectivo que en mayor proporción sufre este problema son los extranjeros no comunitarios (20,2 por 100) y las familias monoparentales (11,3 por 100), que a su vez son grupos de población en los que el alquiler de la vivienda principal es más frecuente (67,3 y 17 por 100 respectivamente). Pero también sufren este problema en mayor proporción que la media, los parados (16,5 por 100), los hogares con niños dependientes (11,3 por 100), y los que tienen menos ingresos (17,3 y 12,3 por 100 entre los que se encuentran el 1.º y 2.º decil de ingresos).

Retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

A pesar de que con la crisis ha bajado ligeramente la proporción de la población que tiene su vivienda en propiedad, este régimen de tenencia sigue siendo mayoritario frente al alquiler. Así, en 2011 España sigue estando entre los países con los mayores porcentajes de vivienda en propiedad (82,7 por 100). Esta situación, a pesar de que España no presente los mayores porcentajes de vivienda en propiedad con hipoteca (32,9 por 100)⁹³, se encuentra en la base de que las deudas por hipotecas constituyan la causa principal del endeudamiento de las familias españolas. De hecho, según destaca un reciente informe del CES⁹⁴, las deudas por compras de activos inmobiliarios se situaban en 2008, para todos los tramos de renta y riqueza, en un porcentaje muy parecido, entre el 80 y el 85 por 100, aunque conforme aumenta la renta y la riqueza, pierde peso relativo el endeudamiento por compra de vivienda principal y lo ganan otras propiedades inmobiliarias.

Las deudas para la adquisición de la vivienda y la quiebra familiar

La acentuación de la crisis económica a lo largo de 2012 se sintió en las familias que tienen un crédito hipotecario, mostrándose una ligera aceleración de las ratios de dudosidad⁹⁵. Pero además, según diversos análisis realizados a partir de los datos

92. INE, *Módulo sobre Bienestar de la Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2010.

93. Holanda (59,6 por 100) y Dinamarca (52,7 por 100).

94. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

95. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presentan dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

procedentes de la *Encuesta Financiera* que realiza el Banco de España, correspondiente a 2008, la crisis económica y el exceso de endeudamiento han provocado serios problemas financieros en todos los niveles de renta. En el conjunto de la población, entre 2002 y 2008, se ha doblado entre las familias endeudadas el porcentaje de aquéllas con dificultades para abordar los pagos correspondientes a estas deudas, hasta alcanzar al 16,5 por 100 de los mismos⁹⁶ para el conjunto de los hogares endeudados, y el 46,5 por 100 entre los hogares con menor renta. Además, con la crisis la incidencia de este problema ha crecido especialmente en las rentas medias, en las familias encabezadas por los más jóvenes, por los más mayores, por empleados por cuenta ajena y por jubilados⁹⁷.

El aumento de estas situaciones críticas, da cuenta de la vulnerabilidad de muchos hogares, y del consiguiente incremento de los impagos. El impago es un indicador estrechamente vinculado al nivel de endeudamiento, que normalmente se traduce en un aumento de las ejecuciones hipotecarias.

El profundo impacto que para las familias tienen los desahucios es evidente. Sin embargo, se trata de un problema social para cuyo análisis se carece de fuentes de información que recojan las diferentes características y dimensiones reales del problema. Desde el punto de vista puramente procesal, el Consejo General del Poder Judicial⁹⁸, contabilizó en 2012 un total de 91.622 ejecuciones hipotecarias presentadas en TSJ⁹⁹, lo que supone un incremento del 17,7 por 100 respecto al año anterior, aunque el total acumulado desde 2007 alcanza las 441.060 ejecuciones. También se ha producido un incremento del 13,9 por 100 de los lanzamientos con cumplimiento positivo respecto al año anterior, alcanzando una cifra de 46.408 en 2012 y de 159.763 en términos acumulados desde el inicio de la crisis. No obstante hay que señalar que esta estadística no distingue entre ejecuciones de locales comerciales y viviendas, ni entre viviendas habituales y segundas residencias, no informa sobre el resultado final de las ejecuciones, ni sobre las características de los que las sufren, y no permite distinguir entre las ejecuciones hipotecarias y los desahucios.

96. Medidos a través del porcentaje de hogares con deudas pendientes, con graves problemas para superar los pagos de sus deudas, equivalentes al 40 por 100 de su renta o de los ratios de deuda respecto a la renta del hogar.

97. A. Valiño Castro, en Información Comercial Española, ICE, *Revista de economía* núm. 867. *Economía de la vivienda en España*, julio-agosto 2012, "Efectos de la crisis en la accesibilidad a la vivienda de las familias en función de su composición y residencia".

98. Consejo General del Poder Judicial, *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales*. Tercer trimestre de 2012.

99. Esta estadística no da una idea real de todos los inmuebles que se están ejecutando en los juzgados, dado que una única petición puede conllevar la subasta de varios bienes. Además, aunque todo el procedimiento de ejecución hipotecaria no se reduce al hecho del desahucio, suele terminar en desahucio y en la mayoría de los casos este no se llega a realizar con carácter forzoso, puesto que en la mayoría de los casos las personas afectadas, especialmente si tienen hijos menores de edad, prefieren abandonar antes la vivienda, situación que no queda reflejada en los datos de lanzamientos por orden judicial.

CUADRO III-11. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN Y ADJUDICACIÓN POR EJECUCIÓN HIPOTECARIA, Y DACIONES EN PAGO DE PRIMERA VIVIENDA, 2012.

	Procedimientos de ejecución de hipoteca	Adjudicaciones por ejecución de hipoteca	Daciones en pago
% primera vivienda	74,8	77,0	80,4
	Madrid (91,1%)	Extremadura (92,9%)	Extremadura (96%)
Comunidades autónomas con más peso relativo	País Vasco (84,4%)	Madrid (91,3%)	La Rioja (93,2%)
	Cataluña (83,6%)	Navarra (90,0%)	Navarra (91,7%)
	La Rioja (82,0%)	Cataluña (83,3%)	Madrid (90,8%)
	Canarias (60,1%)	Canarias (64,1%)	Asturias (67,3%)
Comunidades autónomas con menos peso relativo	Baleares (66,3%)	Castilla y León (66,6%)	Cantabria (69,0%)
	Castilla y León (66,4%)	Castilla-La Mancha (67,5%)	Canarias (70,1%)
	C. Valenciana (69,1%)		Baleares (70,6%)

Fuente: Panorama registral. *Impagos hipotecarios de vivienda 2012*. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

Recientemente, ha sido publicada otra estadística sobre los impagos hipotecarios de vivienda desde el punto de vista registral¹⁰⁰. Los datos se refieren exclusivamente a viviendas, y corresponden a tres cuestiones: procedimientos de ejecución de hipoteca iniciados, adjudicaciones como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria, y daciones en pago (cuadro III-11). Según este estudio, en 2012 se han producido en España 66.000 ejecuciones de hipoteca iniciadas, 39.000 adjudicaciones por ejecución de hipoteca y algo más de 14.000 daciones en pago; cifras que si bien son pequeñas en términos macroeconómicos, con relación al volumen de hipotecas concedido en los años anteriores, revelan un grave problema por el profundo impacto social en los afectados.

En general, para los tres procedimientos se observa un alto peso relativo en la zona costera del Mediterráneo (Andalucía, Cataluña, y Comunidad Valenciana), y en Madrid. Es decir, en las comunidades autónomas que tradicionalmente tienen mayor actividad inmobiliaria. Hay que señalar, por su mayor impacto social, que en los tres procedimientos un alto porcentaje ha correspondido a primera vivienda (cuadro III-11).

La incidencia en los extranjeros de este problema oscila entre el 24 y el 39 por 100 del total de casos presentados en cada uno de los apartados, siendo Ecuador, Marruecos, Rumanía y Reino Unido las principales nacionalidades de los afectados, que se corresponden con las de los extranjeros que más compraventas protagonizaron en 2006 y 2007, momentos álgidos del ciclo expansivo anterior.

Finalmente, hay que señalar que a pesar del escaso uso que parecen tener las daciones, estas representaron en 2012 una quinta parte de las ejecuciones de hipoteca iniciadas. Además, los datos muestran que se utiliza en la práctica bancaria habitual, pues estas representan el 36,5 por 100 de las adjudicaciones inscritas.

100. Panorama registral. *Impagos hipotecarios de vivienda 2012*. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. Los datos provienen de aproximadamente el 85 por 100 del total de las oficinas de los Registros de la Propiedad.

Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios

Para dar respuesta a este problema social, durante 2012 se aprobaron nuevas medidas para atenuar las situaciones más extremas de los deudores hipotecarios en torno a algunas cuestiones ligadas a las condiciones de los contratos hipotecarios y sobre el resarcimiento de la deuda hipotecaria. Para paliar el problema de los desahucios en el caso de las personas en riesgo de exclusión social¹⁰¹, a través del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se limitan los intereses de demora, y se reforman los procedimientos de ejecución extrajudicial. Junto a este Real Decreto, se incluye un Código de Buenas Prácticas, que podrán suscribir de forma voluntaria las entidades financieras, pero cuyo incumplimiento puede ser invocado ante el Banco de España.

Dicho Código establece varias fases para evitar los desahucios: la reestructuración de la deuda, la quita de parte de la hipoteca y, como último recurso, la dación en pago. La primera fase está dirigida a procurar una reestructuración viable de la deuda hipotecaria a través de la aplicación a los préstamos de una carencia de amortización del capital, una reducción del tipo de interés durante cuatro años, y la ampliación del plazo total de amortización. En segundo lugar, de no ser efectivas las medidas anteriores se aplicaría una quita sobre el conjunto de la deuda, y si no fueran aplicables ninguna de ellas, la dación en pago de la vivienda, pudiendo las familias permanecer en la vivienda en un plazo de dos años, satisfaciendo una renta asumible. Asimismo, se modelan los tipos de interés moratorios aplicables a los contratos de crédito o préstamos hipotecarios.

Posteriormente, para perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de circunstancias excepcionales, han visto alterada su situación económica o patrimonial, y sin perjuicio de la necesidad de abordar una reforma del marco jurídico de tratamiento a las personas en situación de sobreendeudamiento y de analizar mejoras sobre los mecanismos de ejecución hipotecaria, fue aprobado un nuevo Real Decreto-ley¹⁰², cuyo objeto es la suspensión inmediata, y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en situación de especial riesgo de exclusión. Esta medida impide el desalojo, pero no afecta al procedimiento de ejecución hipotecaria. Es decir, se trata de una moratoria en la confianza de que la situación de los afectados mejore. Además, esta suspensión solo afectará a personas de

101. Se consideran en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, en el que todos los miembros de la unidad familiar (cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos con independencia de su edad que residan en la vivienda) carecen de rentas derivadas del trabajo o actividades económicas, que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar y que estos carezcan de cualesquiera otros bienes suficientes para hacer frente al pago de la deuda.

102. Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

especial vulnerabilidad, que deberán cumplir tres tipos de requisitos: personales, económicos y de cuota hipotecaria.

Respecto a los primeros, los colectivos sociales que pueden acogerse a las medidas son: familias numerosas; familias monoparentales con dos hijos a cargo; familias que tengan a su cargo un menor de tres años o algún miembro discapacitado o dependiente; familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones sociales, o víctimas de violencia de género.

En cuanto al requisito económico, solo podrán acogerse a la suspensión las familias que no superen el límite de tres veces el IPREM. Además, es necesario que la unidad familiar haya visto alterada su situación económica de forma significativa en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud; alteración, que se medirá en función de la variación de la carga hipotecaria sufrida sobre la renta en dicho periodo.

Por último, para acogerse a la medida es preciso que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar, o que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor, y que se haya concedido para la adquisición de esta.

Además, para paliar la situación de las personas que ya han sido desalojadas, el Gobierno en colaboración con el sector financiero, dando cumplimiento a lo establecido en este Real Decreto, ha creado un fondo social de viviendas en enero de 2013. Los beneficiarios de dicho fondo, constituido por 6.000 viviendas, son aquellas personas que hayan sido desalojadas de su primera vivienda con anterioridad al 1 de enero de 2008, y que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad social, siendo los servicios sociales de los ayuntamientos quienes emitan, a petición de las entidades bancarias informes sobre la necesidad o el riesgo social del solicitante de la vivienda.

Ya entrado 2013, se presentó en el Congreso de los Diputados una Iniciativa Popular Legislativa avalada por 1,4 millones de firmas, recogidas por la Plataforma de afectados por la hipoteca, que contenía entre otras peticiones la dación en pago, modificando la legislación actual, la paralización de los desahucios cuando se trate de la vivienda habitual y cuando el impago del préstamo se deba a motivos ajenos a la voluntad del deudor, el alquiler social durante cinco años con cuotas mensuales que no superen el 30 por 100 de los ingresos del deudor, y la retroactividad de todas las medidas señaladas.

Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁰³, respondiendo a una consulta efectuada por un juzgado mercantil de Barcelona, se ha pronunciado sobre los desahucios en España, considerando que la Ley Hipotecaria es abusiva e ilegal de acuerdo con lo que establece la Directiva 93/13/CEE del Consejo Europeo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

103. Sentencia de 14 de marzo de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera).

Según el Tribunal, la normativa española hace imposible o excesivamente difícil aplicar la protección que la Directiva pretende otorgar a los consumidores, añadiendo que la Ley Hipotecaria vulnera los derechos de los consumidores. Ante los procesos de desahucio, y con mayor razón cuando el bien hipotecado es la vivienda del deudor y de su familia, la actual ley no permite que los jueces adopten medidas cautelares que puedan suspender o entorpecer el procedimiento de ejecución hipotecaria ante una cláusula contractual abusiva, y si decide declararla nula, esta decisión solo dará protección al consumidor a posteriori, bajo la forma de una indemnización.

La sentencia no obliga a un cambio en la legislación española, si bien sienta jurisprudencia y deberá ser tenida en cuenta por los jueces españoles ante los procesos de desahucio. En la actualidad está siendo aplicada de forma desigual y con criterios diferentes por los juzgados españoles, hasta que la nueva normativa relativa a este tema, que actualmente está en tramitación, sea aprobada y exista jurisprudencia al respecto.

Los datos sobre ejecuciones no consideran los desahucios fruto de impagos del alquiler. Sin embargo, en España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja

Los problemas de impago y desahucio también afectan a los inquilinos

solvencia económica (como los jóvenes, familias monoparentales e inmigrantes), especialmente afectados por la crisis. Por ello, como se ha visto anteriormente, tanto la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos,

como los retrasos en el pago de los gastos de la misma, no solo son mayores en los hogares que residen en alquiler, sino que el agravamiento de la crisis económica está provocando un importante aumento de los mismos¹⁰⁴. Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España continuó creciendo en 2011 (15,4 por 100), manteniendo una senda alcista desde el inicio de la crisis. Además, según datos del INE, la falta de pago de la renta (95,2 por 100) fue la principal causa del total de sentencias sobre arrendamientos urbanos en 2011 (18.492), aunque hay que señalar que las sentencias por impago no han crecido con la crisis, pues en 2008 se habían dictado 21.009 por el mismo motivo, un 13 por 100 más.

Finalmente, como se verá en el apartado dedicado al alquiler, este año se está tramitando una nueva normativa de alquiler¹⁰⁵, que prevé determinados cambios en materia de demandas de desahucio.

En España, la crisis económica, el desempleo y la evolución del mercado de la vivienda están incrementando la exclusión residencial, especialmente entre la población

Personas sin hogar

por debajo del umbral de la pobreza, aumentando el riesgo de devenir persona sin hogar. Pero, vivir sin hogar es más que vivir sin techo, pues tal y como se señala en el

104. La sobrecarga ha pasado del 32,8 por 100 en 2007 al 48,1 por 100 en 2011.

105. Proyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

último informe de FOESSA¹⁰⁶ sobre la exclusión social, atendiendo a la clasificación utilizada por Feantsa¹⁰⁷, se considera que no tienen hogar tanto las personas sin techo, como las que no tienen vivienda propia, y aquellas que residen en una vivienda insegura o inadecuada. El volumen estimado de personas en esta situación en España supera el millón y medio.

Estas estimaciones, junto al aumento de la demanda de alojamiento en los centros para personas sin hogar¹⁰⁸, y de ayuda a entidades sociales¹⁰⁹ (Cruz Roja, Cáritas...), y a los servicios sociales para resolver problemas relacionados con la vivienda, informan de un aumento del riesgo de exclusión residencial. Aspecto, que como se verá en el apartado 5.9. de esta Memoria, es una dimensión importante de la exclusión social. Además, según una encuesta realizada por Cruz Roja, el 22,6 por 100 de las personas entrevistadas manifiesta problemas relacionados con los gastos asociados al mantenimiento de la vivienda, y los retrasos en el pago de la hipoteca y al alquileres. También se aprecia un incremento del porcentaje de encuestados que piden ayuda a los servicios sociales, que pasa del 26,5 al 35,3 por 100 en el caso de los que no pueden pagar el alquiler, y del 20,7 al 40,4 por 100 en el de los que tienen dificultades para pagar los servicios de su vivienda. Sin embargo, continúan siendo muy altos los porcentajes de encuestados con problemas que dicen no haber solicitado ningún tipo de ayuda.

No existen datos oficiales sobre el número de personas sin hogar en España. Según estimaciones del INE¹¹⁰, 22.938 personas sin hogar han sido usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración en el año 2012, un 4,8 por 100 más que en 2005 (cuadro III-12). Aunque se estima que en España hay 71,3 personas sin hogar por cada 100.000 habitantes, hay gran disparidad regional. Las mayores tasas se sitúan en las comunidades de País Vasco (141,3), Galicia (133,0) y Navarra (129,5); y las tasas más bajas en Castilla-La Mancha (24,4), Comunidad Valenciana (32,8), Murcia (35,4) y Canarias (48,2).

Desde el punto de vista del tiempo que llevan sin hogar, el 31,9 por 100 de las personas llevan menos de un año sin disponer de un alojamiento, el 23 por 100 entre uno y tres años y el 44 por 100 llevan más de tres años sin alojamiento propio. Los principales motivos por los que se quedaron sin hogar son: la pérdida del trabajo (45 por 100), no poder hacer frente al pago del alojamiento (26 por 100) y la separación de su pareja (20,9 por 100).

106. Fundación FOESSA y Cáritas, *Exclusión y Desarrollo Social*, 2012.

107. Federación de Entidades Estatales que trabajan, con Personas sin Hogar.

108. Véase Memoria CES 2011.

109. Cruz Roja, *Boletín sobre vulnerabilidad social*, número 5, abril 2012.

110. INE, *Encuesta a las personas sin hogar*, 2012. Esta Encuesta ofrece información sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar de 18 o más años que han sido usuarias de los centros asistenciales de alojamiento y/o restauración ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes.

CUADRO III-12. VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR
(Número de personas)

	2005	2012	Var. (%)
Personas sin hogar	21.900	22.938	4,8
Personas sin hogar extranjeras	10.559	10.513	-0,4
Personas sin hogar que se quedaron sin hogar debido a la pérdida del trabajo	6.678	10.328	55
Personas sin hogar con estudios secundarios	14.002	13.805	-1,4
Personas sin hogar que pernoctan en alojamientos colectivos	9.739	10.062	3,3
Personas sin hogar que no tienen empleo sin estar jubiladas ni incapacitadas para trabajar	16.582	17.835	7,6
Personas sin hogar que buscan empleo desde hace más de 1 año	2.195	5.100	132,3
Personas sin hogar con tarjeta sanitaria	14.656	18.393	25,5
Personas sin hogar cuya principal fuente de ingresos es la RMI	874	2.617	199,4
Personas sin hogar que no consumen alcohol	8.941	12.819	43,3

Fuente: INE.

La mayor parte de estas personas son hombres (80,3 por 100), de menos de 45 años (57,7 por 100), con hijos (49,7 por 100), y españoles (54,2 por 100). Entre la población extranjera sin hogar (45,8 por 100) se observa mayor peso de las edades más jóvenes (el 78,6 por 100 tienen menos de 45 años) y el 57,8 por 100 llevan más de cinco años en España. Por último, cabe señalar que un 77,8 por 100 manifiesta no tener empleo sin estar jubilada ni incapacitada para trabajar, aunque más de la mitad de estas personas declaran estar buscando empleo (52,1 por 100); siendo las prestaciones públicas¹¹¹ la principal fuente de ingresos (32 por 100), seguida del dinero que les da la gente en la calle (9,5 por 100), los amigos o conocidos (8,3 por 100) y las ONG (7,5 por 100).

Dificultades en el acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda, independientemente de su régimen de tenencia es un derecho subjetivo de todo individuo. Sin embargo este derecho no ha sido desarrollado, y los escasos pasos que desde el ámbito autonómico se han dado al respecto, se han visto truncados o son de difícil cumplimiento a raíz de la recesión económica.

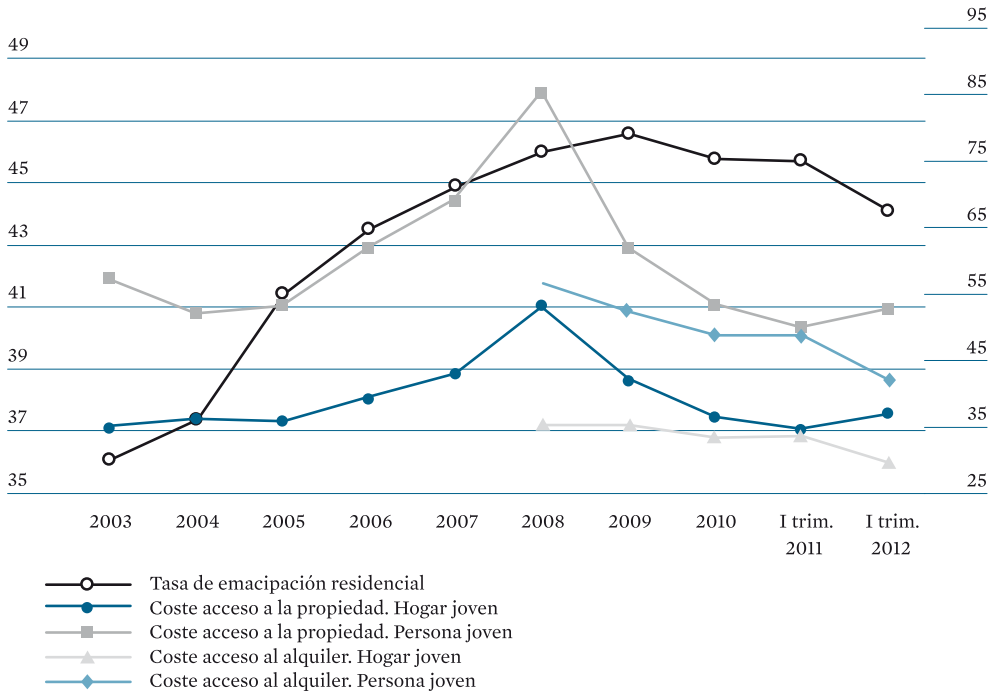
En el año 2012, la crisis económica no solo dificultó el mantenimiento de la vivienda, sino que siguió influyendo en el acceso a la vivienda de los ciudadanos en sus dife-

Más difícil el acceso a la vivienda de los jóvenes y retraso de su emancipación

rentes modalidades. Con relación al mercado de vivienda en propiedad, este año, a pesar del descenso acumulado del precio de la vivienda en propiedad, el crecimiento del desempleo, sobre todo juvenil, junto al aumento del grado de esfuerzo teórico que los nuevos hogares tienen que hacer

111. Renta mínima de inserción (11,4 por 100), prestaciones por desempleo (2,2 por 100), pensiones contributivas (5,1 por 100) y no contributivas (6,5 por 100) y otros tipos de prestaciones públicas (6,8 por 100).

GRÁFICO III-16. EVOLUCIÓN TASA DE EMANCIPACIÓN DE LOS JÓVENES Y DEL COSTE DE ACCESO A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER, 2003-2012



Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio Joven de Vivienda en España.

para acceder a una vivienda en propiedad, agudizado por la restricción en el acceso al crédito, está produciendo una desaceleración en el ritmo de creación de hogares y un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16).

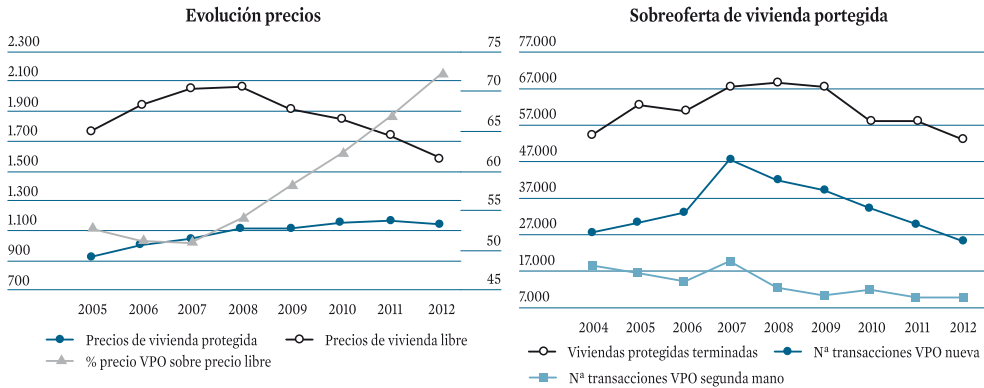
La crisis económica y el enorme crecimiento del desempleo están ocasionando un reforzamiento de la solidaridad familiar, que amortigua en parte el mayor riesgo de exclusión residencial derivado de una mayor desprotección social. Un ejemplo de ello es el aumento del retorno al hogar de origen de las familias más afectadas por el desempleo como una estrategia ante las dificultades para mantener la vivienda. Así, por ejemplo, en el cuarto trimestre de 2012 había 458.000 hogares (un 56,2 por 100 más que en el mismo periodo de 2009) en los que la persona de referencia está jubilada o es pensionista, y convivía al menos con una persona en paro.

*Refuerzo de la
solidaridad familiar
ante la crisis*

2.2. SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD, ALQUILER Y PROTEGIDA

Como acaba de verse, uno de los problemas más importantes de la vivienda en España es que los sectores más vulnerables de la sociedad tienen dificultades para acceder

GRÁFICO III-17. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD LIBRE Y PROTEGIDA, Y ESTIMACIÓN DE LA SOBROEFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA, 2004-2012



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadísticas Precios y Transacciones Inmobiliarias*.

y mantener la vivienda habitual, a pesar de ser un derecho constitucional. Esta situación parece indicar la necesidad de un nuevo modelo de política de vivienda en España, que mitigue la situación de estas personas y hogares, y que además contribuya a la reconversión y reactivación del sector de la construcción residencial.

En este tiempo, no se ha solucionado el problema del acceso a la vivienda para una parte de la población, lo que se traduce en un escaso ritmo de creación de hogares (gráfico III-18) y en un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16), a pesar de que el parque residencial aumentó en la última década en 4,3 millones de viviendas, según el último Censo de Población y Vivienda, y de que el 91 por 100 de dicho aumento corresponde a viviendas principales (cuadro III-13).

Además, el exceso de vivienda pendiente de venta, que según la estimación del Ministerio de Fomento se cifra en 676.038 viviendas en 2011, de las cuales aproximadamente dos tercios (65,1 por 100) corresponden a viviendas principales¹¹², parece coexistir con una necesidad de alojamiento insatisfecha, que tampoco se compensa de forma suficiente con el mercado en alquiler protegido, ni en el de la vivienda protegida, dada la escasez del primero y la falta de adecuación del segundo a las necesidades residenciales de parte de la población, como muestra la existencia de un *stock* de vivienda protegida sin vender (gráfico III-17).

En España existen, según el Censo de Población y Viviendas 2011, 3,4 millones de viviendas vacías, cifra que ha aumentado un 10,8 por 100 respecto hace 10 años, cuando el INE contabilizó 3,1 millones de inmuebles sin ocupación. Además, hay que señalar que de este total de viviendas vacías, el 21 por 100 tiene menos de 10 años, lo que posiblemente está relacionado con el *stock* de viviendas nuevas sin vender.

112. Servicio de Estudios de CatalunyaCaixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

CUADRO III-13. COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS EN 2001 Y 2011, SEGÚN SU USO

	Censo 2001		Censo 2011		Variación	
	Censo 2001	Porcentaje	Censo 2011	Porcentaje	Incremento	Incremento
Viviendas principales	14.187.169	67,7	18.083.692	71,7	3.896.523	27,5%
Viviendas secundarias	3.652.963	17,4	3.681.565	14,6	28.602	0,8%
Viviendas vacías	3.106.422	14,8	3.443.365	13,7	336.943	10,8%
Total	20.946.554	100,0	25.208.623	100,0	4.262.069	20,3%

Fuente: INE, Nota de prensa de Edificios y Viviendas, 18 de abril de 2013.

Esta situación además coexiste, como se verá más adelante, con un mercado en alquiler libre muy reducido, a pesar de que este régimen de tenencia de la vivienda es una vía idónea para mejorar el acceso a la vivienda, especialmente para quienes disponen de menores niveles de renta o han perdido su casa, pero también para favorecer la salida del *stock* de vivienda nueva desocupada.

Las necesidades de vivienda insatisfechas, la situación del parque residencial según el uso del mismo descrita, y la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parecen apuntar a la necesidad de impulsar un nuevo modelo de política de vivienda. En este sentido, con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España, así como de mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación, este año está en tramitación la aprobación de dos Proyectos de Ley¹¹³. Finalmente, estos objetivos también están presentes en el recién aprobado Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (recuadro III-3).

Hacia un nuevo modelo de política de vivienda

También este año se ha aprobado¹¹⁴ la Ley 4/2012, de 6 de julio, de Contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias. En dicha norma se aborda en un único texto legal la transposición de la Directiva 2008/122/CE, con las adaptaciones requeridas por la misma en el texto de la Ley 42/1998.

El presupuesto del Plan para todo el periodo de vigencia es de 2.421 millones de euros, que se reparten entre los siete programas que lo conforman: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, fomento del parque público de viviendas,

113. Proyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas y Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

114. Ley 4/2012, de 6 de julio, de Contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias.

RECUADRO III-3. OBJETIVOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas).
- Contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario, desde los dos elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Fuente: Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

impulso a la rehabilitación, promoción de la regeneración urbana, apoyo a la implantación del IEE y fomento de ciudades sostenibles.

La vivienda en propiedad

El proceso de ajuste del sector inmobiliario que alcanza su quinto año en 2012, se manifiesta en la caída de los precios, de la actividad inmobiliaria y en un claro debilitamiento de la demanda.

La caída del precio de la vivienda se acelera en 2012. De hecho, aunque las estadísticas disponibles difieran en su magnitud¹¹⁵ (un 10 por 100 según datos del Ministerio de Fomento y un 13,8 por 100 según el INE), se trata del mayor descenso interanual desde el año 2008, si bien el descenso acumulado desde el comienzo de la crisis es menor que el operado en otros países europeos. Así, aunque los datos muestran que el precio de la vivienda desde el inicio de la crisis ha experimentado un retroceso significativo (del 23 por 100 desde 2007), esta corrección de precios ha sido de menor intensidad en España que en otros países donde ha habido un desequilibrio inmobiliario, como Irlanda (49,7 por 100) o Grecia (20,2 por 100)¹¹⁶.

Los precios continúan bajando, aunque el descenso desde 2007 es menor que en otros países europeos

115. Véase capítulo I, apartado 3.2, de esta Memoria.

116. Ministerio de Fomento, *Ciudad y Territorio*, núm. 174.

En España, el ajuste experimentado por el precio de la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente, pues hasta el momento el ajuste inmobiliario ha sido mayor en términos de cantidades de viviendas iniciadas que de precios. Así, la contracción de la nueva oferta desde 2007 ha sido del 81 por 100, un valor muy superior a las reducciones de Estados Unidos (63 por 100) y Gran Bretaña (32 por 100) y en línea con la contracción de Irlanda (90 por 100)¹¹⁷. Sin embargo, ante las escasas perspectivas positivas para dos de los tres dinamizadores de las ventas (empleo y crédito), solo la bajada de los precios podría activar la demanda.

Finalmente, algunos expertos¹¹⁸ consideran que la reforma financiera, el aumento del colchón de capital, las ampliaciones de las provisiones de los bancos, la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), y la doble recesión por la que transita la economía española, deberían contribuir al ajuste del precio de la vivienda, que como se ha visto se acelera este año.

En 2012 continúa el debilitamiento de la demanda de vivienda en propiedad, a la vista del descenso de las ventas y de la caída de las hipotecas formalizadas para compra de vivienda, a pesar de la bajada en los precios de la misma. La incidencia de la crisis económica sobre el empleo y unas expectativas pesimistas sobre su recuperación, junto a la persistencia del racionamiento del crédito, han tenido como efecto un descenso de las ventas de vivienda libre en 2012 del 10,4 por 100, aunque inferior al año anterior (19,8 por 100). La bajada fue más destacada en el caso de las viviendas usadas (12,6 por 100) que en las nuevas (10,8 por 100).

Continúa la debilidad de la demanda, cuya contracción desde la crisis es mayor que en otros países

Poniéndolo en relación con lo acaecido en otros mercados similares (Estados Unidos, Gran Bretaña o Irlanda, por ejemplo)¹¹⁹, la contracción de la demanda entre 2007 y 2012 en España ha sido más intensa (77 por 100) que en los Estados Unidos y Gran Bretaña (58 y 51 por 100 respectivamente), aunque menos que en Irlanda.

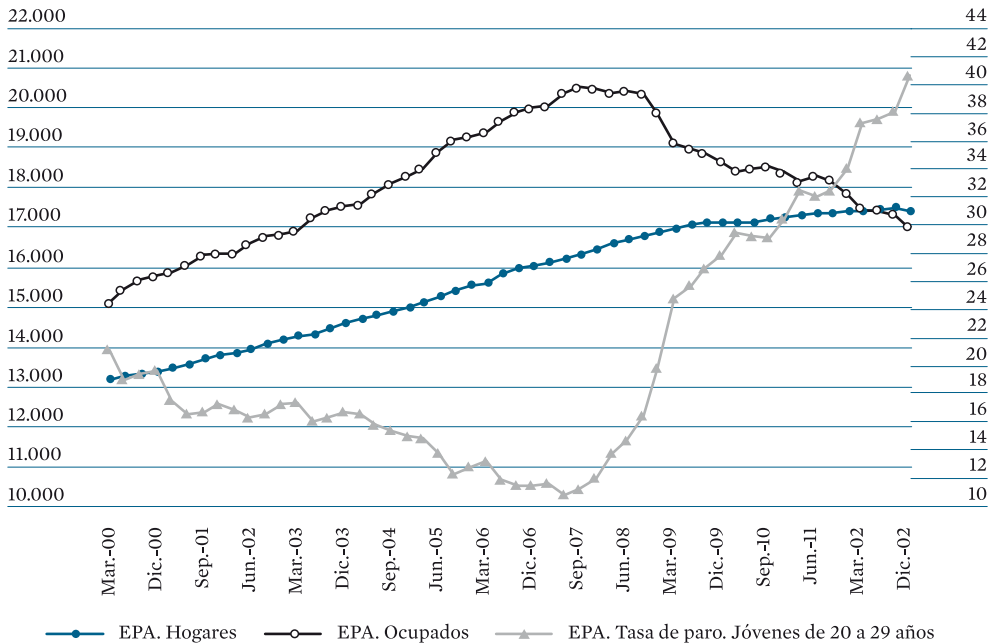
En España, el menor ritmo en la creación de nuevos hogares en 2012, debido al cambio de signo de la inmigración, sobre todo del colectivo entre 25 y 39 años, que es el más propenso a la adquisición de una vivienda, junto al menor tamaño de las cohortes de jóvenes en edad de emanciparse, está provocando una disminución de las necesidades potenciales de vivienda principal. La recesión económica, además está conllevando mayores dificultades para que esta menor necesidad potencial de vivienda se convierta en efectiva. La difícil inserción laboral de los jóvenes, la incertidumbre sobre la

117. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

118. *Op. cit.* Tecnocasa group y Universitat Pompeu Fabra, José García-Montalvo (coord.), *Informe sobre el mercado de la vivienda 2012*. Primer semestre.

119. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero 2013.

GRÁFICO III-18. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

evolución económica y de empleo, y el endurecimiento de los criterios de aprobación de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda, está reduciendo la demanda de vivienda principal en propiedad (gráfico III-18) y retrasando de nuevo la edad de emancipación residencial de los jóvenes (gráfico III-16)

Además, la definitiva eliminación de la desgravación para la compra de la vivienda (sin efectos retroactivos), así como el aumento del IVA aplicable a la transacción, hacen previsible que afecten negativamente al número de transacciones y al precio de la vivienda.

La caída de los precios de la vivienda está haciendo disminuir, por quinto año consecutivo, el número de años de renta familiar disponible necesarios para la adquisición de la vivienda, pues la corrección de los precios ha sido superior al descenso de la renta disponible de los hogares. Por otro lado, aunque el descenso de los precios de la vivienda y los relativamente bajos tipos de interés han mejorado el esfuerzo teórico para acceder a una vivienda, dicha mejoría no se ha traducido en un aumento de las compras de vivienda, pues además de la importante caída del empleo, las entidades han elevado de forma sustancial el diferencial sobre el Euríbor aplicado a los nuevos

Mejora el esfuerzo de acceso a la vivienda, pero empeoran las condiciones de financiación

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 2000-2012

Años	Mercado de trabajo		Indicadores de accesibilidad		
	Ocupados (CNE 95) variación interanual ⁽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	33,9	27,5
2011	-601	32,7	6,3	37,0	29,9
2012	-850	38,4	5,9	32,4	26,3

(1) Fin del periodo.

(2) Media del periodo.

(3) Precio de la vivienda/renta bruta por hogar: precio medio de una vivienda libre de 93,75 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, págs. 65-71).

(4) (5) Esfuerzo teórico anual con y sin deducciones: importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano, (netas de deducciones fiscales) en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

préstamos, por lo que los descensos en los tipos para los nuevos compradores han sido menores que para los hogares hipotecados.

Aunque el descenso de los precios de la vivienda permite reducir el grado de esfuerzo teórico para acceder a la misma a los que mantienen un puesto de trabajo (cuadro III-14), hay que tener en cuenta que el enorme incremento del desempleo en los últimos años, la incertidumbre sobre el futuro y la dificultad de acceso al crédito, está reduciendo el número de hogares en que ambos cónyuges trabajan, además de aumentar el de aquellos que no tienen ningún miembro trabajando, incrementándose en estos casos el grado de esfuerzo para acceder a la vivienda a pesar del efecto beneficioso de la reducción de precios.

De hecho, según algunos análisis realizados¹²⁰, la reducción de precios de la vivienda ha mejorado la posición de los solteros y las familias sin hijos de Castilla-La

La crisis dificulta el acceso a una vivienda en propiedad para algunos hogares y regiones

120. A. Valiño Castro, Información Comercial Española, ICE, *Revista de economía* núm. 867. *Economía de la vivienda en España, julio-agosto 2012*, "Efectos de la crisis en la accesibilidad a la vivienda de las familias en función de su composición y residencia".

Mancha, Navarra, Castilla y León y Murcia que con los salarios medios pueden efectuar los pagos de las hipotecas sin incurrir en problemas financieros, mientras que antes de la crisis, solo podían este tipo de familias en Extremadura. En cuanto tienen hijos las dificultades financieras se extienden a las familias de todas las comunidades autónomas, aunque los mayores problemas se producen en la actualidad en el País Vasco, Baleares y Madrid.

Las magnitudes crediticias reflejan en su evolución (gráfico III-19) tanto la persistencia de una restricción crediticia como la debilidad de la demanda de vivienda en propiedad derivada de la situación del mercado de trabajo.

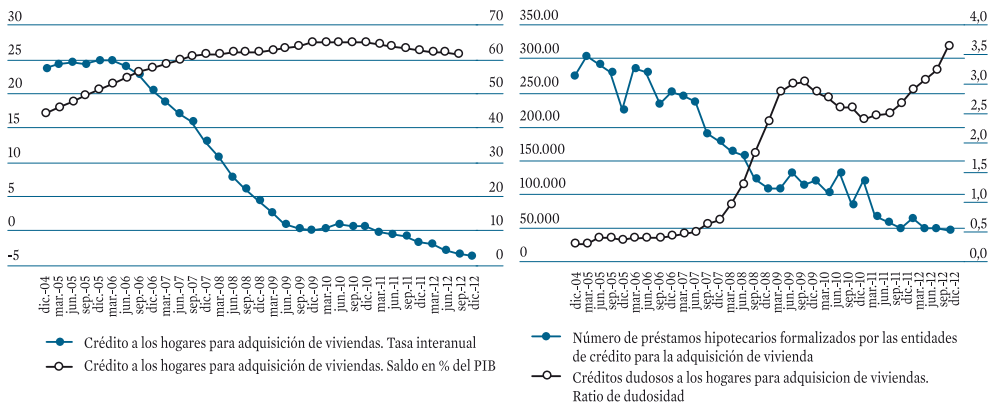
Evolución negativa del crédito a las familias para la adquisición de vivienda

Además, la caída del precio de la vivienda y la decisión de los bancos de disminuir el riesgo de las hipotecas que conceden reduciendo el importe de las mismas, se refleja en el descenso continuado desde 2007 del importe medio de la hipoteca (gráfico III-20).

Por otro lado, tanto el decrecimiento progresivo en los tipos de interés como en el importe de la hipoteca han llevado a una reducción importante de la cuota media mensual entre 2007 y 2012. Sin embargo, a pesar de que el importe ha seguido cayendo durante el último año, la cuota se ha mantenido más o menos constante respecto al año anterior debido a un repunte en los diferenciales aplicados por cajas y bancos para compensar la caída del tipo base (gráfico III-20).

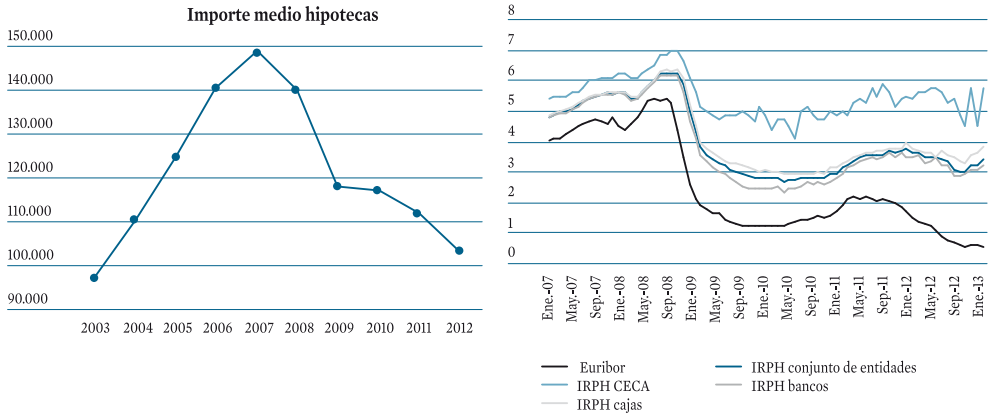
Algunos indicadores muestran el riesgo de impago de un préstamo, pero también el comportamiento (endurecimiento-relajación) de las entidades de crédito en la concesión de hipotecas. Estos indicadores son: ratio préstamo a valor, tipo de contrato laboral del hipotecado, y plazo de la hipoteca.

GRÁFICO III-19. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS Y DE LOS NUEVOS PRÉSTAMOS, 2004-2012



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

GRÁFICO III-20. EVOLUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO DE LA HIPOTECA, Y DIFERENCIAL DE INTERESES APLICADOS POR CAJAS Y BANCOS Y EURÍBOR

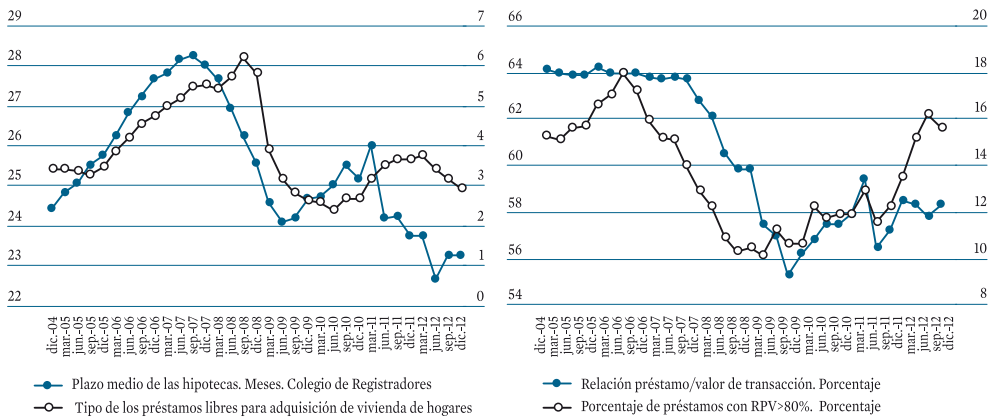


Fuente: INE, *Estadísticas financieras y monetarias –Hipotecas–*. Banco de España, *Boletín Estadístico*.

La disminución de la ratio préstamo a valor y el acortamiento del plazo medio de las hipotecas (gráfico III-21), muestra que el sistema financiero está endureciendo las condiciones en la concesión de las hipotecas, con el objeto de limitar el riesgo de impago de las hipotecas concedidas. Así, la ratio préstamo valor, no solo ha caído entre 2006 y 2012, sino que al situarse por debajo del 70 por 100 refleja una actitud bastante conservadora por parte de las entidades bancarias, en un claro intento de disminuir el

Se endurecen las condiciones en la concesión de las hipotecas

GRÁFICO III-21. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 2004-2012



Fuente: Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

riesgo en los préstamos concedidos. Finalmente, desde 2010 se observa una tendencia muy marcada a conceder hipotecas más cortas (gráfico III-21).

De igual forma, el porcentaje de hipotecados con contrato laboral temporal ha descendido de casi un 40 por 100 en el año 2005, a tan solo un 9 por 100 en 2012, mientras que la proporción de personas con contratos temporales en España ha aumentado del 23 al 34 por 100 en dicho periodo, lo que supone algo más de dos millones de personas en términos absolutos.

La vivienda en alquiler

En España tradicionalmente se ha fomentado la propiedad como régimen de tenencia, teniendo la intervención pública respecto del fomento del alquiler, un carácter residual. Además, determinados factores de tipo sociopolítico, económico, fiscal, o jurídico, se han venido conjugando para dar como resultado un escaso desarrollo del mercado del alquiler y del número de hogares que tienen su vivienda en ese régimen, entre otros, la orientación de la legislación de arrendamientos urbanos aprobada en el periodo anterior a la Constitución de 1978, el tratamiento fiscal otorgado a la compra de la vivienda principal, el desarrollo de la vivienda protegida en propiedad, o la lentitud de los litigios en materia de arrendamientos que, unida al perfil no profesionalizado de los arrendadores en España y su percepción del funcionamiento judicial, inhiben la oferta de un mayor número de viviendas en el mercado de alquiler.

Las condiciones laborales y financieras de la crisis pueden estar haciendo mella en este predominio del mercado de la vivienda en propiedad, pues existe una mayor inseguridad en la percepción de rentas, una menor proporción de préstamos y una mayor reticencia de las entidades a conceder hipotecas. Además, los escasos recursos patrimoniales previos y las mayores dificultades laborales de la población joven y de origen extranjero, pueden contribuir a una mayor demanda de una vivienda en alquiler.

Con todo, el balance muestra una recuperación del alquiler de viviendas en los últimos años que, aunque favorecido por las reformas emprendidas para hacerlo más atractivo, parece más atribuible a factores coyunturales. Aumento que, en todo caso, ha sido superior (25 por 100) al del total de hogares (8,5 por 100) entre 2006 y 2010¹²¹.

Por el lado de la demanda de alquiler, coexisten actualmente factores que la impulsan con otros que la reducen. En relación con los primeros cabría señalar, entre otros, determinados efectos de la crisis en relación con la compra de vivienda, como las restricciones de crédito o el aumento del desempleo, junto con una mayor accesibilidad a la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Y entre los segundos, el retraso en la

*Factores de impulso y
reducción de la demanda
de alquiler*

121. Servicio de Estudios de Catalunya Caixa a partir de datos del INE, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero de 2012.

emancipación residencial de los jóvenes, la disminución de las separaciones y divorcios, o el actual saldo migratorio negativo. No obstante, el impacto de la crisis y su posible prolongación y agravamiento, podrían a su vez limitar la demanda de alquiler, ya que aunque este régimen de tenencia ofrece mayores posibilidades de disminuir el endeudamiento de los hogares y una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar, en España el alquiler está en general asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de reducida solvencia económica, como los jóvenes, familias monoparentales o inmigrantes; grupos que además están especialmente afectados por la crisis¹²².

El alquiler en la UE-15 (33,2 por 100) es prácticamente el doble que en España (17,3 por 100), al tiempo que el incremento que muestra el alquiler de mercado es también superior al registrado en España. En la UE-15, la población que tiene alquileres reducidos o sociales (11,7 por 100), es mayor que en España (8,2 por 100), aunque en ambos casos, la proporción que vive en este régimen ha decrecido desde 2007.

España es el país con la menor proporción de población de la UE-15 viviendo en alquiler, muy alejada de las grandes economías de la UE-15, como Alemania y Francia, que tienen la proporción de hogares en alquiler más elevadas, e incluso de Reino Unido e Italia que están por debajo de la media. Además, con el inicio de la recesión, la tendencia del alquiler se mantiene en algunos países (Grecia, Portugal, Finlandia, Italia, Suecia Dinamarca y Países Bajos), aumenta especialmente en Reino Unido, Luxemburgo, e Irlanda, y lo hace solo muy ligeramente en España, Bélgica o Austria (gráfico III-22).

Entre los hogares de menores rentas¹²³, más de la mitad de la población de la UE-15 vive en alquiler (53,5 por 100), y se acentúan las pautas señaladas para el alquiler en general. España vuelve a marcar el mínimo con el 27 por 100, seguido de Grecia, Portugal e Italia. Además, mientras que desde el inicio de la recesión económica (2007) en la Unión Europea se aprecia un aumento de la población de menores rentas que vive en alquiler, en países afectados especialmente por la crisis, como Grecia, Italia y España este incremento es menor. Finalmente, entre la población de mayores rentas el alquiler en la UE-15 se sitúa en el 29 por 100, mientras que en España es del 15 por 100.

En España, el bajo nivel de hogares en alquiler se está elevando algo con la crisis (del 10,4 en 2006 al 12,1 por 100 en 2011)¹²⁴, tanto por las restricciones de crédito y el aumento del desempleo, como por la mayor accesibilidad de la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Asimismo, el régimen de tenencia tiene una

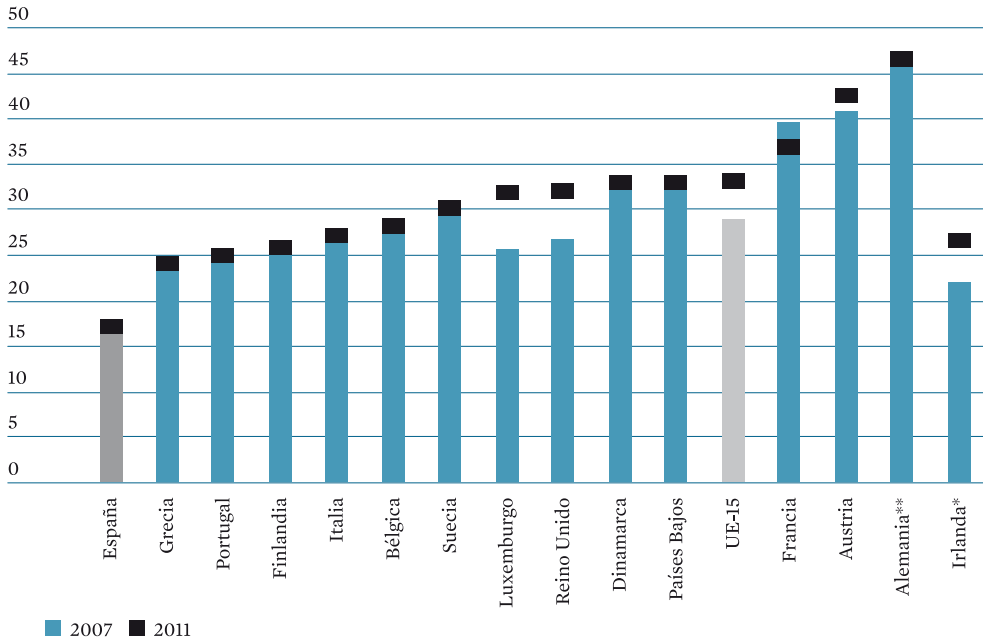
Situación y evolución de la vivienda en alquiler en España y la Unión Europea desde el inicio de la crisis

122. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2010.

123. Inferior al 60 por 100 de la renta mediana equivalente.

124. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ALQUILER EN LA UE-15, 2007-2011
(En porcentaje)



* Dato 2010. ** Dato 2005.
Fuente: Eurostat.

Con la crisis aumenta ligeramente el número de hogares españoles que viven en alquiler

importante variabilidad territorial. El alquiler está más asentado en los archipiélagos canario y balear, en Cataluña, Aragón y Madrid. En cambio, es menor en el norte, levante y Andalucía. Además, el porcentaje de alquiler tiende a ser mayor¹²⁵ en los municipios grandes (19,5 por 100) que en los pequeños (14,7 por 100).

Entre los hogares con persona de referencia joven (de 16 a 29 años) el alquiler es más abundante y ha aumentado desde 2007, aproximándose a ser el régimen de tenencia del 50 por 100 de los hogares en 2011. En los hogares extranjeros, y especialmente en los hogares del resto del mundo era mayoritario el alquiler en 2004 (84 por 100), proporción que desciende durante el ciclo alcista del mercado de la vivienda (72 por 100 en 2007), y que se ha mantenido durante la crisis hasta 2011. En 2009, los hogares de parados eran los que más disponían de viviendas en alquiler (31 por 100), aunque es más destacable el incremento del

125. INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2010.

CUADRO III-15. PRECIOS EN VENTA Y ALQUILER E ÍNDICES(En euros/m² y porcentaje)

Años	Precio venta	Precio alquiler	Índice venta	Índice alquiler	% alquiler/venta
2007	2.911	116,4	100,0	100,0	4,00
2008	2.709	112,5	93,1	96,6	4,15
2009	2.424	105,9	83,3	91,0	4,37
2010	2.316	99,5	79,5	85,5	4,30
2011	2.183	93,3	75,0	80,2	4,28

El precio medio de venta es el promedio del año y el precio de alquiler anual es el sumatorio de los precios mensuales
Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

alquiler de los hogares de ocupados y parados entre 2007 y 2009 (6,1 puntos porcentuales), alcanzando en 2009 al 25,8 por 100 de los hogares, que el producido en los hogares de los parados (2,2 puntos porcentuales). La estabilidad en los hogares de inactivos y ocupados es la tónica en dicho periodo¹²⁶.

Cabe señalar en primer lugar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Aun así, informes recientes¹²⁷ apuntan que el precio medio de la vivienda en alquiler en España habría descendido en 2012 un 3,8 por 100 respecto al año anterior, situándose el precio medio en 7,28 euros/m² al mes, tratándose además, de un descenso generalizado por cuarto año consecutivo, con una bajada acumulada desde 2007 a 2011 del 20 por 100. Ello indicaría que también en este mercado se está produciendo un cierto ajuste, aunque inferior al registrado por el precio de venta (25 por 100).

Los precios de las viviendas en alquiler bajan menos que los de venta

Además, la comparación del Índice de precios de venta de la vivienda libre con el Índice de precios de consumo armonizado para el alquiler (IPCA), muestra que mientras que el IPC del alquiler se mantiene estable con un incremento del 11,3 por 100, el precio de venta de vivienda libre se ha reducido un 22,7 por 100, desde 2007 a 2012¹²⁸. La reducción del presupuesto de los inquilinos, y en algunos casos, la imposibilidad de pago de la cuota mensual de alquiler se está traduciendo en un descenso de los precios y, probablemente en el establecimiento de nuevas estrategias entre los arrendadores. Finalmente, en cuanto a la evolución de la rentabilidad bruta del alquiler¹²⁹, los datos

126. Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

127. Sociedad Pública de Alquiler e Idealista.com y *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2012*. IESE Business School, Universidad de Navarra y Fotocasa.es, *La vivienda en alquiler en el año 2012*.

128. INE, Índice de precios de consumo armonizado España. Para realizar la comparación se han tomado en ambas series como índice con base 100 en el primer trimestre de 2007.

129. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

muestran que tras una caída progresiva de la misma desde el 5,95 por 100 en 2000 hasta el 3,31 en 2008, con la recesión, el alquiler ha recuperado rentabilidad, alcanzando el 4 por 100 en 2011.

Ausencia de estadísticas completas y actualizadas

Finalmente, cabe señalar que la ausencia de estadísticas completas y actualizadas, impiden conocer adecuadamente los posibles desequilibrios del sector y limitan de entrada la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo.

En este sentido, el CES llamó la atención en su Dictamen de la futura Ley de Alquiler¹³⁰ acerca de la disponibilidad y las características de la información estadística sobre el mercado del alquiler en España, ya que, por un lado, se presenta una carencia de información suficientemente actualizada respecto a la oferta o el parque existente de viviendas en alquiler, más allá de los Censos de Población y Viviendas de periodicidad decenal, por lo que a juicio del CES sería importante la realización de estudios periódicos a través del observatorio específico en esta materia, a fin de conocer el estado de la situación. Además, por el lado de la demanda, la única fuente estadística que proporciona información sobre el número de hogares que residen en este régimen de tenencia es la *Encuesta de Condiciones de Vida* del Instituto Nacional de Estadística, que, a su vez, puede adolecer de una infraestimación de colectivos como los inmigrantes. Por eso, desde otros sectores se sugiere crear un censo de alquileres y ofrecer ventajas fiscales a quienes participen en el mismo.

Nuevas medidas de fomento del alquiler

El apoyo al alquiler, como vía idónea para el acceso a la vivienda, especialmente para quienes disponen de menores niveles de renta, y para favorecer la salida al *stock* de vivienda desocupada, se plasma este año a través de la anulación de la desgravación fiscal en la compra de la vivienda, de la inminente reforma del marco normativo de los arrendamientos, y de

nuevas medidas de fomento en el nuevo Plan de vivienda 2013-2016.

Cambios en desgravación y en el IVA por la compra de vivienda

En 2011, para reactivar las ventas y reducir el *stock* de viviendas nuevas sin vender¹³¹, se adoptó una actualización temporal a la baja del IVA del 4 en lugar del 8 por 100, para las adquisiciones de viviendas nuevas que se realizarán entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 2011¹³². Esta ventaja tributaria no solo se eliminó en

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

131. Véase capítulo I de esta Memoria.

132. Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

2012¹³³, siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea, sino que la tributación se elevó al 10 por 100 a partir del 1 de enero de 2013. Además, en el ámbito del IRPF, mientras que en 2011 se recuperaba el carácter universal de la deducción por adquisición de vivienda habitual¹³⁴, cuyo carácter retroactivo permitía que se beneficiasen quienes se compraron casa en 2011. En la misma norma, con el objetivo de consolidación fiscal, se suprime la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes de 20 de enero de 2006.

La elaboración de una Ley de Medidas de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas, actualmente en tramitación, forma parte de las medidas contempladas por el PNR 2012, habiendo sido sometido al dictamen del CES¹³⁵ en su fase de anteproyecto. Esta normativa, persigue como fin último la dinamización del mercado del alquiler, ante la debilidad que presenta este dentro del mercado inmobiliario español con una serie de consecuencias negativas de índole social, laboral y económica. En aras a ese fin, la motivación de la reforma proyectada plantea como objetivo fundamental flexibilizar el mercado del alquiler, en primer lugar, mediante la modificación de una serie de preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos¹³⁶ (LAU) y de la Ley de Enjuiciamiento civil¹³⁷ (LEC) en lo relativo al desahucio por impago de las rentas. También se reforma el régimen jurídico de las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario¹³⁸ (SOCIMI), y se prevé la modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes¹³⁹.

El CES, en su dictamen ya consideraba conveniente valorar la coherencia o contradicción entre las medidas de fomento del alquiler contenidas en el Anteproyecto y otras de reciente articulación en materia fiscal dirigidas a fomentar la compra de vivienda, y asimismo, considera que sería oportuno valorar las recomendaciones recientemente formuladas por la Unión Europea a este respecto sobre el Programa Nacional de Reformas de España de 2012¹⁴⁰.

En tramitación una nueva Ley de Alquiler

133. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
134. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
135. Dictamen CES 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
136. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.
137. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.
138. Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario.
139. Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes.
140. Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015. COM (2012) 310 final.

Dicho Proyecto de Ley supone un amplio conjunto de reformas en el articulado de la Ley de Arrendamientos urbanos (LAU) de 1994. Entre las reformas incluidas en el citado Proyecto destacan las relativas a lo que se denomina “flexibilidad en los contratos”, esto es, que la revisión del precio del alquiler ya no se realizará como hasta ahora con el IPC. Ambas partes (arrendador u arrendatario) deberán pactar la actualización de la renta de mutuo acuerdo. Con la nueva LAU el arrendatario podrá renunciar al actual derecho de compra preferente de la vivienda frente a otras personas interesadas en adquirirla.

Principales novedades de la Ley de Alquiler en tramitación

La prórroga forzosa del alquiler a que tiene derecho el arrendatario desciende de 5 a 3 años. Con la modificación de la ley la prórroga tácita automática pasa desde 3 años a 1. Las fianzas también deberán revisarse cada 3 años. Los inquilinos podrán abandonar la vivienda avisando con un mes de antelación. Se podrá pactar en el contrato que en caso de desistimiento el inquilino deberá indemnizar al propietario con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir. El propietario puede recuperar la vivienda avisando con dos meses de antelación si es para uso como vivienda habitual o para familiares de primer grado, siempre que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato y sin la obligación de que esto se haya previsto expresamente en el contrato.

Se pretende con la nueva ley incentivar la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad, estando obligado el comprador de una vivienda a mantener al inquilino si existe dicha inscripción del arrendamiento. Se establece un plazo de diez días para que el arrendador acuda al juzgado a poner la denuncia de impago para que el arrendatario pague la deuda. La finalización del proceso será mediante auto del juez, en lugar del secretario judicial que se empleaba hasta ahora.

La nueva normativa afecta también a los procedimientos de desalojo de inquilinos

La nueva normativa de alquiler en tramitación prevé además determinados cambios en materia de demandas de desahucio, entre otros, en ciertos aspectos relativos al contenido del requerimiento al demandado, distinguiendo los supuestos de oposición del mismo de aquellos en los que no hubiera oposición.

También de cara a la futura ley para fomento del alquiler, se ha planteado la elaboración de un registro con los inquilinos condenados por morosos, con el fin de dar más garantías a los propietarios para que se animen a sacar al mercado sus viviendas vacías.

Además de las inquietudes en materia de gestión de datos personales desde el punto de vista de su protección, existen otras interrogantes importantes sobre sus posibles efectos en algunos derechos de los ciudadanos, y sobre la efectividad del mismo, al incluir solo los casos de inquilinos con una sentencia firme en contra.

Desde otros sectores, se ha planteado crear un censo de alquileres y ofrecer ventajas fiscales a quienes participen en el mismo.

El carácter de bien social básico que reviste la vivienda determina que las políticas públicas que promueven y facilitan el acceso a la misma, en propiedad o alquiler, representen instrumentos fundamentales de la cohesión y de la inclusión social, especialmente en coyunturas como la actual de profunda crisis con un fuerte impacto en este terreno. Por ello, el CES en su Dictamen 2/2012 comparte el fin último de lograr la necesaria dinamización y flexibilización del mercado del alquiler, lo que debe implicar instrumentos que actúen no solo desde el lado de la oferta sino también medidas de diverso tipo que impulsen y fortalezcan la capacidad de acceso de los demandantes potenciales de vivienda en alquiler.

El desarrollo del mercado del alquiler de viviendas se ha buscado en los últimos años a través de diversos instrumentos, que han comprendido tanto reformas del marco normativo de los arrendamientos¹⁴¹ como medidas en el terreno fiscal. También se ha intentado impulsar las viviendas de protección oficial (VPO) en alquiler, a través fundamentalmente de las medidas e iniciativas contempladas en el marco de planes y programas en materia de vivienda protegida.

Escaso parque de viviendas en alquiler libre y una oferta de vivienda social en alquiler casi inexistente

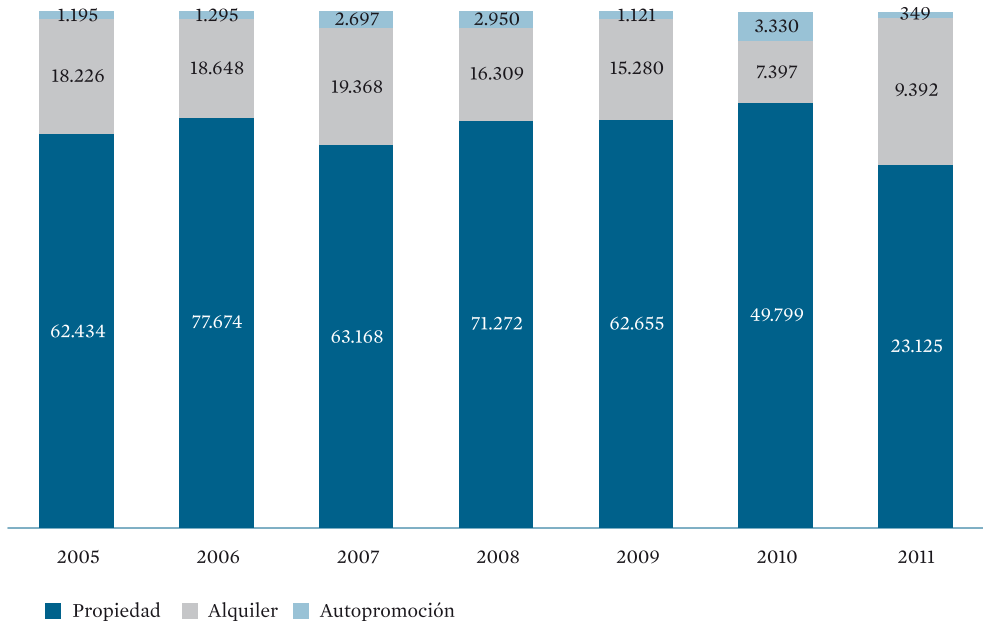
A pesar de las medidas normativas y políticas orientadas a impulsar el alquiler, cabe destacar que la evolución del mercado de los arrendamientos de vivienda no ha experimentado en los últimos años un desarrollo sustancial. El parque residencial se sigue caracterizando en España por una preponderancia clara de la propiedad, superior a la de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁴², y un escaso mercado de alquiler en el que destaca una oferta de vivienda social en alquiler casi inexistente (gráfico III-23)

Entre las medidas de políticas públicas en materia de vivienda dentro del periodo más reciente, el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (PEVR)¹⁴³ ha contemplado actuaciones tanto desde el lado de la oferta, como la promoción de vivienda protegida destinada al alquiler, como desde el lado de la demanda, previendo ayudas económicas a los demandantes de vivienda en régimen de alquiler. Los dos principales objetivos del PEVR respecto al alquiler eran conseguir que del total

Insuficiente impulso de las VPO en alquiler en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012

141. Véase Memoria Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.
142. Con datos de Eurostat, la situación en España en 2010 del alquiler respecto a la propiedad (17,0 por 100) se aleja mucho del promedio de la UE-15 (33,2 por 100), pero también de países con tradiciones socioculturales próximas a las españolas, como Italia, Portugal y Grecia.
143. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

GRÁFICO III-23. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE USO, 2005-2011



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida (en adelante, VP), no menos del 40 por 100 sea destinada al alquiler, y garantizar la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda.

La VP de nueva construcción destinada al arrendamiento¹⁴⁴ supuso en 2012 un 10 por 100 sobre el total de los objetivos convenidos, si bien el grado de cumplimiento del total del programa 2012 fue del 14,3 por 100 (cuadro III-16), la misma proporción que en 2001, si bien superior a la registrada en 2009 (7 por 100) y 2010 (9,3 por 100). Respecto de las ayudas al alquiler, aunque el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas en las anualidades de 2009, 2010 y 2011 es alto, excepto en el 2012 (29 por 100), estas no han alcanzado en ningún año el 14 por 100 sobre el total de actuaciones convenidas.

El alquiler en el nuevo Plan de vivienda 2013-2016

El nuevo Plan estatal de vivienda 2013-2016¹⁴⁵, pone especial énfasis en el fomento del alquiler. Las ayudas al alquiler se han diseñado de forma que se otorgan en función de la renta, se calculan en función de la renta de la unidad de convivencia (no de los individuos), limitan la

144. Ayuda que también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como VP para alquiler.

145. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

CUADRO III-16. PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012. OBJETIVOS Y PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR PROGRAMAS

Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012	Anualidad 2009		Anualidad 2010		Anualidad 2011		Anualidad 2012	
	Objetivos convenidos	% de cumplimiento	Objetivos convenidos	% de cumplimiento	Objetivos reajustados	% de cumplimiento	Objetivos convenidos	% de cumplimiento
Vivienda protegida de nueva construcción en venta	45.355	66,3	35.032	98,7	28.078	26,6	56.225	14,4
Vivienda protegida de nueva construcción en alquiler	11.931	88,1	14.466	88,8	17.478	37,4	18.710	9,8
Ayudas a inquilinos	12.647	256,3	19.333	86,6	23.415	80,2	16.109	29,9
Adquisición de vivienda usada	4.216	69,3	6.051	97,6	4.489	29,4	4.348	15,5
Rehabilitación	80.569	114,5	67.161	86,7	80.712	73,1	95.100	26,2
Suelo	16.291	97,2	14.154	100,0	19.000	20,3	13.391	0,0
Total	171.009	107,6	156.197	91,1	173.172	56,0	185.173	20,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda.

cuantía de los alquileres que se financian, y se financia una proporción del alquiler, sin asignar una cuantía fija. Además, el Plan contempla la puesta en funcionamiento de un programa nuevo, que busca comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler.

También en el año 2012¹⁴⁶, se han producido cambios en una serie de actuaciones que pueden incidir en el mercado de vivienda protegida en alquiler, pues se eliminan (art. 35) las ayudas al acceso a la vivienda protegida y se reducen las destinadas a los inquilinos jóvenes que todavía disfrutaban de la denominada renta básica de emancipación (desde 210 euros hasta 147 a partir de julio 2012), que fue suprimida en 2011 para los nuevos solicitantes¹⁴⁷. Las ayudas eliminadas se destinaban a hogares con ingresos no superiores a los 2.300 euros/mes en el caso de las viviendas protegidas y a hogares con ingresos no superiores a los 1.833 euros/mes en el caso de las ayudas a los inquilinos. Asimismo, en marzo de 2012, se suprimió la Sociedad Pública de Alquiler.

Cambios recientes en la VPO en alquiler y en otras políticas de fomento del alquiler

La rehabilitación de las viviendas existentes

Debido a la intensa actividad de la construcción de vivienda nueva hasta el inicio de la crisis inmobiliaria, España cuenta con un parque de viviendas bastante renovado, pues 10,7 millones de viviendas (el 42,7 por 100 del total) tiene una antigüedad inferior a 30 años y, dentro de este grupo, el 36 por 100 tiene menos de 10 años, (cuadro III-17).

Por otro lado, como se ha visto anteriormente (gráfico III-14), esta renovación del parque de viviendas en España, nos sitúa en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-15, aunque la prevalencia de estos problemas han aumentado en España desde el inicio de la crisis. Esta situación, se refleja también en que casi las tres cuartas partes de las personas (73,9 por 100) manifiestan no tener problemas con su vivienda¹⁴⁸, o que según el Censo de 2011, el 90 por 100 considere bueno el estado de conservación del edificio. A pesar de ello, actualmente en España ¹⁴⁹ hay 1.729.851 viviendas en edificios que están en un estado ruinoso, malo o deficiente; lo que significa un 6,9 por 100 del total del parque de viviendas.

Por otro lado, aunque la Ley 26/2011 sobre Derechos de las personas con discapacidad obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, actualmente solo el 23 por 100 del total de edificios

146. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

147. Véase Memoria CES 2011.

148. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2011.

149. INE, *Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas*. Datos provisionales.

CUADRO III-17. VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE VIVIENDA Y AÑO DE CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO

Año de construcción	Total de viviendas		Total viviendas principales		Total viviendas no principales (A+B)		Viviendas secundarias (A)		Viviendas vacías (B)	
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
Total	25.208.622	100,0	18.083.692	100,0	7.124.930	100,0	3.681.565	100,0	3.443.365	100,0
Antes de 1900	1.149.418	4,6	659.345	3,6	490.073	6,9	243.750	6,6	246.323	7,2
De 1900 a 1950	2.162.413	8,6	1.385.327	7,7	777.086	10,9	332.097	9,0	444.989	12,9
De 1951 a 1980	10.447.435	41,4	7.753.793	42,9	2.693.642	37,8	1.375.219	37,4	1.318.423	38,3
De 1981 a 2011	10.752.375	42,7	7.724.507	42,7	3.027.868	42,5	1.664.559	45,2	1.363.309	39,6
No consta	696.982	2,8	560.721	3,1	136.261	1,9	65.939	1,8	70.322	2,0

Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales.

La accesibilidad de las viviendas es bastante mejorable

residenciales existentes (9.720.304) tiene algún tipo de instalación (salva-escaleras, rampas...) que facilite el acceso, lo que significa que en torno a 7,5 millones de edificios podrían mejorar este aspecto. Por otro lado, si bien los edificios de 4 o más plantas en España suponen solo el 8,9 por 100 del total del parque de edificios residenciales, el 57 por 100 no tiene ascensor, lo que supone que casi medio millón de edificios carecen de esta instalación básica para mejorar la accesibilidad.

Las viviendas consumen en España el 17 por 100 de toda la energía del país y las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20 por 100 desde 1990. A ello hay que unir que, según los datos del Censo de 2011, el 54,6 por 100 de las viviendas españolas (13.759.266) y el 55,7 por 100 de los edificios residenciales (5.411.343) se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética, lo que sitúa a España en una posición difícil de cara al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Estrategia Europa 2020.

Además, en comparación con la media europea¹⁵⁰, España, Portugal e Italia, aunque tienen un menor índice de consumo energético unitario por m² construido residencial, básicamente por sus mejores condiciones climáticas, mantienen una cierta estabilidad en el consumo entre 1995 y 2009, mientras que en Alemania, Francia y Reino Unido, con consumos unitarios mayores, están reduciéndolo progresivamente.

En la UE-15 la rehabilitación residencial ha mantenido el volumen de negocio, aumentando su participación en el sector de construcción residencial del 54 al 61 por 100, debido al descenso de la construcción de vivienda nueva (cuadro III-18). En España, en cambio, el aumento de participación de la rehabilitación del 33 al 54 por 100 se ha producido con un descenso del volumen de negocio. Atendiendo solo y exclusivamente al sector de la rehabilitación, se han producido descensos sistemáticos en la misma, tanto en el ámbito de actividad, como de la inversión, aunque se aprecian importantes diferencias por comunidades autónomas.

La evolución del número de visados de dirección de obra de ampliación y reforma de viviendas en España, muestra un importante descenso en los últimos dos años, después de la ligera recuperación de la actividad entre los años 2008 a 2010. Sin embargo, sigue aumentando su participación en el conjunto de la construcción residencial por el desplome de la nueva construcción residencial (gráfico III-24).

150. Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013.

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL EN ESPAÑA Y UE-15

(Millones de euros)

España	2008	2009	2010	2011
Residencial nueva	66.046	34.344	24.899	19.770
Rehabilitación residencial	32.052	26.026	24.699	22.970
Total residencial	98.098	60.370	49.598	42.740
Ratio de rehabilitación residencial	32,7	43,1	49,8	53,7
UE-15				
Residencial nueva	304.266	233.726	219.978	226.496
Rehabilitación residencial	360.597	348.236	351.892	354.460
Total residencial	664.863	581.962	571.870	580.956
Ratio de rehabilitación residencial	54,2	59,8	61,5	61,0

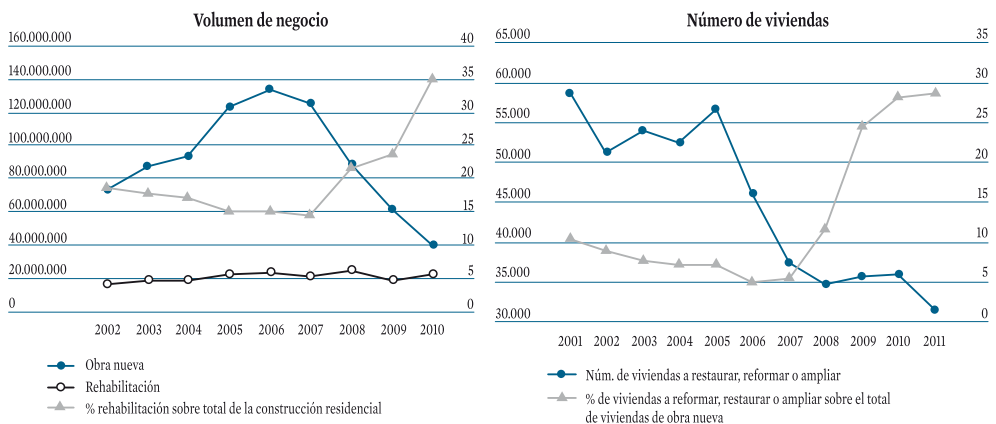
Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013 y *Boletín estadístico*.

Hasta el inicio de la crisis inmobiliaria, el sector de la edificación se había centrado más en la construcción de vivienda nueva frente a una escasa actividad de rehabilitación, produciéndose, hasta el año 2009, más demoliciones de viviendas que rehabilitaciones. Este año continúa la disminución de las licencias de reforma o ampliación de viviendas, debido en gran parte a la sobreoferta de vivienda nueva en el mercado, la incertidumbre laboral, la disminución del precio de las viviendas, y al impulso a este tipo de actuaciones a través de diferentes medidas (gráfico III-25).

En el caso de la rehabilitación protegida del parque residencial en 2012, se produce una acentuación en la tendencia de descenso iniciada en 2010 (gráfico III-25), a

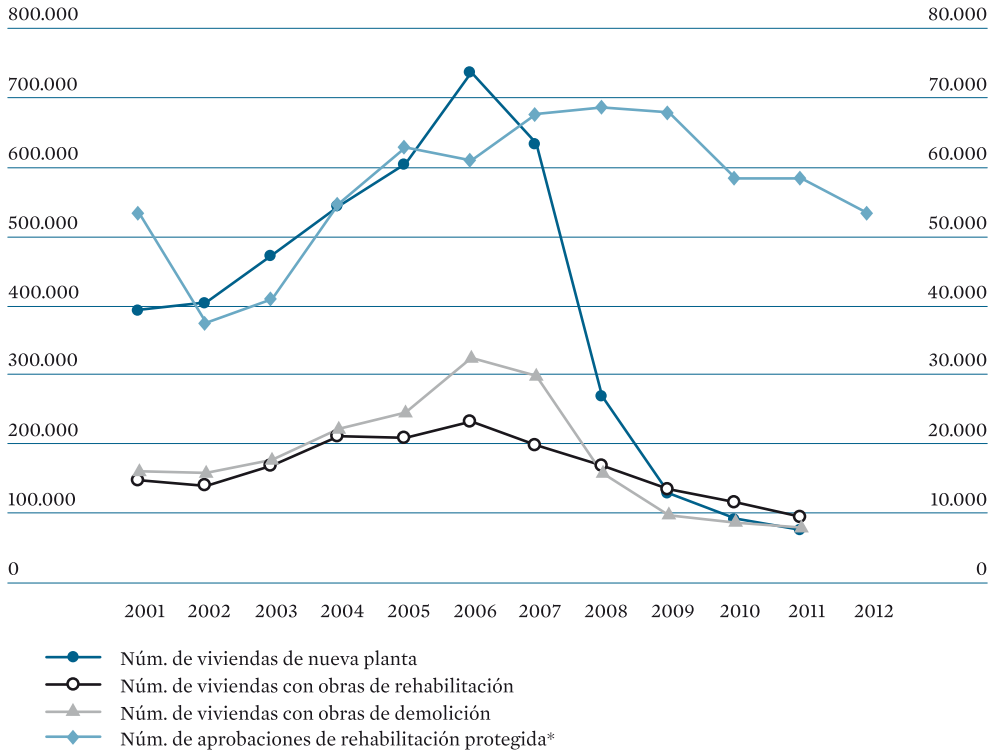
GRÁFICO III-24. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE NEGOCIO Y NÚMERO DE VIVIENDAS DE OBRA NUEVA Y REHABILITACIÓN EN ESPAÑA

(Millones de euros y visados de dirección de obra)



Fuente: Ministerio de Fomento, Observatorio de vivienda y suelo, *Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler*, 2013 y *Boletín estadístico*.

GRÁFICO III-25. VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE OBRA Y APROBACIONES DE REHABILITACIÓN PROTEGIDA, 2001-2012
(Número de licencias municipales)



* Se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal que regula las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios.
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico y Estadística de vivienda protegida*.

Tampoco ha progresado la rehabilitación protegida del parque de viviendas

pesar de la clara orientación de la política de la vivienda al respecto, que busca tanto reducir el impacto de la crisis en el sector de la construcción residencial, como la mejora de la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas. La rehabilitación protegida de viviendas supuso en 2012 casi la mitad sobre el total de los objetivos convenidos para ese año, peso que, no obstante, es el más alto del periodo comprendido del PEVR 2009-2012. Sin embargo, respecto al grado de cumplimiento, el Programa 2012 ha sido el más bajo (26 por 100) de dicho periodo (cuadro III-16).

El importante nivel de *stock* de vivienda de difícil salida a corto plazo, junto a algunas deficiencias del parque de viviendas en España, así como la importancia de la rehabilitación para la recuperación del sector, hacen que la apuesta por la rehabilitación se

intensifique este año, con la tramitación de un nuevo marco legislativo¹⁵¹, las ayudas recogidas en el Plan estatal 2013-2016, y otras medidas del Plan para apoyar la nueva normativa. Apuesta que se suma a las medidas adoptadas el año pasado¹⁵², entre las que cabe destacar la ampliación de la deducción en el IRPF por las obras de rehabilitación, y las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible.

A pesar de estas medidas, las actividades de rehabilitación son escasas dentro del sector de edificación y además, en un contexto de crisis económica, decrecientes. Por ello, la nueva legislación, entre otros objetivos, intenta aumentar la viabilidad económica de este tipo de actuaciones.

El Plan contempla ayudas a la rehabilitación edificatoria en edificios e instalaciones para mejorar su estado de conservación (4.000 euros por vivienda), garantizar la accesibilidad (4.000 euros por vivienda) y mejorar la eficiencia energética (2.000 euros por vivienda y 5.000 euros si se reduce en un 50 por 100 la demanda energética del edificio). Para recibir dichas ayudas los inmuebles deberán tener una antigüedad anterior a 1981, tener uso residencial de vivienda al menos en un 70 por 100 de su superficie, y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. A este respecto hay que destacar que el Censo de Población y Viviendas de 2011, cifra en 5.411.343 los edificios destinados principal o exclusivamente a viviendas que tienen una antigüedad anterior a 1981. Finalmente, en el caso de la regeneración urbana, se financiará la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización del espacio público o de edificación en sustitución de edificios demolidos.

Otras medidas adicionales del Plan son: 1. Línea ICO para la rehabilitación de viviendas y edificios 2013, con una dotación de 1.000 M€. 2. Línea Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas, con una dotación de 100 M€ para ayudas públicas directas y préstamos reembolsables. 3. Proyecto Clima, de compra de créditos por reducciones verificadas de CO₂ en el sector de la vivienda (10 M€ en 2013).

El Plan también contempla otras medidas para apoyar el nuevo marco legislativo, como son la futura puesta en marcha de un programa específico de ayudas y financiación para facilitar la ejecución de medidas de

Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Ayudas a la rehabilitación y regeneración en el Plan 2013-2016

Otras medidas del Plan para apoyar el nuevo marco legislativo

151. Proyecto de Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

152. Véase Memoria CES 2011.

mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables. Asimismo, el plan incluye ayudas a la implantación del Informe de Evaluación de Edificios, con una subvención máxima del 50 por 100 del coste del mismo. Finalmente, dentro de esta política de apoyo, recientemente se ha aprobado un Real Decreto¹⁵³ por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios existentes.

A pesar de este importante bloque de actuaciones, algunos expertos¹⁵⁴ aconsejan medidas temporales de mayor calado, que impliquen inversiones más reducidas para los particulares y comunidades de propietarios cuando acometan estas obras, como por ejemplo la exención temporal de pago de IVA, que además ha aumentado este año, o mayores deducciones de IRPF. Igualmente, se debería definir un marco de inspecciones más claro y sancionador, formas de financiación blanda, y subvenciones finalistas en función de los niveles de renta de las distintas zonas.

Otras medidas sugeridas para el fomento de la rehabilitación

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Los cada vez más frecuentes e intensos episodios meteorológicos extremos (olas de calor, inundaciones o sequías) han mantenido su protagonismo generalizado en 2012, causando daños y costes crecientes en toda Europa, como parte de una realidad internacional cada vez más contrastada a la que las políticas de protección del medio ambiente tratan de poner freno, bien mediante la salvaguardia de aspectos puramente ambientales como garantes de la calidad de vida en países desarrollados, o bien a través de la optimización de ámbitos clave directamente afectados por la degradación del entorno natural en países en vías de desarrollo, cuyo resultado, más allá del cumplimiento de acuerdos internacionales o la adopción en tiempo y forma de determinadas normas europeas, no siempre es el esperado, a tenor de la realidad de la actual situación medioambiental nacional e internacional.

En España, la necesidad de mantener el impulso a unas políticas de protección ambiental compatibles con el modelo de crecimiento propuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, es tangible en un contexto de crisis sistémica, donde la coyuntura medioambiental estuvo protagonizada en 2012 por el retraso en la puesta en marcha de los planes de gestión de recursos naturales, el deterioro de grandes superficies provocado por la intensificación de los incendios forestales, el incumplimiento de

153. Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

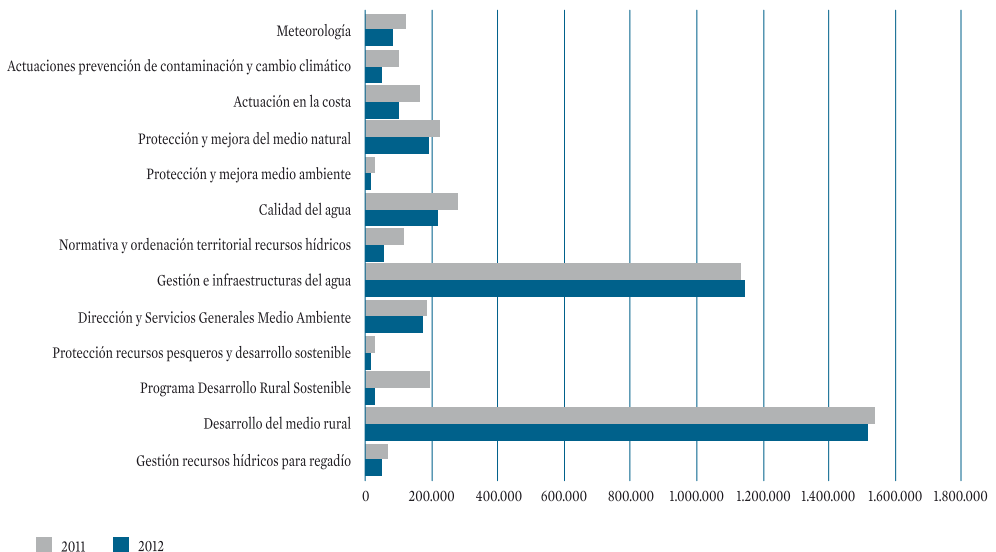
154. Hacia un nuevo modelo de sector inmobiliario, sostenible y competitivo. PwC España, 2012.

los planes de gestión hidrológica, el incremento en la generación de residuos urbanos, o el aumento de emisión de gases con efecto invernadero, entre otros aspectos, siendo este último uno de los abordados con mayor intensidad en un escenario de reducción de recursos económicos que ha ralentizado la puesta en marcha de planes y programas ambientales.

A este respecto, hay que señalar que las partidas presupuestarias correspondientes al ámbito del medio ambiente, continúan reduciéndose en cómputo global, lo que podría estar afectando a algunos ámbitos clave como la protección de la biodiversidad, o las políticas para mejorar la calidad del agua, donde se constata desde hace años la necesidad de una respuesta impulsora. Este ajuste ha afectado sobre todo a los ámbitos con asignaciones estatales, cuya participación sobre el total se ha visto reducida desde un 39,95 por 100 en 2011 hasta el 31,31 por 100 de 2012, frente a unas dotaciones correspondientes a los organismos autónomos y agencias estatales (Meteorología) que han registrado incrementos, o reducciones menos significativas, respecto a las partidas estatales (aumento del 94 al 96 por 100 en el desarrollo del medio rural, aumento del 67 al 72 por 100 en la gestión del agua, en torno al 49 por 100 en la calidad del agua, y reducción del 42 al 35 por 100 en la protección y mejora del medio natural).

En media, el presupuesto asignado a las actividades directamente relacionadas con el medio ambiente se redujo en 2012 un 27 por 100 respecto a 2011, alcanzando uno de los mayores ajustes las partidas correspondientes a la prevención de la

GRÁFICO III-26. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, 2011-2012
(Miles de euros)



Fuente: PGE 2011 y 2012.

contaminación y el cambio climático (casi del 48 por 100), seguida de la asignada a la protección y mejora del medio ambiente (37,6 por 100), que en el conjunto del presupuesto del Ministerio para ese año, representaban respectivamente el 0,47 y el 0,17 por 100 (gráfico III-26).

Esta reducción presupuestaria podría comprometer el desarrollo del ámbito medioambiental considerado como innovador, diferenciado y en proceso de crecimiento dentro de la economía, en el que las empresas españolas representan un referente mundial en algunas tecnologías y mercados. No hay que olvidar que en España las actividades relacionadas directamente con el medio ambiente aportan un 3,6 por 100 del PIB y generan más de 530.000 empleos en sectores como la gestión de los residuos, energías renovables y eficiencia energética, la gestión del agua, o el sector público¹⁵⁵.

Entre las principales dimensiones de la calidad medioambiental, destaca la calidad del aire como garante de la salud humana y de los ecosistemas. En 2011 se aprobaba el Plan nacional de mejora de la calidad del aire, aunque la falta del necesario consenso con las Administraciones autonómica y local, y otros organismos implicados en la puesta en marcha de las actuaciones planificadas, ha estimulado la aprobación del nuevo Plan nacional de calidad del aire y protección de la atmósfera 2013-2016 (Plan AIRE)¹⁵⁶, que incluye medidas con vocación de impulsar una reducción efectiva de la contaminación atmosférica, establecer mecanismos para la colaboración y cooperación entre comunidades autónomas, entidades locales y departamentos ministeriales, y garantizar el cumplimiento de la legislación nacional, europea e internacional.

A este respecto hay que señalar que, aunque en términos generales la emisión de sustancias acidificantes y eutrofizantes (SO_x , NO_x y NH_3 y COVNM —compuestos orgánicos volátiles no metánicos—, CO y CH_4), ha registrado en España entre 1990 y 2011 una tendencia generalizada a la baja, en 2010, año límite para el cumplimiento de los objetivos regulados por la Directiva Techos¹⁵⁷, las emisiones de NO_x y NH_3 no se ajustaban todavía a dichos objetivos. Así, el NO_x registró 901,1 kilotoneladas (frente a las 847 fijadas por la norma europea), el NH_3 388,8 kt (superando en 35,8 kt el límite establecido), los COVNM, alcanzaron 619,7 kt (frente al límite de 662), y los óxidos de azufre registraron emisiones inferiores a las 500 kt (por debajo de las 746 recogidas en la Directiva). Los datos relativos al ozono troposférico, representativos de la calidad media de la contaminación de fondo en España (medida en zonas suburbanas o

155. Fundación ICO y Fundación Forum Ambiental, *Estudio del sector económico del medio ambiente en España 2011*.

156. Aprobado en Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

157. Directiva 2001/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

rurales a cierta distancia del foco de contaminación) mostraron también una tendencia descendente entre 2000 y 2011¹⁵⁸.

Durante 2012 se aprobaron diversas regulaciones orientadas a restringir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, concretamente las que tienen lugar en las estaciones de servicio¹⁵⁹, o las emisiones de compuestos orgánicos volátiles por el uso de determinados productos¹⁶⁰. Además, se ha iniciado la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), que transpone la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, con la finalidad de reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, e impulsar una mayor simplificación administrativa agilizando la tramitación de las Autorizaciones Ambientales Integradas, en un sector que en España incluye unas 6.100 instalaciones afectadas.

Finalmente, y en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2010, se han modificado los objetivos de calidad acústica aplicables a áreas urbanizadas, de forma que en sectores del territorio afectados por sistemas de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que lo reclamen, no podrán superarse los límites de calidad acústica aplicables al resto de áreas colindantes¹⁶¹.

España es un país caracterizado por diversos entornos hidrológicos, con fuertes diferencias de humedad y aridez provocadas por la variabilidad espacio-temporal de las precipitaciones, lo que se traduce en marcados contrastes regionales en la distribución del agua. Por tanto es fundamental disponer de la adecuada política planificadora que permita una distribución equilibrada y garante del recurso en calidad y cantidad, y que fomente una utilización sostenible.

Calidad y gestión del agua

Según la *Encuesta de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España* correspondiente a 2012¹⁶², el consumo medio doméstico diario por habitante y día alcanzó

158. Inventario de Emisiones a la Atmósfera de España, Serie 1990-2011 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, diciembre 2012). Estos datos se refieren al territorio EMEP (European Monitoring and Evaluation Programme), que excluye los correspondientes a Canarias, Ceuta y Melilla.
159. Real Decreto 455/2012, de 5 de marzo, por el que se establecen las medidas destinadas a reducir la cantidad de vapores de gasolina emitidos a la atmósfera durante el repostaje de los vehículos de motor en las estaciones de servicio.
160. Orden PRE/1665/2012, de 19 de julio, por la que se modifica el anexo III del Real Decreto 227/2006, de 24 de febrero, por el que se complementa el régimen jurídico sobre la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles en determinadas pinturas y barnices y en productos de renovación del acabado de vehículos.
161. Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.
162. Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) y la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones (AGA), XII Edición de la *Encuesta de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España*.

ese año los 126 litros de agua, cantidad que desde 2004 se ha ido reduciendo hasta registrar un descenso acumulado del 15 por 100 en 2010 (desde los 148 litros de 2004), lo que sitúa el consumo medio español en uno de los más bajos del entorno europeo. La mayor eficiencia de los servicios, las campañas para un uso eficiente de los recursos y la generalización de las tarifas por bloques de consumo, han aumentado la conciencia de los ciudadanos sobre el uso sostenible del agua y mejorado el rendimiento de los aparatos domésticos, lo que está detrás de estos resultados.

En términos de gestión del suministro, el 39 por 100 de la población española es abastecida por empresas públicas, el 36 por 100 lo es por empresas privadas, el 13 por 100 por empresas mixtas y el 8 por 100 a través de las corporaciones locales. La evolución respecto a otras ediciones de la Encuesta es hacia un aumento del abastecimiento de agua en régimen de gestión privada (del 33 al 36 por 100), frente a una reducción de la gestión pública (que ha pasado del 43 al 39 por 100), y un ligero incremento de la gestión realizada por las propias corporaciones locales (del 7 al 8 por 100). Hay que señalar en este punto que la medida de la eficiencia del uso urbano del recurso en términos de pérdidas en la distribución registró una reducción del 10 por 100 entre 1996 y 2009, alcanzando ese año el 22,6 por 100 del total distribuido¹⁶³.

Respecto a la calidad del agua pre-potable (agua superficial destinada a la producción de agua potable), los indicadores señalan que esta ha aumentado un 7 por 100 como respuesta al control de la contaminación en origen y la depuración de las aguas residuales. Así, en 2010 el grado de conformidad de la carga contaminante de aguas tratadas en estaciones depuradoras (Directiva 91/271/CEE), alcanzó una media del 84 por 100, donde seis comunidades autónomas conseguían el 100 por 100 de conformidad y en diez se superaba el 90 por 100, frente a cuatro cuyos valores eran inferiores al 75 por 100. Pese a la mejora registrada, el retraso en la ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas ha provocado la apertura en 2011 de dos procedimientos sancionadores por el Tribunal de Luxemburgo; uno obedece a la necesidad de poner en marcha instalaciones de depuración en 23 núcleos urbanos mayores de 15.000 habitantes, y otro a la de construir 39 instalaciones depuradoras para reducir los efluentes urbanos en zonas que requieren su clasificación como sensibles. Además, la Comisión Europea ha remitido a España requerimientos de información por la deficiente recogida de aguas residuales o mala depuración en 912 núcleos urbanos de entre 2.000 y 15.000 habitantes, lo que podría implicar un nuevo expediente regulador.

Al objeto de superar esta situación, en 2012 se aprobó el Real Decreto 1290/2012 que, por un lado modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, creando

163. Según el Sistema de Indicadores del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ese indicador incluye las pérdidas por fugas en las redes de distribución de abastecimiento público urbano, por averías o roturas debidas a obras, el agua utilizada en usos públicos que no se encuentra controlada mediante contadores, los errores en la precisión de las lecturas en los contadores y las acometidas ilegales.

entre otras cuestiones un inventario de puntos de desbordamiento de aguas de escorrentía y desarrollando el régimen jurídico al respecto, tanto para las autorizaciones de vertidos existentes como para nuevas solicitudes; y por otro, modifica el artículo 2 del Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, para contemplar las situaciones de contaminación por vertidos procedentes de desbordamientos de aguas de escorrentía¹⁶⁴.

España integra 25 demarcaciones hidrológicas, de las cuales 16 son intracomunitarias, cuya planificación es competencia autonómica, y 9 son intercomunitarias, cuya responsabilidad gestora corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se trata del país europeo más retrasado en la aplicación de la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua), lo que ha motivado una Sentencia condenatoria dictada en 2012 por el Tribunal de Luxemburgo¹⁶⁵, que declara la vulneración por parte de España de los artículos 13 y 15 de la Directiva, al no haber adoptado los planes hidrológicos de cuenca (exceptuando el Plan de gestión del distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña) antes del 22 de diciembre de 2009, y no haber comunicado a la Comisión Europea copia de dichos planes antes del 22 de marzo de 2010. Además, declara el incumplimiento del artículo 14, apartado 1, letra c) de la Directiva, por no iniciar el procedimiento de información y participación pública antes del 22 de diciembre de 2008, salvo la cuenca fluvial de Cataluña, y algunas demarcaciones hidrográficas, cuyos planes ya han sido adoptados¹⁶⁶.

La biodiversidad y los servicios ecosistémicos constituyen un componente clave de la sostenibilidad cuyo grado de protección tiene repercusiones sobre el medio ambiente, la economía y el bienestar social, por lo que las medidas orientadas a su preservación repercuten directa o indirectamente en la actividad económica y en la calidad de vida y salud de las personas, como es el caso de las políticas dirigidas a la definición y gestión de espacios y especies naturales.

*Protección de la
biodiversidad y
catástrofes naturales*

La Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE de Conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (Directiva Habitats), regulan la designación de la Red Natura 2000, un conjunto de espacios protegidos que incluye los lugares de importancia comunitaria (LIC),

164. Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

165. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta), de 4 de octubre de 2012.

166. Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa; Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Real Decreto 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate y Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.

que han pasado a ser zonas especiales de conservación (ZEC), y las zonas de especial protección para las aves (ZEPA), y pretende cubrir el 20 por 100 del territorio europeo. España, que adopta estos criterios en la Ley 42/2007 del Patrimonio natural y de la biodiversidad, es uno de los países que mayor superficie aporta a esta Red, incluyendo en 2011 el 27,14 por 100 del territorio nacional, de la que solo el 7 por 100 es marina. El Programa Life+ es el instrumento financiero específico para ayudar al cumplimiento de la Red Natura 2000 entre 2007 y 2013; en él se integra el Proyecto Indemares, que pretende contribuir a la aplicación de las mencionadas directivas en tres regiones marinas que se encuentran representadas en España (atlántica, mediterránea y macaronésica), mediante la caracterización de los ecosistemas para su inclusión en la Red¹⁶⁷.

El incumplimiento de la regulación europea por parte de España se deja sentir también en este ámbito, ya que de los 1.446 LIC solo 226 han sido declarados zonas especiales de conservación, habiendo finalizado el plazo para dicha declaración en 2007 para la región macaronésica, en 2009 para la alpina, en 2010 para la atlántica y en 2012 para la mediterránea¹⁶⁸. Esta situación afecta especialmente a la implementación de los correspondientes planes de gestión, que alcanza a una pequeña proporción del total de espacios incluidos en la Red. La planificación y gestión sostenible de los recursos naturales es uno de los grandes retos a que se enfrenta la conservación de la biodiversidad en España, cuyo retraso impide su utilización como herramienta destinada a evitar el deterioro y la fragmentación del territorio, y podría estar repercutiendo en alguno de los graves problemas medioambientales agudizados en los últimos años.

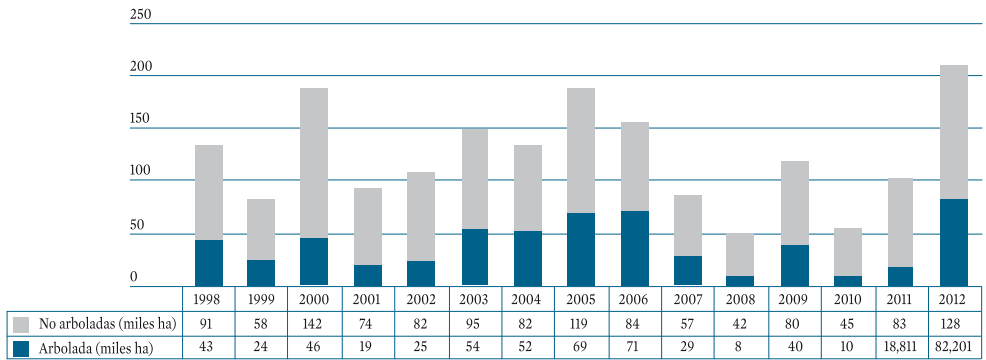
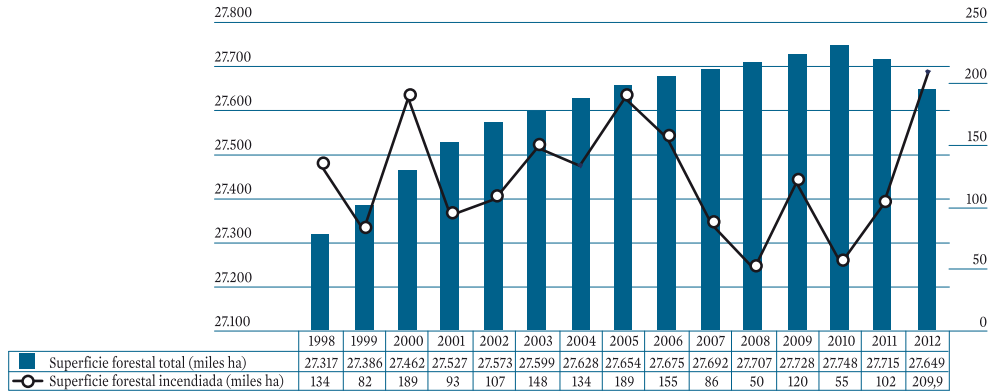
Entre ellos destacan por su especial intensidad y virulencia los incendios forestales declarados en 2012. Según el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ese año se produjeron en España 5.382 incendios mayores de 1 hectárea, en 38 de los cuales se superaron las 500 hectáreas calcinadas. La superficie total afectada alcanzó prácticamente las 210.000 ha (la mayor cifra desde 1998), de las que 82.201 eran arboladas, 116.735 matorral y monte abierto y 10.919 correspondieron a pastos y dehesas; la mayor superficie afectada se ubicó en la región mediterránea, que concentró más del 40 por 100 del total.

La tendencia de la superficie forestal afectada por incendios en España ha sido regresiva entre 2005 y 2010, situación que cambia a partir de ese año provocando una reducción de la superficie forestal nacional del 0,36 por 100 entre 2010 y 2012 (gráfico III-27). En el origen de la intensificación de este fenómeno confluyen factores como el registro de temperaturas estivales extremas y la escasa pluviometría, el progresivo abandono del medio rural, la incidencia de conflictos de competencias y de

167. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Proyecto Life+ Indemares, "Inventario y Designación de la Red Natura 2000 en Areas Marinas del Estado Español".

168. Europarc España, *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*.

GRÁFICO III-27. SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA POR INCENDIOS EN ESPAÑA, 1998-2012
(Miles de hectáreas)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Informe Anual 2012 y Banco Público de Indicadores Ambientales.

intereses, y, en algunos casos, una reducción presupuestaria que limita las necesarias actuaciones preventivas.

El Plan forestal español, aprobado en 2002, es el documento de aplicación de la Estrategia Forestal Española hasta 2032, y se orienta al diseño de una política forestal basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y fomento de la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas para la conservación y la gestión de los montes. Establece, pues, los mecanismos para la necesaria coordinación con las comunidades autónomas en la lucha contra incendios forestales, incluyendo tanto el apoyo en cobertura aérea que presta la Dirección General de Conservación de la Naturaleza a las comunidades autónomas en la defensa de los montes, como los Planes de acción prioritaria contra los incendios forestales (PAPIF), desarrollados en cooperación con las comunidades autónomas, y donde se integran los perímetros de protección elaborados por cada una de ellas. La magnitud de los daños ocasionados tras los

incendios de 2012 y la necesidad de garantizar determinadas actuaciones de restauración de carácter prioritario han aconsejado la participación de la Administración General del Estado en las tareas de restauración forestal y medioambiental, en virtud del principio de cooperación interadministrativa y sin perjuicio de las competencias autonómicas¹⁶⁹.

Varias de las principales dimensiones de la protección del medio ambiente se han visto afectadas por la aprobación de una de las novedades normativas más destacadas en 2012, la Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente, que aborda la modificación de diversas disposiciones orientadas a la adopción de reglas más claras y sencillas de protección medioambiental para aumentar progresivamente la agilización administrativa y en coherencia con las reformas estructurales propuestas recientemente para la reactivación de la economía y la generación de empleo (recuadro III-4).

Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente

De entre las medidas incorporadas, merecen especial atención la regulación de las aguas subterráneas, la preservación de la unidad de cuenca como principio fundamental, o la posibilidad de transformar derechos privados de aprovechamiento de aguas en concesionales, en relación con la Ley de Aguas. Respecto a la Ley de Patrimonio y biodiversidad destaca el impulso hacia la simplificación de la gestión administrativa, unificando aquellas figuras protectoras y mecanismos de planificación de los espacios naturales que se solapan en la gestión de los espacios protegidos y de la Red Natura 2000, generando retrasos e inconvenientes entre administración y ciudadanos. En materia de residuos, se modifica el sistema de notificaciones de los traslados en el interior del territorio nacional y se delimitan las competencias sancionadoras de las entidades locales; además, los sistemas de depósito, devolución y retorno establecidos en la Ley 22/2011 se restringen a residuos de difícil valorización o eliminación, o aquellos con características de peligrosidad, siendo en todo caso de carácter voluntario. Por último, se habilita la posibilidad de participación española en el sistema de subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, mediante la correspondiente reforma de la Ley de Valores de mercado.

La especial relevancia de la generación y gestión de los residuos, justifica las medidas incluidas a este respecto en la Ley 11/2012, tendentes al fomento del reciclado y reutilización, la simplificación y reducción de cargas administrativas, y la delimitación sancionadora de las entidades locales en la materia.

Residuos urbanos

La generación de residuos urbanos por habitante en España fue de nuevo en 2011 superior a la media europea (531 frente a 503 kg/hab. en la UE-27), aunque se

169. Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas.

RECUADRO III-4. CAMBIOS INCORPORADOS EN LA LEY 11/2012, DE 19 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad (LPNB)

Objetivos

Aplicar instrumento único en los casos en que se solapan varias figuras de protección. Compatibilizar la protección con las necesidades de desarrollo propias de núcleos urbanos, vía planificación de los espacios naturales.

Comunicar a la CE las medidas compensatorias que se adopten según lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley 42/2007.

Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (LRSC)

Objetivos

Simplificar y reducir las cargas administrativas.

Fomentar reutilización y reciclado (la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario).

Simplificar tramitación de autorizaciones de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor.

Delimitar las competencias sancionadoras de las Entidades Locales en la materia.

Real Decreto-ley 1/2001, de 20 de julio, texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)

Objetivos

Conseguir una gestión eficaz y coordinada del agua, preservar la unidad de gestión de cuenca como principio fundamental (se deroga la disposición que permitía a las comunidades autónomas asumir competencias de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias).

Regular masas agua subterránea y su buen estado.

Incentivar la transformación de derechos privados de aprovechamiento de aguas a derechos concesionales, para facilitar y mejorar la gestión de episodios naturales desfavorables.

Reforzar la potestad sancionadora en materia de aguas.

Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores

Objetivos

Adaptar la legislación financiera española ante el inminente comienzo de las subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, para permitir que las empresas que prestan servicios de inversión y las entidades de crédito autorizadas se puedan presentar en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en cumplimiento del Reglamento núm. 1031/2010.

Se habilita a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) para sancionar a los responsables del incumplimiento en España del Reglamento núm. 1031/2010*, en relación con las subastas de derechos de emisión GEI.

* Reglamento (UE) 1031/2010 de la Comisión de 12 de noviembre de 2010 sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 11/2012 de Medidas urgentes en materia de medio ambiente.

mantiene la tendencia a la reducción registrada desde el año 2000, y que respecto a 1995 supone casi un 24 por 100; el tratamiento alcanza a la totalidad de estos residuos desde 2006, representando el depósito en vertedero todavía un elevado 58 por 100 (aunque desde 2006 se ha reducido un 15,6 por 100), la incineración el 9 por 100, y el reciclado y compostaje el 33 por 100 del total en 2011, lo que refleja una aproximación a los objetivos del Plan nacional integrado de residuos (PNIR) 2008-2015¹⁷⁰.

En materia de reciclaje, se mantiene la tendencia al aumento de las tasas de reciclado correspondientes a envases y residuos de envases de competencia municipal, habiendo alcanzado en 2010, según Ecoembes, un 65,9 por 100 (el 83 por 100 del papel y cartón, el 71,5 por 100 de metal y el 45,3 por 100 de plástico), cumpliendo así lo dispuesto en el Real Decreto 252/2006, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases¹⁷¹.

Por último, hay que señalar que en 2012 comenzó la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incorpora medidas relacionadas con la protección del litoral, conciliando las actividades económicas sostenibles y el uso común y gratuito del dominio público que, una vez aprobada la Ley, serán objeto de análisis en la próxima edición de esta Memoria.

*Protección y uso
sostenible del litoral*

3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

La 18.^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Doha en diciembre de 2012, representó una nueva fase en las negociaciones internacionales. Las conclusiones alcanzadas giran en torno a dos ejes, uno que define el calendario para adoptar un nuevo acuerdo internacional, y otro que prorroga el segundo periodo del compromiso del Protocolo de Kioto a partir del 1 de enero de 2013. El nuevo instrumento global, que será jurídicamente vinculante, deberá firmarse en 2015 y entrará en vigor en 2020, estableciendo un régimen climático más dinámico y mejor adaptado a la actual realidad geopolítica, de forma que no solo incluya a los países desarrollados en el compromiso de reducción de emisiones.

En el marco del segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto la Unión Europea ha asumido un compromiso de reducción de las emisiones del 20 por 100 en 2020 respecto a los niveles de 1990, que podría aumentar hasta el 30 por 100 si el

170. Entre dichos objetivos se encuentra alcanzar en 2012 los 2,7 Mt de residuos incinerados (frente a los 2,9 Mt de 2011), o el depósito de 4,1 Mt en vertedero en 2016 (frente a los 4,9 Mt de 2011).

171. A este respecto la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, establece la recogida separada para papel, metales, plástico y vidrio como mínimo antes de 2015, así como la reducción del 10 por 100 de los residuos generados y la reutilización y reciclado del 50 por 100 de residuos antes de 2020.

resto de países desarrollados, o las grandes economías emergentes, adquirieran compromisos de reducción equiparables. Sin embargo, los países sujetos a compromisos de reducción de emisiones en este segundo periodo (Unión Europea, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco) no alcanzan siquiera el 15 por 100 de las emisiones mundiales, al haberse retirado del mismo Japón, la Federación Rusa, Canadá y Nueva Zelanda. Hay que recordar, además, que Estados Unidos no llegó a ratificar el Protocolo de Kioto y que China e India han quedado al margen de este compromiso.

Aproximadamente el 11 por 100 de la emisión mundial de gases con efecto invernadero (GEI) procede de la Unión Europea, donde la tendencia en los últimos años ha sido a su reducción al tiempo que aumentaba en otras regiones, especialmente en las denominadas “economías emergentes”. Este ha sido el resultado de las iniciativas puestas en marcha en la Unión Europea desde 1991, orientadas a limitar las emisiones de CO₂, componente mayoritario de los GEI, y a mejorar la eficiencia energética, en el marco del Protocolo de Kioto, acuerdo alcanzado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1997, y según el cual las emisiones de GEI correspondientes a la UE-15 debían reducirse un 8 por 100 respecto a 1990 en el periodo 2008-2012. A ese objeto se lanzó en 2000 el Programa Europeo para el Cambio Climático, con una primera fase entre 2000 y 2004, orientada a identificar las políticas y medidas más efectivas desde una perspectiva coste-beneficio, y una segunda entre 2005 y 2012, encargada de su implementación.

Situación en la Unión Europea

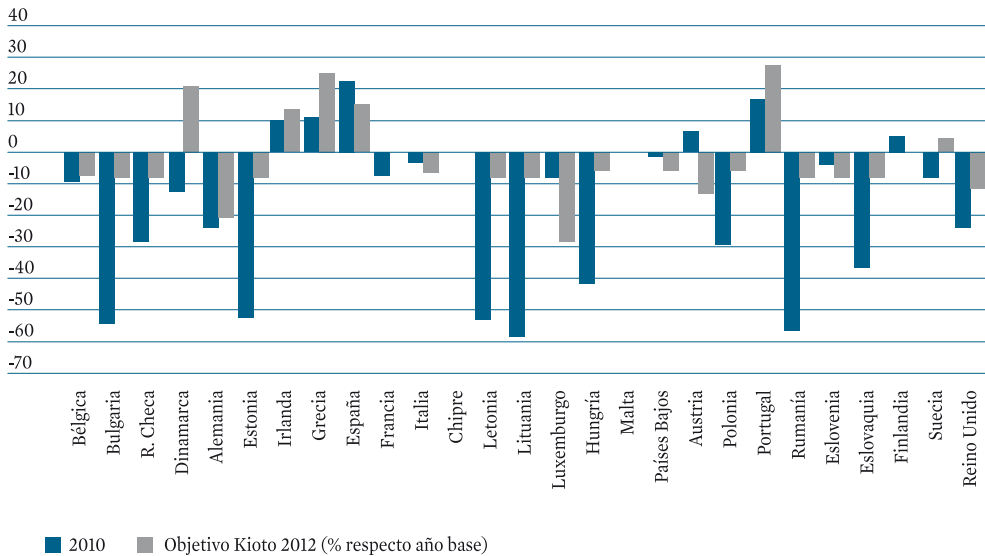
De los datos de inventario más recientes, correspondientes a 2010, se desprende que las emisiones totales de GEI de la UE-15, sin tener en cuenta las actividades LULUCF (uso de la tierra y cambio en uso de la tierra), se situaron por debajo de las emisiones del año de referencia. Ello supone que, pese al crecimiento de la economía, las emisiones han ido disminuyendo, tanto en la UE-27 como en la UE-15, manifestando una tendencia hacia el alcance de los objetivos marcados por el Protocolo de Kioto, y por ende a la disociación entre crecimiento económico y emisiones desde 1990. Concretamente entre 1990 y 2010, el PIB de la UE-27 creció un 46 por 100, mientras las emisiones disminuían un 15 por 100, y en la UE-15 el crecimiento del PIB fue del 41 por 100 frente a una reducción de las emisiones de GEI del 11 por 100¹⁷² (gráfico III-28).

Según sectores, en 2010 el suministro y consumo de energía, incluido el transporte, representó el 78 por 100 de las emisiones totales europeas; a la agricultura correspondió

172. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Kioto (con arreglo al artículo 5 de la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto) (Bruselas, 24.10.2012, COM (2012) 626 final).

GRÁFICO III-28. EMISIONES GEI EN UE-15, 2010 Y OBJETIVO 2012

(En porcentaje respecto al año base)



Chipre y Malta no tienen compromisos de reducción de sus emisiones en virtud del Protocolo de Kioto. En esos dos Estados miembros, las emisiones fueron, en 2010, superiores a los niveles de 1990.
Fuente: Indicadores Eurostat, Agencia Europea de Medio Ambiente.

el 10 por 100; a los procesos industriales el 7 por 100, y a los residuos, el 3 por 100. Hay que señalar que desde 1990, todos los sectores, a excepción del transporte, han reducido sus emisiones.

Entre las acciones propuestas por las instituciones europeas para continuar en esta línea de reducción de emisiones destacan:

- Paquete de medidas sobre clima y energía, con los objetivos de reducir el consumo energético total europeo un 20 por 100, aumentar un 20 por 100 la cuota de renovables y reducir un 20 por 100 las emisiones GEI respecto a 1990 hasta 2020, reducción que podría alcanzar el 30 por 100 si otros países desarrollados se comprometen a reducciones comparables bajo un nuevo acuerdo climático mundial.
- Régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCDE), que establece un límite máximo de emisión, y la necesidad de desarrollar por parte de los Estados miembros un Plan Nacional de Asignación de dichas emisiones. A partir de 2013, el número total de derechos se reducirá de modo lineal, aplicando un factor de reducción anual del 1,74 por 100 en relación con el límite de la segunda fase, para alcanzar una reducción total del 21 por 100 de emisiones en 2020 respecto a los niveles notificados en 2005.

- Estrategia de adaptación de la Unión Europea al cambio climático, cuya adopción está prevista en la primavera de 2013.
- Propuesta de la Comisión para que el próximo marco financiero plurianual (2014-2020) incluya por primera vez el objetivo de destinar al menos el 20 por 100 del presupuesto global a medidas relacionadas con el clima.
- Incorporación de medidas ecológicas en la revisión de la Política Agrícola Común y el Fondo de Desarrollo Rural, y asignación del 35 por 100 de la iniciativa “Horizonte 2020”, Programa marco europeo de investigación e innovación, en proyectos relacionados con el clima.

A lo largo de 2012 la Comisión Europea dedicó diversas iniciativas normativas a la lucha contra el cambio climático¹⁷³, fundamentalmente dirigidas a completar, actualizar o simplificar la legislación anterior. A partir de 2013, el RCDE europeo se modernizará para mejorar su funcionamiento, al objeto de reforzar su papel en el alcance de los objetivos de reducción de emisiones para 2020. Entre los cambios incorporados destacan la inclusión de emisiones del sector de la aviación desde 2012 (aunque han quedado excluidos temporalmente los vuelos internacionales de entrada o salida de la Unión Europea), y las correspondientes a otras instalaciones, como las dedicadas a la captura, transporte y almacenamiento geológico de emisiones de CO₂; de las emisiones procedentes de la petroquímica, los sectores del amoníaco y el aluminio; las de óxido nitroso derivadas de la producción de ácido nítrico, adípico y glioxílico; y las de perfluorocarbono asociadas a la producción de aluminio; se sustituirán los sistemas nacionales de límites de emisión por un límite único para toda la Unión Europea; se reducirá un 1,74 por 100 anual el límite de los derechos hasta 2020; y puesta en marcha progresiva desde noviembre de 2012 del sistema de subasta de derechos de emisión (a excepción de los sectores y subsectores donde la actividad industrial podría verse desplazada a terceros países como consecuencia del sobrecoste que supondría la compra de derechos en la subasta —o expuestos a riesgo significativo de fuga de carbono—, que continuarán recibiendo asignación gratuita de acuerdo a las normas establecidas), que será de aplicación a la totalidad de los derechos en 2027. Se espera que estos cambios a partir de 2013 reduzcan entre 120 y 130 millones de toneladas anuales de CO₂, ampliando la cobertura del sistema europeo de comercio de derechos de emisión (ETS) del 40 al 43 por 100 del total de emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea.

Para conseguir los objetivos europeos en 2020 será precisa la adopción de políticas complementarias por parte de los Estados miembros. Hay que recordar que los

173. Reglamento (UE) núm. 600/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores, y Reglamento (UE) núm. 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

límites de emisión para el periodo comprendido entre 2013 y 2020 se establecieron en la Decisión de reparto del esfuerzo¹⁷⁴ (DRE) y en la Directiva revisada sobre el RCDE¹⁷⁵, que obliga a los Estados miembros a limitar sus emisiones de GEI entre 2013 y 2020 según una trayectoria lineal con objetivos anuales vinculantes, regulando todos los sectores incluidos en el RCDE las actividades LULUCF y la navegación marítima internacional (de acuerdo esta última con el considerando tercero de la Directiva 2009/29/CE), lo que garantizará un avance progresivo hacia los objetivos acordados.

Las emisiones GEI experimentaron una reducción significativa en España entre 2008 y 2010, sufriendo en 2011 un incremento del 0,1 por 100 respecto a 2010, con lo que el índice de referencia para el Protocolo de Kioto se sitúa en el 122,9 por 100, manteniéndose la tendencia de progreso desde 2007 respecto al objetivo del 115 por 100 de Kioto¹⁷⁶.

Situación en España

Este dato refleja el crecimiento de las emisiones provocadas por el cambio en la composición de la demanda energética, que para ese año experimentó un aumento del carbón (4,1 por 100), y un descenso del resto de fuentes energéticas (1,8 por 100 del petróleo, 1,6 por 100 del gas natural, y un 0,8 por 100 de hidráulica y nuclear), registrando la energía generada a partir de renovables un retroceso del 1,2 por 100¹⁷⁷. Hay que destacar los descensos de las emisiones procedentes de los sectores industriales (6 por 100), doméstico-servicios (7,5 por 100), transporte (5 por 100) y agricultura (3 por 100). La tendencia creciente hasta 2010 de la aportación de energías renovables a la cobertura de la demanda de energía primaria se interrumpió en 2011, año en que la producción a partir de biomasa y residuos fue la más representativa, alcanzando el 44,5 por 100 del total de renovables; la escasa hidraulicidad disponible en 2011 provocó que la energía de origen hidráulico apenas superara el 19 por 100 frente al 25 por 100 del año 2010, mientras la eólica alcanzaba un 26,5 por 100 sobre el total (gráfico III-29).

La declaración de 2012 como Año internacional de la energía sostenible por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas¹⁷⁸, no impidió la adopción en España

174. Decisión de la Comisión, de 26 de marzo de 2013, por la que se determinan las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el periodo de 2013 a 2020, de conformidad con la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.

175. Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

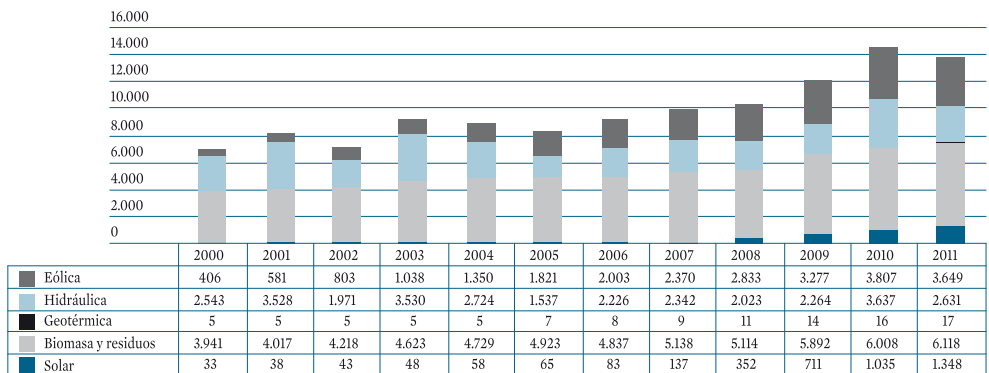
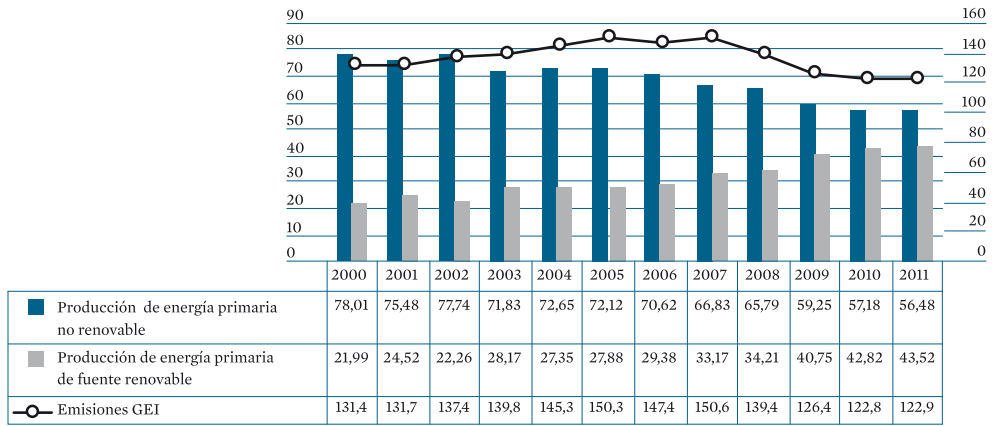
176. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Sistema Español de Inventario, *Avance de Emisiones GEI 2011* (con datos a 3 de mayo de 2012).

177. IDAE y Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

178. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/65/436 y Corr. 1), 65/151. *Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos*.

GRÁFICO III-29. PRODUCCIÓN DE ENERGÍA PRIMARIA EN ESPAÑA SEGÚN FUENTES Y EMISIONES TOTALES GEI, 2000-2011

(Miles de toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estadísticos de energía*.

de medidas que podrían ralentizar el desarrollo de las energías de origen renovable al suprimir los incentivos a nuevas instalaciones de régimen especial¹⁷⁹, ante la necesidad de eliminar el déficit tarifario del sector eléctrico en 2013 y la consideración por parte del Gobierno de que la capacidad de renovables instalada asegura la cobertura de la demanda prevista para los próximos años. En este sentido, a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la Unión Europea a 2020, y dado el elevado potencial de producción de energía no convencional en España, sería conveniente

179. Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Los efectos para el sector de renovables se han endurecido mediante el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

recuperar en el medio plazo el apoyo que esta necesita para su desarrollo. Dicho apoyo ha de centrarse en especial en el desarrollo de la I+D+i en energías renovables, que permita la consolidación de una industria nacional de renovables así como lograr que estas tecnologías sean competitivas a la mayor brevedad, en coherencia con lo dispuesto en el Plan de energías renovables 2011-2020¹⁸⁰.

Entre las iniciativas estatales en el ámbito de la lucha contra el cambio climático en 2012, destaca la apuesta por los Proyectos Clima y la Hoja de Ruta de Difusos 2020, como principales instrumentos para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones en 2020. Los Proyectos Clima, a desarrollar en los denominados “sectores difusos” (no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión, como transporte, residencial, residuos, etc.), se conciben para marcar una senda de transformación del sistema productivo español hacia un modelo bajo en carbono. Son promovidos a través del FES-CO₂ (Fondo de Carbono para una Economía Sostenible) mediante una convocatoria anual, a la que podrán presentarse aquellos proyectos que cumplan determinados requisitos, como que la reducción de emisiones sea adicional a la derivada del cumplimiento de las normas sectoriales establecidas en la legislación vigente de aplicación, que procedan de instalaciones y sectores no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión, que sean medibles y verificables, y que estas emisiones sean calculadas según metodologías que apruebe el Consejo Rector FES-CO₂. Por su parte, la Hoja de Ruta de Difusos, se encargará de identificar las medidas sectoriales que será preciso adoptar en la consecución del objetivo 2020.

Otra de las propuestas realizadas en 2012 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a este respecto ha sido la puesta en marcha, en coordinación con otros departamentos del gobierno, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas y ciudadanos, de medidas para reducir las emisiones de los sectores difusos, como la potenciación del sector forestal y el papel de los bosques como sumidero de carbono; el apoyo a los planes de movilidad urbana en grandes ciudades, avanzar en la certificación energética de edificios¹⁸¹, el impulso a la rehabilitación de viviendas y el establecimiento de incentivos a las empresas para el cálculo de la huella de carbono. Desde el punto de vista normativo, a finales de 2012 se aprobaba el Real Decreto 1722/2012¹⁸² que adapta la regulación española a la norma europea (Decisión

180. Entre las medidas incluidas en el PER 2011-2020 se encuentra la relativa a la participación pública activa en I+D+i en el sector de renovables, mediante el establecimiento de programas anuales de apoyo a las iniciativas industriales prioritarias de desarrollo tecnológico, orientadas a reducir los costes de generación, principalmente en los sectores eólico y solar.

181. Medida que ha sido aprobada, mediante Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, cuyo contenido se analizará en la próxima edición de la Memoria.

182. Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

2011/278/UE) que establece la asignación de derechos de emisión para 2013-2020, así como la correspondiente a nuevos entrantes, o ajustes en las asignaciones por ceses parciales de actividad o reducciones de capacidad.

Las comunidades autónomas han asumido una responsabilidad compartida en la consecución de los objetivos nacionales, estableciendo objetivos de reducción basados en el Plan nacional de asignación 2008-2012, mediante el desarrollo de estrategias o planes autonómicos de lucha contra el cambio climático. Por su parte los entes locales también han trabajado en la prevención y adaptación al cambio climático y sus efectos. Así, la Red Española de Ciudades por el Clima (RECC), integrada por las entidades locales han recogido la protección del clima en sus políticas municipales, constituida en junio de 2005, persigue aprovechar las sinergias derivadas de una puesta en común de experiencias y metodologías entre los distintos municipios. Concretamente, durante 2012, la lucha contra el cambio climático formó parte de la acción medioambiental de los municipios españoles mediante la implantación de energías renovables en instalaciones municipales (en un 69 por 100 de los ayuntamientos), la sustitución de los sistemas y tecnologías menos eficientes energéticamente (58 por 100), o la puesta en marcha de Planes de movilidad urbana sostenible (en más del 50 por 100 de los municipios)¹⁸³.

3.3. PROTECCIÓN AMBIENTAL E INNOVACIÓN

La protección del medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la relacionada con la eficiencia de los procesos productivos, está inevitablemente vinculada a la innovación y las nuevas tecnologías, que representan además un mercado mundial emergente. A este respecto, se entiende por “ecoinnovación” “cualquier forma de innovación que persiga un avance significativo y demostrable hacia el objetivo del desarrollo sostenible, mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, mejorando la resistencia a las presiones medioambientales, o mediante la consecución de un aprovechamiento más eficiente y responsable de los recursos naturales”¹⁸⁴.

La ecoinnovación en las empresas permite, pues, reducir costes, mejorar la capacidad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de crecimiento y reforzar su consideración entre los clientes. Según la Comisión Europea, en los últimos años la ecoindustria ha alcanzado un volumen de negocio estimado en unos 227.000 millones de euros, lo que equivale al 2,2 por 100 del PIB de la Unión Europea, y proporciona empleo directo a 3,4 millones de personas, combinando un reducido impacto negativo sobre el medio ambiente con un impacto positivo sobre la economía y la sociedad.

Situación europea

183. FEMP, *20 años de Políticas Locales de Desarrollo Sostenible en España*.

184. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación* (Eco-AP) (Bruselas, 15.12.2011, COM (2011) 899 final).

Para las nuevas empresas europeas que hacen esta apuesta, el capital de riesgo es una importante fuente de financiación, y según el análisis realizado en el XIII Foro Europeo sobre Ecoinnovación (Lisboa, 26 y 27 de noviembre de 2012), celebrado en el marco del Plan de Acción Europeo sobre Ecoinnovación (EcoAP, diciembre de 2011), alrededor del 28 por 100 de la inversión europea en capital riesgo impulsado a través del Programa Marco de Competitividad e Innovación (2007-2013) se ha destinado a fondos especializados en ecoinnovación. El Foro, centrado específicamente en los retos locales, regionales y globales para mejorar la gestión del agua, ha servido para el intercambio de soluciones innovadoras y la creación de oportunidades de mercado a través de partenariados.

Abundando en este nuevo planteamiento, la Unión Europea presentó en 2012 la Estrategia y Plan de Acción de Bioeconomía¹⁸⁵, término que hace referencia a la economía que realiza un uso inteligente de los recursos biológicos y renovables de la tierra y el mar como insumos para la elaboración de alimentos y piensos, la producción industrial y la generación de energía. Se trata pues de un elemento clave para el crecimiento inteligente y ecológico en Europa, entre cuyos objetivos destacan garantizar la seguridad alimentaria, gestionar los recursos naturales de forma sostenible, reducir la dependencia de recursos no renovables, atenuar el cambio climático y colaborar en el impulso a la competitividad europea, y donde los sectores implicados tienen un fuerte potencial innovador al apoyarse en diversas ciencias y tecnologías industriales, a lo que se une el uso de conocimientos locales y tácitos.

El Informe 2012 del Observatorio Europeo de Ecoinnovación¹⁸⁶, ofrece una clasificación de los Estados miembros según el índice global de ecoinnovación (gráfico III-30), donde algunos países con posiciones inferiores a la media, como Rumanía o Bulgaria, han aumentado su índice respecto a 2011, mientras que otros que superan la media europea (Luxemburgo o Austria) han experimentado descensos en el *ranking*. España ocupa el quinto lugar en esta clasificación, si bien ha sufrido un retroceso respecto a 2011 de casi 10 puntos porcentuales.

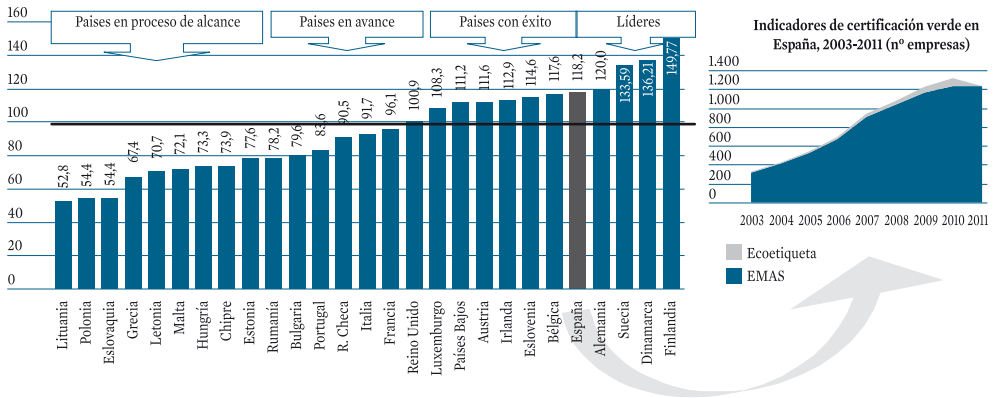
Esta posición obedece, según el propio Informe europeo, a la implantación de la certificación verde en numerosas empresas españolas, así como a la diversidad de productos ecoetiquetados, encontrándose entre las áreas con mayor incidencia la gestión del agua, la construcción sostenible y la industria del biogas. España también dispone de nuevas tecnologías aplicadas al control de la demanda eléctrica así como nanotecnologías ecoinnovadoras. En todo caso, detrás de

Situación española

185. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa* [Bruselas, 13.2.2012 COM (2012) 60 final].

186. Comisión Europea, Observatorio de Ecoinnovación, *Europe in transition. Paving the way to a green economy through eco-innovation* (Informe Anual 2012, enero 2013).

GRÁFICO III-30. ÍNDICE EUROPEO DE ECOINNOVACIÓN, 2012



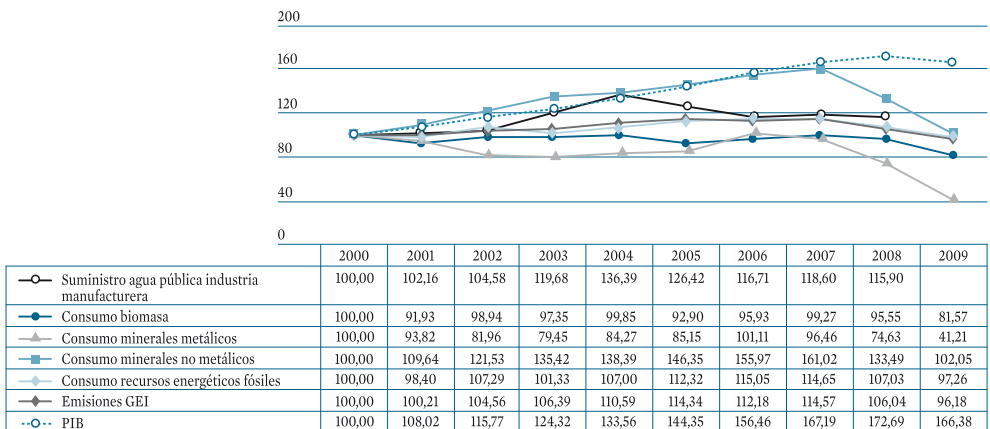
El índice está basado en indicadores de cinco áreas: ingresos de ecoinnovación, gastos de ecoinnovación, actividades ecoinnovadoras, resultados ambientales y resultados socioeconómicos.
 Fuente: Observatorio Europeo de Ecoinnovación (*Europe in transition: Paving the way to a green economy through eco-innovation*), Eco-Innovation Scoreboard.

estos resultados hay un considerable desarrollo de políticas en apoyo a la ecoinnovación, que han estimulado el aumento en la eficiencia energética en los procesos productivos.

Así, en un análisis de la evolución en España de la ecoeficiencia, o capacidad de reducir el consumo de recursos y el impacto ambiental por unidad de producción económica, se aprecia cómo hasta 2007, el suministro de agua y el consumo de biomasa manifiestan tendencias decrecientes respecto al crecimiento experimentado por el PIB. Posteriormente, entre 2007 y 2008, periodo en que el PIB mantiene aún

GRÁFICO III-31. ECOEFICIENCIA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2000-2009

(En porcentajes respecto al año 2000)



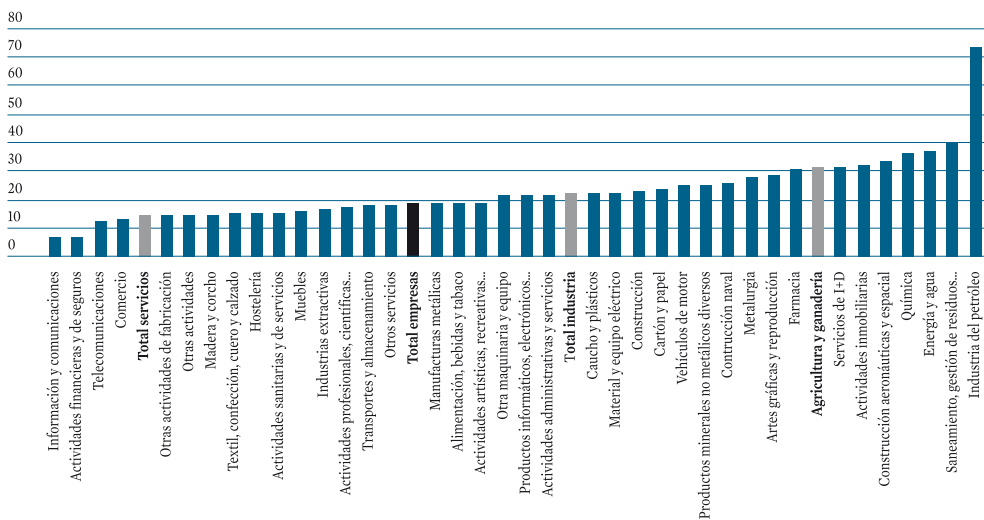
Fuente: INE y Eurostat, *Indicadores estadísticos de medio ambiente*.

su crecimiento, se produce un descenso de todos los parámetros de consumo de la actividad económica, así como de las emisiones de gases con efecto invernadero, indicador de la descarbonización de la economía. Sin embargo, en ausencia de datos más actualizados desde el comienzo de la crisis y ante el retroceso del PIB en 2009 no puede hablarse de una tendencia clara hacia el desacoplamiento (gráfico III-31).

Según sectores, y considerando que el 18,4 por 100 del total de empresas dan gran importancia al medio ambiente entre sus objetivos de innovación, la horquilla en este aspecto es muy amplia, desde el 6,6 por 100 de las empresas de información y comunicaciones hasta el 73,3 por 100 de las industrias del petróleo, lo que normalmente es función de su mayor o menor potencialidad para provocar impactos ambientales; así, la agricultura y ganadería, la industria de generación de energía y tratamiento de aguas o la del petróleo se encuentran efectivamente entre las más contaminantes. Aunque también hay excepciones; de hecho el transporte, la hostelería o las industrias extractivas, actividades fuertemente contaminantes, muestran un interés por reducir su impacto ambiental inferior a la media (gráfico III-32).

Algunos sectores ya han comenzado a enmendar esta situación. Así, según el recientemente publicado Plan nacional integral de turismo 2012-2015, el sector turístico español, tradicionalmente considerado líder internacional, parece estar sufriendo una pérdida de competitividad en los últimos años, lo que refleja la necesidad de mejorar la sostenibilidad del sector también en términos medioambientales.

GRÁFICO III-32. EMPRESAS QUE CONSIDERAN IMPORTANTE REDUCIR EL IMPACTO AMBIENTAL ENTRE SUS OBJETIVOS DE INNOVACIÓN, 2011
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de *Innovación tecnológica en las empresas* (INE, 2011).

Esta situación se ha dejado sentir en el descenso de la posición española del puesto 6 (2009) al 8 (2011) en el *ranking* presentado en el Informe del World Economic Forum correspondiente a 2011¹⁸⁷ relativo a la sostenibilidad del transporte y el turismo; la riqueza de su patrimonio cultural y natural así como la calidad de la infraestructura hotelera responden a la todavía buena consideración, si bien el descenso experimentado obedece en buena parte a cuestiones relacionadas con el debilitamiento de algunos aspectos de la política medioambiental. Por este motivo, el Plan 2012-2015 incluye medidas y actuaciones concretas orientadas a fomentar el turismo sostenible en términos de su contribución a la protección medioambiental.

Así pues, la apuesta por políticas de impulso a la innovación tecnológica en aspectos relacionados con la protección medioambiental, constituyen, en Europa y particularmente en España, un ámbito de considerable potencial y de futuro, cuya importancia se pone de manifiesto en términos de su capacidad para reducir el consumo de recursos y el impacto ambiental por unidad de producción económica, pero también como elemento propulsor de la actividad económica en la actual coyuntura de crisis.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La profundización en la crisis económica está teniendo su reflejo en muchos de los indicadores de calidad de vida repasados en esta Memoria. Entre ellos, el consumo ha registrado nuevamente valores decrecientes, que si bien no deben interpretarse de manera automática como un empeoramiento del bienestar —consumir en menor cantidad no tiene por qué identificarse con una peor calidad de vida—, ponen de manifiesto la necesidad de vigilar su evolución, ya que en algunos casos la mengua de los recursos para el consumo puede traducirse en un deterioro de la calidad de lo consumido o en la renuncia a bienes ligados con el bienestar. Los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares no permiten repasar la situación de 2012, de la que, no obstante, no cabe esperar resultados positivos, pues a la mala situación económica se han sumado otros factores como el incremento del IVA, que ha elevado sustancialmente el precio de bienes y servicios. La información de 2011, último año del que el INE ofrece datos, revela un decrecimiento del consumo, que acumula ya varios años de descenso.

Otras derivaciones de la difícil situación en la que se encuentra la sociedad española, desde el punto de vista del consumo han sido, en 2012, la nueva regulación de las tasas judiciales, que si bien ya han sido modificadas, constituyó uno de los asuntos más relevantes desde el punto de vista de la protección de los consumidores y los usuarios.

Por otro lado, el problema de las participaciones preferentes, que fueron adquiridas por multitud de usuarios de servicios financieros desde el año 2008, se agudizó

187. World Economic Forum, *Travel & Tourism Competitiveness Report 2011*.

con el empeoramiento de la situación económica, que tuvo como consecuencia graves pérdidas para muchos ciudadanos.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Si bien es cierto que el inicio de la crisis supuso un claro punto de inflexión en la evolución de la economía de los hogares en España, estos no habían llegado a homologarse, desde el punto de vista de los ingresos, con la mayor parte de sus vecinos en la Unión Europea durante la anterior etapa de expansión económica. Así, aun en un contexto de fuerte crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares hasta el año 2008, los ingresos medios por persona¹⁸⁸ no se situaron en el nivel del conjunto de la Unión Europea. Dicho indicador pone de relieve la distancia que separa a España de los valores medios de la UE-15, la UE-27 y de la zona euro, así como la peor evolución experimentada en los años de crisis económica, en los que el descenso de los recursos económicos de los ciudadanos fue más acusado en España que en el resto. Solamente los países de la última ampliación han mantenido en esos años cierto ritmo de crecimiento de los ingresos personales¹⁸⁹.

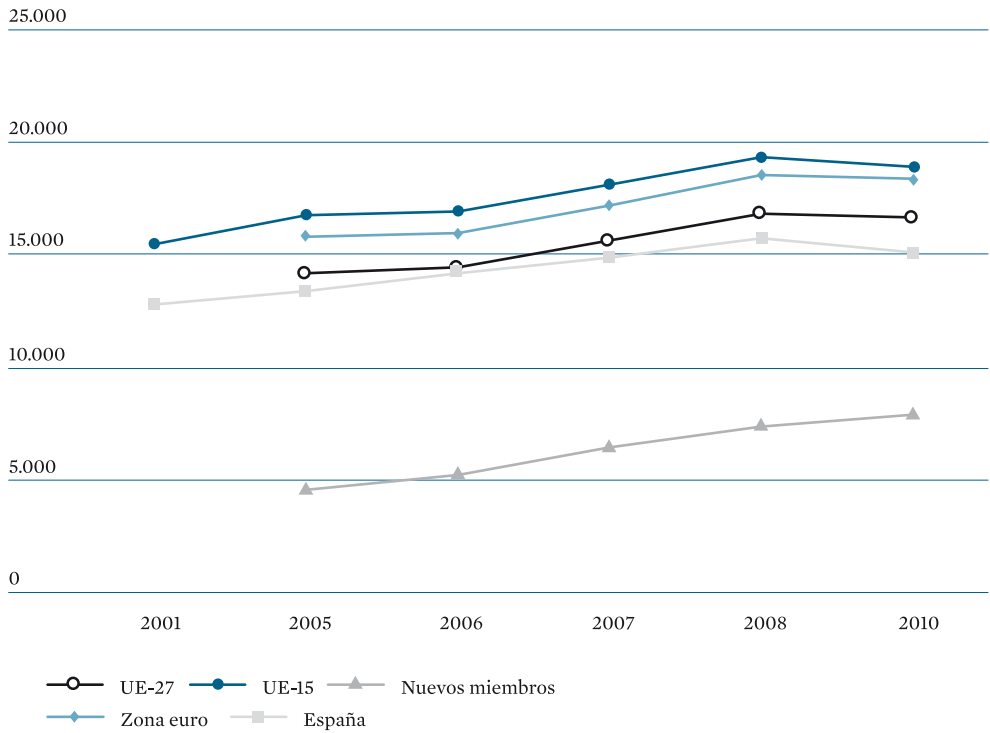
Poniendo el foco sobre algunos países del entorno más inmediato, se advierte la inferioridad de los recursos económicos de los españoles. En 2011 la media de los ingresos anuales por persona en España se situaba en 14.685 euros, en tanto que sus vecinos franceses y británicos disponían de unas cantidades medias anuales de 21.550 y 20.500 euros respectivamente, teniendo en cuenta los precios de consumo en cada país. Lo que significa que, en paridad de poder compra, los españoles obtendrían unos ingresos equivalentes al 68 por 100 de los de franceses y al 71 por 100 de los percibidos por los británicos. La distancia es muy superior con respecto a otros países del centro y el norte de Europa, como Alemania, Austria o Noruega y solo Grecia, Portugal y algunos de los países de la ampliación se sitúan por detrás de España.

La renta obtenida por los hogares es empleada por estos para mantener o mejorar su bienestar a través del consumo de bienes y servicios, por lo que, en última instancia, el gasto en consumo es también un buen reflejo de la situación económica de

188. Eurostat, *Income, Social inclusion and living conditions. Income distribution and monetary poverty*, 2012. El indicador utilizado por Eurostat para el estudio de las rentas: renta equivalente para cada uno de los miembros del hogar (aplicando la escala de equivalencia de la OCDE). El indicador incluye todos los ingresos procedentes del trabajo de todos los miembros del hogar, las rentas privadas por inversiones y propiedad, las transferencias entre hogares y las transferencias sociales de carácter monetario.

189. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

GRÁFICO III-33. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2010
(En euros)

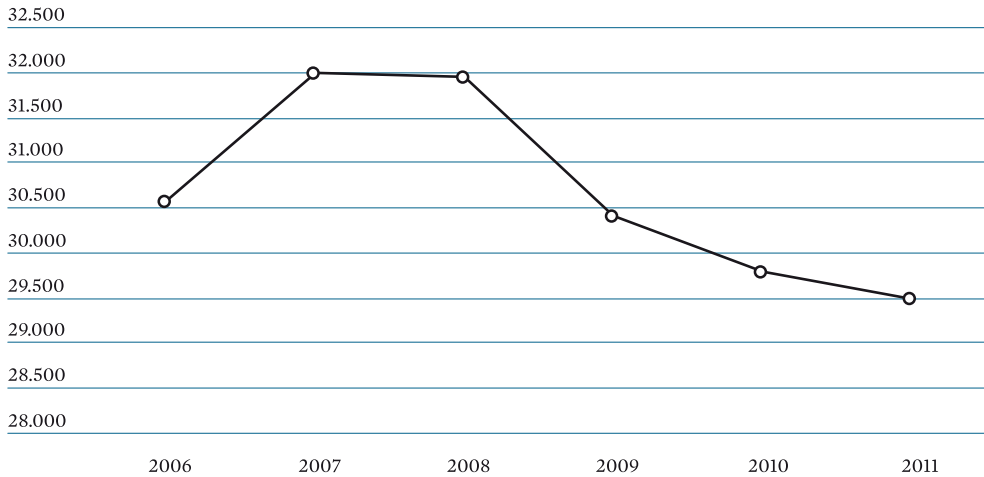


Fuente: Eurostat, *Income, Social inclusion and living conditions. Income distribution and monetary poverty*, 2012.

las familias. Sin embargo, esta función es muy sensible a las expectativas acerca de la situación económica general y propia, lo que significa que las variaciones en el volumen y la composición del gasto no responden de manera automática a las variaciones de renta. En 2012 han convergido dos circunstancias negativas para el consumo: el pesimismo sobre la economía ha aumentado y la renta bruta disponible de los hogares ha decrecido. En efecto, el indicador de confianza de los consumidores (ICC) elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) llegó a caer por debajo del valor arrojado en el mes de julio de 2008, mostrando el peor resultado de la serie histórica (36 sobre 200). Al mismo tiempo, la renta de los hogares continuó descendiendo, como se desprende de los datos referidos a la renta bruta disponible de los hogares y a la *Encuesta de Condiciones de Vida*. Si bien los últimos datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* corresponden a 2011, no resulta arriesgado anticipar que la publicación de los resultados de 2012 revelará una nueva disminución de los gastos de las familias.

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR, 2006-2011

(En euros)

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

Un nuevo y acentuado descenso del gasto de los hogares en España

Entretanto, en 2011 los hogares volvieron a reducir su gasto en consumo con la misma intensidad del año anterior. Así, la tasa de variación se situó en un 3,7 por 100 negativo con respecto a 2010, lo que, como promedio, supuso una reducción de 300 euros en ese periodo, y de 2.500 con respecto a 2007, contrastando fuertemente con lo ocurrido en los años anteriores a la crisis.

Así pues, en estos años de crisis las familias parecen haber consolidado ciertas pautas de ajuste del gasto, aplicando restricciones más importantes por su cuantía en la adquisición de algunos bienes y servicios concretos. Con la excepción del capítulo de la vivienda, que generalmente se encuentra sujeto a compromisos de pago establecidos con anterioridad, los principales componentes del gasto (por su volumen y su peso en el conjunto de la estructura) han sido sometidos a notables recortes en los hogares españoles. Así, la partida del transporte, que constituye junto con la alimentación, el bloque de gasto más voluminoso, se ha reducido de manera considerable desde el año 2007. El gasto medio anual por hogar se contrajo en más de 1.500 euros hasta 2011 porque las familias optaron por dedicar menos recursos sobre todo al transporte privado, de forma que compraron menos vehículos, pero también los usaron menos, como se deduce de la continua bajada del gasto en combustible. Asimismo, ahorraron también en otros bienes y servicios relacionados con dichos medios privados, incluyendo las reparaciones y los artículos de repuesto para vehículos.

CUADRO III-19. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

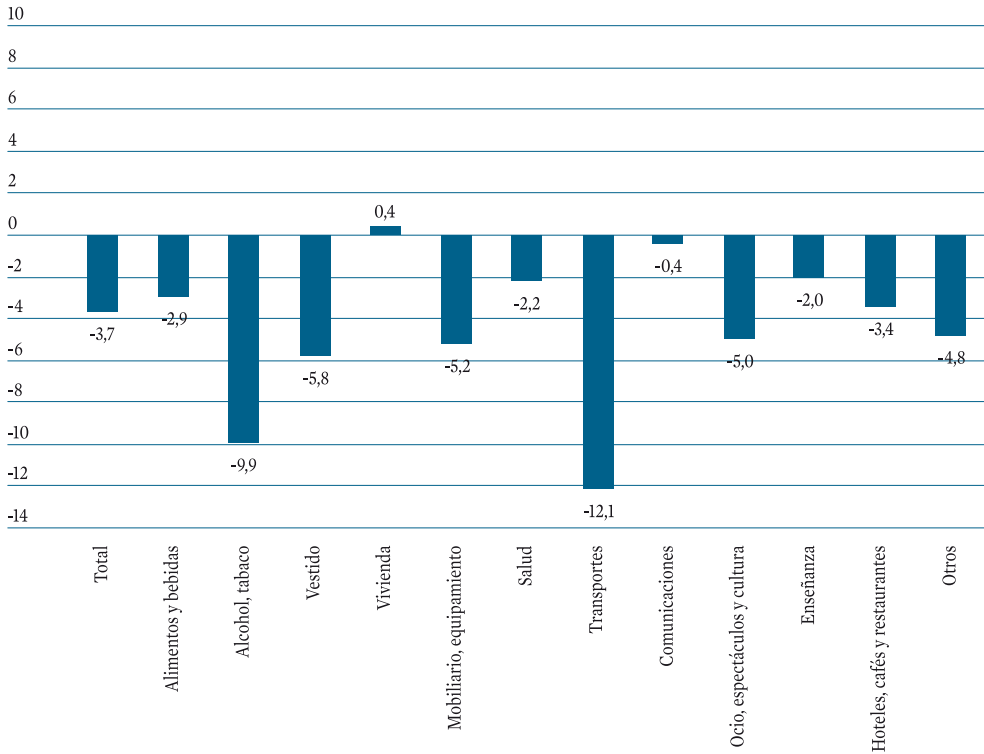
	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y bebidas	-0,4	-3,3	-5,0	-1,5	-2,9
Alcohol, tabaco	-0,1	-1,4	-6,9	-8,5	-9,9
Vestido	-0,3	-7,7	-8,6	-4,5	-5,8
Vivienda	3,8	1,3	0,3	-1,9	0,4
Mobiliario, equipamiento	-2,4	-10,5	-9,1	-5,7	-5,2
Salud	6,1	6,5	-4,7	-2,0	-2,2
Transportes	0,0	-10,4	-11,1	-5,6	-12,1
Comunicaciones	6,5	4,1	-1,0	-2,3	-0,4
Ocio, espectáculos y cultura	6,9	-1,9	-5,4	-2,2	-5,0
Enseñanza	-0,1	-2,4	-7,1	6,2	-2,0
Hoteles, cafés y restaurantes	2,6	-10	-8,4	-6,4	-3,4
Otros	-1,7	-4,3	-4,7	-7,3	-4,8
Total	1,7	-3,9	-5,1	-3,6	-3,7

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

El establecimiento de nuevas prioridades ha supuesto también una considerable bajada del gasto medio en hostelería, de tal modo que la partida de hoteles, cafés y restaurantes, habiendo sufrido un nuevo recorte en 2011, se ha reducido en términos absolutos en 800 euros por hogar desde el comienzo de la crisis, lo que responde a un menor gasto tanto en restaurantes y cafeterías como en servicios de alojamiento.

El gasto en alimentación también está sirviendo de ajuste a la nueva realidad económica; en 2011 volvió a caer en un 3 por 100, con un balance desde 2007 de ahorro de 500 euros por hogar. Este hecho parece tener consecuencias sobre los hábitos alimentarios en el ámbito doméstico, con un descenso del consumo unitario (kilos) de carne de bovino y de pescado y un incremento paralelo del consumo de carne de ave y huevos.

Otra pieza importante en el reajuste de las compras domésticas es la constituida por el vestido y el calzado, que entre 2007 y 2011 ha perdido 500 euros por hogar, habiendo experimentado en el último una bajada próxima al 6 por 100. Con las partidas de mobiliario y equipamiento de la vivienda, por un lado, y ocio y cultura, por otro, se concluye la adaptación del gasto al escenario desfavorable de la economía, ya que el resto aumentó o se mantuvo. Así el capítulo de la vivienda, que incluye todos los suministros, ha sido el único que ha mantenido una tónica de crecimiento en el gasto, lo que ha supuesto que gane protagonismo en la estructura del consumo, habiendo pasado en solo cinco de años del 25 al 31 por 100 del gasto monetario total. Dicho aumento debe entenderse no solo como la consecuencia lógica del incremento del precio de algunos suministro energéticos, como la electricidad, sino que debe enmarcarse en un contexto de aumento de su consumo por la sustitución paulatina de otras fuentes de energía, como el carbón o el gas licuado. Pero parece responder también a una modificación de los estilos de vida, más orientados ahora al ámbito del hogar, en

GRÁFICO III-35. TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DISTINTOS GRUPOS DE GASTO, 2011

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

un contexto en el que el ahorro en servicios como la hostelería y los relacionados con el ocio y la cultura se está convirtiendo en un resorte esencial en la organización de las economías familiares.

Después de varios años de fuerte aumento del gasto de las familias en servicios telefónicos, que se correspondieron con un uso creciente y la consolidación del mercado de la telefonía móvil en España, desde 2008 se observa una continua bajada, que sin ser tan pronunciada como la de otras partidas (-0,7 en 2011), sin duda está sirviendo también para moderar el consumo familiar. A ello ha contribuido la bajada general de las tarifas telefónicas y de banda ancha, en un marco de aumento de la competencia en el sector de las comunicaciones.

En ese sentido, de acuerdo con la información de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, el precio medio por minuto en llamadas de móvil disminuyó en un 16,6 por 100 y un 12,1 por 100 el de las originadas en red fija hacia un destino móvil. En cuanto al mercado de banda de ancha, el precio medio efectivo de las ofertas de velocidad comprendidas en el rango 10-15 Mbps, se redujo en casi un 9 por 100 en los dos últimos años.

Como resultado de estos cambios en las pautas de consumo, la estructura del fenómeno como agregado ha experimentado algunas modificaciones de no poca importancia, que tras varios años consecutivos¹⁹⁰ con datos que apuntan en la misma dirección, pueden considerarse como establecidas, al menos en un escenario de crisis.

Las familias dedican la mayor parte de su dinero a la vivienda de forma creciente

Las decisiones de gasto adoptadas por los consumidores en el contexto del cambio de ciclo económico se encuentran condicionadas por cuatro elementos básicos: los compromisos de pago adquiridos con anterioridad a la crisis, el establecimiento de nuevas prioridades para adaptar la economía doméstica a las condiciones adversas, la posibilidad de sustituir un bien o servicio de mercado por otro de carácter público y la oferta alternativa de bienes y servicios a precios más reducidos. La presión simultánea de estas fuerzas ha devenido en una reconfiguración de la estructura del consumo en España, con un claro incremento del peso de la vivienda que, si bien constituía ya la partida más voluminosa, ha fortalecido su predominio llegando a implicar casi la tercera parte de los recursos dedicados al consumo. Por el contrario, el capítulo de los transportes ha reducido su participación desde el 15 al 12 por 100 en solo cinco años, merced a la drástica caída de la venta de vehículos privados y a su menor uso. La obligación de hacer frente a pagos regulares relacionados con la vivienda así como los todavía altos precios de venta y alquiler de este bien de primera necesidad, parecen haber determinado el nuevo orden de prioridades, una de cuyas consecuencias más notorias es la renuncia a sustituir los vehículos privados manteniendo los ya adquiridos y el aumento de la utilización de los medios públicos de transporte.

Otro capítulo relacionado con las necesidades básicas es la alimentación, que dada la gran variedad de precios y calidades en el mercado, tiene, pese a su condición de partida de supervivencia, unas características más flexibles que permiten a los consumidores modular su consumo global dedicando la misma proporción de recursos. Así pues, a pesar de la fuerte disminución de la cantidad de dinero que los hogares dedicaban a los alimentos, la proporción se mantiene en el 14 por 100, como antes de la crisis. En este caso la estrategia parece haber sido la sustitución de algunos productos por otros de la misma gama pero de menor precio, así como la sustitución de unos productos por otros, como revelan los datos de la EPF relativos a las cantidades físicas adquiridas (mayor consumo de huevos y carne de ave y menor consumo de carne de bovino y pescado, entre otros).

Algunos cambios en las pautas de alimentación

Los artículos de vestido y calzado, así como los de mobiliario y equipamiento del hogar han variado también su posición en la estructura del consumo, aunque

190. La serie es homogénea desde 2006, año del último cambio metodológico de la *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

CUADRO III-20. ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2011

(En porcentaje)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y bebidas sin alcohol	14,38	14,20	14,54	14,39	14,37	14,39
Bebidas alcohólicas, tabaco, narcóticos	1,84	1,88	1,93	2,05	2,11	2,08
Artículos de vestir y calzado	6,84	6,58	6,13	5,79	5,63	5,37
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	24,81	25,63	27,25	29,43	30,00	31,30
Mobiliario, equipamiento hogar	5,93	5,66	5,20	5,04	4,87	4,71
Salud	2,95	2,98	3,20	3,20	3,17	3,09
Transportes	14,74	14,36	13,66	11,98	12,36	11,97
Comunicaciones	2,84	2,91	3,04	3,14	3,11	3,09
Ocio, espectáculos y cultura	6,93	7,02	6,89	6,79	6,64	6,36
Enseñanza	0,91	0,91	0,92	0,93	1,04	1,05
Hoteles, cafés y restaurantes	9,91	10,17	9,60	9,42	9,12	9,04
Otros bienes y servicios	7,94	7,70	7,64	7,84	7,60	7,53

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

de manera menos pronunciada, teniendo en la actualidad un menor peso sobre el conjunto del gasto, toda vez que el ahorro en 500 euros aproximadamente en cada partida ha implicado una bajada sustancial de la cantidad total.

No obstante la caída del consumo familiar, el número de personas que realizó alguna compra a través de Internet siguió aumentando en 2011 y 2012. Según los datos de la *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares* del INE, casi once millones de personas, algo más del 22 por 100 de la población. Parece que la crisis económica, lejos de resultar disuasoria para este tipo de comercio, lo favorece o, al menos, es independiente de aquella; la serie de datos muestra un ritmo de incremento a partir de 2009, que fue el año de consumo más bajo desde el inicio de la crisis, superior al de años anteriores. Sin embargo, el comercio electrónico está aún menos extendido en España que en el resto de la Unión Europea. La media comunitaria se situaba en 2012 en un 35 por 100 de la población, trece puntos por encima de la española. La distancia con respecto a algunos países del entorno es muy superior: en general, los países del norte de Europa muestran datos de penetración de esta práctica muy superiores al resto (en Noruega, Alemania, Dinamarca y Suecia alcanza valores en torno al 60 por 100), y también otros como Reino Unido o Francia.

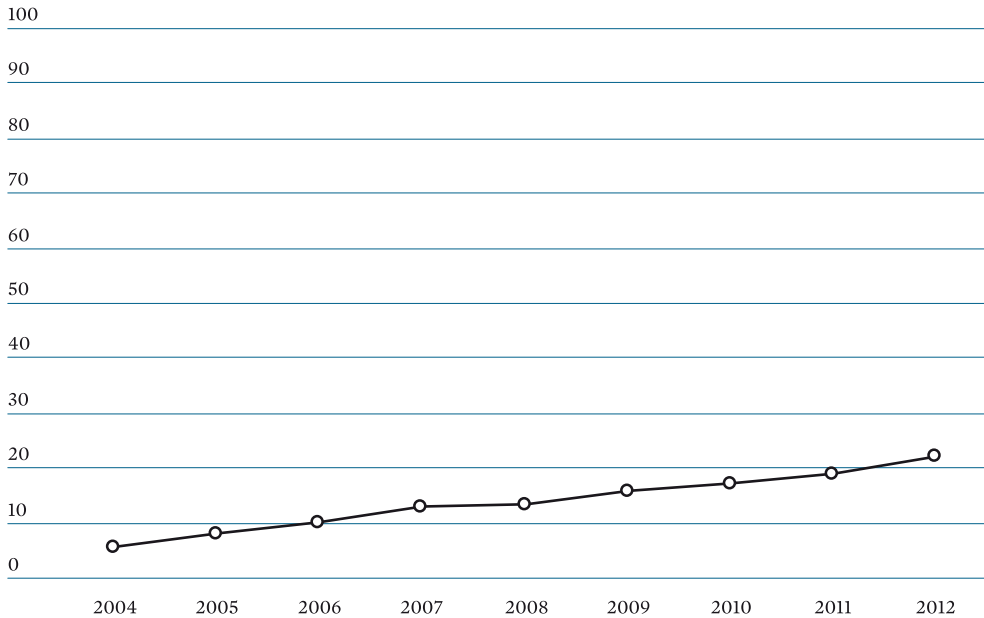
Tal como se desprende de los datos recogidos a través de los últimos Eurobarómetros, la mayor o menor permeabilidad tiene una fuerte relación con el indicador de confianza en la seguridad de las operaciones en la red.

CUADRO III-21. VOLUMEN Y ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2011

Grupos de gasto	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio	% por hogar	Gasto medio
Total	100,0	25.075	100,0	25.410	100,0	24.080	100,0	22.640	100,0	21.843	100	20.718
Alimentación	17,3	4.328	17,0	4.307	17,2	4.147	17,4	3.935	17,8	3.890	18,2	3.780
Alcohol, tabaco	2,2	561	2,2	561	2,3	553	2,3	514	2,2	471	2	424
Vestido	8,3	2.087	8,2	2.081	8,0	1.923	7,8	1.756	7,7	1.678	7,6	1.581
Vivienda y suministros	9,1	2.288	9,4	2.387	10,0	2.402	11,1	2.515	11,7	2.555	12	2.487
Muebles, equipamiento hogar	7,2	1.809	7,0	1.766	6,6	1.580	6,4	1.437	6,2	1.354	6,2	1.283
Salud	3,6	902	3,8	957	4,2	1.019	4,3	972	4,4	952	4,5	931
Transportes	17,9	4.498	17,7	4.500	16,7	4.027	15,8	3.581	15,5	3.379	14,3	2.970
Comunicaciones	3,5	866	3,6	920	4,0	958	4,2	948	4,2	925	4,5	922
Ocio, espectáculos y cultura	8,4	2.116	8,9	2.262	9,2	2.220	9,3	2.100	9,4	2.053	9,4	1.949
Enseñanza	1,1	276	1,1	276	1,1	270	1,1	247	1,2	266	1,2	256
Hoteles, cafés y restaurantes	11,7	2.924	11,9	3.013	11,2	2.703	10,9	2.466	10,6	2.309	10,7	2.221
Otros bienes y servicios	9,7	2.421	9,4	2.381	9,5	2.277	9,6	2.170	9,2	2.010	9,2	1.913

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

GRÁFICO III-36. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN ESPAÑA
(Porcentaje sobre el total de la población)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, 2012.

4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El periodo de crisis por el que transita la sociedad española ha puesto al descubierto de forma abrupta algunas de sus fortalezas y debilidades. Desde el punto de vista del sistema económico, no es necesario ahondar en explicaciones, pues el estudio de esa dimensión de la realidad es exhaustivo y cuenta con una notable difusión. La dimensión cultural, ligada a los valores que rigen la convivencia concita, en cambio, un interés mucho más reducido, a pesar de constituir un estrato sustancial de toda estructura social y sus componentes, incluido el económico. Ello no significa que no existan estudios rigurosos sobre los valores en España. Al contrario, algunas instituciones como el CIS disponen de largas series de datos a este respecto aplicadas a variadas dimensiones de la vida social. Pero posiblemente no se extrae de ella todo su rendimiento, realizando una aproximación crítica a la propia identidad cultural, para aprovechar las potencialidades y redefinir las líneas más débiles de las normas de convivencia.

El CES trata en todos sus trabajos de tener presentes las actitudes y las opiniones de los ciudadanos, que construyen la realidad diariamente y sobre los que, al mismo tiempo, recaen las consecuencias de la decisión política en todos sus niveles. En este apartado no es ocioso tratar

Los usuarios de servicios públicos

de aproximarse, aunque sea de una forma modesta, a los valores y las actitudes presentes en la sociedad frente a los servicios públicos que forman parte de la actividad cotidiana a través de prestaciones muy distintas, pero todas de gran interés para los ciudadanos. Y no solo para apuntar posibilidades de mejora de los servicios, sino también para resaltar la necesidad de fomentar la revalorización de dimensiones de la actividad pública de las que se ha demostrado su importancia para la calidad de vida y el bienestar y que, pese a ello, no resultan prioritarias para los ciudadanos.

La agencia para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios publicó en 2011 un estudio sobre la satisfacción con los servicios, valoración del gasto y confianza en los empleados públicos que deja entrever un cierto orden de prioridades en lo referido a la acción pública, así como las preocupaciones sobre el devenir de parcelas concretas de esa acción. En este sentido, se trata de una indagación sobre los usuarios, tanto de hecho como potenciales, de los servicios públicos. Entre sus conclusiones destaca, en primer lugar, la satisfacción (la mayoría se posiciona en las respuestas muy o bastante satisfecho) con los servicios públicos en general. Aunque si se desciende a un nivel de mayor concreción, se advierte una desigual valoración de los distintos servicios. Así, cabe resaltar la satisfacción con los servicios vinculados con el transporte público, y con la enseñanza y la sanidad públicas. En cambio, el funcionamiento de la administración de justicia no es capaz de recabar la satisfacción ciudadana mayoritaria.

La importancia que se concede a cada tipo de servicio puede deducirse de las actitudes frente al gasto público en cada uno. Así, una mayoría de actitudes contrarias a la reducción del gasto en un determinado servicio, revela una alta valoración de dicho servicio, mientras que una mayoría favorable a la reducción de los recursos muestra lógicamente un escaso valor social del servicio en cuestión. El conjunto de las actitudes recabadas apunta a un determinado orden de prioridades. Pues bien, de acuerdo con los resultados del estudio de la AEVAL, la mayoría de los españoles se ha mostrado tradicionalmente contraria a la reducción del gasto en todos los sectores, con la excepción de la defensa. Sin embargo, la crudeza de la crisis económica ha logrado reorientar en parte esa actitud general al mismo tiempo que ha revelado las prioridades de los ciudadanos. En este sentido, puede destacarse la posición secundaria que ocupa lo relacionado con las “obras públicas” y la “defensa”, pero también con la “cultura”, los “transportes”, la “justicia” o el “medio ambiente”, que son las áreas más propicias para efectuar una reducción del gasto. Por el contrario, la “sanidad”, la “educación” y las “pensiones” se sitúan en posiciones muy centrales, si bien, la presión de la situación económica actual ha derivado en un incremento del número de personas que encuentran adecuado el gasto realizado en esas áreas, frente al tradicional predominio de la actitud según la cual requerían de más gasto público¹⁹¹.

191. Debe recordarse que el estudio se realizó antes de que entraran en vigor las medidas de contención del gasto en la mayor parte de las funciones.

Dada la relación positiva entre la consideración del funcionamiento de un servicio como ineficaz y la reclamación de mayores recursos para ese servicio, demostrada en múltiples estudios, llama la atención la actitud hasta cierto punto contradictoria respecto a la Administración de justicia. Si es cierto que la mayoría de los ciudadanos se muestra contraria al descenso de los recursos en todas las funciones, ha aumentado algo la proporción de los que son favorables al recorte en varias áreas, entre las que se encuentra la justicia. Con datos de 2010, el porcentaje habría aumentado trece puntos, alcanzando un 20 por 100 del total, si bien la mayoría (48 por 100) considera los recursos aún insuficientes.

Con la aprobación de la Ley de Tasas en la administración de justicia¹⁹², es probable que haya aumentado el grado de insatisfacción entre los ciudadanos. No en vano, se ha multiplicado el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante distintas instancias (lamentablemente, se desconoce la evolución del conjunto de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios en las asociaciones de consumo que hasta ahora venía recopilando y analizando anualmente el Instituto Nacional de Consumo), entre ellas, el Defensor del Pueblo, que presentó el correspondiente informe al Ministerio de Justicia, incluyendo un apartado de recomendaciones (bajada del importe de las tasas y eliminación de la obligación en casos determinados). Tal como se recuerda en el dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita, el derecho de carácter social que pretende evitar la indefensión y la desigualdad de armas procesales que puede originarse en el acceso al proceso de las personas que carecen de recursos económicos para litigar, no puede concederse de modo ilimitado (sentencia 117/1998 del TC). El desarrollo legal de este derecho aparece unido a la existencia de recursos presupuestarios suficientes para su mantenimiento. Sin embargo, como se ha reconocido en el Real Decreto-ley 13/2013, que modifica las tasas previamente establecidas, con la aplicación de la ley podrían llegar a darse casos en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva, asumiéndose la recomendación del Defensor del Pueblo y aplicando en consecuencia una rebaja sustancial.

De acuerdo con la definición de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), las participaciones preferentes son valores emitidos por una sociedad que no confieren participación en su capital ni derecho de voto. Tienen carácter perpetuo y su rentabilidad, generalmente de carácter variable, no está garantizada. Su remuneración el primer año suele ser fija. A partir del segundo normalmente está referenciada al Euribor (o a algún otro tipo de referencia) más un determinado diferencial. Esta remuneración

Los usuarios ante la Ley de Tasas judiciales

El problema de las participaciones preferentes

192 Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan Determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia y el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

está condicionada a que la entidad emisora de las participaciones obtenga beneficios suficientes.

El artículo 51 de la Constitución española impone el deber de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces sus legítimos intereses económicos. Si bien este precepto no contiene un derecho subjetivo directamente exigible, vincula a los poderes públicos en todas las actuaciones que desarrollen. La Ley 47/2007¹⁹³, que traspuso al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2004/39/CE, sobre mercados de instrumentos financieros, profundizó en la protección a los usuarios, a través del incremento y mayor precisión de las obligaciones de las entidades financieras, destacando entre sus obligaciones la clasificación singular de los clientes en función de sus conocimientos financieros, con carácter previo a la suscripción de las operaciones reguladas por la ley¹⁹⁴. En caso de falta de idoneidad de un producto a las necesidades, intereses y los conocimientos previos del usuario, debe evitarse la celebración del contrato.

El problema colectivo suscitado en torno a estos productos financieros surgió precisamente de la falta de información correcta a los usuarios, que en un importante número de casos entendieron que se trataba de instrumentos con una renta superior a cualquier depósito o imposición a plazo fijo y con una liquidez absoluta para el adquirente. Pero sin tener en cuenta que se trata de instrumentos financieros complejos, de riesgo elevado, no están cubiertos por ningún fondo de garantía, no tienen plazo de vencimiento y para su venta hay que acudir a un mercado secundario que no tiene liquidez inmediata. A partir de 2008 las entidades incrementaron la comercialización de las participaciones preferentes entre los usuarios minoristas. Pero el empeoramiento de la situación económica y de las entidades financieras en particular, produjeron un alejamiento entre el valor de mercado del nominal de algunas participaciones preferentes. Muchos usuarios han conocido estos pormenores del producto contratado una vez que han solicitado la disposición del dinero depositado, cuando comenzaban a sufrir pérdidas o dejaban de percibir los intereses.

El hecho de que la distribución de las participaciones preferentes se hiciera a través de las sucursales bancarias (bancos y cajas de ahorro) en las que los usuarios tenían depositada su confianza, facilitó sin duda la aceptación de productos de inversión que no se correspondían con lo esperado.

A pesar de la existencia de una normativa exhaustiva acerca de los derechos de los inversores y de los usuarios frente a la actuación de las entidades financieras, no se ha dado una pronta respuesta para que los efectos del problema fueran menos costosos. Una pequeña parte de los afectados han recibido ya soluciones satisfactorias por las

193. La Ley 47/2007¹⁹⁴, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley del Mercado de valores.

194. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre las participaciones preferentes*, 2013.

entidades financieras que tenían capacidad económica para ello¹⁹⁵. Sin embargo, hay un número significativo de inversores minoristas que continúan sin encontrar una vía para recuperar su capital, por lo que el conflicto continúa activo¹⁹⁶.

5. Protección social e inclusión social

5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

El impacto asimétrico de la recesión económica en los países de la Unión Europea y su persistencia están agudizando las diferencias en las situaciones sociales nacionales de los países, haciendo más ostensibles las desiguales características y niveles de cobertura de los sistemas de protección social nacionales, así como el ritmo y la dirección de las reformas de que son objeto. Mientras todos los países miembros se siguen enfrentando, en mayor o menor medida, a los retos del cambio demográfico, especialmente del envejecimiento de sus poblaciones, el problema del creciente desempleo de larga duración emerge en estos momentos como principal riesgo social sobre todo en los países más aquejados por la crisis económica —especialmente en España.

La visibilidad de las preocupantes tendencias sociales y la difícil situación de los sistemas de protección social se ha hecho patente en el año 2012, pese al evidente protagonismo de los asuntos económicos y monetarios en la Unión Europea y de la crisis de gobernanza que atraviesa. Una de las principales manifestaciones de esa crisis institucional en el seno de la Unión Europea es el creciente peso de la intergubernabilidad y de los órganos en los que predominan los objetivos de naturaleza puramente económica —como el ECOFIN y el BCE—, en detrimento de las instituciones comunitarias más representativas (Parlamento, Comisión Europea) y con cometidos más vinculados a la Europa social.

Dentro de las estrategias lideradas por la propia Comisión Europea no deja de observarse cierta disonancia entre los enunciados de los objetivos sociales conectados a su Estrategia Europa 2020 y la hoja de ruta dirigida por los departamentos con competencias en asuntos económicos y monetarios, que incluyen las estrategias de reducción del gasto público como parte de las reformas estructurales que han de abordar los países en dificultades para cumplir con las exigencias de consolidación fiscal. Pese a

Tendencias en políticas sociales

que predominan los objetivos de naturaleza puramente económica —como el ECOFIN y el BCE—, en detrimento de las instituciones comunitarias más representativas (Parlamento, Comisión Europea) y con cometidos más vinculados a la Europa social.

195. La multiplicación de sentencias favorables a los usuarios particulares en juzgados de toda España (en torno a 70) desde el inicio del conflicto, ha visibilizado el carácter engañoso de la venta de estos productos.

196. Entrado ya el año 2013, se aprobó el Real Decreto 6/2013, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero, con el fin de realizar un seguimiento de las reclamaciones dirigidas a las entidades financieras participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y facilitar en determinados casos mecanismos ágiles de resolución de controversias a través del arbitraje, y ofrecer con carácter excepcional liquidez a los tenedores de estos instrumentos.

ello, desde la propia Comisión Europea, a través de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, se insiste en transmitir la idea de que la política social no puede ser considerada únicamente en términos de coste como una variable de ajuste, mera consecuencia de otras políticas, sino en términos de inversión social y en su aportación potencial a una estrategia de consolidación fiscal compatible con el crecimiento, así como en la necesidad de integrar la política social en el proceso de gobernanza europea¹⁹⁷.

En este contexto, la contribución de las instituciones europeas con competencias en el ámbito de la cooperación y coordinación en materia de protección social e inclusión social, se concreta en la necesidad de abordar y dar a conocer el seguimiento de las consecuencias sociales de la crisis y de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, cometidos que se han añadido a los propios del Comité de Protección social, que conduce el Método Abierto de Coordinación (MAC) en protección social, sanidad e inclusión social, como parte del reforzamiento de este último acordado a mediados de 2011¹⁹⁸.

El objetivo de reimpulsar la monitorización de las políticas sociales en el marco de la Estrategia Europa 2020, como complemento de una gobernanza económica reforzada, llevó a la adopción en abril de 2012 por el Comité de Protección Social de una propuesta para un nuevo instrumento denominado “monitor de desarrollo de la protección social” así como de un “indicador de rendimiento de la protección social”¹⁹⁹, que será parte integrante del informe anual del CPS al Consejo sobre la dimensión social de Europa 2020. El objetivo sería reforzar y apoyar la coordinación de las políticas sociales, el seguimiento de la situación en los países así como de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, con el fin de que el Comité de Protección Social sea capaz de transmitir al Consejo europeo los mensajes clave tras un proceso de análisis de la información cuantitativa (*portfolio* de indicadores sociales) y cualitativa (junto a los Planes Nacionales de Reformas, los países deben aportar anualmente sus Informes Nacionales Sociales) que permita detectar tendencias observables (presentes en al menos 1/3 de los países) y detectar los progresos desde 2008 —año adoptado como base para el seguimiento de la aplicación de la E-2020— sobre los tres ámbitos de cooperación en protección social e inclusión social: inclusión social, pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración.

Como resultado de este proceso, a comienzos de 2013 se publicó el primer Informe Anual del Comité de protección social, sobre la dimensión social de la E-2020,

*Primer informe anual
sobre la Europa social y
el impacto de la crisis:
un visible
empeoramiento*

197. Comisión Europea (Dirección General Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social), Social Agenda/ octubre 2012.

198. Consejo EPSCO 9 de junio de 2011.

199. Preparado por el Comité de protección social para su aprobación en el Consejo (EPSCO) de 4 de octubre de 2012.

incluyendo el seguimiento del impacto social de la crisis²⁰⁰, cuyos mensajes clave se presentaron al Consejo de la Unión Europea en febrero de 2013. Como principales tendencias observables en el periodo 2008-2011, el informe señala:

- El aumento de la pobreza y la exclusión social en el conjunto de la población (en 13 países).
- El aumento del número de niños en situación de pobreza y exclusión social (en 10 países).
- El aumento de los trabajadores en riesgo de pobreza (*working-poor*) (en 12 países).
- El aumento del riesgo de pobreza para la población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral (*quasi-jobless households*) (en 12 países).

Como mensajes clave dirigidos al Consejo de la Unión Europea, el Informe pone de relieve cómo, a consecuencia de la crisis económica, la Estrategia Europa 2020 no está dando los resultados esperados: desde 2008, la situación ha empeorado sustancialmente en la mayoría de las áreas objeto de las políticas sociales, con tendencias especialmente negativas en un grupo de países (incluida España) en los que aumentan de manera preocupante las desigualdades, el desempleo y la exclusión de los jóvenes, al tiempo que también crece el peso de los gastos de la vivienda en el total de gastos de los hogares. El Informe incluye un anexo con los puntos de vista de los interlocutores sociales de ámbito europeo y de la Plataforma social europea.

La crisis ha aumentado la dependencia de la población de las transferencias sociales, actuando los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos de la economía.

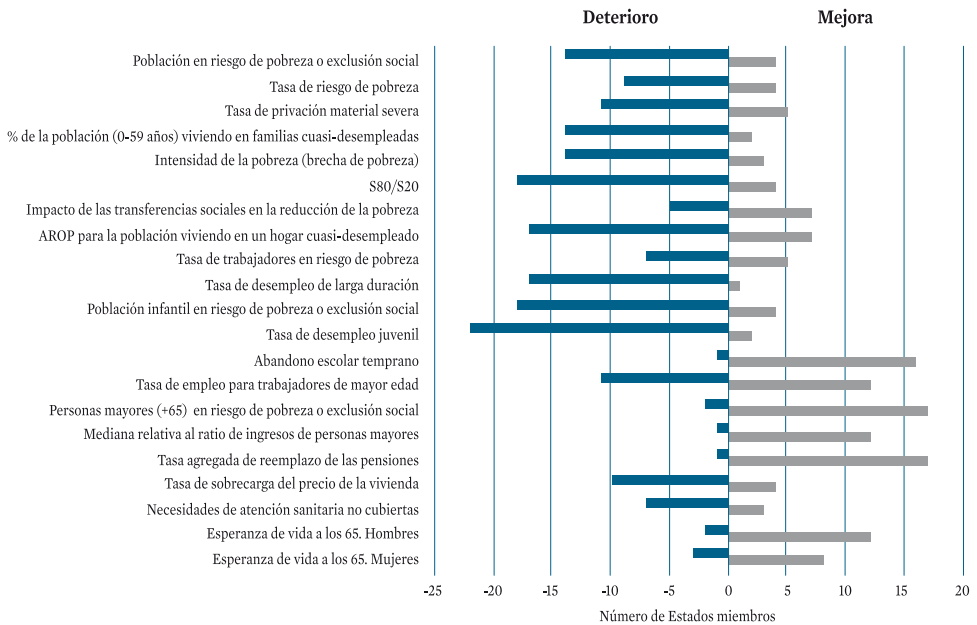
Disparidad de tendencias respecto a la cobertura de las transferencias económicas

El Informe pone de relieve cómo cada vez resulta más importante prestar atención a la capacidad de los sistemas de bienestar para dar respuesta a las necesidades de la población, dado que la recuperación no acaba de producirse mientras los paquetes de consolidación fiscal siguen desplegándose con objetivos cada vez más estrictos. Así, se contempla la evolución de los beneficiarios de los distintos tipos de transferencias económicas públicas, lo que arroja como tendencias observables en este ámbito:

- Un creciente aumento de la presión sobre los sistemas públicos de Seguridad Social, a medida que los países implementan las medidas de consolidación fiscal.
- Tendencias de signo contrario en la evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, de modo que mientras en 2011 en la mayoría de los países habían descendido, en 2012 la tendencia se invirtió en algunos de ellos (España, Holanda, Portugal y Suecia), en la mayoría de los casos por el aumento del nivel de desempleo.

200. Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social, *Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, febrero de 2013.

GRÁFICO III-37. PRINCIPALES TENDENCIAS SOCIALES DESDE 2008



Las líneas verticales se han colocado a partir de 9 Estados miembros o, lo que es lo mismo, de un tercio de los países miembro, para dar una idea de la amplitud con que está extendida la tendencia.

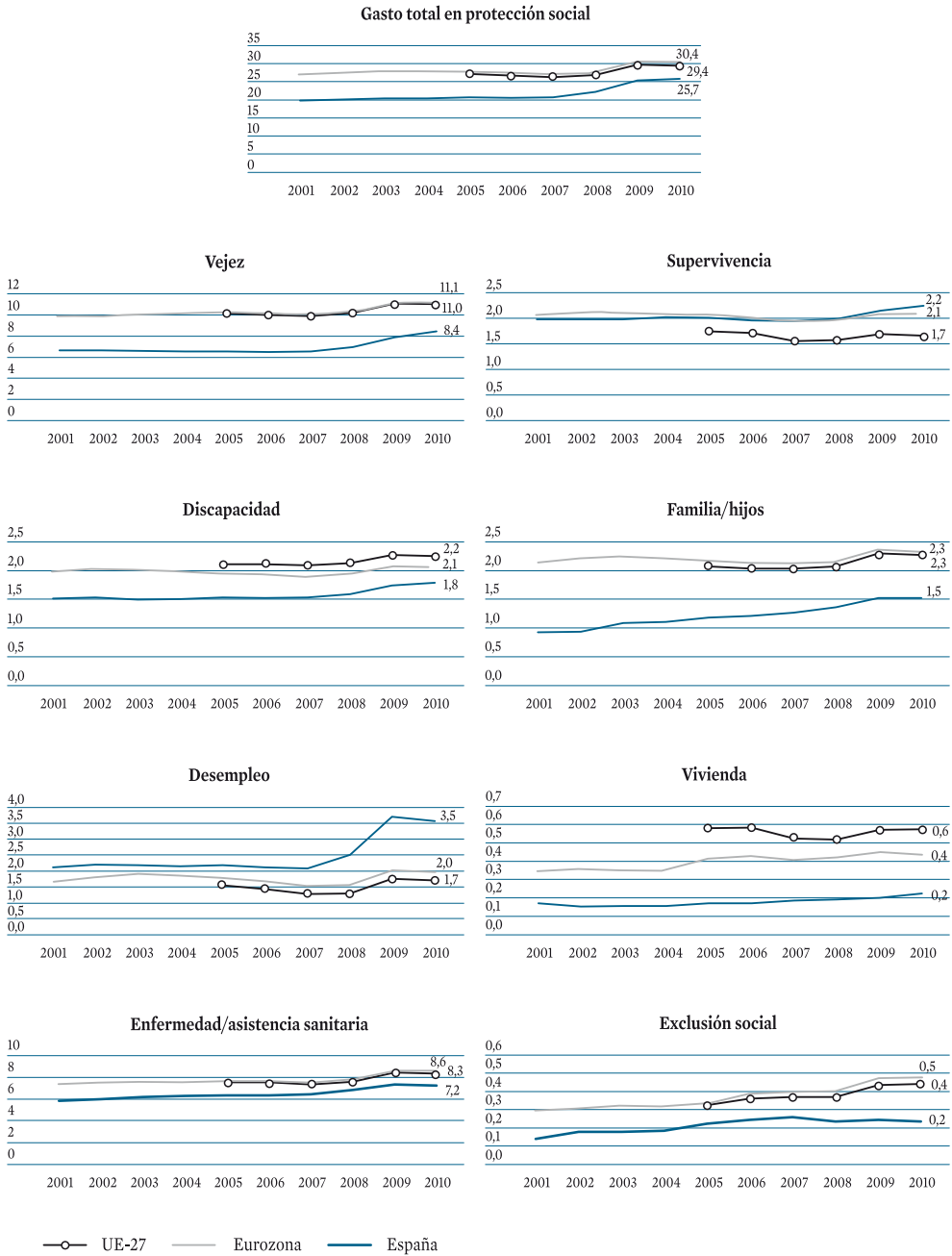
Fuente: Comisión Europea, DG Empleo y Asuntos Sociales, Social Europe, *Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, febrero de 2013.

- Persiste la presión sobre los servicios sociales y las ayudas de asistencia social, como último eslabón de la cadena. No obstante, las situaciones nacionales son muy diversas, dependiendo de las características y extensión de sus sistemas de protección por desempleo y servicios sociales. En algunos países se combina el aumento de la presión al sistema de protección por desempleo y a los servicios sociales (p.e. Bulgaria, Portugal); en otros, el descenso de perceptores de prestaciones por desempleo se acompaña de un paralelo aumento de perceptores de ayudas sociales (por ejemplo Hungría, República Checa y Rumanía) y en otros, el aumento del desempleo no siempre se acompaña de un aumento similar en el nivel de perceptores, lo que el informe atribuye a posibles lagunas de la cobertura de las prestaciones sociales (por ejemplo Grecia, Eslovenia, España y posiblemente Chipre).

Como refleja el citado informe del Comité de protección social, la evolución del gasto social en la Unión Europea desde el comienzo de la crisis ha sido diferente en una primera y en una segunda fase. En la primera fase (2007-2009), el gasto en términos de porcentaje del PIB aumentó de forma acusada en la mayoría de los países, pasando de un promedio del 26,1 por 100 al 29,6 por 100 del PIB (con diferencias tan marcadas como el 16,9

Efectos de la crisis en las tendencias en gasto social

GRÁFICO III-38. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, POR FUNCIONES, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2001-2010
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

por 100 en Letonia al 33,3 por 100 en Dinamarca). En 2010, al comienzo de la segunda fase, los datos de SEEPROS mostrarían un ligero descenso del 0,8 por 100 en media, reflejo de la circunstancia de que trece países habían reducido su gasto. El informe considera para sucesivos años las proyecciones de AMECO hasta 2014 que, teniendo en cuenta los efectos de las medidas de consolidación fiscal y las previsiones económicas y de empleo, apuntarían a un descenso del gasto en protección social en 2011, seguida de un aumento en 2012 y progresivos descensos en 2013 y 2014.

En 2010, aunque el peso del gasto en prestaciones por desempleo aumentó su importancia relativa en casi todos los países, las funciones más preponderantes en el gasto seguían siendo las más sensibles al proceso de envejecimiento demográfico de la población: vejez y supervivencia (que representan el 43,3 por 100 del total del gasto social en media de la UE-27), seguidas de atención sanitaria/discapacidad (36 por 100 del gasto de media en la UE-27).

En el caso español, la principal partida de gasto en 2010, como en el resto de los países, era la de las pensiones de jubilación que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel inferior de gasto al de la media de la Unión Europea. La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social, manteniéndose en España también por debajo de la media, aun habiendo mostrado un notable aumento del ritmo de crecimiento en los últimos años que parece que se continuó en 2010. La tercera fuente de gasto social era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima de la media, tendencia que se ha visto muy agudizada desde el comienzo de la crisis. Entre las restantes funciones de gasto en protección social con un peso bastante más reducido sobre el PIB, destaca el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, así como a vivienda y exclusión social. En estos últimos ámbitos, hasta el año 2010 al que alcanzan los datos comparados, el aumento de las situaciones de riesgo social no se había traducido en un mayor esfuerzo de gasto medido en porcentaje del PIB (cuadro III-22).

Aunque son varios los frentes de actuación de la Unión Europea respecto al cambio demográfico (descenso de la fecundidad, cambios en los hogares y en los flujos migratorios), los retos asociados al envejecimiento de la población se han hecho más presentes a través de iniciativas como la declaración del año 2012 como Año Europeo para el Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones. Su finalidad primordial es fomentar la concienciación acerca de la contribución social de los mayores y la adopción de políticas de mejora de las oportunidades para el envejecimiento activo en los ámbitos del empleo, la participación social y la autonomía personal, así como de refuerzo de la solidaridad entre generaciones.

*Políticas para encarar
el envejecimiento
demográfico*

CUADRO III-22. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA/UE-27
(En porcentaje del PIB)

Funciones de la protección social	España						UE-27		
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010
Enfermedad/atención sanitaria	5,8	6,3	6,3	6,4	6,8	7,3	7,2	8,4	8,3
Invalidez	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	2,3	2,2
Vejez y supervivencia	8,9	8,5	8,5	8,5	8,9	10,0	10,7	12,7	12,7
Familia/infancia	1,0	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	2,3	2,3
Desempleo	2,0	2,2	2,1	2,1	2,5	3,7	3,5	1,8	1,7
Vivienda y exclusión social	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,0	1,0
Total	19,5	20,1	20,0	20,2	21,6	24,7	25,2	28,5	28,2

Fuente: Comisión Europea, *Social Europe. Current challenges and the way forward Annual Report of the Social Protection Committee* (2012). Annex 1. Country profiles. Spain.

Además, la Comisión Europea publicó dos informes de referencia en el ámbito de la coordinación de las políticas para abordar los retos del envejecimiento demográfico y el proceso de adecuación de los sistemas de pensiones: El *2012 Ageing Report*, que contiene las proyecciones económicas y presupuestarias de la Comisión sobre las consecuencias económicas del envejecimiento en las diferentes dimensiones de las políticas públicas y el gasto social, así como el conocido como Libro Blanco sobre la adecuación de las pensiones²⁰¹, referido a este ámbito de la protección social en concreto.

El Libro Blanco señala la reforma de los sistemas de pensiones y las prácticas de jubilación como herramientas fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento de Europa, manteniéndose como retos actuales:

garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación, aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, así como apoyar y completar desde la Unión Europea la acción de los Estados miembros. El informe reconoce que, mientras se han producido grandes avances en el terreno de la sostenibilidad de las pensiones, los efectos en la adecuación de las pensiones no son tan visibles ni predecibles. La Comisión no ignora el hecho de que el refuerzo de la sostenibilidad a través de las reformas afectará a la adecuación de las pensiones futuras. A este respecto señala dos áreas de acción: un mayor equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, por un lado, y un papel más importante para los planes de ahorro complementario de jubilación²⁰².

La adecuación de las pensiones como reto

201. Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, BOM (2012) 55 final. Bruselas, 16 de febrero de 2012.

202. Véase al respecto, apartado 5.5 de este capítulo de esta Memoria.

Respecto al primer ámbito de actuación, las posibilidades de paliar el descenso previsto en las tasas de reemplazo de las pensiones futuras dependerán de la capacidad de los Estados miembros para promover vidas laborales más largas y saludables, la interacción entre las condiciones de acceso a la pensión y la gestión del factor edad en las empresas o la manera en que los Estados procuren que sus sistemas de pensiones favorezcan la prevención de la pobreza en la tercera edad: uno de cada cinco mayores de 65 años en la Unión Europea tiene pensiones muy próximas al umbral de riesgo de pobreza, de modo que ligeras oscilaciones en la cuantía pueden producir cambios muy visibles en las tasas de pobreza de la tercera edad. La consideración de la perspectiva de género en las políticas de pensiones y de mercado de trabajo se señala asimismo como un elemento importante para contrarrestar las más desfavorables consecuencias que surtirán en las mujeres los cambios en la adecuación de las pensiones (cuadro III-23).

Ya entrado el año 2013, la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión²⁰³, en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados de bienestar, tratando de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; garantizando que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y mejorando las estrategias de inclusión activa²⁰⁴ mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

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

En el año 2012 comenzaba un periodo importante para la preparación y transición hacia la gradual entrada en vigor en 2013 de la amplia reforma del sistema público de pensiones aprobada el año anterior mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, principal plasmación normativa del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones suscrito por Gobierno e interlocutores sociales a principios de 2011²⁰⁵. Hacían falta determinados desarrollos reglamentarios para la efectiva implementación de algunos aspectos de la ley, parte de los cuales se aprobaron a lo largo del año.

Sin embargo, la desfavorable evolución macroeconómica y las directrices comunitarias influyeron en el rumbo, el contenido y el calendario de aplicación de algunas

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

204. Para un mayor detalle sobre las medidas vinculadas a esta iniciativa de la Comisión en el ámbito de la inclusión social, véase apartado 6 de este capítulo.

205. Dictamen CES 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

CUADRO III-23. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS

Países	Gasto en pensiones de jubilación ^a (€/hab.) 2010	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2011) ^b	Edad media efectiva de retirada de mercado laboral de las nuevas altas. Total (hombres/mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida				Tasas de dependencia demográfica a >65 años, 2010		Tasa de dependencia económica ^d >65 años, 2010		Esperanza de vida a los 65 años, 2010		Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza de 2011 ^e
				Hombres		Mujeres (cuando existe diferencia legal)		2010	2050	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
				2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050	2010	2050	
UE-27	1.992,5	54		2010	2050	2010	2050	28,4	39,8	17,2	20,7	15,9	15,9	
UE 15	2.207,3	53								17,8*	21,4*	16,4	16,4	
Bélgica	2.172,5	44	63,70	65	65	65	65	28,7	41,8	17,4	20,9	20,2	20,2	
Bulgaria	219,1	41	60,5 (60,5/60,4)	63	65	60	63	27,8	41,7	13,8	17	30,9	30,9	
Chequia	830,1	53	60,2 (61,7/58,6)	62 y 2 meses	67 y 10 meses	58 y 8 meses	67 y 10 meses	23,8	32,3	15,3	18,7	6,6	6,6	
Dinamarca	3.096,3	42	65,1	65	67	67	67	28,0	34,6	16,8	19,5	16,0	16,0	
Alemania	2.419,3	51	63,5 (63,9/63,6)	65	67	67	67	33,9	43,7	17,4	20,6	14,2	14,2	
Estonia	477,6	54	61,0	63	65	61,5	65	27,5	37,7	14,1	19,1	13,1	13,1	
Irlanda	1.481,8	—	63,5/64,7	66	68	66	68	18,8	26,9	16,8	20	—	—	
Grecia	1.210,4	45						31,0	46,7	17,9	20,2	23,6	23,6	
España	1.118,4	56	63,43 (63,41/63,49)	65	67	66	67	26,8	42,1	18,2	22,1	20,8	20,8	
Francia	3.031,6	64	60,6/61,4	60	62	60	62	28,5	40,5	18,5	22,7	9,7	9,7	
Italia	2.113,6	55	60 (60,1/59,9)	65	70	60	65	33,3	53,1	18,1	21,7	17,0	17,0	
Chipre	998,7	38	63,4	65	65	65	65	21,0	25,3	17,8	20	37,2	37,2	
Letonia	400,7	53	—	62	62	62	62	27,6	40,0	13,5	18,1	8,9	8,9	
Lituania	414,6	52	60,93 (61,07/60,83)	63	65	60	65	26,1	38,7	13,5	18,4	12,1	12,1	
Luxemburgo	2.741,9	74	60 (61/59)	65	65	65	65	22,3	31,0	17,3	21,1	4,7	4,7	
Hungría	408,1	59	62,0	62	65	62	65	26,6	43,2	14	18,1	4,5	4,5	
Malta	919,7	47	59,70 (59,89/58,93)	61	65	60	65	24,1	38,6	17	20,2	18,1	18,1	
Países Bajos	2.689,9	46	65,0	65	65	65	65	25,3	31,2	17,5	20,9	6,5	6,5	
Austria	3.007,3	60	58,1 (59,1/57,1)	65	65	60	65	28,6	36,6	17,6	20,9	16,0	16,0	
Polonia	511,3	55	—					20,9	31,0	14,8	19,1	14,7	14,7	

CUADRO III-23. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS (continuación)

Países	Gasto en pensiones de jubilación ^a (€/hab.) 2010	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones (2011) ^b	Edad media efectiva de retirada de mercado laboral de las nuevas altas. Total (hombres/mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida		Tasas de dependencia demográfica a >65 años, 2010	Tasa de dependencia económica ^c >65 años 2010	Esperanza de vida a los 65 años, 2010		Porcentaje pensionistas en riesgo de pobreza de 2011 ^e		
				Mujeres (cuando existe diferencia legal)				Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
				Hombres	Mujeres			Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Portugal	1.307,8	56	63,40	65	65	29,3	36,7	17,1	20,4	20,0		
Rumanía	142,8	64	60,7/58,3	64	65	23,2	31,9	14,1	17,2	14,1		
Eslovenia	729,8	47	—	63	63	61	34,3	16,4	20,2	20,9		
Eslovaquia	489,0	62	59,26 (61,74/57,94)	62	62	18,7	28,5	14,1	18	6,3		
Finlandia	2.492,5	50	63,5 (63,4/63,6)	65	65	28,8	37,8	17,3	21,3	18,9		
Suecia	2.858,8	58	64,7	61/65	61/65	31,3	37,2	18,2	21,1	18,2		
Reino Unido	2.232,2	48	65 (H)/60(M)	65	68	27,7	34,8	18	20,7	21,8		

a: Gasto público total en pensiones de jubilación («Vejez» en terminología SEEPROS), incluyendo tanto contributivas como no contributivas, así como jubilaciones anticipadas. Euros constantes año 2000, por habitante.

b: Tasa de reemplazo agregada: pensión mediana en el grupo de 65-74 años en relación con la mediana de ingresos individuales en el grupo de 50-59 años, excluyendo otras prestaciones sociales.

c: Tasa de dependencia demográfica de los >65: Población mayor de 65 años en proporción a la población entre 20 y 64 años.

d: Tasa de dependencia económica (20-64): población inactiva mayor de 65 años en proporción a la población ocupada entre 20 y 64 años.

e: Riesgo de pobreza >65 años después de transferencias sociales.

Fuentes: Comisión Europea, *Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables; Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050*. Eurostat, *Overarching indicators*.

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

En efecto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera concretaba las obligaciones de las Administraciones públi-

Medidas urgentes para la consolidación fiscal, con repercusiones en Seguridad Social

cas para dar cumplimiento a la regla de gasto establecida en la Unión Europea, los límites de la deuda de las Administraciones públicas, los criterios para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y las medidas preventivas correctivas y coercitivas al respecto. Entre las medidas automáticas de prevención (art. 18), estableció que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en

el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁰⁶. Con ello se abriría la puerta a una posible anticipación de la aplicación del artículo 8 de dicha ley (disposición adicional 59 TRLGSS), que preveía que fuera a partir de 2027 cuando se revisaran los parámetros fundamentales del sistema por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

Paralelamente, el Gobierno aprobó el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social 2012-2013²⁰⁷, contemplando una serie de medidas con el objetivo de impulsar el afloramiento de la economía sumergida; corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo; aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, en el acceso y la percepción

206. Disposición adicional quincuagésima novena. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social: "Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

207. Aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2012.

de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social y combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Buena parte de estos propósitos se plasmaron en la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, sobre cuyo Anteproyecto emitió el CES su Dictamen 3/2012. La ley aborda diversas modificaciones en el ordenamiento laboral, de Seguridad Social, en la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad y en el ámbito de las infracciones y sanciones en el orden social.

En la recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España²⁰⁸, se valoraba “la reforma de las pensiones de 2011 como un paso significativo a favor de la sostenibilidad a largo plazo de la Hacienda pública. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población”. A este respecto, y entre otras cosas, recomendaba para el periodo 2012-2013 “acelerar el aumento de la edad preceptiva de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadores de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la reincorporación de este grupo al mercado de trabajo”. El ritmo de impulso de medidas de ajuste fiscal y nuevas reformas estructurales se intensificó tras la reunión del ECOFIN del 10 de junio en la que se concedió a España una prórroga de un año para corregir su déficit excesivo.

Sucesivas modificaciones de la reforma de las pensiones del año 2011

Así, sin constituir parte de su objeto primordial, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introdujo algunas modificaciones de la normativa de Seguridad Social, buena parte de las cuales habían sido incorporadas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, resultado del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones suscrito por Gobierno e interlocutores sociales a principios de 2011, como es el caso de las penalizaciones a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años o de la fórmula de cálculo de la integración de lagunas de cotización (recuadro III-5).

Poco tiempo después, dentro del extenso contenido de reformas adoptadas en el marco del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se aprobaron también nuevas medidas

208. COM (2012) 310 final. Bruselas, 30 de mayo de 2012.

RECUADRO III-5. ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL.

Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Previsión de modificar, previa consulta con los interlocutores sociales, la modificación de su régimen jurídico, para una más eficaz gestión de la incapacidad temporal (disposición adicional cuarta).

Nueva regulación del servicio del hogar familiar. El Gobierno presentará a las Cortes Generales un balance sobre la nueva regulación de dicho régimen, así como de la nueva regulación de la correspondiente relación laboral especial, así como posibilidades de mejora de dicha regulación.

Bonificaciones por nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos (50 por 100 de la cuota resultante de aplicar la base mínima durante 18 meses).

Medidas para favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad. Modifica el régimen de penalizaciones a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años, establecido en la Ley 27/2011, ampliando el ámbito de las empresas afectadas y concretando los criterios para el cálculo del importe de la aportación económica al Tesoro Público en estos supuestos, entre otras modificaciones.

Se restablece la **prohibición de las cláusulas de los convenios colectivos** referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (“cláusulas de jubilación forzosa”).

Integración de lagunas de cotización para el cálculo de las pensiones de incapacidad permanente y jubilación. Nueva regla para su cálculo, modificando la establecida por la Ley 27/2011. Como norma general, si en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de mensualidades con el 50 por 100 de dicha base mínima.

Situación de desempleo. Modificaciones relativas a su determinación (véase apartado III.6).

Acceso a complementos a mínimos. Precisiones sobre la entrada en vigor de algunos de los requisitos establecidos por la Ley 27/2011 (que la cuantía del complemento no supere la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva, el requisito de residencia se exigirá para las pensiones cuyo hecho causante se produzca a partir del 1 de enero de 2013).

Nuevas reglas de cómputo de la consunción de prestaciones generadas en supuestos de desempleo parcial (art. 210 TRLGSS) y de la cotización por las horas extraordinarias realizadas por trabajadores contratados a tiempo parcial.

en materia de Seguridad Social y empleo. Al margen de las disposiciones relativas a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas²⁰⁹, el Real Decreto incorpora una serie de medidas propiamente de Seguridad Social entre las que destacan los cambios operados en el complemento retributivo en los supuestos de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones públicas, el régimen de recargos por impago de cuotas en determinados supuestos o la revisión de los conceptos incluidos en la base de cotización (recuadro III-6).

Ante la necesidad de afrontar las tensiones de liquidez del sistema derivadas del descenso de la recaudación y en la inmediatez de tener que hacer frente a diversos compromisos de pago, entre ellos la paga extraordinaria de los pensionistas, en el último trimestre del año, se adoptaron nuevas medidas urgentes a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. En el terreno de las pensiones, este Real Decreto-ley establece para 2012, 2013 y 2014 unas condiciones excepcionales para la disposición del Fondo de Reserva. Cabe recordar que el artículo 4 de la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, establece que la disposición de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social solo sería posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social y se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, con el límite del 3 por 100 de la suma de ambos conceptos. El Real Decreto-ley dejó sin efecto esta última condición, estableciendo como límite de disposición para los tres ejercicios mencionados el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Hasta ese límite, conforme al Real Decreto-ley queda autorizada la disposición del Fondo para el pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión durante los mencionados ejercicios.

Ampliado el límite de disposición del Fondo de Reserva y no actualización de las pensiones en 2012

Unido a lo anterior, el Real Decreto-ley deja sin efecto la actualización de las pensiones en el ejercicio 2012 y suspende la revalorización de las pensiones para el ejercicio de 2013, sin perjuicio de que todas las pensiones de Seguridad Social y clases pasivas experimentarán en 2013 un incremento del 1 por 100, que se aumentará en un 1 por 100 adicional, en el caso de aquellas que no superen los 1.000 euros mensuales o 14.000 anuales.

209. Véanse capítulos I y II para un mayor detalle.

RECUADRO III-6. ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

Incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones públicas incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Modificación temporal de su régimen retributivo durante esta situación: cada AP determinará, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de IT. Cuando se trate de IT por contingencias comunes, el complemento retributivo con carácter de mejora voluntaria no podrá superar el 50 por 100 de las retribuciones durante los 3 primeros días, ni el 75 por 100 desde el 4.º día hasta el 20.º.

Edad de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, (sin coeficiente reductor por razón de edad).

Régimen de recargos en los supuestos en que transcurrido el plazo reglamentario establecido para el pago de las cuotas sin ingresos de las mismas, los sujetos responsables hubieran presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario. Se elimina el sistema progresivo de la cuantía de los recargos en función de la duración del retraso en el pago (3 por 100 dentro del 1.º mes; 5 por 100 en el 2.º, etc. hasta 20.º en tercer mes), estableciendo en su lugar una cuantía única del 20 por 100. Se pretende favorecer el procedimiento de aplazamiento de pago.

Revisión de los conceptos que se incluyen en la base de cotización y modificación de los límites para las exclusiones, por aproximación a la normativa del IRPF. Solo una parte de las indemnizaciones por despido o cese del trabajador seguirá estando exenta (en la cuantía establecida con carácter obligatorio por el ET, su normativa de desarrollo y otras normas de aplicación) Se establecen distintos límites a la cuantía de la exención vinculados a las cuantías establecidas por el ET para las indemnizaciones por despido improcedente.

Modificación de las **prestaciones y subsidios por desempleo** (véase apartado III.5)

Medidas de racionalización del sistema de **atención a la dependencia** (véase apartado III.4) Entre ellas, extinción de los **convenios especiales** en el Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en el Real Decreto 615/2007, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo antes del 1 de noviembre de 2012. A partir del 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

En septiembre y octubre de 2012, el Gobierno había presentado ante la Subcomisión específica del Congreso para el seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo tres informes sobre “El balance de la integración de los trabajadores del régimen especial del hogar en el sistema especial para empleados del hogar en el régimen general”, el “Informe sobre la situación de la jubilación anticipada con coeficiente reductor y de la jubilación parcial”, así como el “Informe sobre la compatibilidad de la percepción de la pensión de jubilación y la realización de una actividad laboral o profesional”. La última iniciativa normativa dictada con carácter urgente en 2012 con repercusiones en la Seguridad Social, el Real

Empleados de hogar, jubilación anticipada, y complementos a mínimos: últimas medidas urgentes de 2012...

RECUADRO III-7. ASPECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL REAL DECRETO-LEY 29/2012, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEJORA DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA ESPECIAL PARA EMPLEADOS DE HOGAR Y OTRAS MEDIDAS DE CARÁCTER ECONÓMICO Y SOCIAL

Sistema Especial para Empleados de Hogar establecido por la Ley 27/2011, se regulan de forma específica los supuestos en que los trabajadores presten sus servicios durante menos de 60 horas mensuales por empleador (a los que se les posibilita hacerse cargo como sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones de cotización); se modifican las cuantías de las bases de cotización, con una nueva escala basada en menos tramos. Exclusión de los beneficios en la cotización a los empleadores de empleados de hogar que presten servicios durante menos de 60 horas.

Aplicación para 2013 del incremento del 2 por 100 fijado por el Real Decreto-ley 28/2012 en el supuesto de pensiones que no superen los 1.000 euros mensuales o 14.000 euros en cómputo anual: se establecen normas específicas para evitar el efecto de aplicar diferentes incrementos en cuantías de pensión muy próximas a 1.000 euros/mes, de modo que se ajustan para que la pensión resultante alcance el importe de 1.020 euros/mes o 14.280 euros/año.

Complementos a mínimos: requisitos más estrictos de acreditación de percepción de rendimientos del trabajo, capital o actividades económicas y ganancias patrimoniales, así como de declaración de cambios en las rentas superiores al límite o en la modalidad de convivencia. Se acotan con mayor precisión los supuestos en que se entiende que existe dependencia económica del cónyuge a cargo del titular de una pensión.

Jubilación anticipada y parcial según la Ley 27/2011. Se suspende durante tres meses la entrada en vigor de la reforma de estas modalidades establecida por la Ley 27/2011 (art. 5.1, art. 6.1 y 3 y la disposición final primera), en previsión de la aprobación inminente de una nueva norma sobre la materia.

Modificación de la **Ley 18/2011**, de 22 de septiembre, por la que se procede a la Integración del **Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.** Se modifican los requisitos para quedar incluido en el sistema especial a fin de evitar exclusiones de trabajadores del sistema especial y el mantenimiento dentro del sistema de trabajadores que no tienen su medio de vida en el ámbito agrario.

Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social contempla algunas de las medidas que se proponen en dichos informes basadas en el análisis realizado por el Ministerio de Empleo, junto con otras de distinto alcance (recuadro III-7).

Ya en 2013, se aprobó el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y pro-

...y nueva reforma de la jubilación anticipada ya en 2013

moover el envejecimiento activo. Esta norma colma el vacío legal provocado por la suspensión de la entrada en vigor de la reforma aprobada por la Ley 27/2011 en materia de jubilación anticipada y parcial, abordan una importante modificación de las condiciones de acceso a estas modalidades (cuadro III-24). Afecta asimismo a determina-

dos aspectos de la protección por desempleo de los trabajadores de mayor edad²¹⁰, endurece los requisitos de acceso a estas modalidades, amplía las posibilidades de compatibilizar trabajo y pensión, introduce medidas para evitar el fraude en las prestaciones y modifica, nuevamente, el régimen de aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años. Entre otras medidas, mediante la disposición adicional novena se encomienda al Gobierno la creación en el plazo de un mes de un comité de expertos independientes para que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo.

Junto al rosario de medidas de carácter urgente con repercusiones en el ámbito de la Seguridad Social adoptadas en el contexto más amplio de las reformas con la fina-

Otros desarrollos reglamentarios

lidad primordial del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, se aprobaron otras iniciativas de desarrollo reglamentario de carácter más instrumental, necesarias para la aplicación de algunas de las medidas contempladas en la Ley 27/2011, si bien ya en la redacción

de la misma dada por la reforma laboral y el Real Decreto-ley 4/2012, a las que se ha hecho referencia. Así, el Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, sobre las aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años regula la naturaleza jurídica de estas aportaciones, su sistema de cálculo y el procedimiento de liquidación y pago de las mismas²¹¹.

210. Véase apartado III.6.

211. Modificado por el mencionado Real Decreto-ley 5/2013.

CUADRO III-24. JUBILACIÓN ANTICIPADA: CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL RD-LEY 5/2013

Requisitos y cuantías	Ley 27/2011, redacción original	Modificación tras RD-ley 5/2013
Coefficientes reductores por edad	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25% por cada trimestre o fracción de anticipación.	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50% por cada trimestre o fracción de anticipación. Se introducen dos excepciones a este límite: jubilación anticipada a partir de los 60 años de mutualistas a 1.01.1967 (cuyo régimen se mantiene igual por lo demás) y supuestos de reducción de la edad de acceso a jubilación (mínimo 52 años) para grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.
Jubilación anticipada involuntaria		
Edad mínima	61 años cumplidos.	4 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso.
Periodo mínimo de cotización	33 años.	33 años.
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. > 38 años y 6 meses: 1,625.	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. >38 años y 6 meses <41 años y 6 meses: 1,750%/trimestre. >41 años y 6 meses <44 años y 6 meses: 1,625%. >44 años y 6 meses: 1,5%/trimestre.
Jubilación anticipada voluntaria		
Edad mínima	63 años cumplidos.	2 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso.
Periodo mínimo de cotización	33 años.	35 años.
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. > 38 años y 6 meses: 1,625.	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 2%/trimestre. >38 años y 6 meses <41 años y 6 meses: 1,875%/trimestre. >41 años y 6 meses <44 años y 6 meses: 1,750%. >44 años y 6 meses: 1,625%/trimestre.

Por su parte, el Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, aborda la manera de articular algunos cambios introducidos por la Ley 27/2011 con vistas a su entrada en vigor el 1 de enero de 2013²¹². A título de ejemplo, se introduce la fórmula de conversión de la unidad de tiempo “día” en “mes” para determinar la cuantía de las pensiones teniendo en cuenta que los plazos señalados en la ley están fijados en años, semestres, trimestres o meses. Asimismo, regula la concreción de las mejoras introducidas por la Ley 27/2011 en materia de beneficios por cuidado de hijos o menores, así como la definición del requisito de residencia en territorio español a efectos de percibir los complementos a mínimos.

212. Véase Memoria CES 2011.

*Fallos jurisprudenciales
con repercusiones en el
sistema*

En 2012 se produjeron, además, importantes fallos jurisprudenciales que habrán de dar lugar a modificaciones legales en el ámbito de la regulación de algunas prestaciones de Seguridad Social. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²¹³ apreció la existencia de discriminación indirecta por razón de sexo en la normativa española que regula el cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial para causar derecho a una prestación de jubilación. Precisamente ya entrado el año 2013, en su importante sentencia 61/2013, con ocasión de un litigio cuyos antecedentes de hecho presentaban claras similitudes con el anterior (trabajadora contratada durante largo tiempo a tiempo parcial con jornada muy inferior a la habitual) el Tribunal Constitucional español ha declarado inconstitucional y nula la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social, considerando al igual que el Tribunal europeo, que las reglas de cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial a efectos de la carencia para causar derecho a una prestación de jubilación vulneran el artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. Al mismo tiempo, considera que las dos medidas de corrección de la proporcionalidad estricta en el cálculo introducidas por el Real Decreto-ley 15/1998²¹⁴ no consiguen evitar los resultados especialmente gravosos y desmesurados a que la norma puede conducir.

Aunque el enjuiciamiento se centraba en la referencia de la previsión cuestionada a la prestación de jubilación, el Tribunal considera que sus razonamientos son trasladables a las demás prestaciones a las que son aplicables las reglas analizadas, es decir, a la incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad. En tanto el legislador apruebe una nueva forma de cómputo que se ajuste a la sentencia, deberán ser los órganos judiciales los que colmen la laguna legal surgida de la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de toda la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social.

Asimismo, en STC 41/2013, de 14 de febrero, se declaraba la nulidad de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, que supeditaba el derecho a la pensión de

213. ST del TJCE de 22 de noviembre de 2012 en el Asunto Elbal Moreno, dictada en relación con la prohibición de discriminación indirecta por razón de sexo derivada del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE, sobre aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, mediante la que el Tribunal resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona, relativa a la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social.

214. En primer lugar, calcular los “días teóricos de cotización” dividiendo el número de horas trabajadas entre cinco y, en segundo, aplicar a dicho resultado un coeficiente multiplicador de 1,5. Aplicando estas normas, con una jornada laboral de cuatro horas semanales, la trabajadora del litigio en cuestión necesitaría trabajar 100 años para tener derecho a una pensión de jubilación.

viudedad en el supuesto de las parejas de hecho a la circunstancia de que hubieran tenido hijos en común.

Por último, en materia de Seguridad Social de los trabajadores migrantes, el procedimiento de cálculo de la pensión vigente en la normativa española ha sido también cuestionado por la STJUE de 21 de febrero de 2013²¹⁵, en el supuesto de una trabajadora autónoma española que cotizó durante unos años en otro país de la Unión Europea, además de en España. La sentencia declara contraria al Derecho de la Unión Europea la normativa española, en virtud de la cual la cuantía teórica de la pensión de jubilación del trabajador por cuenta propia, migrante o no, se calcula invariablemente a partir de las bases de cotización de ese trabajador en un periodo de referencia fijo anterior al pago de su última cuota en ese Estado, a las cuales se aplica un divisor fijo, sin que resulte posible adaptar ni la duración de este periodo ni este divisor con el fin de tomar en consideración el hecho de que el trabajador en cuestión ha ejercido su derecho a la libre circulación. Como señala la sentencia, otra sería la situación si la legislación nacional contemplara mecanismos de adaptación del procedimiento de cálculo de la cuantía teórica de la pensión de jubilación para tomar en consideración el ejercicio por parte del trabajador de que se trate de su derecho a la libre circulación.

5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La prolongación e intensificación de la crisis económica y sus graves consecuencias sobre el mercado laboral, siguieron haciendo mella en las cuentas de la Administración de la Seguridad Social, que finalizaron 2012 con un nuevo déficit, por tercer año consecutivo. A pesar de que las previsiones del Gobierno recogidas en la actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015 apuntaban hacia el equilibrio presupuestario, la Administración de la Seguridad Social registró un déficit en términos de contabilidad nacional, de carácter provisional, del 0,96 por 100 del PIB, del cual al sistema de la Seguridad Social le correspondió el 0,85 por 100, al Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) el 0,02 por 100, y al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) el 0,09 por 100, tratándose, en consecuencia, del único subsector de las Administraciones públicas que no solo no vio reducido su déficit respecto al año anterior, sino que lo incrementó en 0,89 puntos del PIB²¹⁶.

215. Asunto C-282/11, Salgado González c. INSS y TGSS. La sentencia declara cómo deben interpretarse los artículos 48 TFUE, 3, 46, apartado 2, letra a), y 47, apartado 1, letra g), del Reglamento núm. 1408/71 de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) núm. 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, modificado por el Reglamento (CE) núm. 629/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, y el punto 4 de la sección H del anexo VI de ese Reglamento.

216. El déficit o superávit de la Administración de la Seguridad Social se expresa en términos de Contabilidad Nacional, es decir, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), lo que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el

CUADRO III-25. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012

	Mill. euros	Var. 12/11 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Sistema de la Seguridad Social				
Total ingresos no financieros	118.603,6	-2,51	100,00	-2,51
<i>Total operaciones corrientes</i>	<i>118.051,1</i>	<i>-2,55</i>	<i>99,53</i>	<i>-2,54</i>
<i>Cotizaciones sociales</i>	<i>101.106,0</i>	<i>-3,99</i>	<i>85,25</i>	<i>-3,40</i>
De ocupados	90.410,4	-4,82	76,23	-3,68
Régimen General	72.964,9	-3,86	61,52	-2,38
R.E. Trabajadores Autónomos	10.428,7	-0,08	8,79	-0,01
R.E. Agrario	102,3	-89,29	0,09	-0,08
R.E. Trabajadores del Mar	294,8	-1,15	0,25	0,00
R.E. Minería del Carbón	163,0	-7,81	0,14	-0,01
R.E. Empleados de Hogar	244,7	-57,00	0,21	-0,12
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	6.212,0	-6,70	5,24	-0,35
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	10.556,6	3,42	8,90	0,30
Cese de actividad de trabajadores autónomos	139,1	24,06	0,12	0,03
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>12.190,6</i>	<i>5,97</i>	<i>10,28</i>	<i>0,61</i>
Del Estado y organismos autónomos	9.148,2	10,26	7,71	0,79
De la Seguridad Social	3.004,5	-5,10	2,53	-0,13
De comunidades autónomas	0,7	-14,94	0,00	0,00
De empresas privadas y otros	37,2	-7,09	0,03	0,00
<i>Otros ingresos corrientes</i>	<i>4.754,5</i>	<i>9,87</i>	<i>4,01</i>	<i>0,40</i>
Tasas y otros ingresos	1.444,7	14,18	1,22	0,17
Ingresos patrimoniales	3.309,8	8,09	2,79	0,23
Total ingresos de capital	552,5	7,11	0,47	0,03
Total gastos no financieros	124.416,2	1,86	100,00	1,86
Total operaciones corrientes	123.650,0	1,85	99,38	1,84
<i>Gastos de personal</i>	<i>2.269,7</i>	<i>-3,81</i>	<i>1,82</i>	<i>-0,07</i>
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	<i>1.505,5</i>	<i>-3,54</i>	<i>1,21</i>	<i>-0,04</i>
<i>Gastos financieros</i>	<i>2,3</i>	<i>-17,58</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Transferencias corrientes</i>	<i>119.872,6</i>	<i>2,04</i>	<i>96,35</i>	<i>1,96</i>
Prestaciones contributivas	115.137,0	2,51	92,54	2,33
Pensiones	103.514,7	4,00	83,20	3,33
Invalidez	11.732,2	2,41	9,43	0,23
Jubilación	70.534,5	4,65	56,69	2,64
Viudedad	19.520,0	2,54	15,69	0,40
Orfandad	1.465,9	5,39	1,18	0,06
A favor de familiares	262,0	3,38	0,21	0,01
Subsidios y otras prestaciones	8.231,0	-10,06	6,62	-0,67
Incapacidad temporal	5.450,8	-12,66	4,38	-0,55
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.264,4	-3,71	1,82	-0,07
Otras prestaciones ⁽¹⁾	515,7	-7,67	0,41	-0,03
Otras transferencias corrientes ⁽²⁾	3.391,4	-6,57	2,73	-0,18
Prestaciones no contributivas	3.180,9	-7,53	2,56	-0,19
Pensiones de invalidez	917,1	-0,35	0,74	0,00
Pensiones de jubilación	1.070,7	-0,47	0,86	0,00

CUADRO III-25. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012 (*continuación*)

	Mill. euros	Var. 12/11 (%)	Estructura (%)	Aportación al crec. (ptos.)
Sistema de la Seguridad Social				
Prestaciones familiares	990,5	-24,18	0,80	-0,19
Otros subsidios y prestaciones ⁽³⁾	202,5	47,51	0,16	0,08
*Otras transferencias corrientes ⁽⁴⁾	1.554,6	-9,91	1,25	-0,12
Total operaciones de capital	766,1	3,22	0,62	0,02
Saldo no financiero (millones de euros)	-5.812,53	1.092,88	—	—
Saldo no financiero (en % del PIB)	-0,55	—	—	—

- (1) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
- (2) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
- (3) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales y otras prestaciones e indemnizaciones.
- (4) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, IGSS.

En términos de ejecución presupuestaria, el sistema de la Seguridad Social, es decir, aquel que comprende entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo, registró un déficit del 0,55 por 100 del PIB, frente al 0,05 por 100 del año anterior, tras acumular un saldo negativo de 5.812,53 millones de euros, derivado de un avance de los gastos no financieros del 1,9 por 100, frente a un retroceso de los ingresos del 2,5 por 100.

Sin embargo, el dato más preocupante para el sistema fue el hecho de que el segmento contributivo arrojara por primera vez déficit, al situarse el nivel de ingresos por cotizaciones sociales por debajo del gasto en prestaciones contributivas, e incluso del correspondiente a las pensiones. Por otra parte, las tensiones de liquidez del sistema que se produjeron en determinados momentos del ejercicio, como cuando se abonó la paga extraordinaria de diciembre de los pensionistas, hizo necesario que se

utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Bajo esta metodología, la Administración de la Seguridad Social agrupa a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social: sistema de Seguridad Social (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, Instituto Social de la Marina, Tesorería General y Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social), el SEPE y el Fondo de Garantía Salarial.

Por su parte, el déficit o superávit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social (entidades gestoras, servicios comunes y mutuas), utiliza la metodología de la contabilidad pública. Así, a través de la ejecución presupuestaria se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos), y la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidos da lugar al déficit o superávit del sistema.

Las principales diferencias entre las metodologías de la contabilidad pública y de la contabilidad nacional, tienen que ver con aspectos que afectan tanto a la delimitación del sector público como a la valoración y clasificación de determinadas operaciones de ingresos y gastos, lo que en última instancia justifica que los niveles de déficit o superávit obtenidos en ambos casos sean también diferentes.

aprobara en 2012 el uso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social²¹⁷, hasta en tres ocasiones, así como el del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

Ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social

La evolución de los ingresos no financieros del sistema volvió a estar marcada por una caída de los recursos por cotizaciones sociales, en línea con la evolución del empleo y de las bases de cotización (marcadas estas últimas por el descenso de la remuneración por asalariado), que se vio compensada solo ligeramente por un aumento de las transferencias corrientes procedentes del Estado.

Los ingresos por cotizaciones sociales, que representan el 85,3 por 100 de los recursos totales no financieros del sistema, mostraron en 2012 la mayor caída desde que se iniciara la crisis, con un retroceso del 3,9 por 100 respecto al año anterior, que cabe atribuir exclusivamente al descenso, en un 4,8 por 100, de las cotizaciones de los ocupados, en consonancia con la evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social, que se analizará a continuación. El Régimen General, cuyo peso sobre los ingresos totales del sistema supera el 60 por 100, fue el más afectado, con una caída de recursos por cotizaciones del 3,9 por 100, mientras que el siguiente régimen en importancia, el de trabajadores autónomos, con una significación del 9 por 100, mantuvo prácticamente constante su nivel de ingresos.

Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales procedentes del desempleo y de las bonificaciones al fomento del empleo crecieron un 3,4 por 100, por el incremento del número de beneficiarios por desempleo contributivo, mientras que los derivados de las cotizaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos aumentaron un 24 por 100, si bien cabe señalar que estas últimas representan únicamente el 0,1 por 100 de los recursos totales del sistema.

La segunda fuente de ingresos en importancia la constituyen las transferencias corrientes, que con un peso del 10,3 por 100, mostraron en 2012 un avance del 6 por 100, debido al incremento producido en las transferencias procedentes del Estado dirigidas a la financiación de los complementos a mínimos de pensión. Dicha transferencia, que desde el año 2002 se había incrementado anualmente en 300 millones de euros y únicamente en 100 millones en 2011, se incrementó en 2012 en 1.000 millones de euros, aumentando, por tanto, la aportación del Estado a la financiación de los complementos a mínimos hasta el 50 por 100 del gasto, frente al 37 por 100 en 2011. Con esta medida se produce un importante avance hacia la completa separación de fuentes de financiación del sistema, mediante la asunción, por parte del Estado, de la financiación de los complementos a mínimo, tal y como recoge la disposición transitoria decimocuarta del

217. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, que establece como plazo límite para su consecución, el 1 de enero de 2014.

Por su parte, las otras dos transferencias del Estado de mayor importancia para el sistema en términos de recursos, es decir, las destinadas a la financiación de pensiones no contributivas y de prestaciones familiares, mostraron, la primera un estancamiento y la segunda una ligera reducción.

La partida de otros recursos corrientes, cuyo principal componente son los ingresos patrimoniales, aumentó un 9,9 por 100, atribuible mayoritariamente al aumento de los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mientras que, en último lugar, los recursos de capital, con un peso inferior al 0,5 por 100 de los ingresos totales, mostraron un incremento del 7,1 por 100.

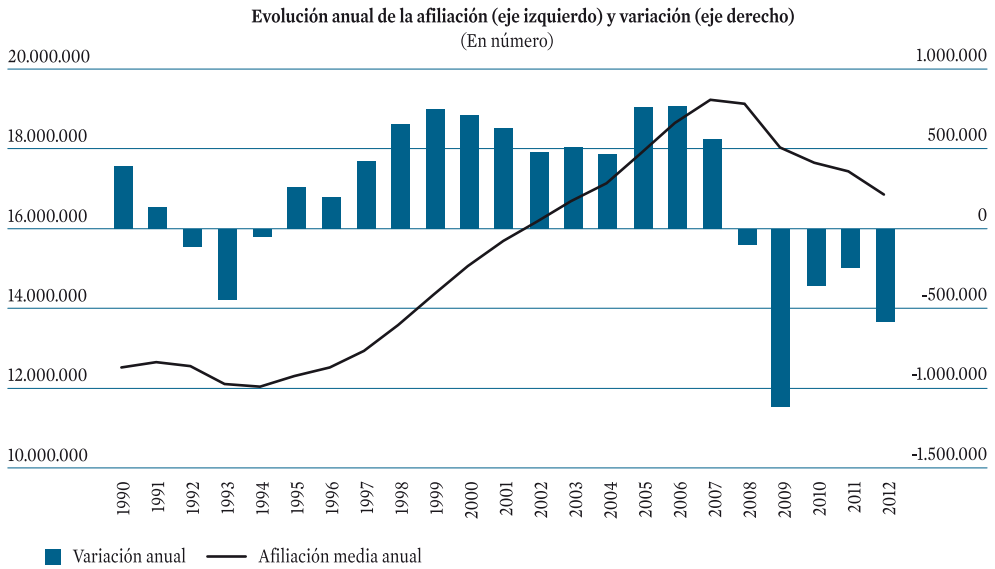
La prolongación e intensificación de la crisis económica a lo largo de 2012, con la consiguiente agudización de la caída del empleo —analizado en el capítulo II de esta Memoria—, volvió a tener consecuencias muy negativas para la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social, principal origen de los ingresos del sistema. Tras comenzar el año con un retroceso interanual del 2,3 por 100, la afiliación cayó en diciembre un 4,6 por 100 en media mensual, hasta alcanzar un total de 16.442.681 afiliados ocupados (gráfico III-39). En media anual, la pérdida de afiliación se aproximó a los 580.000 efectivos, situándose, con 16.853.210 afiliados, en niveles próximos a los de 2003. El persistente deterioro de la ocupación ha llevado a que, desde que la afiliación iniciara la actual senda descendente en los meses centrales de 2008, el número total de afiliados se haya reducido en un 15 por 100, equivalente a prácticamente tres millones de afiliaciones en alta laboral.

*Afiliación en alta a la
Seguridad Social*

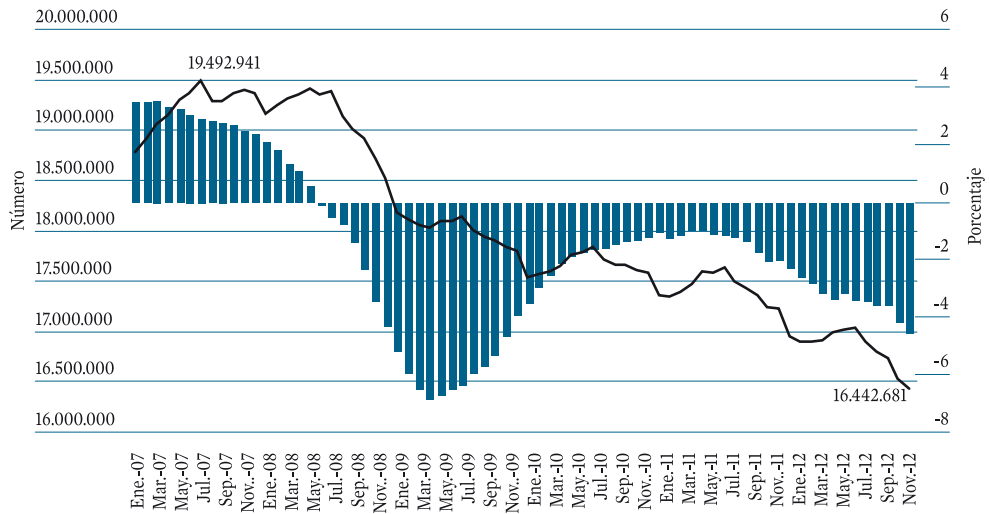
La pérdida de afiliación volvió a centrarse en mayor medida en los varones, con una caída de cerca de 500.000 afiliaciones (-5,3 por 100 en términos interanuales), frente a un descenso de 292.000 afiliaciones entre las mujeres (el -3,7 por 100). No obstante, cabe señalar que si bien durante los primeros años de la crisis el ajuste en la afiliación masculina fue mucho más intenso que en la femenina, por la presencia mayoritaria de los hombres en las ramas de actividad que más se vieron afectadas en un principio, esto es, la construcción y la industria, la prolongación del deterioro económico y del mercado laboral a la práctica totalidad de las ramas de actividad, como se verá más adelante, está haciendo que se aproximen los ritmos de caída de la afiliación de ambos sexos.

Los jóvenes volvieron a ser también los más perjudicados, como muestra el hecho de que el 69 por 100 de la afiliación total destruida se concentrara en el grupo de edad comprendido entre los 20 y los 34 años (cuadro III-26). En cualquier caso, cabe señalar que la afiliación cayó en todas las cohortes, salvo entre los 55 y 59 años, donde se incrementó ligeramente.

GRÁFICO III-39. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL



Evolución mensual de la afiliación (eje izquierdo) y tasa de variación anual (eje derecho)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*, diciembre 2012.

CUADRO III-26. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2012

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2011			Diciembre 2012		
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Absoluta	Peso (%)
Total	17.229.922	16.442.681	100,0	-4,6	-787.241	100,0
Sexo						
Varones	9.337.120	8.842.105	53,8	-5,3	-495.015	62,9
Mujeres	7.892.802	7.600.576	46,2	-3,7	-292.226	37,1
Grupo de edad						
De 16 a 19 años	99.440	69.353	0,4	-30,3	-30.086	3,8
De 20 a 24 años	858.723	711.977	4,3	-17,1	-146.746	18,6
De 25 a 29 años	1.795.434	1.605.382	9,8	-10,6	-190.053	24,1
De 30 a 34 años	2.523.271	2.317.807	14,1	-8,1	-205.464	26,1
De 35 a 39 años	2.724.469	2.645.761	16,1	-2,9	-78.708	10,0
De 40 a 44 años	2.521.412	2.464.814	15,0	-2,2	-56.598	7,2
De 45 a 49 años	2.308.754	2.281.521	13,9	-1,2	-27.233	3,5
De 50 a 54 años	1.957.161	1.932.556	11,8	-1,3	-24.605	3,1
De 55 a 59 años	1.396.706	1.404.714	8,5	0,6	8.009	-1,0
De 60 a 64 años	901.596	887.392	5,4	-1,6	-14.204	1,8
65 y más años	142.732	121.223	0,7	-15,1	-21.508	2,7
Regímenes						
Régimen General	12.929.822	13.352.736	81,2	3,3	422.914	-53,7
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>12.929.822</i>	<i>12.120.442</i>	<i>73,7</i>	<i>-6,3</i>	<i>-809.380</i>	<i>102,8</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>—</i>	<i>817.840</i>	<i>5,0</i>	<i>-5,5</i>	<i>-47.935</i>	<i>6,1</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>—</i>	<i>414.454</i>	<i>2,5</i>	<i>39,6</i>	<i>117.503</i>	<i>-14,9</i>
R.E. Autónomos	3.071.669	3.024.652	18,4	-1,5	-47.017	6,0
<i>Sistema normal</i>	<i>2.869.187</i>	<i>2.827.677</i>	<i>17,2</i>	<i>-1,4</i>	<i>-41.510</i>	<i>5,3</i>
<i>Subsidio especial trabajad. agrarios (SETA)</i>	<i>202.482</i>	<i>196.975</i>	<i>1,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>-5.507</i>	<i>0,7</i>
R.E. Agrario	865.775	—	—	—	—	—
R.E. Trabajadores del Mar	60.035	59.252	0,4	-1,3	-783	0,1
R.E. Minería del Carbón	5.670	4.737	0,0	-16,5	-933	0,1
R.E. Empleados Hogar	296.951	1.304	0,0	—	—	—
Actividad económica						
Agricultura, ganadería y pesca	1.225.286	1.168.246	7,1	-4,7	-57.040	7,2
Industria	2.185.217	2.056.784	12,5	-5,9	-128.433	16,3
Construcción	1.241.832	1.043.656	6,3	-16,0	-198.176	25,2
Servicios	12.577.587	12.173.996	74,0	-3,2	-403.591	51,3
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)*						
Ingenieros y licenciados	1.245.583	1.208.872	10,1	-2,9	-36.711	4,6
Ingenieros técnicos, peritos	997.338	955.695	7,9	-4,2	-41.643	5,2
Jefes administrativos	625.167	595.042	4,9	-4,8	-30.125	3,8
Ayudantes no titulados	498.883	475.472	4,0	-4,7	-23.411	2,9
Oficiales administrativos	1.764.038	1.697.405	14,1	-3,8	-66.633	8,3
Subalternos	630.541	606.622	5,0	-3,8	-23.919	3,0
Auxiliares administrativos	1.672.673	1.589.072	13,2	-5,0	-83.601	10,4
Oficiales de 1 y 2	2.237.285	2.050.869	17,1	-8,3	-186.416	23,3
Oficiales de 3 y especialistas	1.340.193	1.254.882	10,4	-6,4	-85.311	10,7
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.802.376	1.581.683	13,2	-12,2	-220.693	27,6
Trabajadores menores 18 años	8.329	6.372	0,1	-23,5	-1.957	0,2

* Los datos referentes a grupos de cotización se corresponden con la afiliación en alta a 31 de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social, diciembre 2012*.

Balance de la integración de regímenes especiales en el Régimen General

En lo que respecta al análisis de la afiliación en alta por regímenes de la Seguridad Social, deben señalarse en primer lugar los cambios acontecidos en 2012, en cuanto a la efectiva integración, a partir del 1 de enero, de los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, que pasan a denominarse Sistema Especial Agrario²¹⁸ y Sistema Especial Empleados de Hogar²¹⁹. Tras este cambio, la afiliación en el Régimen General aumenta un 3,3 por 100 hasta los 13.352.736 efectivos, el 81,2 por 100 del total, aunque si se compara con su equivalente en diciembre de 2011, es decir, sin incluir los regímenes Agrario y de Empleados de Hogar, se aprecia un descenso interanual del 6,3 por 100, equivalente a algo más de 800.000 afiliaciones. Por su parte, la afiliación en el Sistema Especial Agrario se redujo un 5,5 por 100 respecto al anteriormente denominado R.E. Agrario, mientras que las correspondientes a Empleados de Hogar se incrementaron un 40 por 100.

En el caso de este último, el traspaso de afiliados desde el antiguo régimen al nuevo concluyó el 30 de junio de 2012, de manera que los afiliados continuos que a dicha fecha permanecieran en el Régimen Especial debían traspasarse al nuevo Sistema Especial, y los discontinuos ser dados de baja, salvo situaciones de incapacidad temporal. De acuerdo con el *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*, publicado en septiembre de 2012 por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a 31 de agosto de 2012 había un total de 378.427 empleados de hogar (374.604 en el Sistema Especial y 3.823 en el extinguido Régimen Especial²²⁰). Dicho total resulta de la suma de los afiliados anteriormente encuadrados en el Régimen Especial que a 31 de agosto se habían integrado en el Sistema Especial (220.392), más los nuevos afiliados (158.035), menos aquellos del Régimen Especial que no se dieron de alta en el nuevo sistema (74.524).

En lo que respecta al régimen especial de Autónomos —el segundo régimen en importancia, con un peso del 18,4 por 100 de la afiliación total en alta—, el descenso se aproximó a las 50.000 afiliaciones, con una caída del 1,5 por 100, que, no obstante, se sitúa por debajo de la media del sistema. Además, las altas iniciales en este sistema siguieron mostrando una evolución positiva entre los meses de diciembre de 2011 y 2012,

218. Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se Procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

219. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

220. Estos últimos trabajadores, con consideración de discontinuos, se encuentran en situación de incapacidad temporal, razón por la cual no se ha podido realizar su traspaso.

en contra de la tendencia general. Finalmente, la afiliación en los regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de Minería del Carbón se redujo un 1,3 por 100 y un 16,5 por 100, respectivamente.

En línea con la evolución de la actividad productiva, todos los sectores de actividad pierden afiliación, registrando la mayor caída interanual en términos relativos la construcción, con una pérdida del 16 por 100 (equivalente a -198.176) y, en términos absolutos, los servicios, con 403.591 afiliados menos y una tasa de variación negativa del 3,2 por 100. En la industria, el descenso fue del 5,9 por 100 (-128.433) y en el sector primario, del 4,7 por 100 (-57.040 afiliaciones).

Descendiendo a las distintas ramas de actividad²²¹ (cuadro III-27), y considerando de manera conjunta los regímenes General y el especial de Trabajadores Autónomos, cabe destacar que de las cerca de 100 actividades consideradas, únicamente 12 registraron aumentos de afiliación, destacando especialmente los aumentos producidos en las actividades inmobiliarias, las actividades administrativas de oficina y la asistencia en establecimientos residenciales. Asimismo, se observa un incremento en la afiliación en las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, en línea con lo señalado anteriormente respecto al régimen de Empleados de Hogar, si bien en este caso el aumento se deriva fundamentalmente de los cambios introducidos en el nuevo sistema, en cuanto a la obligación de cotización por parte del empleador²²².

Por su parte, la actividad que muestra un mayor retroceso —con una pérdida de 154.703 afiliaciones, equivalente a una tasa de variación negativa del 43 por 100—, es la correspondiente a servicios sociales sin alojamiento, donde se incluyen las ocupaciones relacionadas con los cuidados profesionales a personas mayores y con discapacidad, así como los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en el Real Decreto 615/2007²²³.

Son precisamente estos últimos los que arrojan un mayor descenso de afiliación, especialmente durante los últimos meses de 2012, como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Concretamente, se establece que dicho convenio especial pase a tener carácter voluntario y que las cotizaciones sociales corran a cargo exclusivamente del suscriptor. De esta manera, los convenios existentes a la fecha de entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 se extinguieron el 31 de agosto de 2012, salvo en los casos en

221. Sectores de actividad de la CNAE 2009 a dos dígitos.

222. Para mayor información véase capítulo III, apartado 5.2, de esta Memoria.

223. Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

que el suscriptor hubiese solicitado expresamente el mantenimiento del mismo, con anterioridad al 1 de noviembre de 2012. En la práctica, esto ha supuesto que entre los meses de noviembre y diciembre de 2012 el número de cuidadores no profesionales —mayoritariamente mujeres— se redujera en cerca de 149.000, lo que equivale a aproximadamente el 50 por 100 de la afiliación perdida en ambos meses, con lo que el número total de cuidadores en diciembre de 2012 era de 24.554, frente al máximo de 180.021 registrado en julio de 2012. Este descenso no supone una pérdida real de ingresos para la Seguridad Social, sino más bien una reducción de gasto, puesto que estas cotizaciones corrían a cargo del sistema, si bien, en el caso de los cuidadores supone una merma de expectativas de derechos de pensión.

Descontando a los cuidadores no profesionales, el descenso de la afiliación en la rama de actividad de servicios sociales sin alojamiento habría sido del 3,5 por 100, lo que equivale a una pérdida de cerca de 6.500 afiliaciones, mayoritariamente cuidadores profesionales.

Los siguientes sectores donde más afiliación se pierde son las actividades de construcción especializada y la construcción de edificios, con un retroceso conjunto de 153.925 afiliaciones, así como el comercio, tanto en el segmento al por mayor como al por menor, donde se pierden 66.834 afiliaciones.

Otros servicios que muestran un especial deterioro en 2012 son los relacionados con el empleo público, como consecuencia de los ajustes presupuestarios llevados a cabo los últimos años por el conjunto de las Administraciones públicas con el fin de dar cumplimiento al compromiso de déficit público. Así, la afiliación en Administración pública y defensa y en Seguridad Social obligatoria cae un 6 por 100, en Educación se reduce casi un 4 por 100, y en actividades sanitarias un 2 por 100, de manera que entre los tres sectores acumulan una pérdida de 108.713 afiliaciones, equivalente al 13 por 100 de la caída total de la afiliación. El cambio en la orientación de la política económica a partir de mediados de 2010, desde una política expansiva a otra de carácter restrictivo, dirigida a la consolidación fiscal, tuvo efectos inmediatos en la rama de Administración pública, la cual inició una senda descendente en el mes de agosto de 2010, alcanzando el peor resultado en julio de 2012, con una caída interanual del 9,1 por 100, que posteriormente se corregiría ligeramente, aunque manteniendo todavía tasas negativas. Sin embargo, el deterioro de la afiliación en las actividades relacionadas con la educación y la sanidad no se manifiesta claramente hasta la segunda mitad del año 2012, en respuesta a las diferentes medidas de ajuste emprendidas por las administraciones territoriales, en las que recae la gestión de estos servicios públicos, que son las que en la actualidad están realizando los mayores ajustes en sus niveles de gasto, lo que hace prever nuevos retrocesos a lo largo de los próximos meses.

CUADRO III-27. AFILIADOS MEDIOS EN ALTA POR SECTORES DE ACTIVIDAD EN DICIEMBRE DE 2012. RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS

Sectores de actividad - CNAE-2009	Afiliados medios diciembre 2012		Variación dic.-12/dic.-11	
	Número	Peso, en %	Número	%
Sectores de actividad en los que mayor es la pérdida de afiliación				
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	206.077	1,4	-154.703	-42,9
Actividades de construcción especializada	617.471	4,1	-93.270	-13,1
Construcción de edificios	369.446	2,4	-90.506	-19,7
Administración pública y defensa; Seguridad Soc. oblig.	987.300	6,5	-63.801	-6,1
Comercio al por menor, excepto de vehículos motor	1.777.699	11,7	-36.867	-2,0
Comercio al por mayor e intermediarios, excepto v. motor	884.095	5,8	-32.095	-3,5
Educación	764.047	5,0	-28.669	-3,6
Transporte terrestre y por tubería	523.846	3,5	-26.184	-4,8
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	227.645	1,5	-22.786	-9,1
Fabricación de otros productos minerales	99.013	0,7	-16.332	-14,2
Actividades sanitarias	944.149	6,2	-16.244	-1,7
Actividades de alquiler	126.902	0,8	-15.982	-11,2
Venta y reparación de vehículos de motor	298.214	2,0	-14.662	-4,7
Ingeniería civil	56.494	0,4	-14.432	-20,3
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	199.946	1,3	-14.156	-6,6
Actividades asociativas	136.518	0,9	-12.621	-8,5
Servicios financieros, excepto seguros y fondos pensiones	255.169	1,7	-12.027	-4,5
Servicios de comidas y bebidas	1.005.655	6,6	-11.951	-1,2
Servicios a edificios y actividades de jardinería	524.863	3,5	-10.498	-2,0
Fabricación de muebles	63.523	0,4	-9.804	-13,4
Sectores de actividad en los que aumenta la afiliación				
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	45.170	0,3	1.345	3,1
Actividades inmobiliarias	95.584	0,6	1.326	1,4
Actividades administrativas de oficina y actividades aux. empresas	210.685	1,4	1.182	0,6
Asistencia en establecimientos residenciales	218.651	1,4	1.131	0,5
Programación, consultoría y otras actividades informáticas	186.773	1,2	812	0,4
Actividades de las sedes centrales; actividades consul. gest. empr.	72.314	0,5	807	1,1
Actividades veterinarias	19.632	0,1	656	3,5
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	84.418	0,6	166	0,2
Extracción de minerales metálicos	2.046	0,0	137	7,2
Actividades de organizaciones y organ. extraterritoriales	2.735	0,0	103	3,9
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	146.004	1,0	86	0,1
Servicios de información	25.834	0,2	35	0,1
Total - Régimen General y RETA	15.145.094	100,0	-856.397	-5,4

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Sobre la base de la evolución sectorial mencionada, todos los grupos de cotización mostraron caídas de la afiliación en 2012, con especial intensidad entre los trabajadores mayores de 18 años no cualificados y los oficiales de 1 y 2, que acumularon entre ambos una pérdida de 407.109 afiliaciones (cuadro III-27). En este contexto, en los últimos años se viene apreciando una pérdida paulatina de participación de ambos grupos de cotización sobre el total, a favor de los grupos más altos, es decir, ingenieros, licenciados y peritos, así como de oficiales administrativos. No obstante, debe destacarse, por su novedad, el descenso mostrado en el grupo de ingenieros y licenciados en un 2,9 por 100, puesto que hasta 2012 había conseguido mantener una evolución positiva.

El deterioro del empleo en 2012 volvió a afectar con especial intensidad a la afiliación extranjera, con tasas de variación anual negativas a lo largo de todo el año, que oscilaban entre el -4 y el -6 por 100. Entre los meses de diciembre de 2011 y 2012, la pérdida de afiliación ascendió a 93.000 efectivos, cerrando el ejercicio con un total de 1.645.851 trabajadores extranjeros afiliados, un 5,4 por 100 menos que el año anterior (cuadro III-28). La práctica totalidad del ajuste se centró en los varones entre 25 y 54 años y, en lo que concierne a las nacionalidades, en torno a un 70 por 100 se correspondió con extranjeros no comunitarios, y más concretamente, ecuatorianos, marroquíes y colombianos. Por el contrario, la afiliación extranjera aumentó entre la población procedente de Asia, mayoritariamente de China y Pakistán.

El régimen que registra un mayor deterioro, con una caída anual de 112.824 afiliaciones extranjeras (el -10,4 por 100) es el antiguo Régimen General, seguido del nuevo Sistema Agrario, donde se produce un descenso de 29.385 afiliaciones (-11,4 por 100), que supone aproximadamente el 60 por 100 de la pérdida total de afiliación en el Sistema Agrario.

Por su parte, la afiliación crece de manera significativa en el Sistema de Empleados de Hogar —en 42.464 afiliaciones, equivalente a una tasa de variación anual del 23,2 por 100—, si bien cabe llamar la atención sobre la pérdida de participación que viene mostrando la afiliación extranjera en este régimen desde comienzos de año, a favor de la afiliación española, pasando de representar el 62 por 100 del total en diciembre de 2011, al 54 por 100 en el mismo periodo de 2012. Este hecho, unido a la ligera pérdida de peso mostrada también por los afiliados extranjeros en el Sistema Agrario, refleja cómo el intenso deterioro que registra el mercado laboral está haciendo que aquellas actividades que durante la etapa expansiva se venían desarrollando mayoritariamente por trabajadores extranjeros, se estén cubriendo, cada vez con mayor frecuencia, por trabajadores españoles, lo que además de en el empleo doméstico y en la agricultura, se observa en determinadas ramas de actividad como la asistencia en establecimientos residenciales o los servicios de comidas y bebidas.

CUADRO III-28. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2012

Afiados en alta laboral	Diciembre 2011		Diciembre 2012			
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Absoluta	Peso (%)
Total	1.738.922	1.645.851	100,0	-5,4	-93.071	100,0
Sexo						
Varones	968.797	879.036	53,4	-9,3	-89.761	96,4
Mujeres	770.126	766.788	46,6	-0,4	-3.338	3,6
Procedencia						
Unión Europea	642.307	612.898	37,2	-4,6	-29.409	31,6
Países fuera de la UE	1.096.616	1.032.953	62,8	-5,8	-63.663	68,4
Regímenes						
Régimen General	1.084.633	1.426.191	86,7	31,5	341.558	-367,0
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>1.084.633</i>	<i>971.809</i>	<i>59,0</i>	<i>-10,4</i>	<i>-112.824</i>	<i>121,2</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>—</i>	<i>229.223</i>	<i>13,9</i>	<i>-11,4</i>	<i>-29.385</i>	<i>31,6</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>—</i>	<i>225.159</i>	<i>13,7</i>	<i>23,2</i>	<i>42.464</i>	<i>-45,6</i>
R.E. Autónomos	208.512	215.065	13,1	3,1	6.553	-7,0
R.E. Agrario	258.608	—	—	—	—	—
R.E. Trabajadores del Mar	3.871	3.764	0,2	-2,8	-107	0,1
R.E. Minería del Carbón	603	470	0,0	-22,1	-133	0,1
R.E. Empleados Hogar	182.695	362	0,0	—	—	—
Actividad económica*						
Agricultura, ganadería y pesca	273.359	215.954	13,1	-21,0	-57.405	61,7
Industria	121.749	109.714	6,7	-9,9	-12.035	12,9
Construcción	132.284	101.378	6,2	-23,4	-30.906	33,2
Servicios	1.182.685	1.197.285	72,7	1,2	14.600	-15,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, diciembre 2012*.

Por su parte, la afiliación extranjera sigue aumentando en el Régimen de Autónomos, con un crecimiento anual en diciembre del 3,1 por 100, equivalente a 6.553 afiliaciones, que en su mayoría —en torno al 90 por 100—, son ciudadanos no comunitarios, principalmente procedentes de China (el 48 por 100 del total).

Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Continuando con la progresiva desaceleración mostrada a lo largo de los últimos años de crisis, los gastos no financieros del sistema registraron en 2012 una tasa de variación del 1,86 por 100, que se explica tanto por las medidas de ajuste emprendidas por el conjunto de Administraciones públicas, como por los efectos de la destrucción de empleo sobre el gasto en determinadas prestaciones (cuadro III-25).

El importante ajuste presupuestario que ha venido realizando el sector público desde mediados del año 2010, en aras de alcanzar el objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento, derivó en un nuevo recorte de los gastos corrientes de bienes y servicios, del 3,5 por 100, así como de los

gastos de personal del 3,8 por 100, explicado en gran medida por el recorte de las retribuciones de los empleados públicos, tras la supresión de la paga extraordinaria de diciembre.

Por su parte, las transferencias corrientes aumentaron un 2 por 100, debido al avance mostrado por el gasto en prestaciones contributivas, que representan el 92,5 por 100 del gasto total no financiero del sistema, dado que, tanto las prestaciones no contributivas, como el resto de transferencias corrientes, disminuyeron respecto al año anterior.

Dentro de las prestaciones contributivas, el aumento del gasto se centró exclusivamente en las pensiones, dada su relevancia en términos monetarios —en la medida en que representan el 83 por 100 del gasto total no financiero del sistema— y a la inercia que presentan, especialmente las de jubilación, sobre la base de la evolución demográfica. En cualquier caso, el avance del gasto en pensiones, del 4 por 100, siguió situándose por debajo de la media de los años previos a la crisis, aunque como consecuencia de que, a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, se suspendiera finalmente la revalorización de las pensiones prevista para 2012.

El gasto asociado a las pensiones de jubilación, que representa cerca del 70 por 100 del gasto total en pensiones contributivas, mostró un avance del 4,7 por 100, muy similar al registrado el año anterior, que cabe atribuir a diferentes factores como son el aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución derivado del hecho de que el importe de las altas supera al de las bajas, y la revalorización de las pensiones mínimas sobre la base de la desviación del IPC respecto al incremento inicial. El ritmo de avance del resto de pensiones contributivas se asemejó también bastante al registrado el año anterior, con un avance del gasto en pensiones de viudedad del 2,5 por 100 y del 2,4 por 100 las de invalidez.

Por su parte, el gasto en subsidios y otras prestaciones mostró un comportamiento muy negativo, con una caída del 10 por 100, que se centró fundamentalmente en la incapacidad temporal y, en menor medida, en las prestaciones de maternidad, paternidad y riesgo de embarazo y otras contingencias, relacionado en ambos casos con la pérdida de afiliación.

Finalmente, el gasto en prestaciones no contributivas registró un descenso del 7,5 por 100, con una nueva caída de las partidas relacionadas con las pensiones de invalidez y jubilación, en consonancia con la disminución del número de beneficiarios y, muy especialmente, por la reducción en un 24,2 por 100 del gasto en prestaciones familiares, en línea con la evolución descrita anteriormente por las transferencias corrientes procedentes del Estado.

Presupuesto de la Seguridad Social para 2013

El Presupuesto de la Seguridad Social para 2013 atiende al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria 2013-2015 y límite de gasto no financiero del

CUADRO III-29. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2013

Sistema de la Seguridad Social	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Var. (%)
	Mill. euros	Mill. euros	%
Total ingresos no financieros	119.876,2	125.677,4	4,8
<i>Cotizaciones sociales</i>	106.323,0	105.863,2	-0,4
De empresas y trabajadores	96.169,2	97.605,0	1,5
De desempleados	10.149,2	8.137,6	-19,8
De mutuas por cese de actividad	4,5	120,6	2.555,5
<i>Transferencias</i>	8.929,8	15.598,0	74,7
Del Estado para financiar	8.868,1	15.537,3	75,2
Complementos a mínimos	3.806,4	7.895,3	107,4
Pensiones no contributivas	2.137,6	2.628,6	23,0
Prestaciones familiares	1.004,6	2.320,0	130,9
Servicios sociales del IMSERSO	1.541,0	2.331,2	51,3
Otras transferencias del Estado	378,5	362,2	-4,3
Otras transferencias	61,7	60,8	-1,4
<i>Operaciones de capital</i>	24,3	20,7	-15,1
<i>Otros ingresos no financieros</i>	4.599,2	4.195,5	-8,8
Total gastos no financieros	119.856,2	125.794,9	5,0
<i>Gastos de personal</i>	2.358,1	2.313,4	-1,9
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.532,8	1.552,7	1,3
<i>Gastos financieros</i>	16,3	15,9	-2,3
<i>Transferencias corrientes</i>	115.664,3	121.697,3	5,2
Pensiones contributivas	101.953,8	106.350,1	4,3
Pensiones no contributivas	1.995,0	2.475,6	24,1
IT, Maternidad y otras	8.241,3	8.213,0	-0,3
Protección a la familia	990,8	1.346,8	35,9
Otras prestaciones	264,1	283,3	7,2
Prestaciones sociales	331,3	1.335,9	303,2
Farmacia	47,3	45,6	-3,7
Otras transferencias	1.840,7	1.647,0	-10,5
<i>Operaciones de capital</i>	284,8	215,7	-24,3
Saldo no financiero (millones de euros)	20,00	-117,47	-687,3

Fuente: Ministerio de Empleo y Competitividad, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

Estado para 2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran.

En este sentido, prevé una situación de equilibrio presupuestario, para lo cual el presupuesto de ingresos verá incrementada de manera sustancial la partida de transferencias procedentes del Estado (cuadro III-29). Concretamente, se prevé un incremento anual del 75,2 por 100, que responde mayoritariamente al aumento de la aportación destinada a la cobertura de los complementos para pensiones mínimas, lo que permitirá adelantar en un año el compromiso de asunción, por parte del Estado, de la financiación completa de dichos complementos. Asimismo, los presupuestos recogen el aumento de las transferencias destinadas a la financiación de obligaciones de años

anteriores de pensiones no contributivas, prestaciones familiares y cuotas de la seguridad social de cuidadores no profesionales. Todo ello implicará que se alcance en 2013 la plena separación de las fuentes de financiación del sistema, como reza la primera recomendación del Pacto de Toledo.

Por el lado de los gastos, las principales líneas de actuación del sistema de la Seguridad Social seguirán centrándose en la austeridad. Muestra de ello es la reducción de los recursos destinados al sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con la minoración tanto de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, como del nivel mínimo de protección garantizado; la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, o la demora, hasta julio de 2015, de la incorporación al Sistema de nuevos dependientes moderados. Asimismo, se prevé una nueva reducción de los gastos de personal, al tiempo que se suspende la revalorización de las pensiones, las cuales registrarán un incremento anual del 1 por 100.

Desde la aprobación del Presupuesto de la Seguridad Social a finales de 2012, el deterioro de la situación económica y, muy especialmente, del empleo, hace muy improbable alcanzar el objetivo previsto de equilibrio presupuestario en 2013, tal y como se refleja en las últimas previsiones del Gobierno, recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad de España para el periodo 2013-2016, donde se estima para el conjunto de Administraciones de la Seguridad Social un déficit del 1,4 por 100.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2012 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 63.008,6 millones de euros, equivalente al 6 por 100 del PIB (cuadro III-30). Dicha cantidad se sitúa un 5,7 por 100 por debajo del año anterior, lo que se explica por la disposición en 2012 de 7.003 millones de euros para poder hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema, en el contexto de la crisis.

Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, ejercicio en el que se realizó la última, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir la dotación en 2012 de 895,3 millones de euros procedente de los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los rendimientos netos producidos por el Fondo de Reserva desde su creación en el año 2000, que alcanzan los 17.003 millones de euros. Cabe señalar al respecto que desde el inicio de la crisis económica, la política de inversión del Fondo se ha ido orientando cada vez en mayor medida hacia la deuda pública española, en línea con las necesidades de financiación de las Administraciones públicas y las dificultades de acceso a la financiación exterior. Así, en 2012 la deuda pública española representaba el 97,5 por 100 del importe total del Fondo invertido en activos financieros públicos, frente a un 2,5 por 100 de deuda extranjera

CUADRO III-30. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2012

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
Dotación por año			
2000	360,6	240,4	601,0
2001	541,0	1.262,0	1.803,0
2002	1.051,0	2.524,0	3.575,0
2003	1.202,0	4.291,9	5.493,9
2004	3.000,0	3.700,0	6.700,0
2005	3.500,0	3.500,0	7.000,0
2006	3.700,0	3.800,0	7.500,0
2007	4.000,0	4.300,0	8.300,0
2008	4.700,0	4.700,0	9.400,0
2009	0,00	0,00	0,00
2010	1.740,0	0,00	1.740,0
2011	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	0,00
Subtotal dotaciones			52.112,9
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			895,3
Rendimientos netos			17.003,3
Subtotal fondo			70.011,6
Fondo materializado en 2012			7.003,0
Total fondo (31/12/2012)			63.008,6
Porcentaje del PIB			6,0

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2012*.

procedente de Alemania, Países Bajos y Francia. La rentabilidad media anual alcanzó el 4,2 por 100.

Tal y como se ha señalado, a lo largo del año se formalizaron tres disposiciones del Fondo de Reserva para aliviar las tensiones de liquidez del sistema y poder hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión: una de 1.700 millones de euros en el mes de septiembre, otra de 1.363 en octubre, y otra de 3.940 en diciembre. Para ello, como se vio en el apartado anterior, fue preciso modificar la normativa existente, estableciendo, en el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 no resultará de aplicación el límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. De esta forma, durante dichos ejercicios, el límite de disposición será el equivalente al importe del déficit que pongan de manifiesto las previsiones de resultados a efectos del Fondo de Reserva de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Previamente a la utilización del Fondo de Reserva, la Tesorería General de la Seguridad Social recurrió, también por primera vez, al Fondo de Prevención y Rehabilitación,

constituido por los excedentes de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades Profesionales, del que se dispusieron un total de 4.400 millones de euros. Para ello, el Consejo de Ministros del 25 de mayo aprobó un Acuerdo por el que se autorizaba a la Tesorería General de la Seguridad Social a proceder a la enajenación de los activos financieros en los que están materializados los fondos depositados en la cuenta especial de dicho Fondo, para atender a los fines propios del sistema de la Seguridad Social, así como a las posibles necesidades o desfases transitorios de tesorería.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

Las prestaciones de la Seguridad Social constituyen la principal partida de gasto del sistema y muy especialmente, la esfera contributiva, donde las pensiones, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, representan más del 80 por 100 del gasto total no financiero. La gran mayoría son pensiones de jubilación, cuyo gasto muestra una tendencia ascendente, en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas y de la cuantía de la prestación, sobre la base del efecto sustitución y su revalorización. No obstante, durante los últimos años de crisis se han introducido diversas medidas dirigidas a contener dicho gasto, a las que ya se ha hecho mención en páginas anteriores, ya sea a través de medidas puntuales de efecto inmediato, como la suspensión de la revalorización general de las pensiones, o con un carácter de más largo plazo, en el contexto de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, el establecimiento de un factor de sostenibilidad, o diversos cambios en el acceso a la jubilación anticipada.

Por su parte, las prestaciones no contributivas, dirigidas a aquellas personas que no habiendo podido acceder a la esfera contributiva, carecen de recursos económicos, y cuyo gasto se financia íntegramente por las aportaciones del Estado, representan únicamente el 2,6 por 100 del gasto total, con una tendencia descendente acorde con la disminución del número de beneficiarios.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2012

En 2012, el número de pensiones contributivas en vigor se situó en 8,9 millones, distribuidas entre un total de 8,2 millones de pensionistas; diferencia que se explica porque el 9,6 por 100 de los pensionistas tiene derecho a dos o más pensiones. Respecto al año anterior, el número de pensiones se incrementó un 1,3 por 100, porcentaje que se sitúa ligeramente por debajo del crecimiento medio anual del 1,4 por 100 registrado durante el decenio 2002-2012 (cuadro III-31). La mayor aportación a dicha variación la realizan las pensiones de jubilación, que con una participación del 59,8 por 100 sobre el total, registraron una tasa de variación del 1,6 por 100. No obstante, dicho avance se situó por debajo de los registros de los tres años anteriores y a poca distancia del promedio de los últimos diez años (1,5 por 100).

CUADRO III-31. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2012

(En miles de pensiones —media anual—, euros mensuales y porcentaje)

Clases	Número de pensiones contributivas			
	Miles	Estructura (%)	Var. anual 2012/2011 (%)	Var. media anual 2012/2002 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	943,30	10,6	0,51	1,82
Jubilación	5.330,19	59,8	1,60	1,54
Viudedad	2.322,94	26,0	0,59	1,14
Orfandad	285,34	3,2	4,44	0,66
Favor familiar	38,23	0,4	0,87	-1,06
Regímenes				
Régimen General	6.009,56	67,4	14,36	3,45
R.E. Minería Carbón	67,57	0,8	-0,40	-0,84
R.E.T.A.	1.871,86	21,0	0,64	7,54
R.E. Agrario	—	—	—	—
R.E. Mar	131,11	1,5	-0,15	0,11
R.E. Empleados Hogar	177,66	2,0	-1,88	-1,33
Accidentes de trabajo	209,00	2,3	-0,01	0,67
Enfermedades profesionales	41,50	0,5	-1,89	-0,67
SOVI	411,74	4,6	-2,36	1,13
Total	8.920,00	100,0	1,30	1,42

Clases	Importe medio de las pensiones contributivas			
	Euros/mes	Estructura (%)	Var. anual 2012/2011 (%)	Var. media anual 2012/2002 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	887,29	106,9	2,05	4,00
Jubilación	946,35	114,0	3,40	4,87
Viudedad	601,55	72,5	2,58	5,05
Orfandad	366,57	44,2	2,08	5,25
Favor familiar	485,67	58,5	2,81	5,77
Regímenes				
Régimen General	935,26	112,7	-2,10	4,19
R.E. Minería Carbón	1.434,66	172,9	2,77	4,54
R.E.T.A.	583,12	70,3	3,24	4,39
R.E. Agrario	—	—	—	—
R.E. Mar	888,65	107,1	2,41	4,32
R.E. Empleados Hogar	494,80	59,6	2,09	3,63
Accidentes de trabajo	894,47	107,8	2,61	5,06
Enfermedades profesionales	1.131,85	136,4	1,79	3,76
SOVI	375,05	45,2	2,41	4,52
Total	829,79	100,0	3,08	4,87

En 2012 desaparece el Régimen Especial Agrario, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA en enero de 2008, y la de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, el 1 de enero de 2012. El 1 de enero de 2012 se produce también la integración en el Régimen General de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados de Hogar, como un Sistema Especial de Empleados de Hogar, si bien las pensiones correspondientes figuran todavía aparte, hasta su total integración.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Las pensiones de viudedad, cuyo peso sobre el total asciende al 26 por 100, aumentaron un 0,6 por 100, mientras que las de incapacidad permanente, con una participación del 10,6 por 100, lo hicieron un 0,5 por 100, en ambos casos muy por debajo del crecimiento medio de los años anteriores. En el caso de las pensiones de viudedad, las tasas de variación anuales están estrechamente relacionadas con la demografía, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente, su evolución depende, además de la evolución del empleo, de las tasas de siniestralidad, que a pesar de los esfuerzos realizados siguen siendo especialmente elevadas en determinados regímenes especiales, como el mar, carbón y agrario.

El resto de pensiones —las de orfandad y las de favor familiar—, que en conjunto representan el 3,6 por 100 del total, aumentaron por encima de la media, con tasas de variación del 4,4 por 100 y 0,9 por 100, respectivamente. En el caso de las pensiones de orfandad, el incremento responde al cambio normativo introducido por la Ley 27/2011, que aumenta, de manera gradual, la edad límite para la percepción de esta pensión desde los 18 años a los 21, cuando los hijos del causante no estén incapacitados para el trabajo, y hasta los 25 años cuando el huérfano no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia y sus ingresos resulten inferiores a la cuantía del SMI en cómputo anual.

Por regímenes de la Seguridad Social, salvo el Régimen General y el régimen especial de Trabajadores Autónomos, todos los demás registran tasas de variación negativas. Destaca especialmente el fuerte aumento de las pensiones del Régimen General, del 14,4 por 100, frente al 3,4 por 100 de media en los diez últimos años, que se corresponde fundamentalmente a la integración de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial Agrario al Régimen General desde el 1 de enero de 2012.

El RETA mostró en 2012 un avance del 0,6 por 100, muy inferior al registrado en media anual durante el último decenio (7,5 por 100), aunque debe tenerse en cuenta que este último se encuentra muy afectado por el fuerte incremento que tuvo lugar en 2008, del 77,2 por 100, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia del extinguido Régimen Especial Agrario. De hecho, desde el año 2008 las pensiones en el régimen de Autónomos han crecido a una tasa media del 0,8 por 100. El resto de regímenes especiales registra, como ya se ha señalado, una caída del número de pensiones, que además de reflejar su paulatina convergencia hacia el Régimen General y del de Autónomos, tal y como contempla la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, muestra el cambio en la composición del empleo en España producido a lo largo de las últimas décadas. Así, al comparar la participación que en 2002 tenían los diferentes regímenes sobre el total de pensiones con la de 2012, se aprecia un incremento del Régimen General, desde el 55,3 al 67,4 por 100,

Integración de regímenes: avanza el proceso

y del de Autónomos, desde el 11,7 al 21 por 100, reduciéndose el peso del resto de regímenes.

La pensión media del sistema se situó en 2012 en 829,79 euros mensuales, tras incrementarse el 3,1 por 100 respecto al año anterior, que supone 1,8 puntos porcentuales menos del crecimiento medio anual de los últimos diez años, y que responde fundamentalmente a la suspensión de la revalorización general de las pensiones. La cuantía media más alta corresponde a la pensión de jubilación, con 946,35 euros al mes, seguida de la de incapacidad permanente y la de viudedad con 887,29 y 601,55 euros mensuales, respectivamente, siendo las pensiones medias más bajas la de orfandad con 366,57 euros y la de favor familiar, con 485,67 euros.

Por regímenes, destacan, en el extremo superior, el R.E. de la Minería del Carbón, con 1.434,66 euros, y en el inferior las pensiones del SOVI, con 375,05 euros, así como las del R.E. de Empleados de Hogar, con 484,69 euros. Ahora bien, el grueso de las pensiones, que como se acaba de señalar, proceden del Régimen General, tienen una cuantía media de 935,26 euros mensuales, correspondiéndole al R.E. de Autónomos 583,12 euros.

La edad media de los pensionistas se sitúa en 71 años (70 años los hombres y 73 las mujeres), habida cuenta que el 78 por 100 de las pensiones totales se corresponden con personas mayores de 65 años, perceptoras fundamentalmente de pensiones de jubilación y/o de viudedad. Entre los 15 y los 64 años se concentra el 21 por 100 de las pensiones totales, mayoritariamente pensiones de incapacidad permanente y viudedad, mientras que el 0,6 por 100 restante se corresponde con perceptores menores de 15 años, principalmente de pensiones de orfandad.

Las pensiones de titularidad femenina representan el 51,3 por 100 del total, con algo más de 4,6 millones, si bien las pensionistas siguen siendo minoritarias, contabilizándose en 2012 en torno a 3,9 millones, frente a 4,3 millones de varones. El diferencial entre el número de pensiones y el número de pensionistas es superior, por tanto, en las mujeres, lo que revela la existencia de un mayor porcentaje de mujeres (el 17 por 100) que de hombres (3,1 por 100) que perciben más de una pensión del sistema. El principal motivo de ello es la mayor concentración de las pensiones de viudedad entre las mujeres (en el 93 por 100 del total la beneficiaria es una mujer), prestaciones que son compatibles, además de con cualquier renta de trabajo, con la pensión de jubilación o incapacidad permanente.

Mientras que la mayor parte de los pensionistas varones reciben pensiones de jubilación (el 78,6 por 100) y solo un 3,8 por 100 pensión de viudedad, entre las mujeres el porcentaje de pensionistas de viudedad asciende al 46,8 por 100 y al 42,4 por 100 el correspondiente a jubilación. Se sigue apreciando, por tanto, una menor representación de las mujeres entre los perceptores de prestaciones sustitutivas de salarios

*Viudedad, principal
prestación de protección
social de las mujeres
mayores*

CUADRO III-32. PENSIONES EN VIGOR POR SEXO

	Hombres					Mujeres	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
Total pensiones	70 años	4.394.175	48,7	100,0	1.061,27	124,5	
Jubilación	74 años	3.452.852	63,8	78,6	1.137,88	116,8	
Incapacidad permanente	53 años	611.165	65,3	13,9	973,94	107,5	
Viudedad	73 años	165.615	7,1	3,8	468,44	76,0	
Orfandad	32 años	155.649	52,0	3,5	369,70	99,4	
Favor de familiares	58 años	8.894	23,6	0,2	459,15	92,1	
	Mujeres					Ambos sexos	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
Total pensiones	73 años	4.622.072	51,3	100,0	654,27	76,7	
Jubilación	76 años	1.959.984	36,2	42,4	686,13	70,4	
Incapacidad permanente	55 años	324.896	34,7	7,0	777,05	85,8	
Viudedad	76 años	2.165.121	92,9	46,8	627,44	101,8	
Orfandad	33 años	143.299	47,9	3,1	374,29	100,7	
Favor de familiares	69 años	28.772	76,4	0,6	510,65	102,4	
	Ambos sexos					Ambos sexos	
	Número de pensiones					Cuantía	
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	% sobre la cuantía total media	
Total pensiones	71 años	9.016.587	100,0	100,0	852,61	100,0	
Jubilación	75 años	5.412.950	100,0	60,0	974,30	100,0	
Incapacidad permanente	54 años	936.087	100,0	10,4	905,60	100,0	
Viudedad	76 años	2.330.799	100,0	25,9	616,14	100,0	
Orfandad	33 años	299.083	100,0	3,3	371,86	100,0	
Favor de familiares	66 años	37.668	100,0	0,4	498,48	100,0	

Datos a 1 de marzo de 2013.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

o de rentas, como son las pensiones de jubilación o de incapacidad, que en última instancia contribuye a explicar los diferenciales en las cuantías de las pensiones en función del sexo del beneficiario. Así, frente a una pensión media de los varones de 1.061,27 euros mensuales, la de las mujeres se sitúa en 654,27 euros, siendo únicamente superiores las cuantías percibidas por las mujeres en las pensiones de viudedad, orfandad y favor familiar, aunque en todos los casos con cuantías muy inferiores a la media del sistema.

En el caso de las pensiones de jubilación, la pensión media de las mujeres asciende a 686,13 euros, frente a los 1.137,88 de los varones, diferencia que, si bien se ha ido estrechando en los últimos años, sigue poniendo de manifiesto las peculiaridades de las trayectorias laborales de las mujeres, con una incorporación más tardía al mercado laboral, un mayor número de interrupciones (asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y el cuidado de los hijos) y menores salarios, en parte por su mayor concentración en determinados regímenes especiales de la Seguridad Social con cuantías medias de las pensiones más bajas que el Régimen General, como son el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el de Autónomos y el SOVI.

Pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen, tal y como se ha señalado, el grueso del sistema, con 5,3 millones, que representan el 59,8 por 100 de las pensiones totales, porcentaje que ha ido aumentando progresivamente en el último quinquenio (gráfico III-40). La mayor parte de las pensiones de jubilación proceden del Régimen General (el 64,9 por 100) y del régimen especial de Autónomos (22,4 por 100).

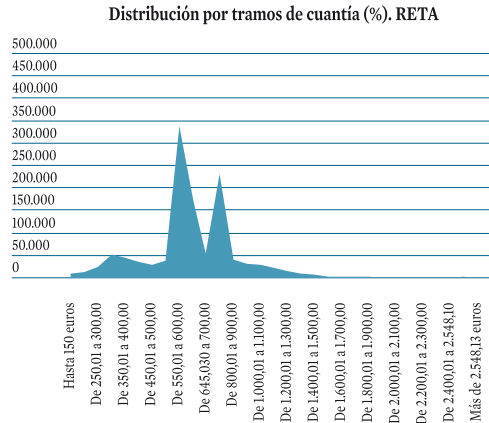
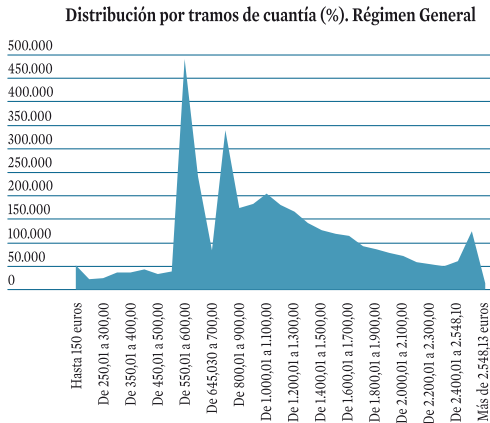
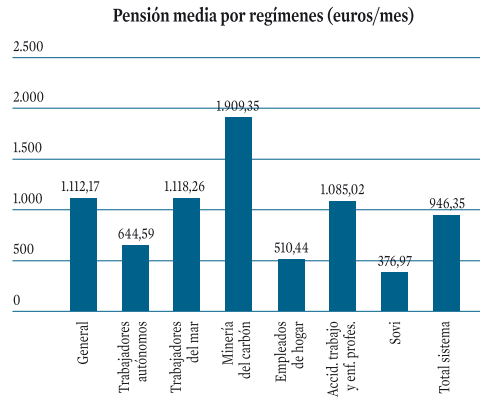
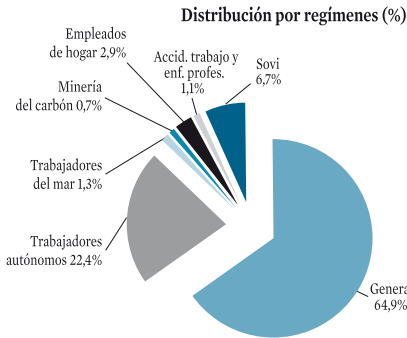
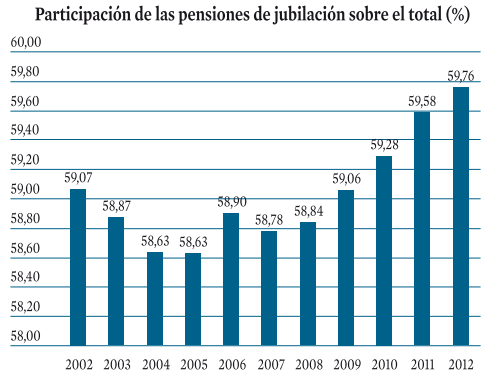
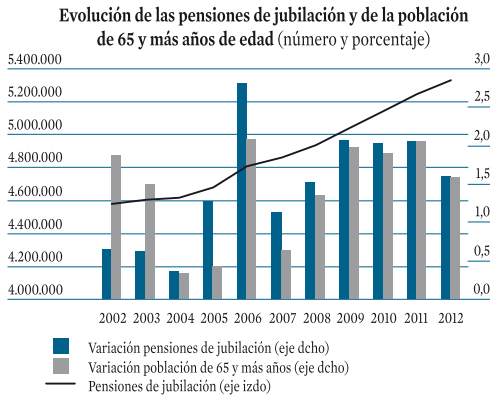
Su evolución reciente muestra un crecimiento constante aunque moderado, debido a que en los últimos años alcanzaron la edad de jubilación las cohortes poco numerosas nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra. Entre los años 2005 y 2006, sin embargo, se produce un avance significativo sobre la base del crecimiento de la población mayor de 65 años y a la aprobación en 2005 de la compatibilidad de la percepción de pensiones SOVI con otras pensiones del sistema²²⁴. Posteriormente, la tasa de variación se modera, aunque vuelve a acelerarse entre 2009 y 2011, en línea con la evolución demográfica, cerrando 2012 con un avance del 1,6 por 100.

La cuantía de la pensión de jubilación, que como ya se señaló anteriormente, ascendió en 2012 a 946,35 euros mensuales, muestra una elevada correlación con la edad, correspondiendo a las edades más jóvenes las pensiones más elevadas, en la medida en que la cuantía media de las nuevas pensiones tiende a ser superior a la de las existentes.

En el Régimen General, la pensión media asciende a 1.112,17 euros mensuales, y a 644,59 euros las del RETA, apreciándose una diferente distribución de ambos tipos de pensiones por tramos de cuantía. Así, mientras que el grueso de las pensiones del régimen de Autónomos (en torno al 70 por 100 del total) se corresponde con una pensión media de entre 550 y 900 euros al mes, en el Régimen General pertenecen a dicho tramo el 38 por 100 de las pensiones, situándose el 54 por 100 por encima de los 900 euros al mes. Además, en el Régimen General las pensiones inferiores a 550 euros

224. Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-40. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2012



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales* e INE.

suponen únicamente el 8 por 100 del total y un 19,5 por 100 las mayores de 1.700 euros, mientras que en el RETA dichos tramos representan el 20 por 100 y el 1 por 100, respectivamente.

La cuantía de las pensiones de jubilación representa un porcentaje de la base reguladora o cotización media, que varía en función de los años cotizados del trabajador, de manera que para la obtención de la pensión máxima, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, se requiere una vida laboral que hasta 2012 se situaba en 35 años, y que con la entrada en vigor de la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aumenta hasta los 37 años. En 2012, el 60,7 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanzaba la cuantía máxima, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que se incrementa hasta el 66,7 por 100 entre las altas de pensiones (cuadro III-33). Tanto en términos de *stock* como de altas, los porcentajes alcanzan niveles superiores al 90 por 100 en el R.E. del Carbón, y del 70 por 100 en el Régimen General, mientras que en el RETA, únicamente el 36,7 por 100 de las pensiones actuales, y el 50 por 100 de las altas, superan los 35 años y por tanto, tienen derecho al importe máximo. Además, este último concentra, tras el régimen de Hogar, el mayor porcentaje de pensiones procedentes de vidas laborales de 15 o menos años cotizados. En el caso del régimen de Hogar, solo un 6,4

CUADRO III-33. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS (Porcentaje)

Años cotizados	Regímenes						
	Total	General	Autónomos	Agrario*	Mar	Carbón	Hogar
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 (agosto 2012)							
<= 15	5,87	2,90	12,82	—	4,92	2,17	28,08
16-20	8,70	5,55	16,34	—	2,90	0,21	34,41
21-25	7,83	6,20	12,46	—	4,03	0,65	16,25
26-30	8,52	7,36	12,17	—	8,69	1,52	9,84 3
1-34	8,43	8,15	9,49	—	13,85	2,42	4,97
>= 35	60,66	69,84	36,71	—	65,62	93,03	6,45
Total	100,00	100,00	100,00	—	100,00	100,00	100,00

* Desde el 1 de enero de 2012 los trabajadores por cuenta ajena del R.E. Agrario se integran en el Régimen General (Ley 28/2011, de 22 de septiembre).

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero*, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

por 100 de las pensiones en vigor y un 14 por 100 de las altas tienen acceso a la cuantía máxima, concentrándose la gran mayoría (el 60 por 100 del total) en pensiones correspondientes a vidas laborales inferiores a los 20 años cotizados.

Hasta el año 2012, la edad ordinaria de entrada a la jubilación eran los 65 años, si bien, con la nueva normativa se incrementa hasta los 67 años, o los 65 cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, aumento que, no obstante, se realizará de forma progresiva y gradual hasta su completa implantación en el año 2027. En cualquier caso, aunque la edad media de las altas de jubilación no ha dejado de aumentar en los últimos años, todavía no alcanza los 65 años, situándose en 2012 en 63,9 años para el total del sistema y en 63,6 en el Régimen General.

El número de altas de jubilación que se producen con 65 o más años de edad se sitúa ligeramente por debajo del 60 por 100 del total, correspondiendo el resto a jubilaciones anticipadas, de las cuales en torno a dos tercios tienen coeficiente reductor y algo más de un 20 por 100 son jubilaciones parciales. Los años previos a la crisis, la evolución de las altas de jubilación con 65 o más años superaba ampliamente a la registrada por la jubilación anticipada, si bien, en los años más recientes el diferencial entre ambas tasas de variación se ha reducido considerablemente, en especial durante los años 2008 y 2009, sobre la base del notable aumento registrado por la jubilación anticipada con coeficiente reductor de 61 a 64 años. Por su parte, la jubilación a los 60 años con coeficiente reductor ha seguido reduciéndose, puesto que solo pueden acceder a esta modalidad quienes hubieran sido mutualistas antes de 1967. Sigue descendiendo también el acceso a la jubilación parcial, sobre la base de la aplicación de la Ley 40/2007, que modificó los requisitos de acceso a esta modalidad, así como a la jubilación especial a los 64 años, que desaparece con la entrada en vigor de la Ley 27/2011. Como ya se ha descrito en el apartado anterior, la regulación del acceso a estas modalidades de jubilación ha sufrido cambios, cuyos efectos se podrán empezar a apreciar en los datos de 2013.

La pensión media en la jubilación ordinaria de 65 o más años de edad se situó en 2012 (hasta el mes de agosto) en 1.185,46 euros mensuales, alcanzando en la jubilación anticipada los 1.372,76 euros, cuantía que se reduce hasta los 1.239,49 euros cuando se aplica el coeficiente reductor.

Finalmente, en lo que respecta a la jubilación demorada voluntaria²²⁵, entre los meses de enero y agosto de 2012 se produjeron 11.525 altas, de las cuales el 53,6 por 100 se había causado en regímenes especiales, lo que se explica por el hecho de que, al ser menores las cuantías de la mayor parte de dichos regímenes, los trabajadores tienden a alargar su vida laboral para poder tener derecho a una pensión más elevada.

225. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, reconoce a los trabajadores que, habiendo cotizado el período mínimo exigido, se jubilen después de los 65 años, un porcentaje adicional al importe de su pensión por cada año cotizado después de esa edad.

CUADRO III-34. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) Y PENSIÓN MEDIA, POR EDAD
(Número y porcentaje)

Clases	Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)											
	2008		2009		2010		2011		2012 (enero-agosto)		Var. (%)	Var. (%)
	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)		
Jubilación anticipada	106.439	42,3	112.427	41,4	109.644	40,1	111.648	40,5	82.960	41,3		
Con coeficiente reductor	59.524	23,7	65.569	24,1	70.532	25,8	73.160	26,6	54.901	27,4		
=<60	22.295	8,9	18.927	7,0	15.822	5,8	13.677	5,0	7.275	3,6		
61	10.147	4,0	13.853	5,1	16.206	5,9	18.130	6,6	15.943	8,0		
62	8.838	3,5	11.012	4,1	13.889	5,1	14.046	5,1	9.928	5,0		
63	9.395	3,7	11.116	4,1	12.717	4,7	15.288	5,6	11.278	5,6		
64	8.849	3,5	10.661	3,9	11.898	4,4	12.019	4,4	10.477	5,2		
Sin coeficiente reductor	5.145	2,1	5.816	2,1	6.390	2,3	6.676	2,4	4.640	2,3		
Especial a los 64 años	6.321	2,5	5.997	2,2	5.904	2,2	5.935	2,2	4.751	2,4		
Parcial	35.449	14,1	35.045	12,9	26.818	9,8	25.877	9,4	18.668	9,3		
Jubilación = > 65 años	145.003	57,7	159.234	58,6	163.904	59,9	163.797	59,5	117.698	58,7		
Total jubilaciones	251.442	100,0	271.661	100,0	273.548	100,0	275.445	100,0	200.658	100,0		
	Pensión media de altas de jubilación en el total del sistema (Excluido SOVI)											
Clases	2008		2009		2010		2011		2012 (enero-agosto)		Var. (%)	Var. (%)
	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)	Euros/mes	Var. (%)		
	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)		
Jubilación anticipada	1.232,29	4,7	1.275,43	3,5	1.326,37	4,0	1.344,42	1,4	1.372,76	2,7		
Con coeficiente reductor	1.042,73	3,8	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9	1.198,99	1,4	1.239,49	3,6		
=<60	838,30	-0,1	815,22	-2,8	845,66	3,7	852,77	0,8	858,54	0,0		
61	1.063,28	10,3	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1	1.223,60	2,4	1.241,19	1,8		
62	1.082,07	2,9	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3	1.207,56	1,0	1.239,00	2,5		
63	1.197,07	3,4	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9	1.298,42	-1,5	1.323,25	2,1		
64	1.331,07	3,6	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7	1.419,33	-2,2	1.411,70	-0,6		
Sin coeficiente reductor	1.607,30	1,2	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3	1.775,28	1,7	1.791,50	1,0		
Especial a los 64 años	1.476,49	5,0	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7	1.657,35	4,1	1.708,47	4,0		
Parcial	1.452,62	4,6	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4	1.572,68	1,7	1.575,20	0,6		
Jubilación = > 65 años	1.008,96	6,8	1.070,28	6,1	1.141,43	6,7	1.159,58	1,6	1.185,46	2,5		
Total jubilaciones	1.103,50	5,2	1.155,18	4,7	1.215,56	5,2	1.234,50	1,6	1.262,90	2,7		

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.

Cabe recordar que la Ley 27/2011 introduce nuevos incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, de modo que acceder a la jubilación a una edad superior a la que corresponda en cada caso, dará lugar a que por cada año adicional trabajado se apliquen sobre la base reguladora coeficientes de mejora que oscilan entre el 2 por 100 para carreras inferiores a 25 años y el 4 por 100 anual en el caso de haber completado la carrera laboral correspondiente.

Importe de las pensiones en vigor

El nivel de gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por su importe, el cual se obtiene de sumar los distintos conceptos que lo configuran, esto es, la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas, la revalorización de las pensiones en vigor en función de la evolución del IPC, y los complementos para la garantía de mínimos, cuando la pensión no alcance la cuantía mínima establecida legalmente.

El importe de las pensiones en vigor se situó en 2012 (acumulado hasta el mes de agosto) en 7.429,15 millones de euros, de los cuales, un 66,7 por 100 se correspondió con el importe de la pensión inicial, un 26,1 por 100 con las revalorizaciones y un 7,2 por 100 con los complementos a mínimos (cuadro III-35). Dicha cantidad supera en un 3,2 por 100 a la del año anterior, siendo la partida de complementos a mínimos la que más crece (el 5,3 por 100), seguida de la pensión inicial, con una tasa de variación del 4,1 por 100, que se sitúa por debajo del promedio de la última década. Por su parte, el importe correspondiente a las revalorizaciones aumenta solo un 0,4 por 100, debido a la suspensión de la revalorización general de las pensiones, como se verá más adelante.

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, que con 5.065,13 millones de euros, supone el 68,2 por 100 del importe total. Le sigue el de las pensiones de viudedad (el 18,8 por 100) y el de las de incapacidad permanente (11,3 por 100), mientras que el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar representa el 1,7 por 100 del total.

Salvo en las pensiones de favor familiar, el importe más elevado corresponde al concepto de pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 81,1 por 100) y en las de jubilación (el 70,7 por 100). En las pensiones de viudedad el importe de la pensión inicial tiene prácticamente el mismo peso que el de las revalorizaciones (el 45,2 y el 40,9 por 100, respectivamente). De hecho, en las pensiones de menor cuantía, como son las de viudedad y las de favor familiar y orfandad, el importe correspondiente a las revalorizaciones y a los complementos a mínimos tiene una significación mayor que en el resto de prestaciones.

La evolución anual del gasto relativo al importe de la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución

La pensión inicial

derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, que se produce como consecuencia de que las altas sean de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas.

CUADRO III-35. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS

(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2011			2012 (agosto)		
	Mill. euros	Estructura %	Var. 11/10%	Mill. euros	Estructura %	Var. 12/11%
Total						
Pensión inicial	4.758,26	66,1	6,9	4.954,40	66,7	4,1
Revalorizaciones	1.933,43	26,9	-0,2	1.941,17	26,1	0,4
Compl. mínimos	506,73	7,0	2,9	533,58	7,2	5,3
Total	7.198,42	100,0	4,6	7.429,15	100,0	3,2
Jubilación						
Pensión inicial	3.426,91	70,0	7,7	3.581,92	70,7	4,5
Revalorizaciones	1.178,99	24,1	-0,7	1.180,95	23,3	0,2
Compl. mínimos	286,99	5,9	2,8	302,26	6,0	5,3
Total	4.892,89	100,0	5,3	5.065,13	100,0	3,5
Viudedad						
Pensión inicial	611,46	44,8	5,6	632,29	45,2	3,4
Revalorizaciones	567,12	41,5	1,3	571,94	40,9	0,8
Compl. mínimos	187,45	13,7	2,4	195,68	14,0	4,4
Total	1.366,03	100,0	3,3	1.399,91	100,0	2,5
Incapacidad permanente						
Pensión inicial	665,09	80,9	4,2	681,46	81,1	2,5
Revalorizaciones	142,81	17,4	-3,3	142,22	16,9	-0,4
Compl. mínimos	14,28	1,7	10,8	16,09	1,9	12,7
Total	822,18	100,0	2,9	839,77	100,0	2,1
Orfandad						
Pensión inicial	48,96	49,3	5,5	52,66	49,8	7,6
Revalorizaciones	34,40	34,7	2,6	35,70	33,8	3,8
Compl. mínimos	15,91	16,0	5,3	17,30	16,4	8,7
Total	99,27	100,0	4,4	105,66	100,0	6,4
Favor familiar						
Pensión inicial	5,85	32,3	5,2	6,07	32,5	3,8
Revalorizaciones	10,12	55,9	3,2	10,36	55,4	2,4
Compl. mínimos	2,12	11,7	3,9	2,26	12,1	6,6
Total	18,09	100,0	3,9	18,69	100,0	3,3

Nómina de diciembre.

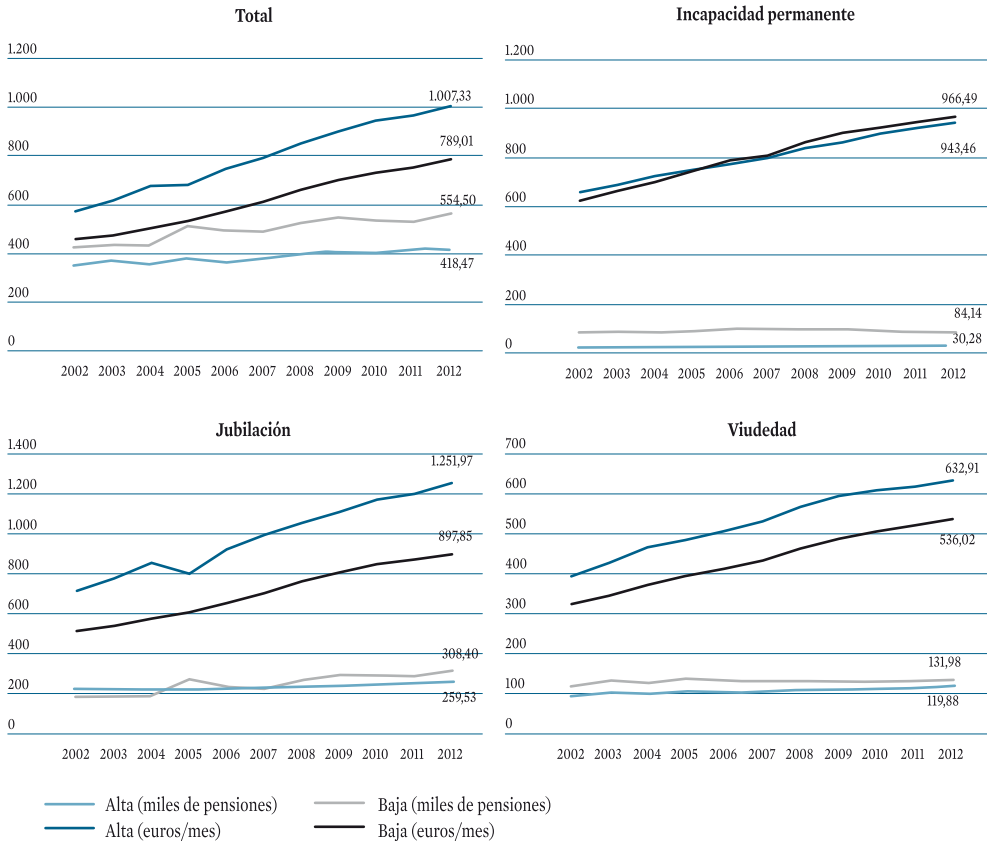
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social*, 2013.

En 2012, el número total de altas del sistema se situó en 554.500, de las cuales el 55,6 por 100 eran de jubilación, el 23,8 por 100 de viudedad y el 15,2 por 100 de incapacidad permanente, mientras que entre las bajas totales (418.470), las correspondientes a jubilación representaban el 62 por 100, las de viudedad el 28,6 por 100 y las de incapacidad el 7,2 por 100.

El diferencial entre el número de altas y bajas de pensiones se ha ido ampliando paulatinamente a lo largo de los años, pasando de una divergencia de 72.120 pensiones en el año 2002, a 136.030 en 2012 (gráfico III-41).

GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2002-2012

(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Este incremento se explica en su totalidad por la evolución de las pensiones de jubilación, sobre la base del continuo aumento de la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones, de forma que mientras que en el año 2002 las bajas de jubilación superaban en cerca de 24.140 pensiones a las altas, una década después el diferencial a favor de las altas se situó en 48.870 pensiones. Por su parte, el diferencial en las pensiones de viudedad muestra una tendencia descendente a lo largo de los años, hasta el punto de reducirse prácticamente hasta la mitad en 2012, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente se mantiene más o menos constante a lo largo de la última década.

En 2012, la pensión media de las altas del total del sistema era de 1.007,33 euros mensuales, frente a 789,01 euros las bajas, lo que supone una diferencia de 218,32 euros, muy superior a la registrada en 2002 (116,40 euros). Ello responde a los cambios

producidos en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el empleo (al menos hasta el inicio de la actual crisis económica), que han propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectan a las bajas. Por clases de pensiones, el mayor diferencial se produce en la cuantía de las pensiones de jubilación, seguido de las pensiones de viudedad, mientras que en la incapacidad permanente el diferencial se mantiene en negativo desde 2006.

El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática en función de la inflación, en cumplimiento de la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, constituye el factor que condiciona en mayor medida el crecimiento anual del gasto total del sistema de la Seguridad Social. Ello explica las diversas modificaciones realizadas en este ámbito en los últimos años de crisis económica, al objeto de reducir el gasto, como la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones en 2011 (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas), y la no actualización de las mismas en función de la desviación producida entre el IPC previsto y el real, en 2012 y 2013²²⁶.

La revalorización de las pensiones, principal condicionante del aumento del gasto

El importe del gasto en revalorizaciones se situó en 2012 en 1.941,17 millones de euros, tras incrementarse el 0,4 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia del incremento inicial del 1 por 100, y de la actualización por la desviación del IPC del año anterior de las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no recurrente, tras producirse una variación del IPC entre los meses de noviembre de 2010 y 2011 del 2,9 por 100, que derivó en un pago compensatorio a favor de los beneficiarios de dichas prestaciones por valor de 399,91 millones de euros.

Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, y en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de una determinada cuantía, que la LPGE fija en 2013 en 7.063,07 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo. Además, la Ley 27/2011 establece para el caso de las pensiones causadas a partir del 1 de

Los complementos a mínimos de pensión

226. Las dos últimas medidas vienen recogidas en el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

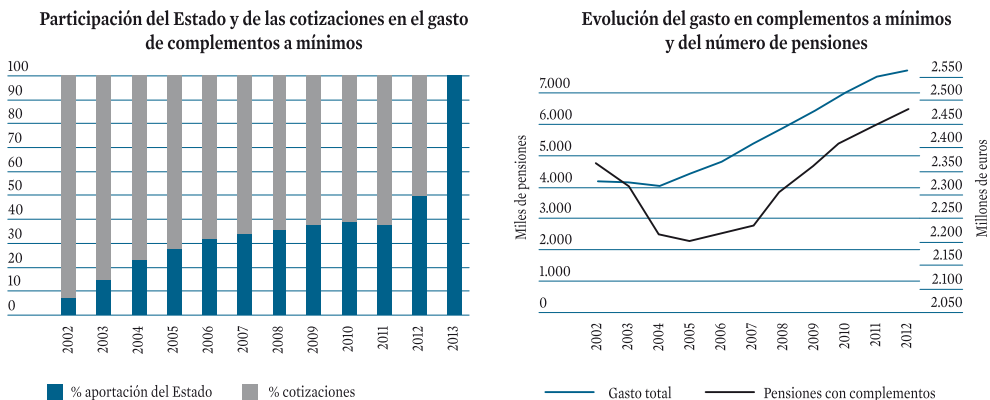
enero de 2013 que la cuantía de los complementos no podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementado anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requieren complemento a mínimo respecto del total (gráfico III-42). En 2012, 2.479.307 pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,8 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 618,90 euros mensuales, para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo. En este contexto, el gasto en complementos a mínimos se situó en 7.677,89 millones de euros, tras aumentar un 2,4 por 100 respecto al año anterior.

El Pacto de Toledo viene incidiendo desde 1995, a través de su primera recomendación, en la necesidad de culminar la separación de fuentes de financiación, de manera que las cotizaciones sociales financien exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas y que el Estado asuma completamente la financiación de los complementos a mínimo. Con base en ello, la disposición adicional decimo-cuarta de la Ley general de la Seguridad Social establece la finalización de la separación de fuentes de financiación en un plazo máximo de doce años, contados a partir del 1 de enero de 2002, es decir, en 2014, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. Desde la aprobación de esta disposición, la aportación del Estado se ha ido incrementado anualmente en 300 millones de euros, excepto en el año 2011 que lo

GRÁFICO III-42. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS

(En porcentaje, miles de pensiones y millones de euros)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social*, 2013.

hizo únicamente en 100 millones. En 2012, sin embargo, la aportación del Estado se incrementó hasta 1.000 millones de euros (el 49,6 por 100 del total), previendo los presupuestos de la Seguridad Social para 2013 una aportación de 7.895,33 millones de euros, que implica la asunción plena por parte del Estado de los complementos a mínimos.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Junto a las pensiones contributivas, que como ya se ha señalado, constituyen el grueso del sistema, la Seguridad Social incluye otras prestaciones de carácter económico, entre las que cabe destacar, por su nivel de gasto, la incapacidad temporal, las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores y, dentro del ámbito no contributivo, las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación y de invalidez.

El gasto en incapacidad temporal ha venido mostrando una tendencia descendente desde el año 2009, que responde tanto a la caída del empleo, con la consiguiente reducción del número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias, como a la aprobación de diversas normas dirigidas a mejorar la gestión de esta prestación y aumentar el control de los procesos. En 2012, el gasto en incapacidad temporal se situó en 5.799,2 millones de euros, tras reducirse un 7,1 por 100 respecto al año anterior (cuadro III-36), del cual, el 87,5 por 100 corresponde a contingencias comunes y el 12,5 por 100 restante a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Incapacidad temporal

En el caso de la incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, la mayor parte de los trabajadores (el 94,3 por 100) tiene cobertura a través de una mutua, mientras que en contingencias comunes, las mutuas cubren al 68,2 por 100, y las entidades gestoras del sistema al resto. En 2012, el número de trabajadores cubiertos por contingencias comunes aumentó un 0,4 por 100, hasta los 14,7 millones, si bien se redujeron tanto el número de procesos iniciados como el de procesos en vigor al final del ejercicio, en ambos casos en el entorno del 20 por 100. Por su parte, el número de trabajadores protegidos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales cayó un 0,5 por 100 hasta situarse en 13.880.407, con descensos también en el número de procesos iniciados (-19 por 100) y en vigor (-18 por 100).

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

Las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia incluyen las de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Tanto las prestaciones de maternidad como las de paternidad registran un nuevo descenso en 2012 que está estrechamente relacionado con la evolución del empleo.

CUADRO III-36. GASTO EN INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENTIDADES Y CONTINGENCIAS, 2004-2012
(Millones de euros y tasa de variación en porcentaje)

Años	Gasto total				Distribución del gasto total por entidades		
	Total		Conting. com.	AT y EP	Mutuas	INSS	ISM
	Mill. euros	Var. (%)	Mill. euros	Mill. euros	%	%	%
2002	4.754,5	11,1	3.970,8	783,7	49,8	49,4	0,8
2003	5.154,2	8,4	4.338,2	816,0	48,1	51,3	0,7
2004	5.830,2	13,1	4.971,7	858,5	47,4	51,9	0,7
2005	6.406,7	9,9	5.490,2	916,5	47,9	51,4	0,7
2006	6.850,5	6,9	5.870,4	980,1	49,2	50,1	0,7
2007	7.253,6	5,9	6.187,9	1.065,7	52,4	47,0	0,6
2008	7.533,9	3,9	6.467,5	1.066,4	56,4	43,0	0,6
2009	7.176,0	-4,7	6.257,6	918,5	59,2	40,2	0,6
2010	6.733,0	-6,2	5.878,5	854,5	61,1	38,3	0,6
2011	6.241,1	-7,3	5.456,3	784,8	63,0	36,4	0,6
2012*	5.799,2	-7,1	5.076,2	723,1	65,2	34,3	0,6

* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico-financiero, Presupuesto de la Seguridad Social, 2013.*

Así, el número de procesos de maternidad cayó un 7,9 por 100 (-7,8 por 100 los percibidos por la madre y -13,3 por 100 los percibidos por el padre), reduciéndose el gasto asociado en un 4,8 por 100, hasta los 1.741,73 millones de euros (cuadro III-37). En el caso de las prestaciones por paternidad, el descenso en el número de procesos fue superior, del 8,8 por 100, así como el del gasto asociado (-7,3 por 100), que en 2012 se sitúa en 208,73 millones de euros.

El número medio de procesos cubiertos por la prestación de riesgo durante el embarazo volvió a aumentar en 2012, si bien su duración media se redujo ligeramente, produciéndose un incremento del gasto asociado a esta prestación del 2,3 por 100.

Por su parte, los procesos en riesgo durante la lactancia iniciados en 2012 se redujeron un 19 por 100 entre las empleadas por cuenta ajena, mientras que aumentaron un 7,4 por 100 entre las trabajadoras por cuenta propia. En ambos casos se incrementó la duración media de los procesos con alta, mientras que el gasto se redujo un 9,6 por 100.

Finalmente, en lo que respecta a la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, el número de procesos iniciados se situó en 1.114, mayoritariamente de trabajadores procedentes del Régimen General, con una duración media de los finalizados de 177 días, y un coste medio de 7.539,7 euros.

El grueso del gasto en prestaciones no contributivas de la Seguridad Social lo constituyen las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones familiares, representando un nivel residual los subsidios de integración social de minusválidos (LISMI) y las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (FAS).

Prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social

CUADRO III-37. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA

Prestación de maternidad (INSS)	2011	2012	Var. 12/11 (%)	
Número de procesos	324.405	298.732	-7,9	
Procesos percibidos por la madre	318.607	293.704	-7,8	
Procesos percibidos por el padre	5.798	5.028	-13,3	
Gasto (mill. euros)	1.829,33	1.741,73	-4,8	
Prestación de paternidad (INSS)				
	2011	2012	Var. 12/11 (%)	
Número de procesos	269.715	245.867	-8,8	
Gasto (millones de euros)	225,23	208,73	-7,3	
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)				
	2011		2012	
	Cuenta ajena	Cuenta propia	Cuenta ajena	Cuenta propia
Núm. medio mensual de procesos iniciados	4.607,3	245,3	4.872,8	276,2
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	16.458,0	728,0	16.430,0	780,0
Duración media de los procesos con alta	106,2	83,5	101,1	79,6
Gasto (mill. euros)	283,2		289,8	
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)				
	2011		2012	
	Cuenta ajena	Cuenta propia	Cuenta ajena	Cuenta propia
Núm. medio mensual de procesos iniciados	87,3	4,6	70,8	4,9
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	470,0	25,0	405,0	22,0
Duración media de los procesos con alta	118,4	99,7	121,4	111,4
Gasto (millones de euros)	8,8		8,0	
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (mutuas)				
				2012
Número de procesos iniciados en el periodo				1.114,0
Número de procesos en vigor al final del periodo				1.138,0
Duración media de procesos finalizados en el periodo				176,9
Coste medio de cada proceso finalizado en el periodo				7.539,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En lo que respecta a las pensiones de invalidez y jubilación, en consonancia con el carácter a extinguir de esta prestación, el número de perceptores no ha dejado de disminuir a lo largo de prácticamente toda la última década, situándose en 2012 en 446.425, un 0,6 por 100 por debajo del año anterior, de los cuales un 56,3 por 100 corresponden a jubilación y el 43,7 por 100 restante a invalidez (cuadro III-38). Lo mismo ocurre con los beneficiarios de pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, que registran un descenso interanual del 24,6 por 100, hasta las 10.389 personas, mientras que los perceptores de prestaciones de la LISMI se sitúan en 27.262, tras registrar una caída del 11,1 por 100.

CUADRO III-38. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS EN 2012
(Número y porcentaje)

		Número	Var. 12/11 (%)
Pensiones no contributivas	Total	446.425	-0,6
	Invalidez	194.876	0,1
	Jubilación	251.549	-1,1
Pensiones asistenciales	Total	10.389	-24,6
	Enfermedad	8.712	-25,6
	Vejez	1.677	-19,2
Prestaciones de la LISMI	Total	27.262	-11,1
	Subsidio garantía ingresos mínimos	15.603	-14,6
	Subsidio ayuda de tercera persona	1.657	-17,0
	Subsidio movilidad comp. por gastos transporte	1.667	-11,7
	Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica	10.874	-5,9

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*.

Las prestaciones familiares incluyen las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo; las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas, y las prestaciones por parto o adopción múltiple. El presupuesto de estas prestaciones ascendió a 989,64 millones de euros en 2012, representando el gasto en prestaciones por pago periódico por hijo o menor acogido a cargo el 95,4 por 100 del total, con un número de perceptores que en julio de ese mismo año se situaba en 1.274.543.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La Unión Europea, en el marco del Método Abierto de Coordinación en el ámbito social (MAC social), ha venido habitualmente insistiendo en la necesidad de profundizar en el análisis de los sistemas públicos de Seguridad Social ante la evolución demográfica de la sociedad europea (sostenibilidad), así como en el papel que pueden desempeñar los sistemas de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social²²⁷. También el Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” de 2012, al que se ha hecho referencia en el apartado 5.1, proponía diversas medidas para potenciar y fomentar los sistemas de previsión social complementaria (PSC)²²⁸. Más adelante, el también mencionado Informe sobre la Adecuación de las Pensiones

227. En este sentido, cabe señalar que la Comisión Europea estima necesario o cree conveniente que exista una mayor interacción entre el sector público y el privado en el ámbito de la protección social, o dicho de otro modo, que el sector privado tenga un mayor protagonismo en dicho terreno. Véase *Hacia una inversión social para el crecimiento y la cohesión*, COM (2013) 83 final.

228. Véase, Memoria CES 2011, capítulo III.5.5, *La previsión social complementaria*.

en la Unión Europea 2010-2050 pretendía profundizar en los aspectos relativos a la adecuación de las pensiones recogidos en el citado Libro Blanco²²⁹, señalando que el desarrollo y el refuerzo de los planes privados de jubilación complementarios era un factor de gran relevancia para garantizar con éxito la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones presentes y futuras. Así, partiendo de la base de que en los últimos años varios Estados miembros de la Unión Europea (Países Bajos, Dinamarca, Reino Unido, Suecia e Irlanda, entre otros) habían otorgado un papel más importante a los planes privados complementarios, el Informe señalaba que aún era necesario continuar avanzando en el desarrollo y la mejora de estos, subrayando la existencia de diferencias de consideración entre los distintos Estados miembros en cuanto a cobertura, rentabilidad y seguridad de los planes de pensiones.

En el mes de mayo de 2012 también se publicó el Informe de la Comisión sobre Demografía, Envejecimiento Activo y Pensiones que, en relación con los sistemas de previsión social complementaria, señalaba que constituían un factor muy importante para garantizar la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. No obstante, ponía de relieve la vulnerabilidad de dichos sistemas desde el punto de vista de su rentabilidad, como consecuencia de que la actual crisis estaba provocando una alta volatilidad en los mercados financieros. Entre los aspectos que debían ser objeto de mejora en los planes privados de jubilación complementarios, el informe señalaba la protección y la información de los consumidores, la portabilidad y la igualdad entre hombres y mujeres (en el acceso a estos productos).

Durante 2012, la evolución de los diferentes instrumentos de previsión social complementaria ha vuelto a estar, por lo general, condicionada o marcada por la crisis y la incertidumbre en torno a la conducta de los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales, a pesar de que estos experimentaron, en los últimos meses del año, un cierto mejor comportamiento (relajación de las tensiones financieras). En esta línea, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2012 sufrió un ligero aumento respecto del ejercicio anterior (un 3,6 por 100)²³⁰. Así, teniendo en cuenta que del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 61 por 100 corresponde a los planes

A pesar del mejor comportamiento de los mercados financieros, la PSC en España continúa estancada

229. Este informe fue elaborado conjuntamente por la Dirección General de Empleo Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y por el Comité de Protección Social.

230. La divulgación de los datos sobre PSC relativos a 2012 en el ámbito español ha cambiado con respecto a ejercicios precedentes, así en esta ocasión estos vienen dados por el Informe 2012 del sector de los seguros y fondos de pensiones y no por el avance del Informe Estadístico 2012, sobre planes y fondos de pensiones (cuya versión definitiva o final verá la luz previsiblemente a lo largo del mes de noviembre de 2013). En cualquier caso, los datos que se consideran en este punto son los resultantes de la documentación estadístico contable (DEC) del cuarto trimestre del año en cuestión (en este caso 2012) como viene siendo habitual en la elaboración de este apartado de las anteriores ediciones de

individuales, el 38 por 100 a los planes de empleo y el 1 por 100 restante a los planes asociados; destaca el incremento, por un lado, del 3,64 por 100 en los planes individuales y, por otro, del 3,76 por 100 en los planes de pensiones de empleo, como consecuencia de la anteriormente mencionada cierta mejoría en el comportamiento de los mercados financieros. Por su parte, la cuenta de posición de los planes de pensiones asociados disminuyó en un 4 por 100 con relación al ejercicio 2011.

Sin embargo, por lo que respecta a las aportaciones a planes de pensiones en 2012, en el sistema de empleo se produjo una notable reducción en el volumen de aportaciones del 20,3 por 100, debido a la crisis económica y a la suspensión temporal de las aportaciones del promotor en algunas empresas, acordada con los representantes de los trabajadores, así como a la suspensión de las aportaciones a los planes de pensiones de las Administraciones públicas. De las aportaciones realizadas en el año 2012 a los planes de empleo, el 84 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del promotor. Con respecto a los planes de pensiones individuales, la disminución del volumen de aportaciones del 13,4 por 100 ha venido motivada, un año más, por la disminución de renta disponible por la crisis y por la preferencia de los ciudadanos por instrumentos financieros más líquidos o, dentro del sector de la previsión social, por aquellos que ofrecen una garantía de conservación del capital como son los planes de previsión asegurados.

En 2012, el número de planes de pensiones registrados disminuyó un 0,6 por 100 respecto al ejercicio precedente. La modalidad de planes del sistema individual experimentó un crecimiento en el año 2012 del 3,3 por 100, concentrándose la inscripción de estos nuevos planes fundamentalmente en los dos últimos meses del año como consecuencia del lanzamiento de las campañas comerciales de planes de pensiones antes del 31 de diciembre. Sin embargo, se redujo en un 3,5 por 100 el número de planes de pensiones de empleo como consecuencia principalmente de la crisis y de los procesos de fusión de empresas. Del total de planes de pensiones registrados durante 2012, un 47 por 100 pertenecen al sistema individual, un 46,3 por 100 pertenecen al sistema de empleo y un 6,7 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el año 2012 los planes de pensiones agruparon 10.430.688²³¹ cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por segundo año consecutivo, un descenso del 2,45 por 100 del número de partícipes, motivado principalmente por las movilizaciones hacia planes de previsión asegurados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se

esta Memoria. Asimismo, cabe hacer hincapié en que, a pesar del citado cambio en la divulgación de los datos, la fuente de estos es la misma que se ha venido utilizando, para este ámbito, en la elaboración de las precedentes ediciones de esta Memoria, a saber, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

231. Esta cifra alude al número de cuentas de partícipes registradas, no de partícipes, porque una misma persona puede ser partícipe de varios planes.

CUADRO III-39. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2006-2012

(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012**
Planes de empleo							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.913	1.559	1.553	1.550	1.547	1.506	1.454
Partícipes ⁽²⁾	1.677.024	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.163.014
Planes asociados							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	234	234	240	241	233	223	210
Partícipes ⁽²⁾	94.480	89.450	90.831	84.174	89.829	75.460	70.462
Planes individuales							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.142	1.176	1.226	1.280	1.365	1.429	1.476
Partícipes ⁽²⁾	8.022.589	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.197.212
Total							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	3.289	2.969	3.019	3.071	3.145	3.158	3.140
Partícipes ⁽²⁾	9.794.093	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.430.688
Cuenta de posición ^{(3)*}	81.736	87.047	79.058	85.511	85.224	83.729	86.753

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2011 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(2) Los datos de partícipes de planes de pensiones relativos al año 2011 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(3) El dato (total) de cuenta de posición de planes de pensiones relativo al año 2011 ha sido actualizado tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

** Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2012.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe 2012 del sector de los seguros y fondos de pensiones*.

ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 89 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 76 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 3,80 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales²³², lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. Es evidente que la crisis aumenta las dificultades que ya tenía una gran parte de la población para la realización de aportaciones suficientes. A

Descienden por segundo año consecutivo las cuentas de partícipes y continúa su escasa aportación

232. A este respecto, cabe señalar que en 2011 el dato fue del 3,50 por 100, lo que supone que en 2012 este experimentó una ligera subida.

largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes, lo que contrasta mucho con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias²³³.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2012, cabe señalar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2012 un 57,9 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 58,2 por 100 en 2011), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 46 y 50 años (8,7 por 100). Por su parte el 42,1 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 41,8 por 100 en 2011), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 15,7 por 100 y un 15,1 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2012 se cifró en 4.066 millones de euros, un 5,72 por 100 más que en el ejercicio anterior. El 38,2 por 100 de los beneficiarios del año 2012 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 56,3 por 100 del total de prestaciones; el 39,5 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 27,9 por 100 del total, mientras que un 18,2 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 15,2 por 100 del importe total. El 4,1 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,6 por 100 del importe total.

De estas prestaciones, el 77,7 por 100 lo fueron por la contingencia de jubilación, el 9,2 por 100 por incapacidad, y el resto por otras contingencias de fallecimiento (viudedad, orfandad y otros herederos).

Para el ejercicio 2012, la liquidez (importe) de derechos consolidados por enfermedad grave y por desempleo de larga duración alcanzó un total de 453 millones de euros, con un desglose de 39 y 414 millones de euros respectivamente. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez descendieron de 5.768 en 2011 por enfermedad grave a 5.654 y aumentaron de 76.794 en 2011 a 97.136 en 2012 por desempleo de larga duración, como más adelante se expondrá.

En 2012, el número de planes de previsión asegurados que se declararon en la DEC ascendió a 182. A diferencia de los planes de pensiones individuales, el número de asegurados de este tipo de planes siguió creciendo de forma importante en 2012, un 39 por 100 (pasando de 823.834 —en 2011— a 1.144.793), mientras que las primas de estos descendieron un 4,7 por 100 (pasaron de 3.563 millones de euros en 2011 a 3.395

233. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.

millones de euros en 2012), como consecuencia de la crisis económica y la menor disponibilidad de recursos en las familias.

Como datos significativos de la evolución en 2012 de los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, cabe destacar un descenso de todas las magnitudes, a excepción del número de primas y el número de asegurados. Señalar el descenso, respecto a 2011, de un 9,87 por 100 en el número de tomadores (han pasado de 301.813 a 272.017) y de un 4,3 por 100 en la provisión del seguro de vida (28.425.701.079 euros en 2011 frente a 27.183.987.940 euros en 2012). Por el contrario, es significativo el aumento en el volumen de primas, con un crecimiento de un 13 por 100 (pasando así de 2.027.374.388 euros en 2011 a 2.292.055.698 euros en 2012).

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social²³⁴, cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2012 por estas alcanzó la cifra de 959 millones de euros, lo que supone un ligero descenso respecto al dato relativo al ejercicio anterior (975 millones de euros), concretamente de un 1,6 por 100²³⁵. Con esta disminución se rompe la tendencia de crecimiento que dicha cifra venía experimentando desde el año 2008. Además, en este ámbito es necesario señalar que las cuotas del ramo de vida crecieron en 2012 un 3,51 por 100 con relación a 2011, alcanzando así la cifra de 737 millones de euros, mientras las del ramo de no vida retrocedieron un 15,97 por 100 respecto del ejercicio anterior, situándose en los 221 millones de euros.

En España, desde 2008 (año en el que dio comienzo la crisis) se viene observando un importante incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la tasa de desempleo. Cabe recordar que en dicho aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones influyó, en gran medida, la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que procedía a eliminar el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración. El incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas (cuadro III-40).

Aumentan los rescates anticipados, en personas y en cuantía de las aportaciones

234. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS).

235. Los datos correspondientes al año 2012 son provisionales.

CUADRO III-40. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008		Importe 2009		Importe 2010		Importe 2011		Importe 2012		% var. 2012-2011	Núm. beneficiarios 2008	Núm. beneficiarios 2009	Núm. beneficiarios 2010	Núm. beneficiarios 2011	Núm. beneficiarios 2012*	% var. 2012-2011
	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)*	(mill. euros)									
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	219,8	326,5	334,1	414	23,9	9.589	43.428	71.176	76.794	97.136	26,5				

* Los datos correspondientes al año 2012 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2013.

En el ejercicio 2012, con datos aún provisionales, las variaciones respecto a 2011 de ambas variables habrían continuado al alza, con un incremento del 23,9 por 100 en el importe y el 26,5 por 100 en el número de beneficiarios, que se acercaban a las cien mil personas.

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2012, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión²³⁶, que, en su artículo 6, operó una modificación del Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones (en concreto, de su artículo 24 en donde se añadió un nuevo apartado sexto) con la finalidad de establecer que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones debería comunicar en adelante a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación una serie de aspectos relacionados con la actividad y supervisión de los fondos de pensiones de empleo. Dichos extremos se referían a: la eventual actividad transfronteriza de estos, las decisiones de prohibir las actividades de los mismos, la revocación de la autorización administrativa de este tipo de fondos de pensiones, los requerimientos de cese de actividad de esta clase de fondos que no estuvieran autorizados, las medidas administrativas de control especial consistentes en la prohibición de admitir nuevos planes en dichos fondos o nuevos partícipes o aportaciones, y la prohibición de la actividad transfronteriza de estos.

Novedades normativas

Por su parte, la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en su disposición final novena, llevó a cabo una nueva modificación del citado Real Decreto legislativo 1/2002 (de su artículo 8 apartado sexto) con dos objetivos:

- Mantener la edad de 65 años para la determinación de la contingencia de jubilación puesto que en el Régimen General de la Seguridad Social, al que se remitía la anterior redacción, la edad ordinaria de jubilación ha pasado a ser de 67 años (en virtud de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social).
- Ampliar los supuestos de situación de desempleo en los que, cuando así lo prevea el plan de pensiones, el partícipe tiene derecho a la prestación correspondiente por

236. El objetivo de dicho Real Decreto-ley era incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de la Directiva 2010/78/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

jubilación con independencia de su edad. Junto al supuesto de expediente de regulación de empleo (despido colectivo) ya contemplado, se añaden, mediante dicha modificación, los de jubilación, incapacidad o muerte del empresario o extinción de la personalidad jurídica del contratante; extinción del contrato por causas objetivas; y concurso del empresario.

Asimismo, la Ley 17/2012 incluyó, en el apartado tercero de su artículo 22, una previsión con una alta incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria al establecer que durante el ejercicio 2013, el sector público (compuesto por las Administraciones, entidades y sociedades enumeradas en el apartado primero de dicho artículo 22) no podría realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación²³⁷. A este respecto, cabe recordar que la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos estuvo también vigente durante 2012 en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Ya en 2013, cabe señalar que el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, operó, en su artículo 18, una serie de modificaciones en el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (concretamente, añadió un nuevo apartado d) a su artículo 70.9 y modificó la redacción de la letra b) de su artículo 72), para así recoger la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir en valores admitidos a negociación en el Mercado Alternativo Bursátil, así como en entidades de capital riesgo, estableciendo un límite máximo específico del 3 por 100 del activo del fondo para la inversión en cada entidad. Ello, con el objetivo de fomentar la financiación empresarial en tiempos de crisis como el actual²³⁸.

También en 2013, hay que apuntar que el reciente Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores

237. En el ámbito de la previsión social complementaria en el sector público, cabe también apuntar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su artículo 2, suprimió para el personal del sector público tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012 y al mismo tiempo previó que las cantidades derivadas de dicha supresión se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad presupuestaria y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

238. Con la misma finalidad, dicho Real Decreto-ley 4/2013, en su artículo 17, llevó a cabo varias modificaciones en Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados.

de mayor edad y promover el envejecimiento activo, contempló, en su disposición adicional quinta, que el Gobierno, en el marco del informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España, previsto en la disposición adicional decimonovena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, realizará las propuestas oportunas para proceder a regular la posibilidad del rescate de las aportaciones realizadas a planes y fondos de pensiones, regulados en el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, una vez se alcance la edad legal de jubilación del partícipe, aun cuando se compatibilice el disfrute de la pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social con la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (en los términos previstos en el capítulo primero del mismo).

Por último, en este orden de cosas, hay que apuntar que continúa la tramitación del Proyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados²³⁹, que contenía algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria²⁴⁰.

5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Formando parte esencial de las estructuras que componen el Estado del Bienestar, el Sistema Nacional de Salud ha sido y sigue siendo muy bien valorado por los ciudadanos por su capacidad para responder a las expectativas de la gran mayoría, con una cobertura prácticamente universal, un amplio catálogo de prestaciones y una buena calidad de los servicios prestados. Pero en la actualidad la sanidad pública española atraviesa uno de sus momentos más difíciles, con una palpable disminución de recursos, que responde a las exigencias de ajuste presupuestario en el marco de la política de consolidación fiscal. Aunque mantienen una buena valoración del sistema en su conjunto (*Barómetro sanitario*, CIS 2011), los ciudadanos empiezan a acusar los problemas a los que se enfrenta el sistema de atención sanitaria. No en vano, “la sanidad” se ha convertido en uno de los “principales problemas de España”, de acuerdo con los datos del último barómetro del CIS²⁴¹ después del “paro”, la “economía” y la “corrupción”, lo que supone una novedad en esta serie (en anteriores ediciones se situaba entre las últimas posiciones), invitando a una reflexión en profundidad sobre el futuro del sistema.

239. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 22 de julio de 2011. El Anteproyecto de Ley de esta norma fue objeto de dictamen por parte del CES. Véase, Dictamen CES 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados.

240. Véase Memoria CES 2011.

241. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro enero de 2013*.

No debe olvidarse que el sistema sanitario posee, junto con el educativo, el mayor potencial redistributivo en el conjunto de la acción pública en España, si se toma en cuenta el valor de estos servicios, se calcula una reducción en torno al 20 por 100 en la desigualdad en la distribución de la renta.

La reforma acometida a través del Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha entrañado cambios de gran trascendencia para el sistema, con la modificación de las condiciones para acceder a los servicios, que a partir de ahora pasarán por la disposición de la condición de asegurado, con la reducción de las prestaciones y el cambio de las condiciones de participación de los usuarios en la financiación de algunas de ellas. A ello se añaden los cambios emprendidos por las administraciones autonómicas, entre los que algunos están propiciando un intenso debate. La necesidad de salvaguarda del componente de equidad inherente a esta dimensión del Estado del Bienestar a la hora de diseñar las medidas de racionalización del gasto, a fin de evitar el riesgo de pérdida de eficacia redistributiva de los pilares fundamentales de la cohesión social, se hace en este momento más necesaria que nunca²⁴².

La crisis económica está añadiendo presión sobre los sistemas sanitarios en la Unión Europea, sobre todo en algunos de los países más afectados por la crisis, como España, que han tomado importantes medidas para reducir el gasto en salud. Por ello a medio plazo resultará necesario evaluar el impacto de dichas medidas en los objetivos fundamentales de los sistemas sanitarios, con el fin de asegurar la accesibilidad y la calidad de la atención²⁴³.

5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

Desde el punto de vista de la equidad en el acceso a los servicios sanitarios, la reforma emprendida a través del Real Decreto-ley 16/2012, ha abordado cambios de notable calado al abundar, principalmente, en el desarrollo de la condición de asegurado con derecho a recibir asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud. La universalidad efectiva del derecho a la prestación, más allá de su reconocimiento formal, ha sido una aspiración a lo largo de las últimas décadas que no ha terminado de materializarse al 100 por 100, pero en cuyo favor se han hecho avances de distinta entidad en esos años. En este sentido, la Ley de Cohesión y calidad²⁴⁴ atribuyó la titularidad de los derechos a la protección de la salud a todos los españoles y extranjeros en territorio nacional en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, es decir, con la condición de figurar en el registro del Padrón

242. Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

243. OECD y Comisión Europea, *Health at a glance, Europe, 2012*.

244. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

municipal de habitantes. Por su parte, la Ley general de Salud pública²⁴⁵, extendió el derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico. Si bien ese derecho no ha llegado a hacerse efectivo íntegramente con desarrollos normativos concretos, el texto retomaba el principio de la universalidad, que ha constituido el horizonte de las principales normas que afectan al SNS.

En cambio, en el Real Decreto-ley 16/2012 se ha optado por reforzar el componente de aseguramiento y beneficiario, introduciendo importantes modificaciones en los distintos supuestos de acceso. De acuerdo con el nuevo texto, que modifica el artículo 3 de la Ley 16/2003, la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del SNS, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado. Y tendrán dicha condición quienes se encuentren en los siguientes supuestos: personas que tienen cubierta la asistencia sanitaria por su pertenencia al sistema de Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados y en alta o asimilada a esta situación; pensionistas; quienes habiendo agotado la prestación o el subsidio de desempleo, figuren inscritos como demandantes de empleo y no acrediten la condición de asegurados por cualquier otro título; quienes no cumplan ninguno de los supuestos anteriores, las personas de nacionalidad española o de algún estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residan en España y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario. Asimismo, tendrán reconocimiento del derecho los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad de un asegurado, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.

*La reforma sanitaria
y las condiciones de
acceso al Sistema
Nacional de Salud*

Entre los nuevos supuestos, cabe destacar la extensión del derecho a la asistencia a los demandantes de empleo que hayan visto extinguida la prestación de desempleo. Asimismo, los perceptores de rentas superiores a 100.000 euros anuales que no ostenten la condición de afiliados a la Seguridad Social o beneficiarios de los mismos, no dispondrán, en cambio, de la condición de asegurado, con la aplicación de la nueva norma que desarrolla el Real Decreto 1192/2012, quedando excluidos del derecho a la asistencia sanitaria pública.

Por su parte, los extranjeros en situación administrativa irregular podrán recibir asistencia sanitaria en España en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. También por asistencia

245. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

al embarazo, parto y postparto. En el caso de los menores de 18 años, estos recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles. Se limita, así, de manera sustancial el acceso de los extranjeros en situación administrativa irregular a los servicios del SNS. Esta circunstancia está siendo objeto de debate tanto por sus posibles consecuencias en términos de salud pública, cuanto por sus implicaciones en materia de solidaridad del SNS.

El Real Decreto 1192/2012²⁴⁶, desarrolla de manera detallada las situaciones que permiten a una persona que reside en territorio español acceder a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, a través del SNS.

La publicación de una nueva edición de la *Encuesta Nacional de Salud* (ENSE) en 2013, transcurridos seis años desde la última actualización, abre la puerta al estudio de nuevos aspectos incorporados en esta ocasión, al tiempo que permite dar continuidad al seguimiento de los indicadores básicos de la encuesta. Como viene siendo habitual, la información se organiza en tres grandes bloques que corresponden al estado de salud de la población, a la utilización de los servicios sanitarios y a los determinantes de la salud.

Aumenta la incidencia de problemas crónicos de salud, que afectan en mayor medida a quienes tienen menos recursos

La ENSE constituye una fuente de información muy valiosa por la variedad de los aspectos que recoge, permitiendo realizar análisis de la evolución de elementos cruciales del estado de salud en relación con el funcionamiento de los servicios sanitarios. De acuerdo con la encuesta, la mayoría de los ciudadanos valora positivamente su estado de salud, siendo destacable la evolución favorable del indicador tanto en los hombres como en las mujeres, lo que en cierto sentido resulta contradictorio con la evolución experimentada por otros indicadores, como el incremento de la prevalencia de trastornos crónicos, fenómeno asociado al proceso de envejecimiento de las sociedades desarrolladas. Así, la diabetes (7 por 100), la hipercolesterolemia (16,5 por 100) y la hipertensión (18,5 por 100), relacionados clínicamente con el riesgo cardiovascular y con el desarrollo de tumores (causas principales de mortalidad), han sufrido una evolución negativa, al haber aumentado su incidencia en el conjunto de la población²⁴⁷. Aunque algunos trastornos tienen una base biológica, que hace a algunas personas más propensas a padecerlos, en razón de características puramente idiosincrásicas, muchos de ellos derivan de comportamientos poco saludables, por lo que serían prevenibles asumiendo estilos de vida apropiados. Por este motivo, y dada la asociación de la variable clase social

246. Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

247. Se trata de problemas tradicionalmente infradiagnosticados, por lo que el propio éxito de los programas de detección podría tener que ver con el incremento de la prevalencia registrada.

RECUADRO III-8. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 16/2012 DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Titulares del derecho (arts. 3, 3 bis, 3 ter)

- Trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados a la Seguridad Social y en alta o asimilada a esta situación.
- Pensionistas.
- Demandantes de empleo con prestación agotada.
- Residentes en España y extranjeros con autorización, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario.
- Cónyuges, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España. De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. De asistencia al embarazo, parto y postparto. Menores de 18 años recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles.
- La condición de asegurado la reconoce el INSS.

Categorización de la cartera de servicios (arts. 8 bis, 8 ter, 8 cuáter, 8 quinquies)

- Cartera común básica: actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o sociosanitarios y transporte urgente. Financiación pública.
- Cartera común suplementaria: Prestaciones de provisión ambulatoria (prestación farmacéutica, ortoprotésica y de productos dietéticos, transporte no urgente). Con aportación del usuario.
- Cartera común de servicios accesorios: actividades, servicios y técnicas no esenciales de apoyo para la mejora de patologías crónicas. Aportación y/o reembolso del usuario.
- Cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas. Cargo a los presupuestos de las comunidades autónomas de los costes de aplicación a los asegurados.

Medidas sobre la prestación farmacéutica

Prescripción de medicamentos y productos farmacéuticos (arts. 85, 85 bis, 85 ter)

- Posibilidad de prescripción por denominación comercial cuando sea de precio inferior y para los medicamentos no sustituibles.
- La actualización de la lista de medicamentos excluidos de la prestación farmacéutica del SNS. Entre otros criterios, se podrán excluir medicamentos indicados para síntomas menores.
- Precios de referencia (art. 93 bis). Sistema de precios seleccionados.

RECUADRO III-8. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 16/2012 DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (*continuación*)

Aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria

Nuevo copago de los usuarios (art. 94 bis). Será proporcional al nivel de renta, se actualizará como máximo anualmente:

- a) 60 por 100 con renta igual o superior a 100.000 euros de base liquidable general y del ahorro en declaración de IRPF.
- b) 50 por 100 con renta ≥ 18.000 e inferior a 100.000 euros
- c) 40 por 100 para asegurados no incluidos en a) o b).
- d) 10 por 100 para pensionistas con ingresos inferiores a 100.000 euros.
 - Topes máximos de aportación: pensionistas con ingresos inferiores a 18.000 euros, 8 euros mensuales; pensionistas con rentas entre 18.000 y 100.000 euros, 18 euros mensuales; pensionistas con más de 100.000 euros de renta anual, 60 euros mensuales.

Se excluye a: afectados por el síndrome tóxico y discapacitados; perceptores de rentas de integración social; perceptores de pensiones no contributivas; parados que han perdido el derecho a prestación; tratamientos por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Medidas en materia de recursos humanos (art. 8)

- La formación especializada en áreas de capacitación específica tendrá carácter programado y se llevará a cabo por el sistema de residencia.
- Reglamentariamente se establecerá la forma de acceder a los diplomas, mediante convocatoria del MSSSI, mínimo de dos años de ejercicio profesional en la especialidad.
- Creación del **Registro Estatal de Profesionales Sanitarios**.
- El MSSSI aprobará un catálogo homogéneo de equivalencias de categorías profesionales.
- Evaluación periódica del desempeño del personal estatutario para determinar retribuciones complementarias, vinculadas a productividad y rendimiento.
- Se excluye al personal estatutario de los servicios de salud de las comunidades autónomas e instituciones adscritas al INGESA de la prestación económica por incapacidad temporal (Real Decreto legislativo 4/2000).
- Integración del personal funcionario (como personal estatutario) al servicio de instituciones sanitarias públicas.

Fuente: Ley 16/2012, Ley 16/2003 y Ley 44/2003.

RECUADRO III-9. DESARROLLO DE LAS CONDICIONES DE ASEGURADO Y SUS BENEFICIARIOS**Condición de asegurado**

- Comprendidas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del SNS.
- Las no comprendidas en el citado artículo 3.2, que no teniendo ingresos anuales superiores a 100.000 euros ni cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía y:
 - Tengan nacionalidad y residencia española.
 - Ser nacional de algún Estado miembro de la Unión Europea o Suiza y estar inscrito en el Registro Central de Extranjeros.
 - Nacionales de otros países o apátridas con autorización de residencia.
 - Menores excepto en las situaciones recogidas en el artículo 3 ter de la Ley de Cohesión.
 - Parados más de tres meses.

Condición de beneficiario

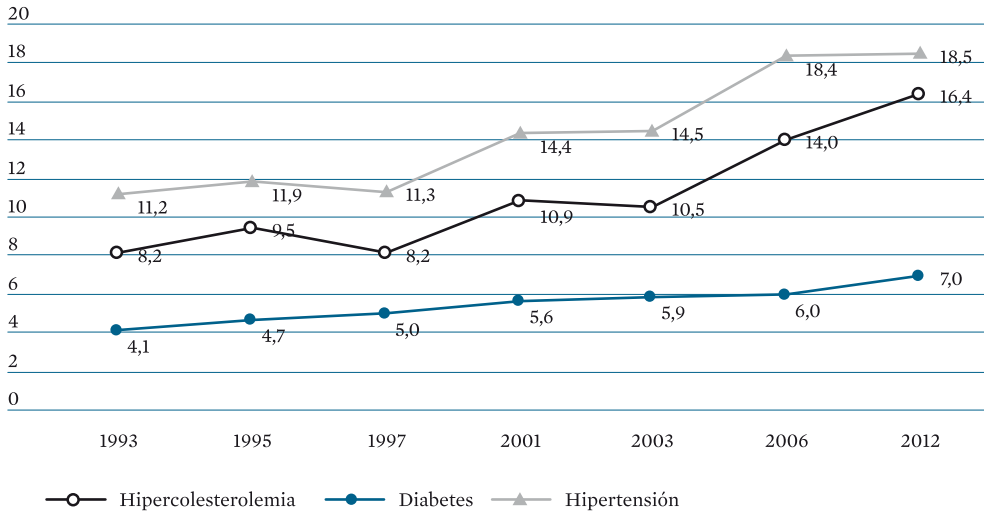
- Cónyuges, excónyuges y parejas de hecho.
- Descendientes a cargo: menores de 26 años y mayores con discapacidad de al menos el 65 por 100.
- Asimilados a los descendientes:
- Menores sujetos a tutela del asegurado, su cónyuge o excónyuge o pareja de hecho, cuando la tutela o el acogimiento se hayan producido antes de la separación.

Fuente: Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

con ciertas pautas de conducta (alimentación, actividad física, actividades preventivas), es aún necesario reforzar las políticas de salud pública en aras de una mayor equidad en salud.

Tanto la hipertensión como la diabetes y la hipercolesterolemia, relacionadas en gran medida con comportamientos no saludables, son más frecuentes en las clases sociales menos favorecidas, en las que también se dan con mayor frecuencia otros trastornos potencialmente invalidantes, como la depresión. La desigualdad en salud continúa siendo un reto para las Administraciones públicas, al que deben hacer frente desde una sólida política de salud pública, que supere la preponderancia de la dimensión asistencial del sistema sanitario. Máxime en un contexto económico de graves dificultades como el actual, puesto que está demostrado que el fomento de la prevención y los hábitos de vida saludables, que constituyen la base de la salud pública, además de mejorar la salud y la calidad de vida de la población, a medio plazo

GRÁFICO III-43. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE PROBLEMAS CRÓNICOS DE SALUD EN ADULTOS (En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

aumentan la eficiencia económica del sistema sanitario²⁴⁸. Por ello, es importante que el objetivo de la transversalidad (asumiendo el lema de la OMS de “salud en todas las políticas”), que sin duda requiere un gran esfuerzo de coordinación a todos los niveles, se materialice en programas efectivos de promoción de la salud.

Entre los factores que determinan el estado de salud han ido cobrando protagonismo el sobrepeso y la obesidad, toda vez que, constituyendo riesgo probado para la salud, muestran un perfil evolutivo de claro ascenso, más acentuado en la población masculina. Así, en el último decenio la suma de los hombres con sobrepeso y con obesidad habría pasado del 58 por 100 al 63 por 100. En el caso de las mujeres la evolución ha sido más contenida, pasando del 43 al 44 por 100. Si se considera únicamente la obesidad, manifestación aguda del peso corporal excesivo, la proporción, siendo más reducida, está alcanzando proporciones preocupantes (18 por 100 de la población adulta masculina y 16 por 100 de la femenina).

Se trata de un problema de salud muy relacionado con el estatus social, especialmente el sobrepeso, ya que aumenta en los estratos más bajos y es más reducido en el superior, constatando la mayor predisposición a desplegar conductas saludables en los segmentos de población con más recursos.

248. Dictamen CES 3/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Salud pública.

CUADRO III-41. INCIDENCIA DE PROBLEMAS CRÓNICOS DE SALUD SEGÚN LA CLASE SOCIAL*, 2012
(En porcentaje)

	Total	I	II	III	IV	V	VI
Tensión alta	18,47	14,56	14,85	15,99	19,93	19,39	21,36
Infarto de miocardio	0,78	0,17	0,43	0,57	0,57	1,14	1,1
Otras enfermedades del corazón	4,57	3,06	3,51	3,82	5,3	4,97	5,24
Varices en las piernas	10,42	6,42	8,08	10,22	9,79	11,56	12,11
Artrosis, artritis o reumatismo	18,29	11,24	15,16	15,72	19,01	20,1	21,39
Dolor de espalda crónico (cervical)	15,88	11,12	14,35	14,52	15,26	17,35	18,86
Dolor de espalda crónico (lumbar)	18,61	12,98	16,75	16,34	18,58	19,93	22,98
Alergia crónica (asma alérgica excluida)	10,74	12,2	13,96	11,39	9,53	9,72	11,26
Asma	4,08	2,93	3,51	3,35	3,89	4,59	4,94
Bronquitis crónica, enfisema, EPOC	3,75	2,05	1,55	2,65	4,28	4,68	4,6
Diabetes	6,96	3,96	3,97	6,5	6,58	7,77	8,9
Úlcera de estómago o duodeno	2,36	1,29	2,04	1,92	2,36	2,7	3,05
Incontinencia urinaria	3,38	2,14	2,91	2,84	2,95	3,62	4,27
Colesterol alto	16,36	13,83	12,89	15,34	17,81	16,65	18,77
Cataratas	4,85	2,8	3,98	3,46	5,05	5,15	6,95
Problemas crónicos de piel	4,34	5,47	4,33	4,77	3,71	4,16	4,06
Estreñimiento crónico	3,78	2,31	2,97	3,72	3,44	4,2	4,45
Cirrosis, disfunción hepática	0,73	0,53	0,62	0,58	0,81	0,82	0,86
Depresión crónica	5,9	2,71	4,54	4,6	5,53	6,57	8,66
Ansiedad crónica	6,72	4,03	6,19	5,8	6,34	7,17	8,95
Otros problemas mentales	1,62	1,02	0,84	1,45	1,32	1,84	1,97
Embolia, infarto cerebral, hemorragia cerebral	0,65	0,37	0,41	0,84	0,86	0,62	0,58
Migraña o dolor de cabeza frecuente	8,36	5,03	7,01	7,53	7,94	9,01	11,12
Hemorroides	4,14	3,54	4,24	3,95	4,08	4,13	4,85
Tumores malignos	1,27	1,03	1,32	1,38	1,58	1,15	1,04
Osteoporosis	4,15	3,78	3,89	3,21	4,32	3,98	5,04
Problemas de tiroides	4,45	4,32	4,9	4,42	4,39	4,06	4,97
Lesiones o defectos permanentes causados por un accidente	3,52	2,25	2,87	3,06	4,39	3,79	4,01

* Clase social según clasificación de niveles socioeconómicos de la Sociedad Española de Epidemiología.
Fuentes: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013.

El tabaquismo, considerado como la principal causa de muerte evitable, muestra, por el contrario, una evolución favorable; en los últimos años no ha dejado de descender el número de fumadores diarios. Si a principios de los años noventa el consumo de tabaco presentaba un perfil epidémico alarmante, con casi la mitad de la población masculina y más del 20 por 100 de la femenina consumiendo productos del tabaco todos los días, a partir del año noventa y cinco empieza a disminuir la población consumidora, hasta situarse en el actual 24 por 100. Sin embargo, debe resaltarse el hecho de que el descenso global se debe básicamente al comportamiento de los hombres, puesto que las mujeres, que han sido fumadoras

Desciende el número de fumadores. Más incidencia del tabaquismo en los sectores con menos recursos

CUADRO III-42. INCIDENCIA DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD SEGÚN LA CLASE SOCIAL*, 2012
(En porcentaje)

	Sobrepeso	Obesidad
I	13,72	6,51
II	19,35	6,29
III	18,64	8,19
IV	16,61	10,75
V	19,17	11,71
VI	21,93	9,2
No consta	16,97	12,96
Total	18,26	9,56

* Clase social según clasificación de niveles socioeconómicos de la Sociedad Española de Epidemiología.
Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013

siempre en proporción menor, han comenzado a mostrar una reducción del consumo más recientemente. Como consecuencia, los porcentajes femenino y masculino han ido acercándose, de tal forma que en la ENSE de 2012 se aprecia una clara convergencia, con una distancia de solo ocho puntos, frente a los 24 de 1993. La atención a los distintos grupos de edad permite apreciar importantes matices, como la evolución seguida por la población más joven (entre los 16 y los 24 años suele crearse el hábito tabáquico en la mayoría de los casos). En este sentido llama la atención la trayectoria de la población femenina más joven, que a mediados de la década de los noventa alcanzó la máxima prevalencia del tabaquismo, con un 40 por 100 de fumadoras, superior incluso a la de sus pares de edad masculinos. A partir de entonces, la tasa no ha dejado de descender hasta situarse en el 21 por 100. Destaca la fuerte disminución registrada entre 2006 y 2012 en ese segmento, que puede deberse en gran medida a las restricciones impuestas por las últimas normas para limitar el consumo²⁴⁹.

Si los datos del conjunto permiten realizar previsiones optimistas, no ocurre lo mismo si se atiende a las diferencias derivadas del estatus social. En este sentido, es preocupante la mayor incidencia del tabaquismo en los segmentos inferiores de la escala, lo que constituye una novedad en España, puesto que el hábito tabáquico había penetrado en todo el tejido social de manera homogénea, y solo en los últimos años han podido apreciarse diferencias en función de la clase social de pertenencia, como se ha comprobado en algunos estudios.

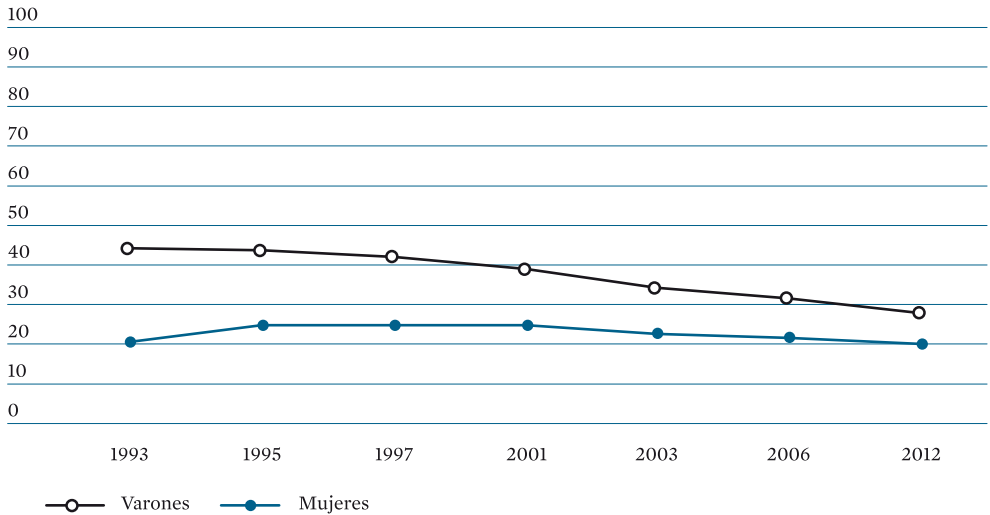
Como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, la evolución de los modelos de cobertura sanitaria muestra un peso creciente de la sanidad privada, con una proporción ascendente de habitantes con doble cobertura²⁵⁰. Este hecho queda probado por

249. Ley 2005 y Ley 42/2010.

250. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

GRÁFICO III-44. EVOLUCIÓN DE FUMADORES DIARIOS, 1993-2012

(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

el fuerte aumento del número de pólizas de seguros de asistencia sanitaria, que casi se ha duplicado entre los años 2000 y 2009, pasando de 2.600.000 a 4.100.000, según los datos del Ministerio de Economía y Competitividad²⁵¹. No obstante, a partir de 2009 el ritmo de crecimiento del número de pólizas muestra mayor contención; según los datos del Ministerio, en 2011 se dio un leve descenso de ese número, que no del de asegurados. Estas cifras guardan además coherencia con las veredictas a través de la ENSE, donde el porcentaje de población que dispone de doble aseguramiento (público y privado) se habría reducido entre las dos últimas ediciones de la encuesta, coincidiendo con la crisis económica.

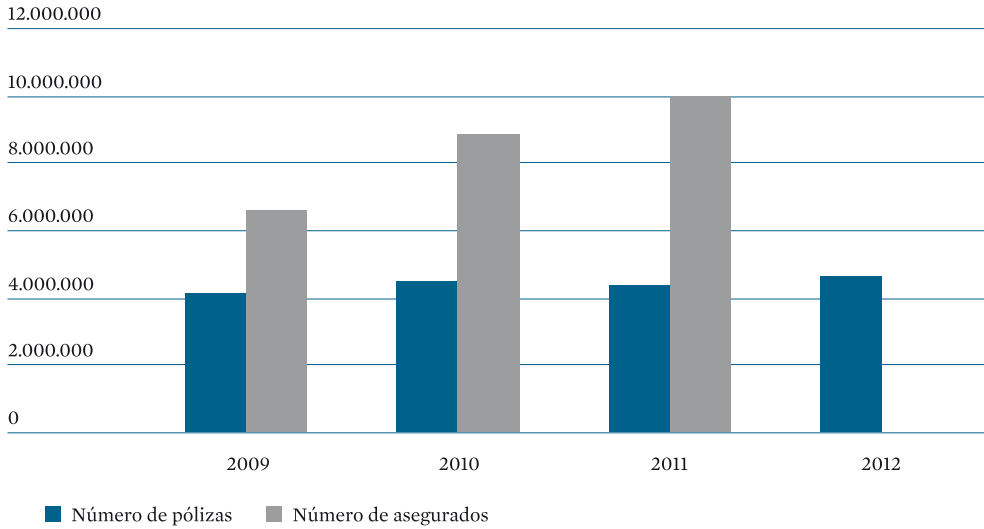
Sigue aumentando el porcentaje de personas con seguros sanitarios privados, pero a un ritmo inferior

La utilización de los servicios públicos de atención sanitaria ha venido mostrando una clara tendencia al incremento a lo largo de las últimas décadas. Los datos de la ENSE son un buen reflejo de ese perfil ascendente en prácticamente todos los niveles de atención. Así entre 1987 y 2006 el porcentaje de personas que habían acudido a alguna consulta médica pasó del 70 al 84 por 100 y el de los que solicitaron asistencia urgente pasó del 12 al 31 por 100. En cambio, los últimos datos, correspondientes a 2012 muestran un ligero descenso en todos los

Ligero descenso de la utilización de los servicios sanitarios públicos

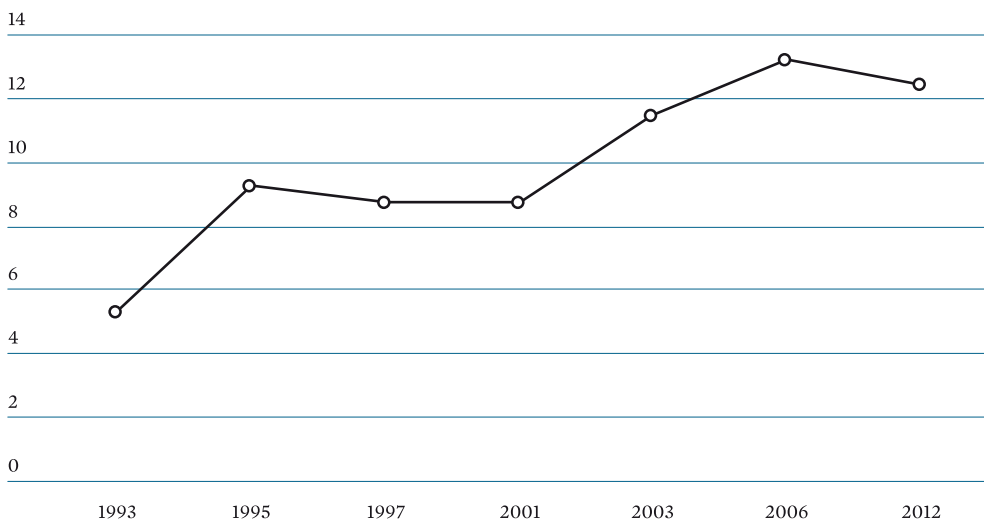
251. Seguros y fondos de pensiones 2010.

GRÁFICO III-45. EVOLUCIÓN RECIENTE DE SEGUROS PRIVADOS DE ASISTENCIA SANITARIA, 2009-2012



Datos de 2012 provisionales.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

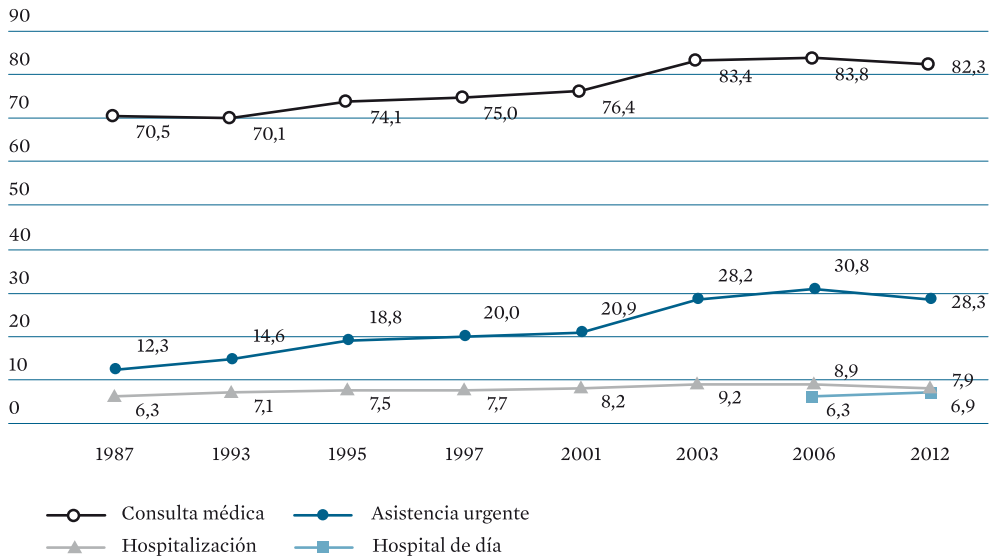
GRÁFICO III-46. POBLACIÓN CON DOBLE COBERTURA SANITARIA, 1993-2012



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud, 2013.

GRÁFICO III-47. EVOLUCIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta Nacional de Salud*, 2013.

niveles, con la excepción de los hospitales de día, en los que se realizan pruebas diagnósticas, tratamientos e intervenciones quirúrgicas ambulatorias. Esta modalidad, que va ganando terreno en la práctica médica, tiene la ventaja de reducir la necesidad de camas hospitalarias tradicionales, con el consiguiente ahorro de recursos.

5.6.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

En lo que concierne a la cartera de servicios del SNS, la nueva regulación ha introducido también cambios importantes que afectarán tanto al número y contenido de los servicios prestados por la sanidad pública, como a las aportaciones económicas de los usuarios de dichos servicios.

La nueva cartera se ordena de acuerdo con una nueva categorización que divide los servicios en cuatro niveles. La cartera común básica de servicios asistenciales comprendería todas las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios o sociosanitarios y transporte urgente. Estos servicios estarían íntegramente sujetos a financiación pública.

La cartera común suplementaria incluiría todas aquellas prestaciones cuya provisión se realiza mediante dispensación ambulatoria estando sujetas a aportación de los usuarios. Se encuentran recogidas en esta categoría la prestación farmacéutica, la prestación ortoprotésica y los productos dietéticos, además del transporte sanitario no urgente con prescripción facultativa. En todos los casos, los porcentajes de aportación

de los usuarios se registrarán por las mismas normas que regulan la prestación farmacéutica, de acuerdo con los niveles de rentas.

En desarrollo de esta cartera, el Real Decreto 1506/2012²⁵², establece las bases para determinar el contenido de la prestación ortoprotésica suplementaria ambulatoria del SNS, que comprende los implantes quirúrgicos, las prótesis externas, las sillas de ruedas, las órtesis y las ortoprotésis especiales, así como el importe máximo de su financiación por el SNS.

Por su parte, la nueva cartera común de servicios accesorios incluirá a todas aquellas actividades, servicios o técnicas, sin carácter de prestación, que no se consideran esenciales o que son coadyuvantes o de apoyo para la mejora de una patología de carácter crónico, estando sujetas a aportación y/o reembolso por parte del usuario. También en este caso se aplicarán los criterios de aportación de los usuarios de la prestación de farmacia.

Por último, la cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas podrá incluir servicios complementarios no incluidos en la financiación general de las prestaciones del sistema y cuya aprobación requerirá la garantía previa de suficiencia financiera.

Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención sanitaria

La atención primaria despliega a diario una actividad muy intensa (más de un millón de pacientes atendidos cada día), jugando un papel esencial en el tratamiento integral de la salud. Los servicios comprendidos en este nivel de atención sirven, además de para derivar a los pacientes que lo requieren a servicios especializados, para evitar complicaciones de algunas patologías que con una eficaz atención temprana pueden tener pronósticos más favorables, sin necesidad del concurso de la medicina especializada, mucho más costosa. Sin embargo, en España, la atención primaria requiere de un mayor impulso, que no se corresponde con el descenso del volumen de gasto dedicado a esta partida en los últimos años.

El número de médicos de familia por cada 100.000 habitantes se sitúa en 75, tasa que se mantiene prácticamente invariable desde hace cinco años y que es inferior a la media europea, situada en los 140 doctores para cada 100.000 habitantes. En cambio en pediatría, el valor tomado por el indicador en España es muy similar a la media europea, sin cambios en los últimos años.

Atención especializada

La reducción del número de camas de hospital es una realidad presente en todos los países occidentales, que responde a la aplicación cada día más frecuente de tratamientos

252. Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes máximos de financiación en prestación ortoprotésica.

CUADRO III-43. RECURSOS HUMANOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN LA UE-15

(Tasas por 100.000 habitantes)

Países	Médicos de familia			Pediatras		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Bélgica	118	115	112	11	12	12
Dinamarca	69	67		6	6	
Alemania	147	150	157	13	13	14
Irlanda	298	326	279	4	5	6
Grecia	25	27	30	28	29	29
España	73	73	75	13	14	14
Francia	164	162	159	11	11	11
Italia				13	13	13
Luxemburgo	77	81	82	14	16	16
Países Bajos	121	124		8	9	
Austria	151	153	158	13	14	15
Portugal	171	184	199	14	14	15
Finlandia	102	103	113	10	10	11
Suecia	61	62		10	10	
Reino Unido	73	76	80	13	14	15
Noruega	223	241	246	13	13	14

Fuente: Eurostat.

CUADRO III-44. RECURSOS BÁSICOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

Países	Camas de titularidad pública (porcentaje sobre total)			Camas de titularidad privada (porcentaje sobre total)			Tasa de cobertura pública		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Dinamarca	95	96	96	2	2	2	361	341	334
Alemania	43	41	41	27	29	30	353	335	335
Irlanda		97			3			481	
Grecia	69	69		28	28		332	330	
España	66	66	67	20	20	19	218	214	213
Francia	65	65	63	21	21	23	464	447	402
Italia	68	68		29	28	28	269	255	241
Austria	73	72	71	10	10	11	556	549	541
Portugal	75	74	73	7	8	9	260	248	245
Finlandia	96	96	96	4	4	4	670	628	559
Reino Unido	100	100	100				356	336	296
Noruega		90	90		7	7		318	297

Fuente: Eurostat.

quirúrgicos y no quirúrgicos poco invasivos, que no requieren de hospitalización o precisan de estancias menos prolongadas. El sistema sanitario español no es ajeno a esta tendencia, que discurre en paralelo con el incremento del número de plazas en hospitales de día. Sin embargo, existen algunas diferencias en cuanto a la cobertura pública de plazas para la atención hospitalaria dentro de la Unión Europea que no pasan desapercibidas. Los datos de la Comisión Europea apuntan a la convivencia de varios modelos de cobertura en la Unión Europea: cobertura esencialmente pública, en la que se encuadran algunos países del norte de Europa, como Austria, Finlandia o Noruega, participación privada en la provisión de plazas hospitalarias, donde se incluían los países mediterráneos (Grecia, España, Francia e Italia) y un modelo mixto que, como en Alemania contaría con una importante representación de instituciones sin ánimo de lucro.

En lo que concierne a las listas de espera para recibir atención especializada, los datos provenientes de distintas fuentes oficiales de información resultan contradictorios entre sí. El Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, en su última actualización (junio de 2012) recoge un descenso del 5 por 100 del tiempo medio de espera en los primeros seis meses del año. Asimismo, establece como dato de evolución del número de pacientes en lista de espera del $-0,2$ por 100, lo que no parece coherente con la mala evolución de las opiniones acerca de este problema mostrada en la última edición del barómetro sanitario, donde se refleja un aumento sustancial de la proporción de personas que encuentran que las listas de espera han empeorado.

CUADRO III-45. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MÉDICOS ESPECIALISTAS EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

(Por cada 100.000 habitantes)

Países	2006	2008	2010
Bélgica	166	173	176
Dinamarca	136	138	
Alemania	199	206	216
Irlanda	66	74	142
Grecia	320	337	346
España	213	229	240
Francia	169	169	168
Luxemburgo	181	191	196
Países Bajos	159	163	
Austria	218	228	240
Portugal	184	189	197
Finlandia	143	146	150
Suecia	196	202	
Reino Unido	173	182	192
Noruega	156	159	161

Fuente: Eurostat.

CUADRO III-46. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO DE LAS LISTAS DE ESPERA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Han mejorado	30	27	27	24	24	24	24	20	21	21	15
Han empeorado	6	9	9	9	11	10	11	14	13	12	24
Siguen igual	42	47	48	50	51	51	50	50	51	50	42

Fuente: CIS, *Barómetro Sanitario*.

Si bien es cierto que los dos indicadores muestran aspectos muy diferentes de la realidad de las listas de espera, llama la atención la falta de coherencia en las evoluciones experimentadas por uno y otro.

El cambio hacia un patrón de morbilidad en el que predominan los cuadros crónicos frente a los episodios agudos, común a todos los países occidentales, donde la esperanza de vida aumenta incesantemente, está motivando un claro desplazamiento de los recursos sanitarios hacia el tratamiento de los pacientes crónicos. Esta realidad hace necesaria una revisión profunda del modelo de atención vigente, en cuyo diseño no se vislumbraba quizá la importancia creciente de los cuidados de larga duración. En este escenario es cada vez más urgente la integración sociosanitaria, pasando de un marco fragmentado, de prestaciones de servicios sociales y sanitarias separadas a un modelo de responsabilidad compartida, que mejore la calidad de la atención y dotando al sistema de mayor eficiencia. En 2012 la coordinación entre los dos niveles de atención continuó siendo objeto de debate y análisis, tras la aprobación del Libro Blanco de la Coordinación Sociosanitaria en España en 2011 y el anuncio de la creación de un “espacio único sociosanitario” para mejorar la calidad y optimizar la utilización de los recursos.

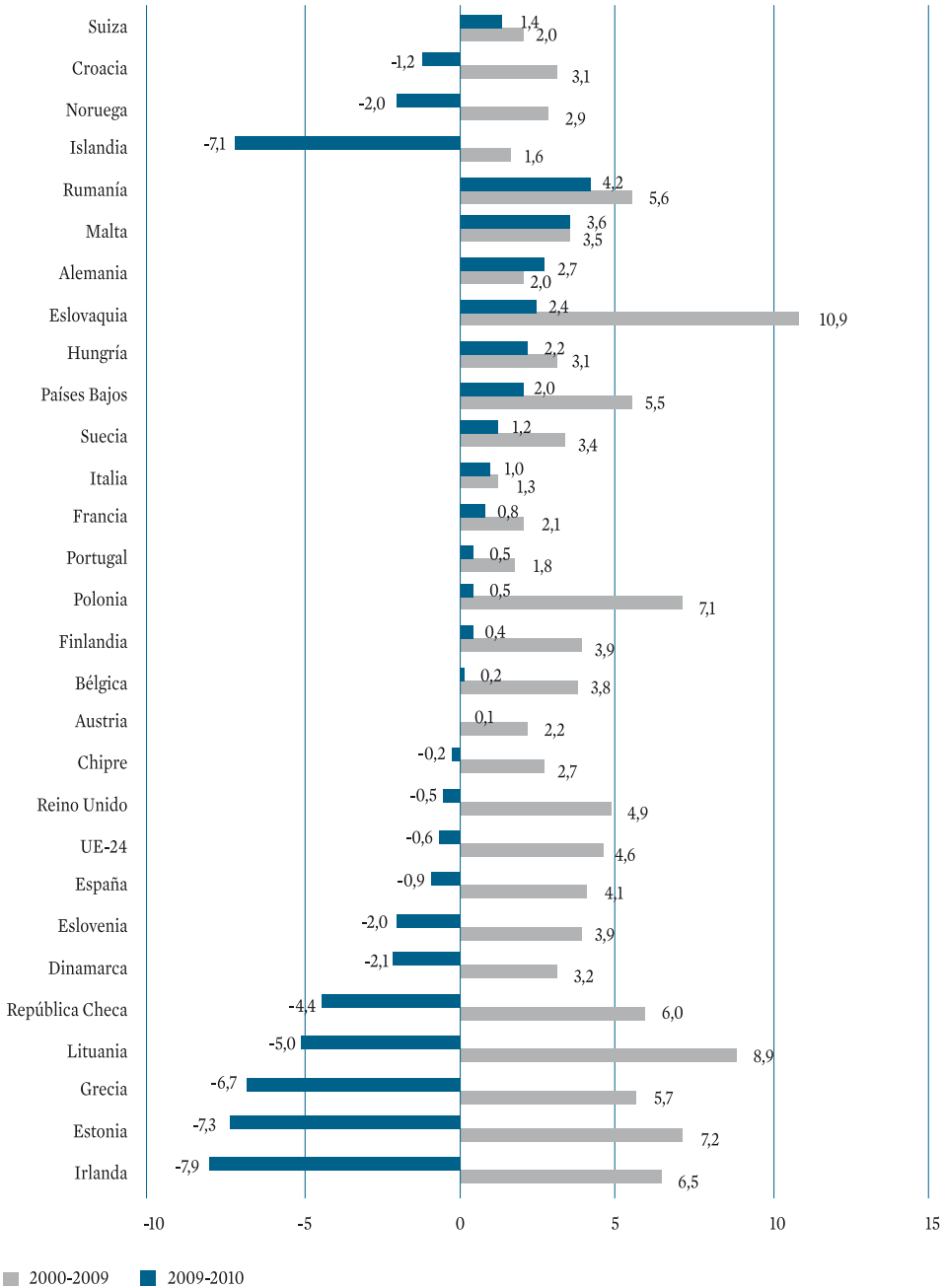
Atención sociosanitaria

Gasto y financiación

En 2010 la población cubierta por el Sistema Nacional de Salud aumentó en un 0,6 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando un volumen total de 45.061.711 personas. Para atender a esa demanda de atención, el gasto sanitario se cifró en 68.881.344 miles de euros, equivalente al 6,5 por 100 del PIB, lo que significó una de variación de -2 por 100 con respecto al año 2009. Esta variación negativa supuso la primera caída del gasto sanitario público en España de las últimas décadas, como ha ocurrido también en otros los países de la Unión Europea. En efecto, el crecimiento del gasto sanitario, que ha sido una constante desde la segunda mitad de la década de los años setenta en la Unión Europea, se ralentizó o cayó en términos reales, rompiendo con la tendencia de los últimos cuarenta años.

En 2010 cae por primera vez el gasto sanitario público

GRÁFICO III-48. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PERSONA, 2000-2010
(Tasas de variación)



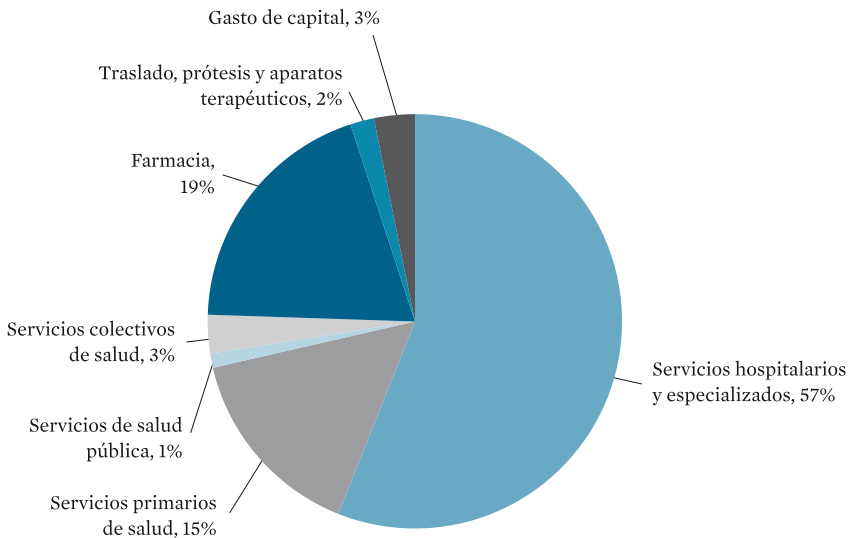
Fuente: OCDE, 2013.

En el último periodo (2000-2009) el gasto per cápita había mantenido un ritmo de crecimiento del 4,6 anual²⁵³, pero la crisis económica ha tenido como consecuencia una reducción de los recursos dedicados al cuidado de la salud en una parte importante de los países miembros. España, que se encuentra entre estos últimos ha retrocedido en el gasto total per cápita (público y privado) en un 0,9 por 100 en 2010. En la mayoría de los Estados miembros, en cambio, siguió incrementándose el gasto. No en vano, algunos países muy próximos a España, como Portugal (0,5 por 100), Italia (1 por 100) y Francia (0,8 por 100), mantuvieron, aunque bajas, tasas de evolución positivas.

En España la distribución del gasto en las distintas funciones muestra un claro predominio del gasto en servicios hospitalarios y especializados, que concentra el 56 por 100 del gasto sanitario, habiendo aumentado su participación en este en los últimos años. El gasto farmacéutico supone el 19 por 100, con una pérdida de importancia en los últimos ejercicios, mientras que los servicios de atención primaria, situados en la tercera posición, acumulan el 15 por 100 de los recursos económicos del sistema. Otros conceptos que incluyen, inversión, salud pública, traslados, prótesis y aparatos terapéuticos, administración general e I+D+i, tienen una importancia residual.

De los tres componentes principales, solo el gasto farmacéutico aumentó desde 2002 por debajo de la media mientras que tanto el gasto en atención especializada

GRÁFICO III-49. COMPOSICIÓN DEL GASTO SANITARIO, 2010
(Porcentaje sobre el gasto total)

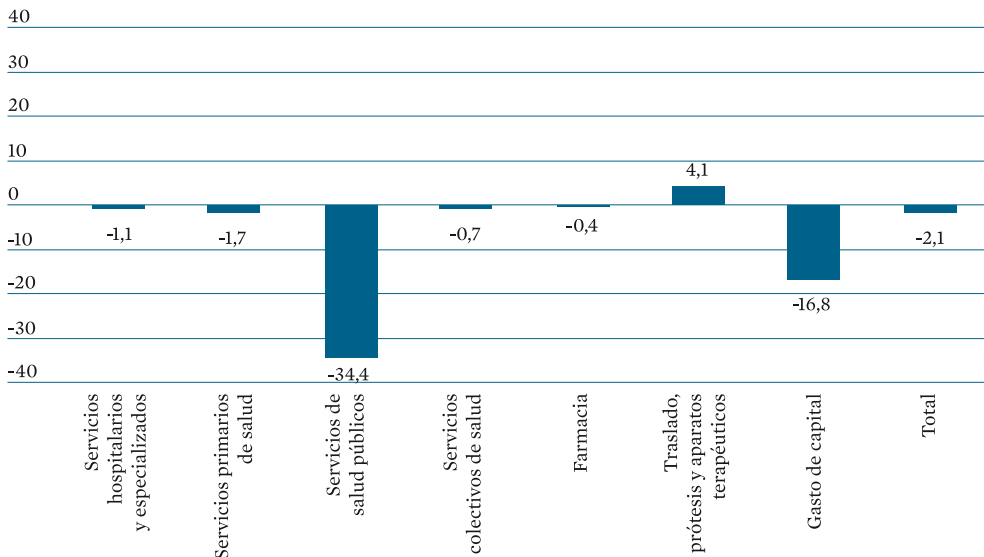


Fuente: MSSSI.

253. OCDE, *Health at a glance. Europe 2012*.

como en atención primaria mostraron una tasa media de incremento anual elevada, aunque mayor en el primer caso que en el segundo, lo que implica, contrariamente a lo recomendado desde todas las instancias, una pérdida de peso relativo de la atención primaria respecto a la especializada. Además, la sanidad pública, de la que tras la aprobación de la Ley general de Salud pública²⁵⁴, cabía esperar una reactivación, ha visto caer gravemente la cantidad de recursos que se le asignan, lo que no deja de ser preocupante. La tradicional postergación de esta dimensión de la sanidad ha impedido encarar con éxito algunos de los problemas más importantes en el ámbito de la salud, como las desigualdades y sus determinantes sociales en nuestro país. La disparidad en la implantación de acciones de salud pública evidencia notables desigualdades territoriales y sociales, uso indebido de recursos, el uso recurrente de la prescripción farmacéutica para solucionar problemas vinculados a estilos de vida en sustitución de un enfoque más centrado en las acciones preventivas y de promoción de la salud²⁵⁵. En el actual contexto de crisis económica, con un probado aumento de las desigualdades, cuyo pronóstico para las próximas décadas no es favorable, la prevención a través de políticas educativas es más necesaria que nunca. Sin embargo, lejos de incrementarse los medios para su despliegue, los datos de gasto más recientes, así como los relativos a los presupuestos, ponen de manifiesto una

GRÁFICO III-50. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS, 2009-2010



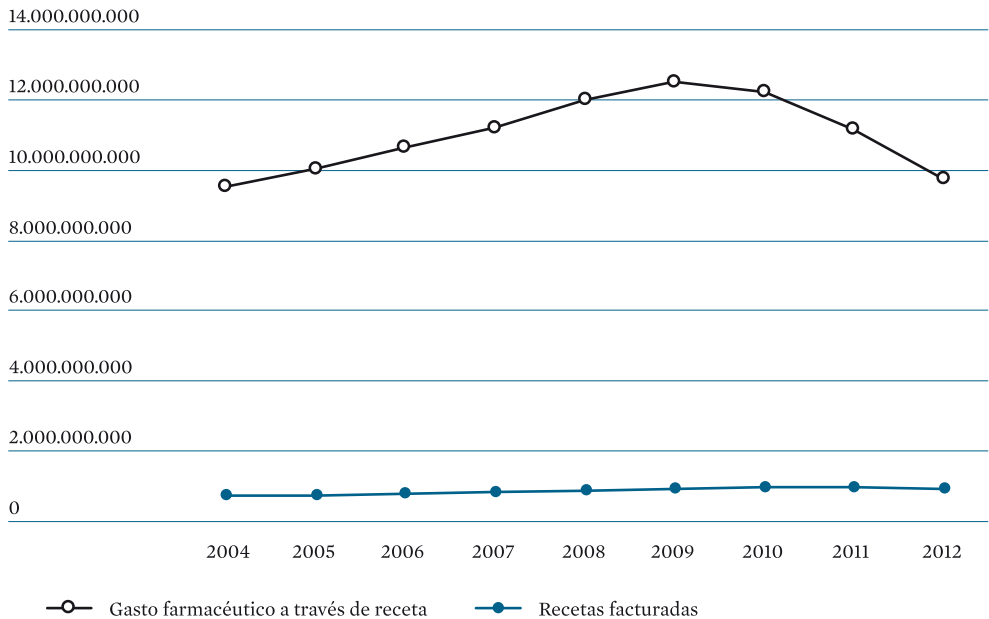
Fuente: MSSSI.

254. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

255. Dictamen CES 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública.

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO, 2004-2012

(En euros)



Fuente: MSSSI, 2013.

fuerte disminución, dando cuenta de la marcada inclinación asistencial del sistema, en contra de lo recomendado desde todas las instancias, incluida la OMS, para alcanzar la máxima eficiencia de los recursos.

En lo concerniente al gasto en farmacia, que constituye una de las partidas más importantes del gasto sanitario, en 2012 experimentó un nuevo y pronunciado descenso, dando continuidad a la tendencia de los últimos años. Así, el gasto farmacéutico a través de receta descendió en un 12,3 por 100 respecto al año anterior, lo que supuso la mayor caída hasta el momento. Dicho descenso respondió a la bajada tanto del número de recetas facturadas como del gasto unitario en el contexto de la aplicación de una política farmacéutica crecientemente orientada a la contención del gasto a través de instrumentos como el sistema de precios de referencia, recientemente modificado²⁵⁶, la dispensación por principio activo y el incremento de la participación de los usuarios.

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, los presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas para el ejercicio 2013 se han reducido en un 6,5 por 100 con respecto a 2012 —proporción que se suma a las bajadas de los

*Nueva reducción
presupuestaria para
el ejercicio 2013*

256. Véase Dictamen CES 4/2013, sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia.

CUADRO III-47. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2012, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	Incremento (%)		Incremento (%)		Incremento (%)	
	2012	12/11	2012	12/11	2012	12/11
Andalucía	1.665.550.276	-8,67	170.161.296	-4,89	9,79	-3,97
Aragón	309.137.475	-11,81	27.896.281	-5,16	11,08	-7,01
Asturias	268.437.256	-15,36	24.051.435	-4,95	11,16	-10,94
Baleares	181.298.093	-11,33	17.292.030	-4,53	10,48	-7,12
Cantabria	127.561.246	-9,77	11.009.627	-5,45	11,59	-4,57
Castilla-La Mancha	488.409.219	-9,40	44.285.403	-3,83	11,03	-5,79
Castilla y León	561.846.736	-15,42	50.333.121	-6,46	11,16	-9,58
Cataluña	1.443.140.017	-14,23	141.654.632	-8,28	10,19	-6,49
Canarias	421.340.029	-13,56	39.969.922	-4,16	10,54	-9,81
Extremadura	290.192.767	-11,90	25.924.655	-4,25	11,19	-7,99
Galicia	710.434.191	-14,32	60.862.124	-8,72	11,67	-6,14
Madrid	1.057.832.013	-10,79	104.755.506	-4,78	10,10	-6,31
Murcia	333.921.229	-13,43	29.641.085	-5,68	11,27	-8,21
Navarra	128.388.099	-13,41	11.697.928	-4,88	10,98	-8,97
Comunidad Valenciana	1.199.797.444	-14,71	103.776.379	-9,08	11,56	-6,19
País Vasco	490.888.796	-8,11	42.180.035	-3,15	11,64	-5,12
La Rioja	67.883.703	-14,37	6.064.446	-4,73	11,19	-10,12
Ceuta	13.104.104	-9,00	1.164.177	-5,13	11,26	-4,08
Melilla	10.779.927	-10,88	971.177	-7,48	11,10	-3,68
Total nacional	9.769.942.620	-12,26	913.691.259	-6,12	10,69	-6,55

Fuente: MSSSI, 2013.

dos ejercicios previos—, con notables diferencias entre las distintas Administraciones. Aragón, Extremadura y Murcia, con reducciones del 13 por 100 son las comunidades más afectadas por la disminución de los recursos en sanidad, Andalucía (11 por 100) y Valencia (10 por 100) se encuentran en una situación parecida y otras como La Rioja y Castilla-La Mancha reducirían su presupuesto sanitario en proporción semejante a la media. Únicamente Cantabria ha mantenido una tasa de crecimiento positiva, cifrada en algo menos del 3 por 100.

La dificultad para hacer frente a este escenario de caída de los recursos económicos para la atención a la salud ha llevado a las distintas administraciones autonómicas a tomar medidas concretas de ajuste, entre las que muchas están siendo motivo de preocupación, que en orden a racionalizar el gasto, debiera concentrarse en los aspectos que añaden menos valor al sistema. En algunos, las medidas adoptadas han provocado movilizaciones con la participación de una parte del sector sanitario.

Dentro de la variedad de las medidas adoptadas, cabe destacar algunas que siendo compartidas por muchas administraciones sanitarias, configuran las líneas generales de la política aplicada con ocasión de la bajada de los recursos. Estas medidas afectan tanto

RECUADRO III-10. PRINCIPALES MEDIDAS APLICADAS POR LOS SERVICIOS DE SALUD AUTONÓMICOS PARA REDUCIR EL GASTO SANITARIO

1. Externalización de servicios (aumento de los concertos con el sector privado. Derivación de pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas a hospitales privados concertados).
2. Reducción de plantillas (jubilaciones sin reposición o bajo porcentaje de reposición de vacantes).
3. Reducción y concentración de áreas sanitarias.
4. Cierre de servicios (urgencias rurales).
5. Concentración de servicios (laboratorios).

Fuente: elaboración propia.

a los recursos humanos (personal sanitario y administrativo), como a los medios materiales (reducción de los presupuestos de centros sanitarios) y a las formas de gestión.

La introducción de diferentes fórmulas de gestión de los servicios sanitarios para responder a los problemas de eficiencia del sistema ha sido una constante casi desde la creación del SNS y una tendencia presente en todos los países desarrollados. Su intensificación en los últimos quince o veinte años viene siendo objeto de discusión en el debate sanitario de los últimos años, que ha girado, entre otros aspectos, en torno a los efectos de la no sujeción de las condiciones laborales de su personal al Derecho público, el riesgo de deterioro del servicio que puede derivar de la priorización del criterio de control del gasto sobre los objetivos de salud, así como en la vertiente de su efectiva eficacia y rentabilidad²⁵⁷. En estos últimos años de crisis económica y de retroceso presupuestario, se ha podido observar una tendencia creciente de las Administraciones autonómicas a ensayar formas de gestión alternativas a la estrictamente pública. Pero la falta de instrumentos para realizar un seguimiento riguroso de los resultados de las distintas fórmulas de gestión a lo largo del SNS hace muy difícil evaluar su aportación al sistema, cuestionándose desde algunos ámbitos su contribución al objetivo de la racionalización. En este sentido, el aumento de la externalización de servicios sanitarios y no sanitarios (hostelería, limpieza, etc.) en comunidades autónomas como Aragón o Madrid, cuya Consejería de Salud presentó un detallado plan de medidas de ahorro sanitario²⁵⁸ para afrontar los presupuestos de 2013, ha concitado opiniones muy divergentes acerca de sus

257. Informe CES 1/2010, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.

258. Plan de medidas de garantía de la sostenibilidad del sistema sanitario público de la Comunidad de Madrid.

posibles consecuencias²⁵⁹ para el sistema, para la salud y el bienestar económico de los ciudadanos, así como para el futuro de la profesión médica.

Entre las medidas más polémicas en el conjunto de las adoptadas en 2012, cabe destacar asimismo la implantación de una tasa para las recetas extendidas desde los servicios públicos de salud en las comunidades de Cataluña y Madrid. “El euro por receta”, sin embargo, ha tenido una aplicación muy limitada —unos meses en Cataluña y pocas semanas en Madrid— como consecuencia de la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado en enero de 2013, que suspendió la aplicación de la medida en ambas comunidades autónomas.

Sin embargo, no debe olvidarse que existe una extensa gama de medidas complementarias o alternativas a la reducción del gasto más allá de las emprendidas por las administraciones sanitarias, que cabría explorar con el fin de alcanzar una mayor eficiencia interna en el sistema. Cualquier mejora pasaría en todo caso por un sustancial avance en la transparencia informativa, sin la que es muy difícil realizar una buena gestión. Además, por citar algunas otras sobre las que existe consenso entre los expertos, debe insistirse en la importancia del binomio coste-efectividad, reduciéndose las prácticas tanto preventivas, como diagnósticas y asistenciales que aportan escaso valor o la evaluación continua de tecnologías y medicamentos de cara a priorizar los más efectivos y los que muestran mejor relación entre el coste y la efectividad, para su inclusión en la financiación pública²⁶⁰.

Necesidad de priorizar actuaciones de mejora de la eficiencia en SNS

traciones sanitarias, que cabría explorar con el fin de alcanzar una mayor eficiencia interna en el sistema. Cualquier mejora pasaría en todo caso por un sustancial avance en la transparencia informativa, sin la que es muy difícil realizar una buena gestión. Además, por citar algunas otras sobre las que existe consenso entre los expertos, debe insistirse en la

importancia del binomio coste-efectividad, reduciéndose las prácticas tanto preventivas, como diagnósticas y asistenciales que aportan escaso valor o la evaluación continua de tecnologías y medicamentos de cara a priorizar los más efectivos y los que muestran mejor relación entre el coste y la efectividad, para su inclusión en la financiación pública²⁶⁰.

En 2012 el problema de la deuda de las administraciones autonómicas con los proveedores sanitarios volvió a ponerse de manifiesto con una nueva acumulación estimada (no existen datos oficiales) en más de 6.000 millones de euros, que deben abonarse a los dos principales proveedores y distribuidores: el sector del suministro de medicamentos a hospitales y el de tecnología sanitaria. Si se tiene en cuenta la parte de la deuda *no visible*, que incluiría la contraída con las oficinas de farmacia, con las empresas de servicios no asistenciales y la deuda no contabilizada o no vencida, la cantidad podría alcanzar los 9.000 millones. A pesar de las medidas tomadas recientemente para solventar el problema, la deuda ha vuelto a acumularse, con consecuencias negativas para los sectores afectados.

Nueva deuda sanitaria con los proveedores y distribuidores

proveedores y distribuidores: el sector del suministro de medicamentos a hospitales y el de tecnología sanitaria. Si se tiene en cuenta la parte de la deuda *no visible*, que incluiría la contraída con las oficinas de farmacia, con las

empresas de servicios no asistenciales y la deuda no contabilizada o no vencida, la cantidad podría alcanzar los 9.000 millones. A pesar de las medidas tomadas recientemente para solventar el problema, la deuda ha vuelto a acumularse, con consecuencias negativas para los sectores afectados.

259. En los últimos meses se viene produciendo una respuesta adversa por parte de algunos colectivos de profesionales de la salud con apoyo de un sector de la ciudadanía, poniendo de manifiesto el desacuerdo con algunas de las medidas adoptadas.

260. Véase, entre otros, Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, *Atlas de Variaciones en la Práctica Médica en el Sistema Nacional de Salud* así como *Gaceta sanitaria*, 25-2011 R. Menéu y V. Ortún “Transparencia y buen gobierno en sanidad, también para salir de la crisis” o S. Peiró, J.J. Artells y Meneu R. “Identificación y priorización de actuaciones de mejora de la eficiencia en el SNS”, en *Gaceta sanitaria* I, 326 2011.

5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

Atención a la dependencia

El desarrollo del SAAD, inevitablemente ligado a la crisis económica en España²⁶¹, se encuentra en un momento muy difícil, con una fuerte caída de los recursos asignados precisamente en una fase en la que hubiera requerido de un mayor empuje. En la actualidad, transcurrido el primer periodo de consolidación, en términos de gestión de solicitudes, valoraciones y asignaciones de planes personales de atención, en el que se pudo observar una gran vitalidad en el ritmo de actuación de muchas de las administraciones implicadas²⁶², el sistema ha entrado en una fase de claro retroceso.

RECUADRO III-11. PROPUESTAS DE MEJORA RECOGIDAS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA

Desarrollo normativo

Efectuar aquellos ajustes que sean necesarios en la normativa sobre el sistema de dependencia, para conseguir los siguientes objetivos:

1. Adecuar la normativa a la realidad de la situación de dependencia en todo el territorio nacional.
2. Establecer unos criterios comunes en los aspectos básicos del sistema de la dependencia, como son el baremo de valoración de las situaciones personales de dependencia y los aspectos económicos del sistema.

Calidad y adecuación de la cartera de servicios

- Simplificar y clarificar el actual entramado de grados y niveles, que condicionan el proceso de valoración de las situaciones de dependencia, al no parecer que existan tantas diferencias tanto en el reconocimiento de las situaciones de dependencia como en la forma de atenderlas en función de la asignación de las prestaciones y servicios.
- Avanzar en una mayor conexión en la relación entre el baremo de valoración de las situaciones de dependencia y la asignación de servicios y prestaciones para atender estas situaciones.
- Avanzar en una mayor adecuación entre las necesidades de atención a las personas dependientes y los servicios y prestaciones que se asignan para su atención y cuidados.
- Reforzar el compromiso en la relación directa entre el cuidador familiar con la Administración y garantizar las condiciones más adecuadas a las necesidades de las personas dependientes, así como la formación básica necesaria.

261. Se crea a finales de 2006 con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y su funcionamiento comienza en 2007 a partir del anclaje del sistema en la red de servicios sociales.

262. Véanse, Memoria CES 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, capítulo III.

RECUADRO III-11. PROPUESTAS DE MEJORA RECOGIDAS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA *(continuación)*

Procedimiento y sistema de información

- Debe acometerse la adopción de recomendaciones y criterios comunes, estableciendo mecanismos de coordinación con todas las comunidades autónomas, para el establecimiento de criterios básicos del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.
- En el proceso de volcado de datos al SISAAD, es necesaria la regularización, depuración y contraste de datos periódicamente, en coordinación con las comunidades autónomas.
- Debe realizarse una reevaluación global de SISAAD.

Aspectos económicos

- Fijar indicadores de referencia comunes para todo el territorio nacional, para determinar el coste de los servicios.
- Fijar criterios comunes para la determinación de la capacidad económica del usuario, en función de la renta y el patrimonio y su aportación al coste de los servicios que recibe para el conjunto de territorio nacional.

Fuente: IMSERSO, *Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.*

A mediados de 2012, el MSSSI hizo público un informe de evaluación de la aplicación de la Ley de Dependencia en el que se resaltan algunos de los problemas a los que debe hacer frente el SAAD en los próximos años.

Desde 2007 hasta el final del año 2012, 1.639.990 personas habían solicitado que se valorara su situación para acceder a las prestaciones del SAAD. Este número equivaldría al 3,5 por 100 de la población en España. Andalucía, con un 4,8 por 100 y La Rioja con un 4,5 por 100 son las comunidades autónomas en las que más solicitudes se habían presentado al terminar el año.

Desde el punto de vista de la evolución, el año 2011 marcó un claro punto de inflexión en el sistema, con una fuerte caída del volumen de solicitudes de valoración. Así, de las casi 35.000 que, como promedio mensual, se presentaron en 2010, en un solo año se pasa a poco más de 9.000. En 2012 la caída continúa hasta las 2.478 mensuales.

Sin embargo, el ritmo de tramitación de los expedientes siguió siendo muy ágil. En diciembre de 2012 se habían emitido 1.538.561 dictámenes y en torno a 100.000 continuaban esperando la emisión de dictamen sobre su solicitud. Esta cifra es constante desde los primeros años de funcionamiento del SAAD.

Si al principio el volumen de la lista de espera podía estar justificado por la gran cantidad de solicitudes presentadas por los ciudadanos, en los últimos dos años en los

CUADRO III-48. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS

(Situación a 1 de marzo de 2013)

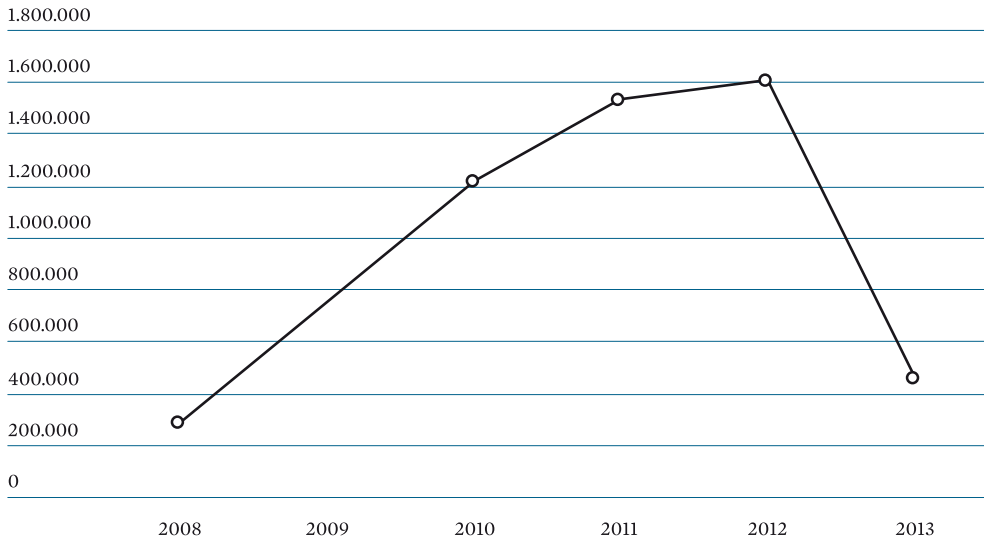
Ámbito territorial	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada CCAA	Número	% Solicitudes	Número	% sobre la población de cada CCAA
Andalucía	402.322	24,57	4,76	360.189	89,53	183.186	2,17
Aragón	46.949	2,87	3,48	45.780	97,51	19.788	1,47
Asturias	35.185	2,15	3,27	33.195	94,34	15.566	1,44
Baleares	24.228	1,48	2,16	23.527	97,11	9.487	0,85
Canarias	40.249	2,46	1,90	29.862	74,19	11.756	0,55
Cantabria	24.306	1,48	4,09	24.139	99,31	14.252	2,40
Castilla y León	104.443	6,38	4,10	99.785	95,54	62.278	2,45
Castilla-La Mancha	88.647	5,41	4,18	84.560	95,39	37.389	1,76
Cataluña	278.922	17,03	3,68	271.628	97,38	139.531	1,84
Comunidad Valenciana	107.631	6,57	2,10	105.650	98,16	41.137	0,80
Extremadura	47.402	2,89	4,28	45.457	95,90	19.541	1,76
Galicia	86.898	5,31	3,12	83.662	96,28	39.785	1,43
Madrid	174.846	10,68	2,69	169.152	96,74	80.391	1,24
Murcia	54.819	3,35	3,72	44.531	81,23	25.381	1,72
Navarra	17.416	1,06	2,70	16.960	97,38	8.584	1,33
País Vasco	85.088	5,20	3,88	79.673	93,64	39.289	1,79
La Rioja	14.492	0,88	4,48	14.488	99,97	7.163	2,21
Ceuta y Melilla	3.906	0,24	2,37	3.758	96,21	1.919	1,16
Total	1.637.749	100,00	3,47	1.535.996	93,79	756.423	1,60

Fuente: MSSSI, 2013.

que se ha registrado un retraimiento considerable en las solicitudes, lo esperable hubiera sido un descenso equivalente del número de situaciones de espera para la valoración. Sin embargo, ese descenso no se ha dado.

En lo que concierne a los niveles de afectación, si los primeros años de funcionamiento del sistema arrojaron una estructura artificialmente aguda, debido a la aplicación del calendario previsto para la incorporación de las personas con dependencia desde los casos más severos hasta los más leves, poco a poco esa estructura ha ido adquiriendo un perfil más equilibrado, hasta situarse en el actual, con un 26 por 100 valorados en grado III, un 30 por 100 en grado II, y un 9 por 100 que responden, según el baremo, al mínimo grado de afectación. En efecto, si en los primeros años llamaba la atención la distancia entre los casos más agudos, mucho más numerosos, porque fueron los primeros en ser reconocidos y en beneficiarse de los servicios y prestaciones, más adelante han ido haciéndose visibles las situaciones menos graves, aunque es cierto que predominan aún los perfiles de mayor severidad.

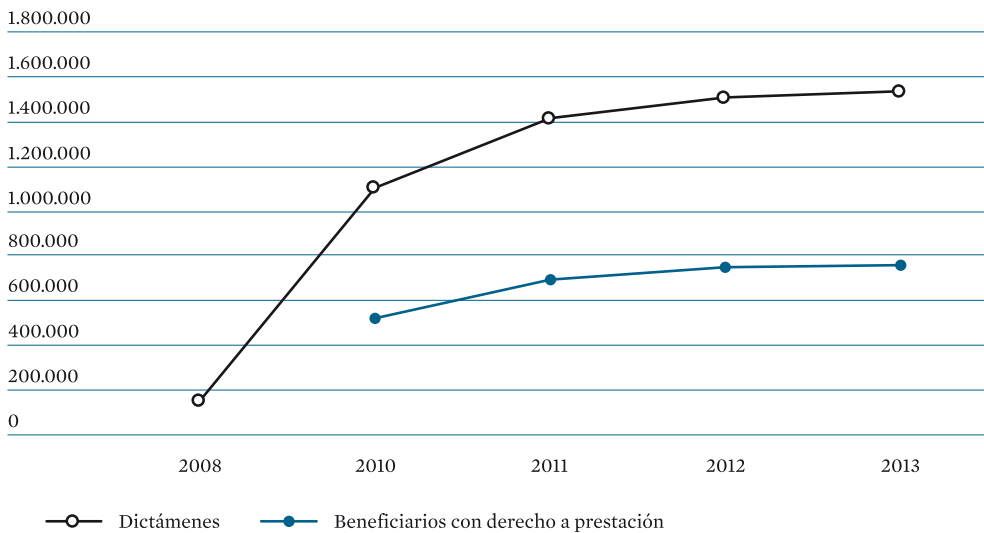
GRÁFICO III-52. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DEL SAAD, 2008-2013



Fuente: IMSERSO.

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DE DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS CON DERECHO RECONOCIDO DEL SAAD, 2008-2013

(Número)



Fuente: IMSERSO.

CUADRO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje sobre el total de dictámenes en cada comunidad autónoma)

Ámbito territorial	Dictámenes	Grado III		Grado II		Grado I		Sin grado (%)
		nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	nivel 2 (%)	nivel 1 (%)	
Andalucía	382.084	9,58	14,40	11,98	19,98	11,09	16,21	16,48
Aragón	46.799	7,98	15,27	10,57	17,64	10,72	15,16	16,49
Asturias	30.502	9,56	12,76	9,13	13,97	10,03	14,95	23,34
Baleares	22.187	7,22	16,29	11,87	17,66	9,61	11,85	15,82
Canarias	30.840	15,80	22,62	13,41	15,75	8,97	9,05	9,27
Cantabria	24.405	10,36	16,25	11,93	15,40	9,83	12,59	16,76
Castilla y León	90.323	11,08	16,68	10,68	14,12	9,14	12,36	18,54
Castilla-La Mancha	86.465	8,16	14,04	9,30	14,36	9,98	17,28	19,86
Cataluña	255.926	6,82	14,64	11,42	18,32	9,65	14,98	16,86
Comunidad Valenciana	106.986	9,00	13,82	10,66	16,03	10,08	12,77	19,71
Extremadura	40.015	10,03	14,39	9,33	13,48	7,90	13,80	21,84
Galicia	79.797	12,44	17,82	12,93	17,16	9,61	11,95	11,43
Madrid	143.773	9,35	13,63	10,37	12,86	10,02	11,89	23,20
Murcia	49.331	14,17	18,20	14,12	18,95	11,19	13,91	9,45
Navarra	17.506	7,42	8,48	8,84	15,74	10,38	16,53	21,56
País Vasco	79.235	6,50	13,45	9,86	15,73	10,24	15,65	20,76
La Rioja	14.027	10,12	12,32	8,48	15,32	6,21	13,67	27,47
Ceuta y Melilla	3.557	7,74	12,19	9,53	12,69	6,71	11,73	29,03
Total	1.503.758	9,21	14,81	11,16	16,85	10,06	14,34	17,93

Fuente: MSSSI, 2013.

En la actualidad, contabilizando el número total de solicitudes que han obtenido ya dictamen y que por lo tanto tienen una valoración de su grado de afectación, 400.700, es decir, el 32 por 100 de la población dependiente valorada, tienen grado III; 460.000 (un 36 por 100) tendrían grado II, mientras que 412.000 (otro 32 por 100) se encuadrarían en el grado I.

Una vez reconocido el grado de dependencia, se establece el plan individual de atención (PIA), que recoge las prestaciones y servicios a las que la persona dependiente tiene derecho. El catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como para disponer de un asistente personal. Por otro lado, contempla incorporar los servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, si bien estos últimos hasta la fecha no se han desarrollado.

Los datos referentes a las prestaciones concedidas a lo largo de los seis primeros años de funcionamiento del SAAD muestran la vertiente más preocupante de su evolución, con un descenso muy importante del número de resoluciones como promedio mensual. Así, durante 2008 la media alcanzó casi 29.000 planes individuales de atención, cifra que disminuyó en un 31 por 100 en un solo año, y en otro 14 por 100 en el ejercicio 2010. Durante 2011 se registró una nueva e importante bajada, mientras que en 2012 el número de planes de atención individuales apenas alcanzó como promedio mensual los 2.000.

Listas de espera y preponderancia de las prestaciones económicas

El SAAD mantiene una importante lista de espera al mismo tiempo que consolida su sustentación en las prestaciones económicas, previstas como excepcionales.

Un año más se constata el ya estructural o predominio de las prestaciones de carácter económico para atender a los dependientes en el entorno doméstico, con un nuevo incremento, frente a los servicios, hecho que contraviene la voluntad de establecer la atención sobre la base de los servicios, procurando una protección de calidad, basada en servicios profesionales, y promoviendo la actividad laboral de las mujeres, que se encargan en la inmensa mayoría de los casos del cuidado de las personas dependientes.

Es importante destacar, por otro lado, el hecho de que una proporción significativa de la población a la que se ha reconocido el derecho a recibir atención a través de SAAD, en la práctica no es atendida. Terminado el año 2012 el volumen total ascendería 230.200 personas, que equivale al 23 por 100 de los dependientes con derecho a beneficiarse de las prestaciones y servicios del sistema. Las variaciones interterritoriales son igualmente llamativas, con un rango de variación cuyo límite inferior vendría dado por Castilla y León (4 por 100) y el superior por Canarias (51 por 100).

Debe recordarse, no obstante, que la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, cuyo contenido se desarrolla en el siguiente apartado, está suponiendo una disminución del volumen de la lista de espera para recibir atención, debido a la salida del

CUADRO III-50. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES

Ámbito territorial	Personas beneficiarias con prestaciones					Ratio de prestaciones por persona
	2010	2011		2012		2012
	Número	Número	Variación 10/11 (%)	Número	Variación 11/12 (%)	Número
Andalucía	180.402	191.330	6	190.160	-1	1,37
Aragón	25.434	22.473	-12	21.125	-6	1,00
Asturias	12.964	13.890	7	14.771	6	1,16
Baleares	9.060	10.404	15	9.399	-10	1,03
Canarias	8.645	10.505	22	11.851	13	1,00
Cantabria	13.832	15.227	10	13.932	-9	1,08
Castilla y León	47.598	60.090	26	62.088	3	1,26
Castilla-La Mancha	36.541	39.081	7	38.441	-2	1,39
Cataluña	110.140	118.890	8	137.269	15	1,27
Comunidad Valenciana	36.776	42.960	17	42.816	0	1,20
Extremadura	17.215	18.249	6	19.386	6	1,07
Galicia	32.897	34.092	4	39.040	15	1,10
Madrid	45.910	76.674	67	81.275	6	1,24
Murcia	22.178	26.537	20	26.187	-1	1,24
Navarra	8.801	8.129	-8	8.637	6	1,18
País Vasco	36.765	43.541	18	39.277	-10	1,19
La Rioja	7.624	7.716	1	7.391	-4	1,52
Ceuta y Melilla	1.717	1.925	12	1.924	0	1,24
Total	654.499	741.713	13	764.969	3	1,25

Fuente: MSSSI, 2013.

sistema de las personas valoradas con grado I, puesto que el nuevo calendario retrasa hasta 2015 su incorporación. A ello se sumarían las bajas por defunción de las personas que no llegaron a recibir atención del SAAD pese al reconocimiento de su derecho y los expedientes duplicados, entre otros.

Según recientes estimaciones²⁶³, la duración media de la espera para recibir atención desde la presentación de la solicitud a la Administración correspondiente, ascendería a quince meses, que corresponden a tres para recibir la valoración y doce para el acceso efectivo a los servicios y prestaciones, una vez aplicado el baremo. Y ello a pesar del acuerdo adoptado por las Administraciones en el seno del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia²⁶⁴, con el fin de reducir el tiempo máximo de espera a los seis meses desde la presentación de la solicitud.

263. No existen datos oficiales sobre esta cuestión, sin embargo, se han realizado estimaciones desde el ámbito privado.

264. Resolución 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el acuerdo del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

*Carencia de información
sobre el gasto y la
financiación del sistema*

Desde sus inicios se ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la información sobre el funcionamiento del sistema para poder evaluarlo incorporando las mejoras necesarias. Una de las carencias informativas más significativas es la que se refiere al gasto y la financiación, que dada la complejidad del sistema aplicado, con varios agentes y distintos niveles, resulta difícil efectuar estimaciones muy precisas.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de la Dependencia²⁶⁵ el gobierno, oído el Consejo Territorial del SAAD, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La financiación de este nivel de protección corresponde de forma íntegra a la AGE, a través del IMSERSO, que anualmente fija en sus presupuestos el importe correspondiente a este nivel de protección. Se articula mediante el abono mensual a cada una de las comunidades autónomas del importe económico correspondiente, determinado en función del número de personas con derecho reconocido a prestaciones del SAAD y en función del grado y nivel reconocido.

La AGE participa asimismo en el nivel de protección acordado con las comunidades autónomas y con las cotizaciones sociales de cuidadores no profesionales asociados a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. En 2012²⁶⁶ se suspende la participación de la AGE —que suponía 282 millones de euros, en el nivel acordado.

El tercer nivel de protección es el llamado nivel adicional que pueden establecer de forma voluntaria las comunidades autónomas. A diferencia de los otros dos niveles, este tiene un carácter complementario y solo algunas comunidades autónomas lo ha desarrollado. En la mayoría de ellas garantizan la percepción de una cuantía mínima de las prestaciones económicas reconocidas, independientemente de la capacidad económica del beneficiario.

Por último, en lo que toca a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, de acuerdo con la ley, los beneficiarios de las prestaciones participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. La capacidad económica se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

A falta de datos oficiales sobre la financiación y el gasto en servicios y prestaciones del SAAD, las estimaciones realizadas a partir de los datos publicados por el sistema de información del SAAD referidos a las prestaciones concedidas y los precios establecidos para cada tipo de prestación y servicio²⁶⁷, se calcula un gasto total para

265. Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia.

266. Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

267. Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2013.

el año 2012 que asciende a 6.570 millones de euros de los cuales el 63 por 100 vendría dado por la aportación de las comunidades autónomas, y el 21 por 100 proveniría de la Administración General de Estado, mientras que los usuarios aportarían el restante 16 por 100. Al mismo tiempo se advierte una continua disminución de los recursos aportados por la AGE y un aumento consecuente de los aportados por las administraciones autonómicas. En cuanto a las aportaciones de los usuarios, estas no habrían dejado de incrementarse desde 2009, llegando casi a triplicarse en esos cuatro años.

Entre las principales conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de atención a la dependencia recogidas en el Informe del Tribunal de Cuentas²⁶⁸, cabe destacar varias de las relativas a su financiación:

Anomalías en la financiación del SAAD

- Las obligaciones presupuestarias del IMSERSO en concepto de nivel mínimo no están debidamente justificadas por basarse exclusivamente en la información que las comunidades autónomas vierten en la aplicación informática, sin controles ni verificaciones que garanticen su idoneidad.
- La aplicación informática tiene numerosas deficiencias que han llevado a transferencias excesivas en concepto de nivel mínimo.
- Insuficiencia de la dotación presupuestaria del IMSERSO para hacer frente a las cuotas de seguridad social de los cuidadores no profesionales.
- Importantes diferencias entre las comunidades autónomas en la aplicación de la participación de los beneficiarios en la financiación. En algunas no se tiene en cuenta el patrimonio del solicitante a efectos de cálculo de la capacidad económica, mientras que en otras no se considera la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes. Ello podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad efectiva.

El SAAD ha experimentado cambios de notable calado con la aprobación en el mes de julio del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, a través de su artículo 22.

Reforma del sistema para la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia

Entre ellos cabe destacar: el cambio en la estructura de la dependencia con la supresión de los niveles, manteniéndose solamente los tres grados de afectación; la reducción de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales; el cambio en la situación de los cuidadores no profesionales a efectos de encuadramiento en la Seguridad Social, en

268. Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre la Ley de Dependencia desde su entrada en vigor (2007) hasta 2011, 2012.*

RECUADRO III-12. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL SAAD A TRAVÉS DEL REAL DECRETO-LEY 20/2012

Prestaciones

- Las prestaciones serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo de servicios, con la excepción de los relativos a la prevención de la dependencia y la teleasistencia (artículo 22.9).
- Reducción de las cuantías para cuidadores no profesionales, incluidos los actuales beneficiarios y los solicitantes nuevos. Reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación (disposiciones transitorias 10 y 11).
- Asignación del nivel mínimo de protección garantizado en las comunidades autónomas en función del número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida (artículo 22.3).
- Obligación de las personas en situación de dependencia, los familiares que los representen y los centros de asistencia de suministrar en todo momento toda la información que requieran las administraciones (artículo 22.1).

Grados de dependencia

- Eliminación de los dos niveles que dividían a cada grado de dependencia (I, II, III). No se precisa nueva valoración para quienes tuvieran ya reconocido grado y nivel (artículo 22.10).

Cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales

- Prestación económica: establecimiento de un plazo máximo de dos años para acceder a la prestación, desde el reconocimiento, o del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud, sin haberse dictado y notificado y no tendrán efecto retroactivo. En los casos en los que ya se hubiera generado retroactividad, su abono podrá aplazarse en pagos anuales durante un plazo máximo de ocho años (disposición final 1ª).
- Seguridad Social: el convenio especial de los cuidadores no profesionales pasa a ser voluntario. Los convenios especiales existentes se extinguen el 31/08/2012, salvo solicitud expresa de su mantenimiento antes de 1/11/2012.
- Bonificaciones: hasta 31/12/2012 reducción del 10 por 100 de la cotización (85 por 100 a cargo del cuidador y 15 por 100 a cargo de la AGE). Desde 2013 será 100 por 100 a cargo del cuidador no profesional.

Ayuda a domicilio

- Los servicios domésticos como la limpieza y la cocina solo podrán prestarse conjuntamente con los servicios de atención a la dependencia.

Consejo Territorial: pasa a integrar servicios sociales y dependencia, antes separados.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-ley 20/2012.

tanto que dejan de quedar incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General y en situación asimilada al alta; la nueva definición de la prestación económica de asistencia personal; el establecimiento de un nuevo régimen de incompatibilidades de las prestaciones; la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones de cobertura a las situaciones de dependencia, dilatándose los plazos para hacer efectivas las prestaciones a quienes se les haya reconocido el derecho (recuadro III-12).

Buena parte de los preceptos contenidos en la norma, aprobada en julio de 2012, han motivado la preocupación por la línea evolutiva que marcará desde su entrada en vigor. Así, en lo que concierne al disfrute de varios servicios por una misma persona, la eliminación de la compatibilidad entre distintos servicios pone en cuestión la calidad de la atención, puesto que se considera que en muchas situaciones se hace necesario complementar unos servicios con otros, con el fin de ofrecer una atención integral a las personas dependientes. La nueva norma dificulta seriamente la posibilidad de ofrecer la continuidad requerida en los cuidados de muchas personas, pudiendo sufrir una merma considerable de su calidad de vida. Por su parte, el incremento de las aportaciones de los usuarios, que afectará directamente al patrimonio de las personas dependientes, ha motivado también la preocupación por la accesibilidad del sistema.

Por último, mediante el Real Decreto 1364/2012²⁶⁹, aprobado en septiembre, se procedió a adaptar el procedimiento de reconocimiento, declaración y calificación de discapacidad a la regulación contenida en el Real Decreto 174/2011 por el que se aprobó el baremo de valoración de la dependencia, permitiendo la identificación de dicha situación en los niveles de moderada, severa y gran dependencia.

De acuerdo con el nuevo texto legal, se establece un único instrumento aplicable en cualquier situación de discapacidad y en todas las edades a partir de los tres años y se suprime el que se establecía para determinar la necesidad de asistencia de tercera persona.

5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

5.8.1. Evolución de las prestaciones y perfiles de los perceptores

El significativo avance del paro de larga duración en 2012 se está traduciendo en el aumento de la desprotección social de un número cada vez mayor de desempleados, como refleja el progresivo descenso de la tasa de cobertura, que cayó en 2012 hasta el 65,81 por 100. Se han visto afectados especialmente los parados de larga duración mayores de 52 años, así como los menores de 45 años sin cargas familiares que no reúnen

269. Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

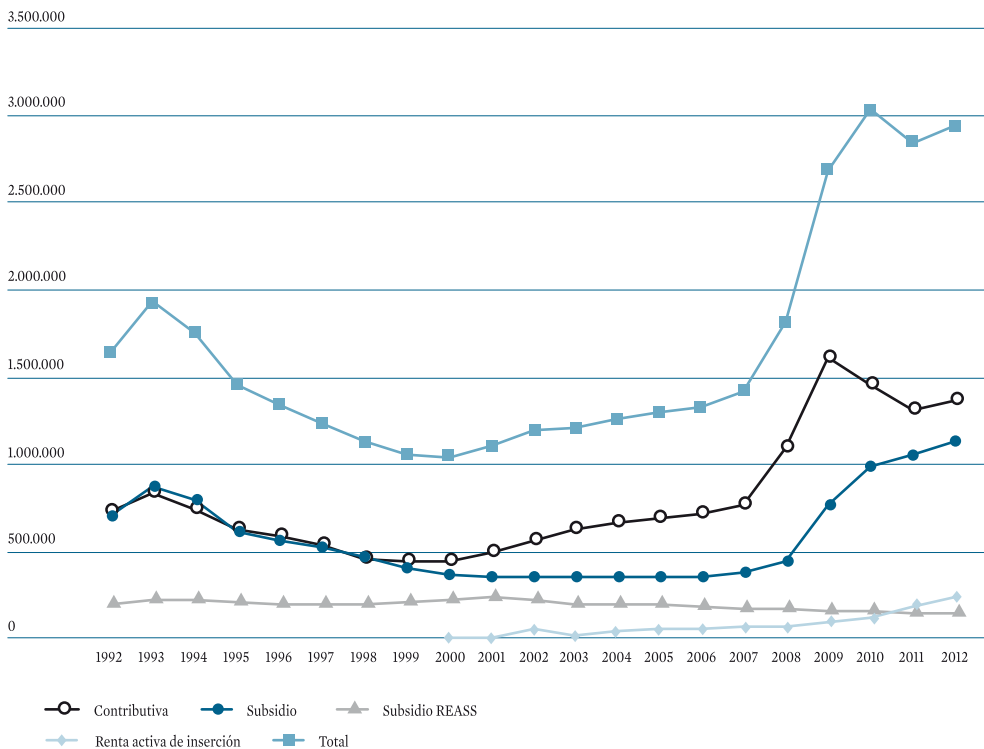
los periodos de cotización suficientes para optar a una prestación por desempleo. En este contexto, especialmente en la segunda mitad del año, se han llevado a cabo importantes reformas de los principales mecanismos de la protección por desempleo dirigidas, especialmente, a revisar la adecuación de los dispositivos del nivel asistencial de la protección, así como a reforzar la coordinación con las políticas activas²⁷⁰.

El volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo durante 2012 osciló entre 3.023.142 beneficiarios, alcanzado en febrero, y el mínimo de 2.836.592, de nuevo, en septiembre del mismo año (gráfico III-55).

En media anual, el número de beneficiarios en 2012 fue de 2.942.061, lo que supone 96.409 personas más que el año anterior²⁷¹, de los cuales, la media de perceptores de nivel contributivo alcanzó 1.381.261 personas, siendo la media correspondiente al nivel asistencial de 1.327.027 personas (gráfico III-54).

GRÁFICO III-54. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPEÑO, 1992-2012

(En medias anuales según el tipo de prestación)

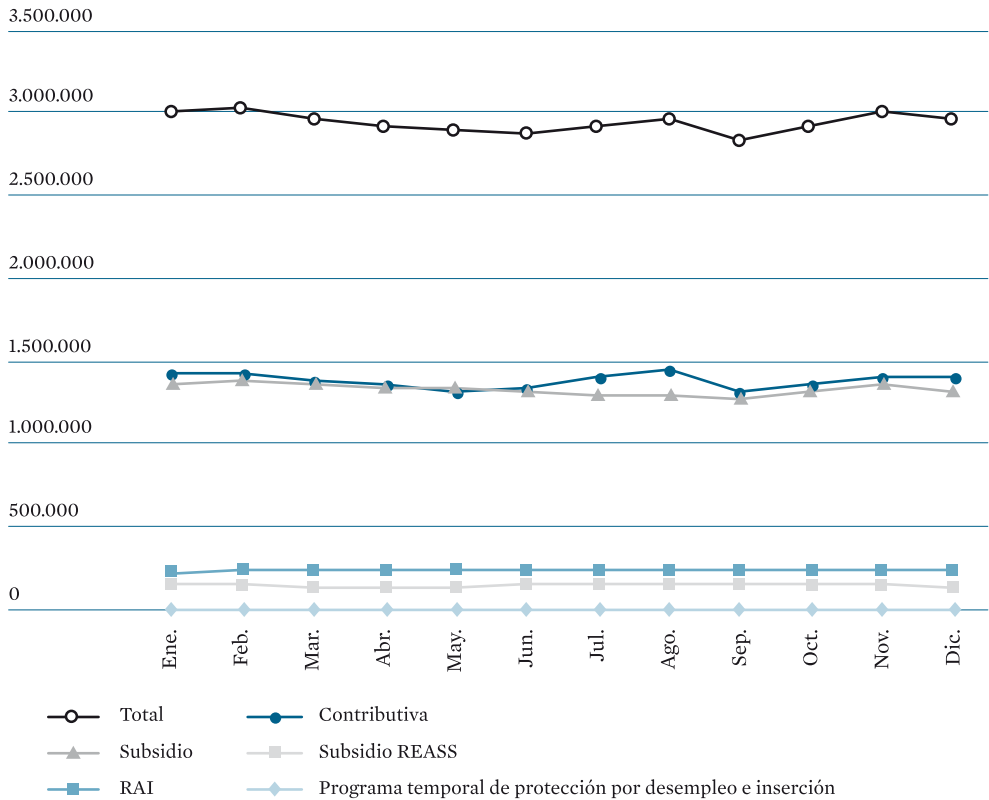


Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

270. Véase el apartado de políticas activas en el capítulo II de esta Memoria.

271. Registradas como demandantes de empleo por el SEPE, sin incluir por tanto a los solicitantes del primer empleo ni a las personas que no reúnen los requisitos de cotización.

GRÁFICO III-55. EVOLUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2012
(Último día de cada mes)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El avance de la asistencialización continúa en 2012, aunque los datos no lo reflejen con claridad, como se verá más adelante, ya que en el cómputo total correspondiente a este nivel de protección, que desciende ligeramente respecto del año anterior, no se incluyen los beneficiarios del Programa Prepara (296.948 altas en 2012) que se contabilizan dentro de los destinatarios de las políticas activas, ni tampoco se incluyen los de la renta activa de inserción, cuyo número sigue en aumento (233.773 en 2012), alcanzando este año la cifra más alta desde su creación.

El número de beneficiarios del nivel contributivo experimentó este año, a diferencia del anterior, un aumento de un 4 por 100, mientras que el de los perceptores del nivel asistencial disminuyó ligeramente (un 0,3 por 100) con respecto a 2011. Descenso que coincide, junto con las causas ya expuestas, con los últimos perceptores

Aumenta el número de perceptores del nivel contributivo

del desaparecido Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI) cuyos beneficiarios se incluían en el nivel asistencial.

En diciembre de 2012, el número de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.403.283, lo que supone 13.310 beneficiarios más que el mismo mes del año anterior. En términos de evolución anual, de nuevo el mes de mayo registró el menor volumen de beneficiarios (1.325.375) (gráfico III-55).

Aunque la crisis económica está provocando una mayor pérdida de empleos entre los hombres que entre las mujeres, durante 2012 se produjo un aumento similar, de un 4 por 100 respecto del año anterior, en el volumen de beneficiarios de ambos sexos.

Solo en el nivel asistencial se produjo un descenso del número de perceptoras con relación a 2011 (de un 1,5 por 100).

Un año más, atendiendo a la edad del total de los perceptores de prestaciones por desempleo, en coherencia con el mayor porcentaje de población activa, el grupo más numeroso fue el de 25 a 54 años, 2.117.700 beneficiarios que representaron el 76 por 100 del total de los perceptores.

El grupo de beneficiarios del nivel contributivo de esta edad, a diferencia del año anterior, aumentó un 4,5 por 100, y de nuevo, la mayoría fueron varones (56,4 por 100) aunque la diferencia entre los sexos en este sentido es cada vez menor.

Entre los beneficiarios de 25 años en adelante, cuya mayoría fueron parados de larga duración, con 24 o más meses en situación de desempleo, se generaliza y se constata la dificultad para reincorporarse al mercado laboral.

Los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años fueron, en su mayoría, beneficiarios de 4 o menos meses de permanencia en situación de desempleo, lo cual se justifica considerando que al acumular, en su mayoría, carreras más cortas de cotización generan periodos más breves de derecho a la prestación.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo aumentó en 2012 a 17,36 meses, siendo de nuevo los beneficiarios mayores de 60 años los que acumulan los mayores periodos de prestación reconocidos, seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años, lo cual se justifica considerando que quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación suelen ser los beneficiarios de más edad (cuadro III-51).

Con relación a la cuantía media bruta de las prestaciones contributivas, se situó en 28,66 euros diarios, lo que representa un ligero aumento, casi el 1 por 100, respecto a la media del año anterior. Al igual que en años anteriores, la cuantía correspondiente a las mujeres se situó por debajo de la media (25,96 euros diarios) y la de los varones, por encima (30,61 euros diarios).

La grave situación del mercado laboral continúa haciendo mella también en el autoempleo como salida ante la pérdida del trabajo, ya que de nuevo, el número de beneficiarios que optaron por capitalizar la prestación contributiva experimentó un

CUADRO III-51. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2006-2012

(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
De 16 a 19 años	5,57	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04	6,17
De 20 a 24	9,32	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62	13,44
De 25 a 29	13,14	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65	13,81
De 30 a 34	15,56	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87	16,49
De 35 a 39	15,92	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82	17,78
De 40 a 44	15,70	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87	18,00
De 45 a 49	15,91	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04	18,26
De 50 a 54	17,41	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01	18,94
De 55 a 59	19,63	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09	20,48
De 60 y más	21,08	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89	21,38
Total	15,51	15,12	14,74	13,78	13,23	13,09	17,36

Fuente: Servicio Público de Empleo.

descenso (-1,03 por 100) con respecto a 2011, pasando de 147.467 beneficiarios a 145.935 en 2012. Por el contrario, el número medio de días capitalizados por trabajador aumentó (pasando de 156 en 2011 a 164 en 2012), así como el importe líquido por trabajador (4.624 euros en 2011 y 4.881 euros en 2012).

Nuevo descenso en los beneficiarios de la capitalización por desempleo

Capitalizaron la prestación para adquirir la condición de socios de sociedades laborales, 4.327 beneficiarios (95 menos que el año anterior) y optaron por convertirse en socios de sociedades cooperativas, 3.453 perceptores, lo que significó 151 personas más que en 2011.

El mayor número de beneficiarios correspondió, nuevamente, a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, 138.155, lo que supone un 1,1 por 100 menos que en 2011, en coherencia con el descenso del número de afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

En este sentido, cabe hacer referencia a las medidas adoptadas a favor de un colectivo tan significativo en España, uno de cada seis ocupados es autónomo. Transcurrido ya más de un año de la entrada en vigor de la norma que regula la prestación por cese de actividad de los autónomos²⁷², los datos disponibles indican que solo el 18,2 por 100 de los solicitantes pudieron, finalmente, cobrarla. La duración media de la prestación asciende a poco más de dos meses y la cuantía media, a 1.180

272. Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, en función de los periodos cotizados a partir del mes de noviembre de 2012.

euros. Todo ello ha puesto de relieve la necesidad de revisar esta prestación y de impulsar la actividad emprendedora, habiéndose aprobado medidas dirigidas a tal fin a través del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, como se verá más adelante.

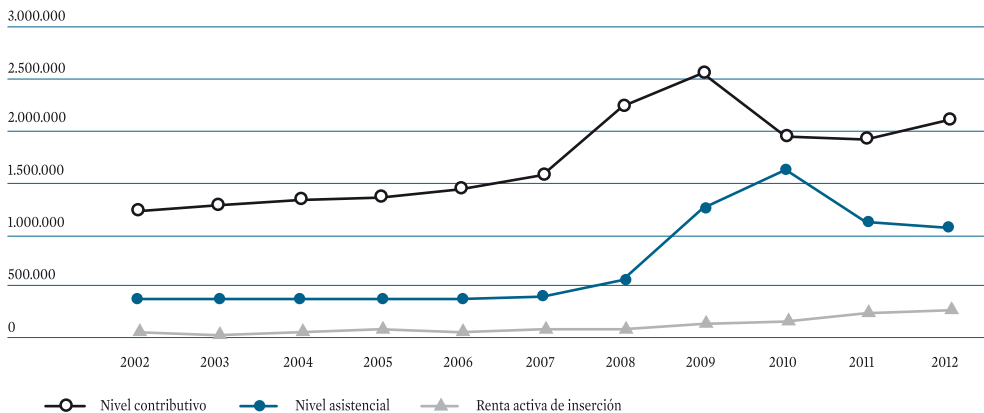
Considerando que un buen barómetro de la situación del mercado de trabajo es el análisis de la evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, en 2012 se observa un aumento de la media anual de nuevas altas en prestaciones por desempleo contributivas, a diferencia de lo ocurrido en los años inmediatamente anteriores, así como un aumento en las altas iniciales de la renta activa de inserción. Solo se aprecia una ligera disminución en las altas de la prestación asistencial (gráfico III-56).

Nuevas altas en prestaciones por desempleo

Teniendo en cuenta que las causas de las nuevas altas de beneficiarios del nivel contributivo se tratan en detalle en el capítulo II de esta Memoria, cabe centrarse aquí en las causas de las nuevas altas de beneficiarios en las prestaciones de nivel asistencial, que reflejan los motivos del trasvase, que se ha venido agudizando en los últimos años, hacia este nivel de protección. El hecho de que las cifras de altas totales hayan disminuido desde 2011 respecto al año anterior se justifica, como ya se ha recordado previamente, por la desaparición del Programa temporal de protección por desempleo y la contabilización de los beneficiarios del Prepara dentro de las políticas activas de empleo.

Según las altas iniciales de beneficiarios en el año 2012, de nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, 487.887

GRÁFICO III-56. EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR MODALIDAD, 2002-2012



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

CUADRO III-52. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO

Años	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo						Mayores de 52 años			Fijos discontinuos			Otros colectivos			Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo			Programa temporal de protección por desempleo					
	Valor absoluto		% sobre total		Valor absoluto		% sobre total		Valor absoluto		% sobre total		Valor absoluto		% sobre total		Valor absoluto		% sobre total		Valor absoluto		% sobre total	
	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total	Total	% sobre total
2007	410.297	33	134.418	33	53.168	13	20.482	5	52.364	13	149.865	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2008	572.975	33	191.137	33	64.687	11	21.299	4	62.548	11	233.304	41	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2009	1.252.935	20	256.076	20	98.190	8	25.299	2	79.496	6	548.961	44	244.913	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2010	1.634.331	17	285.351	17	116.454	7	29.328	2	98.960	6	558.873	34	545.365	33	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2011	1.116.900	30	329.500	30	124.230	11	32.442	3	106.241	10	448.908	40	75.579	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2012	1.072.086	29	315.383	29	119.538	11	31.772	3	117.216	11	487.887	46	290	0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

beneficiarios accedieron por esta vía, cerca de un 9 por 100 más que en 2011, consecuencia del incremento del paro de larga duración sin reingreso en el mercado laboral y se traduce en la reducción de las rentas de los hogares que sufren estas situaciones.

En segundo lugar, 315.383 perceptores accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que significa un 4,3 por 100 menos respecto al año anterior. El tercer lugar correspondió de nuevo a los mayores de 52 años que accedieron a la prestación de nivel asistencial (cuadro III-52).

A finales de diciembre de 2012, el volumen total de beneficiarios del nivel asistencial alcanzó la cifra de 1.321.682, lo que supone un ligero aumento (de 0,1 por 100), respecto al mismo mes del año anterior. En cómputo global, el volumen medio de beneficiarios del nivel asistencial disminuyó en 2012 un 0,3 por 100 con respecto al año anterior debido, principalmente, a la desaparición del PRODI y al descenso en el volumen de perceptores del subsidio de los trabajadores eventuales agrarios (REASS), ya que el número de perceptores del subsidio por desempleo y de la renta agraria aumentó respecto a 2011 un 6,2 por 100 y un 13 por 100, respectivamente.

En media anual²⁷³, el número de perceptores varones, que representaron el 54,5 por 100 del total de beneficiarios, aumentó un 1,7 por 100 respecto al año anterior, superando en todos los segmentos de edad al número de perceptoras, salvo en el grupo de 20 a 24 años en el que ellas superaron al número de varones (23.300 mujeres frente a 22.100 varones). El descenso en el número total de beneficiarias en 2012 fue de un 1,5 por 100.

Con relación a la edad, al igual que el año anterior, el único segmento en el que se produce un aumento en el número de beneficiarios, y en ambos sexos, es el de 55 años o más, donde el incremento fue del 16,2 por 100 respecto a 2011, lo que pone en evidencia la gravedad del problema del desempleo entre los perceptores de más edad que sin poder reengancharse al mercado laboral perciben una renta de 426 euros hasta alcanzar la edad legal de jubilación.

Los beneficiarios de 25 a 54 años, con mayor peso en el conjunto de la población activa, y que representaron el 69 por 100 del total de perceptores del nivel asistencial, descendieron un 3,2 por 100 respecto a 2011. Sin duda, las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, afectan al volumen de este segmento de beneficiarios al suprimir el subsidio especial para mayores de 45 años y elevar la edad de 52 a 55 años para acceder al subsidio²⁷⁴, lo que, entre otras consecuencias, coloca en una situación de especial vulnerabilidad a los desempleados de 50

273. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

274. En los casos que se describen en el apartado dedicado a las modificaciones normativas.

años, que tras agotar los dos años de prestación por desempleo, no podrán acceder al subsidio hasta los 55 años.

Los perceptores de 20 a 24 años, de nuevo, descendieron, un 22,6 por 100.

Atendiendo al volumen total de beneficiarios del nivel asistencial, a diferencia del año anterior, el grupo mayoritario correspondió a los beneficiarios mayores de 52 años (casi un 20 por 100 más que en 2011). El segundo lugar fue para los que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación para menores de 46 años (un 7,5 por 100 menos que en 2011). De nuevo, en el tercer lugar se situaron los perceptores de subsidios por periodo cotizado inferior al mínimo para tener acceso a la prestación contributiva (que aumentaron un 11,2 por 100), lo cual es atribuible, en gran medida, a la excesiva temporalidad y a la escasa permanencia en el mercado. El cuarto lugar lo ocuparon los beneficiarios mayores de 45 años que recibieron el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva (cuadro III-53).

Aumentan los beneficiarios del nivel asistencial mayores de 52 años

El volumen total de beneficiarios extranjeros, que como se ha visto en el capítulo II han acusado especialmente la crisis, y que representaron en 2012 el 11,65 por 100 del total de los beneficiarios de prestaciones por desempleo, descendieron con respecto al año anterior un 11,3 por 100. El número de perceptores del nivel contributivo, que supuso casi el 45 por 100 del total de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, descendió un año más, un 4 por 100.

Continúa el descenso de los beneficiarios extranjeros en todos los niveles de protección

Del mismo modo, en el caso del nivel asistencial, los perceptores extranjeros descendieron de nuevo respecto al año anterior aunque de forma más pronunciada que en el nivel contributivo (un 21 por 100).

Una vez analizados el nivel contributivo y el asistencial, es preciso hacer referencia a los beneficiarios de la renta activa de inserción, una renta vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para determinados colectivos desempleados especialmente vulnerables²⁷⁵. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo, como se verá más adelante, nuevos requisitos para acceder a esta renta, lo que condiciona aún más el acceso a esta ayuda a determinados colectivos²⁷⁶.

Aumento significativo de los beneficiarios de la renta activa de inserción

275. Desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

276. Se detallan en el apartado de cambios normativos.

CUADRO III-53. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO
(Miles de personas, en media anual)

Años	Agotamiento prestación				Mayores 52 años	Fijos discontinuos	Periodo cotizado inferior al mínimo para acced. prest. contributiva	Emigrantes retornados	Liberados de prisión	Otros
	Total	Menores 46 años	Mayores 45 años	Mayores 52 años						
2000	367,9	75,4	22,9	138,3	11,6	96,9	13,5	8,6	0,5	
2001	357,1	74,5	21,3	135,4	10,6	92,6	14,2	7,9	0,6	
2002	354,1	77,1	20,6	139,6	9,6	85,7	14,1	6,7	0,5	
2003	357,9	79,7	21,2	148,6	9,8	80,9	8,8	5,8	3,1	
2004	362,7	79,8	21,5	156,1	8,9	75,3	5,6	5,2	10,3	
2005	367,2	81,3	22,0	162,3	8,3	70,5	3,8	5,2	13,9	
2006	373,8	82,0	22,5	166,5	8,1	67,9	2,8	5,3	18,8	
2007	400,5	84,2	27,8	173,9	8,6	71,3	2,3	5,5	26,9	
2008	479,9	110,8	39,5	183,2	8,6	96,7	2,4	6,3	32,4	
2009	802,0	250,6	91,1	213,8	10,5	147,1	2,8	8,6	77,5	
2010	1.291,5	390,2	138,7	259,3	12,6	177,0	2,9	11,6	299,1	
2011	1.184,1	374,3	150,6	307,9	13,4	194,2	3,8	12,3	127,6	
2012	1.186,8	346,1	161,0	367,3	14,1	215,9	3,8	13,2	65,4	

Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales.
Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes²⁷⁷, que representaron en 2012 casi el 8 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, aumentaron un 25,5 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando la cifra más alta desde su creación, 232.413 beneficiarios en diciembre de 2012. Por lo que vuelve a ponerse de relieve el preocupante incremento en el número de perceptores de una renta con un ámbito subjetivo de aplicación, limitado a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y mayores dificultades para encontrar un empleo.

De entre los beneficiarios de la misma, el colectivo más numeroso en 2012 fue, de nuevo, el de los mayores de 45 años (180.917 perceptores), seguido de las personas con discapacidad (34.784) y en tercer lugar, las víctimas de la violencia de género (17.178).

En cuanto a la nacionalidad, siguiendo la tendencia creciente anual, este año los beneficiarios extranjeros representaron casi el 14 por 100 del total de perceptores de la renta activa de inserción.

5.8.2. Cambios normativos e institucionales que afectan a la protección por desempleo

En el contexto de reformas normativas en materia de Seguridad Social llevadas a cabo a lo largo de 2012, algunas de las cuales ya han sido expuestas en el capítulo II, se han impulsado cambios normativos con importantes repercusiones en el esquema del sistema de protección por desempleo, con el fin de reforzar su viabilidad futura y de contribuir al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introdujo una serie de novedades²⁷⁸, algunas de las cuales son aplicables a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Así, a partir del 12 de febrero de 2012 los trabajadores desempleados beneficiarios de una prestación contributiva o subsidio por desempleo pueden ser contratados por cualquier empresa para sustituir a trabajadores mientras participen en acciones de formación, siendo obligatorio participar en este programa de sustitución, siempre y cuando el trabajo a desempeñar se considere una colocación adecuada de acuerdo a la normativa.

*Modificaciones
introducidas por
la reforma laboral*

Los beneficiarios de la prestación contributiva pueden acogerse a la nueva modalidad de contrato, denominado de apoyo a emprendedores (tiempo indefinido y a jornada completa), siempre que hayan percibido al menos tres meses de esta prestación en el momento de la contratación. Además, si lo desean, podrán compatibilizar cada mes, junto con el salario, la percepción del 25 por 100 de la prestación contributiva

277. Cifra que se actualiza anualmente.

278. Desarrolladas en el capítulo II de esta Memoria.

RECUADRO III-13. PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE LA LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL

Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo

- Obligación de participar siempre que el trabajo se considere una colocación adecuada.

Contrato indefinido para emprendedores

- Tres meses de prestación en el momento de la contratación.
- Baja sin haber agotado la prestación: reanudación de la prestación si no ha generado un derecho con el nuevo contrato.

Reposición del derecho a la prestación por desempleo

- Suspensión del contrato o reducción de la jornada de trabajo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) y posterior extinción de la relación laboral debido a despido colectivo.
- Suspensión del contrato o reducción de jornada entre el día 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive, y extinción de la relación laboral entre el día 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014*.

* Modificado, a su vez, por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Fuente: SEPE, MEYSS, *Medidas aplicables a los beneficiarios de prestaciones por desempleo aprobadas por la Ley de la reforma laboral.*

que estuvieran percibiendo y que tuvieran pendiente de consumir en el momento de la contratación.

Se mantiene el derecho de reposición de la prestación en los casos en que una empresa previamente haya suspendido el contrato o reducido la jornada de trabajo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) y posteriormente proceda a la extinción de la relación laboral debido a despido colectivo. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas, amplió el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo²⁷⁹ (recuadro III-13).

279. Para beneficiarse de esta medida, la suspensión del contrato o reducción de jornada deberá tener lugar entre el día 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive, y la extinción de la relación laboral deberá producirse entre el día 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DEL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

Prestación por desempleo contributiva

- Cuantía: 70 por 100 de la base reguladora los 180 primeros días y el 50 por 100 (antes el 60 por 100) a partir del sexto mes.
- Cálculo de las cuantías máxima y mínima: IPREM en función del promedio de horas trabajadas los últimos 180 días cotizados.
- Cotización a la Seguridad Social por el 100 por 100 del importe de la cuota.

Subsidio por desempleo

- Cuantía: 80 por 100 del IPREM.
- Se suprime el subsidio especial para mayores de 45 años.
- Se modifican los requisitos para acceder al subsidio para mayores de 55 años.
- El SEPE cotizará por la contingencia de jubilación, en determinados supuestos.

Compatibilidad de prestaciones y subsidios con el trabajo a tiempo parcial

- Deducción de la parte proporcional al tiempo trabajado.

Renta activa de inserción

- Nuevos requisitos.

Nuevas obligaciones de los trabajadores

- Información y acreditación ante el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos.

Fuente: Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. SEPE, MEYSS, *Resumen de las principales modificaciones*.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introduce modificaciones en materia de prestaciones por desempleo. Así, con relación a la cuantía de la prestación contributiva de desempleo, se reduce al 50 por 100 (antes el 60 por 100) el porcentaje de la base reguladora a partir del sexto mes²⁸⁰. El cálculo de la cuantía máxima y mínima de la prestación se realizará teniendo en cuenta el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), calculado en función del promedio de las horas

Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

280. A las situaciones legales de desempleo producidas a partir del 15 de julio de 2012.

trabajadas durante el periodo de los últimos 180 días cotizados, ponderándose tal promedio con relación a los días trabajados a tiempo completo o parcial durante dicho periodo. Además, a partir del 15 de julio de 2012, durante la percepción de la prestación el trabajador cotizará a la Seguridad Social por el 100 por 100 del importe de la cuota que le corresponda, que se descontará de la prestación.

Asimismo, se pretende racionalizar el régimen jurídico aplicable al acceso a prestaciones y subsidios por desempleo desde contratos a tiempo parcial, reforzando la vinculación de políticas activas y pasivas de empleo. Así, se prevé que si en el momento de la situación legal de desempleo se mantienen varios trabajos a tiempo parcial, será necesario acreditar el periodo mínimo exigido en cada caso, computándose exclusivamente el contrato o contratos que se pierden.

Por lo que respecta a los subsidios por desempleo, la norma introduce una serie de medidas, con el objetivo declarado de tratar de recuperar la racionalidad del nivel asistencial y hacerlo más compatible con la vida activa²⁸¹. Con este objetivo, se suprime el subsidio especial para mayores de 45 años que agoten una prestación contributiva de 720 días y se eleva la edad de 52 a 55 años de los beneficiarios que no tengan responsabilidades familiares²⁸².

Se refuerza la vinculación entre el derecho de acceso a los subsidios y el patrimonio personal del solicitante ya que para el cálculo de las rentas se aplicará sobre el patrimonio improductivo²⁸³ el 100 por 100 del interés legal del dinero vigente (antes el 50 por 100).

Desde el 1 de agosto de 2012 el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) cotiza por la contingencia de jubilación, tomando como base el 100 por 100 del tipo mínimo de cotización vigente en cada momento (hasta ahora el 125 por 100) en determinados supuestos²⁸⁴.

Por otra parte, se modifica el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI), exigiendo que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio para aquellas personas mayores de 45 años y parados de larga duración, que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo (1 año mínimo) acrediten la búsqueda activa de empleo, no habiendo rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se hayan negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales. Todo ello podría

281. Preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

282. Para solicitudes presentadas a partir del 15 de julio de 2012.

283. A las plusvalías o ganancias y los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio.

284. Durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 o 55 años y trabajadores fijos discontinuos mayores de 52 o 55 años. Y en el caso de perceptores del subsidio por desempleo de trabajadores fijos discontinuos menores de 52 o 55 años con un periodo de ocupación cotizada de 180 días mínimo.

restringir el acceso a esta modalidad que, como se ha visto, es una de las que más ha visto incrementado su número de perceptores en los últimos años.

Finalmente, se introducen nuevas obligaciones para los beneficiarios de las prestaciones por desempleo relativas a la comunicación de los datos de domicilio y los cambios que se produzcan en él, así como la obligación de acreditar ante el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos las actuaciones dirigidas a la búsqueda activa de empleo.

El Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Prepara), que incluye una ayuda económica de acompañamiento dirigida a desempleados que hubiesen agotado la prestación por desempleo y que había sido ya prorrogado en dos ocasiones a lo largo de 2011²⁸⁵, fue de nuevo prorrogado durante 2012 mediante el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto²⁸⁶, esta vez, tras haber analizado los resultados del Programa Prepara desde su creación. Resultados sobre los que se concluyó, tras su análisis, que habían sido hasta la fecha “decepcionantes”. El 67 por 100 de los beneficiarios, más de las dos terceras partes del total, no estuvieron ocupados durante su participación en el programa. El 8 por 100 estuvieron ocupados menos de un mes, el 18 por 100 más de dos meses y menos del 1 por 100 de los beneficiarios obtuvo un contrato indefinido²⁸⁷.

*Redefinición del
Programa Prepara*

Respecto a las principales modificaciones que se han realizado en el programa, cabe señalar en primer lugar el incremento de la cuantía de la ayuda hasta el 85 por 100 del IPREM para aquellos beneficiarios con tres o más personas a su cargo, manteniéndose el 75 por 100 para los demás casos. Se sigue vinculando el cumplimiento del requisito de las rentas a las de la unidad familiar pero redefiniendo su composición, incluyendo ahora las rentas de los padres en caso de convivencia, en coherencia con otros programas de análoga finalidad.

En segundo lugar, dada la insatisfactoria tasa de inserción de los beneficiarios de los programas anteriores se articulan mecanismos para fortalecer la vinculación entre políticas activas y pasivas. Para ello se refuerza el seguimiento del grado de cumplimiento del compromiso de actividad, exigiendo que los solicitantes acrediten haber realizado actuaciones de búsqueda de empleo a título personal, o en colaboración con los servicios de empleo como requisito previo a la condición de beneficiarios.

285. Mediante el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; y mediante el Real Decreto-ley, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

286. Con efectos desde el 16 de agosto de 2012, hasta el 15 de febrero de 2013.

287. Véase apartado de políticas activas en el capítulo II de esta Memoria.

En tercer lugar, se revisa el régimen de incompatibilidad de la ayuda económica con otras de naturaleza similar, garantizando el acceso del SEPE a la información necesaria para comprobar dicha incompatibilidad.

Dada la situación del mercado laboral y los elevados niveles de desempleo, a principios de 2013, mediante el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. Esta norma tiene una doble finalidad: prorrogar por cuarta vez desde su creación el Programa Prepara y posibilitar una prórroga automática del programa por periodos de seis meses cuando la tasa de desempleo sea superior al 20 por 100. Cabe recordar que el programa tiene una duración limitada de seis meses para cada beneficiario que recibe la ayuda solo una vez en la vida. Lo que se prorroga, por tanto, es el programa, no la recepción de la ayuda.

Entre otras medidas, tal y como se ha mencionado ya, el citado Real Decreto-ley amplía el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo, en caso de suspensión de empleo o reducción de jornada, cuando posteriormente se extinga el contrato mediante despido colectivo²⁸⁸ y reduce el número de peonadas para acceder al subsidio agrario²⁸⁹.

RECUADRO III-15. PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE EL REAL DECRETO-LEY 4/2013

Menores de 30 años

- Percepción de la prestación por desempleo compatible con alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (máximo de 9 meses).
- Capitalización del 100 por 100 de su prestación para realizar una aportación al capital social de una sociedad mercantil.
- La protección por cese de actividad, incluida en la protección frente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrá carácter voluntario.

Impuesto de la renta de las personas físicas

- Se suprime el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Fuente: Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

288. Siempre que el despido se produzca entre el 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

289. Para los trabajadores eventuales agrarios de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura afectados por el descenso de producción del olivar a consecuencia de la sequía.

Con el objetivo de impulsar una serie de medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se promulgó el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que introdujeron, además de las que se desarrollan en el capítulo II de la Memoria, algunas modificaciones en materia de prestaciones por desempleo relacionadas, principalmente, con la compatibilización de la prestación por desempleo, con el inicio de una actividad por cuenta propia y con la ampliación de las posibilidades de capitalización de la prestación por desempleo.

Así, para los menores de 30 años la percepción de la prestación por desempleo pasa a ser compatible con la situación de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos durante un máximo de 9 meses, siempre que no tengan trabajadores a su cargo.

Los beneficiarios de prestaciones por desempleo, menores de 30 años, podrán capitalizar hasta el 100 por 100 de su prestación para realizar una aportación al capital social de una sociedad mercantil, siempre y cuando se establezca una vinculación profesional o laboral de carácter indefinido. Dicha capitalización podrá utilizarse para adquirir servicios de asesoramiento, formación e información, así como para cubrir los gastos de constitución de una nueva sociedad.

En el supuesto de que el desempleado inicie una actividad por cuenta propia y cause baja en el plazo de cinco años, podrá reanudar el cobro de la prestación a la que tenía derecho.

Con relación a la protección por cese de actividad, incluida en la protección frente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrá carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años.

Finalmente, en el ámbito del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, se suprime el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Entre las medidas que introduce este Real Decreto-ley, se incluyen varias novedades relacionadas con las prestaciones por desempleo centradas, principalmente, en los perceptores de mayor edad. Así, se dispone que para aquellos mayores de 55 años que hayan agotado la prestación o subsidio por desempleo, o que no tengan derecho a los mismos, tendrán la consideración de colectivo prioritario para la aplicación de políticas activas de empleo a fin de fomentar su permanencia en el mercado laboral.

A efectos de cumplir el requisito de carencia de rentas para acceder al subsidio para los mayores de 55 años, se exige, que la suma de las rentas de todos los integrantes de

Medidas de desarrollo de la estrategia de emprendimiento y empleo joven relacionadas con las prestaciones por desempleo

Medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo

RECUADRO III-16. PRINCIPALES MEDIDAS APLICABLES A LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO QUE INTRODUCE EL REAL DECRETO-LEY 5/2013

Perceptores mayores de 55 años

- Colectivo prioritario.
- Carencia de rentas: suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar no superior al 75 por 100 del SMI.

Control de la Entidad Gestora de la prestación por desempleo

- Pueda exigir a los trabajadores despedidos, la acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente.

Despidos colectivos a trabajadores de 50 o más años

- Aportaciones económicas de las empresas: importe bruto de las prestaciones o subsidios por desempleo, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social realizadas por el SEPE.

Fuente: Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte de las pagas extraordinarias. Hasta ahora, solo se tenían en cuenta las rentas del beneficiario.

Por otra parte, se añade la posibilidad de que la entidad gestora de la prestación por desempleo pueda exigir a los trabajadores que hayan sido despedidos²⁹⁰, la acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente, como un control posterior dirigido a evitar comportamientos fraudulentos.

Con el fin de evitar la discriminación de los trabajadores de 50 o más años en los despidos colectivos se penaliza a las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años con aportaciones económicas. Para el cálculo de tales aportaciones se tendrá en cuenta el importe bruto de las prestaciones o subsidios por desempleo de los trabajadores de 50 o más años afectados por este despido, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social realizadas por el SEPE.

Finalmente, cabe recordar que en el marco del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013, se aprobó la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, entre cuyos objetivos estaba el de corregir la obtención y el disfrute en

290. En virtud de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 208 de la Ley general de la Seguridad Social.

fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquellas o cuando se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. A este Plan se refiere con más detalle el apartado sobre Inspección de Trabajo del capítulo II de esta Memoria.

5.8.3. Evolución del gasto en protección por desempleo

Las previsiones de caída del gasto por desempleo en 2012 motivaron un presupuesto inicial en esta partida de 28.503,1 millones, cantidad por debajo del gasto real alcanzado en 2011 (32.263,7 millones). Sin embargo, lejos de cumplir con las cifras previstas, a finales de 2012 el gasto real en prestaciones por desempleo fue de 31.763,6 millones, lo que supone un gasto 3.260 millones superior al que había presupuestado el Gobierno, complicando así el cumplimiento del objetivo del déficit de este año (cuadro III-54).

Sin embargo, a pesar del incremento sobre las previsiones iniciales, el gasto real fue menor que el año anterior, un 1,5 por 100 menos, lo que no responde a una mejora en la ocupación, ya que el número tanto de desempleados como de perceptores de prestaciones por desempleo aumentó respecto al año anterior, sino que más bien se debe a un aumento de las situaciones de desprotección de los desempleados, considerando el descenso en la tasa de cobertura de las prestaciones, como se ha expuesto previamente, el importante peso del nivel asistencial (con cuantías de la prestación considerablemente inferiores al nivel contributivo) así como a los efectos de las reformas emprendidas a lo largo de 2012.

La mayor partida en el gasto de prestaciones, de nuevo, correspondió al nivel contributivo, 16.309,34 millones, lo que significa un 8 por 100 más de gasto que en 2011, en coherencia con el aumento en el volumen de perceptores.

Sin embargo, a pesar de que también se produjo un aumento en el número de beneficiarios del subsidio por desempleo, el gasto en esta partida experimentó un descenso de casi un 26 por 100. Las modificaciones en la protección por desempleo realizadas en la segunda mitad de 2012 han afectado, especialmente, a las cuantías percibidas por subsidios por desempleo. Así, además de la eliminación del subsidio para mayores de 45 años y la elevación a los 55 años del antiguo subsidio para mayores de 52 años, hay que considerar que se ha reducido esta prestación asistencial en algunos supuestos, como en caso de pérdida de un trabajo a tiempo parcial o de agotamiento de la prestación contributiva parcial, cuando anteriormente la cantidad del subsidio era fija independientemente del porcentaje de la prestación o del tipo de contrato de trabajo.

Cabe señalar que en el presupuesto anunciado ya para el año 2013, la partida destinada a protección por desempleo vuelve a ser inferior a la efectivamente gastada en 2012, lo que podría venir motivado tanto por el creciente incremento de personas que

CUADRO III-54. GASTO REAL EN PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 2007-2012
(Millones de euros)

	Prestaciones contributivas	Subsidio por desempleo	Subsidio por desempleo - REASS	Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	Cuotas beneficiarias subsidió	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
% variación	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
% variación	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
% variación	-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
% variación	-10,0	22,7	-3,9	-9,4	24,8	83,7	-0,3
2012	16.309,34	6.156,54	122,88	6.367,22	948,72	—	29.904,70
% variación*	8,0	-25,9	-84,0	5,3	10,3	—	-7,3

* Este año no se ha dado el dato desglosado de gasto en RAI. Se incluye en el presupuesto una partida de Otras prestaciones de 1.858,9 millones que sumado a todas las demás daría el total de 31.763,6 millones.

Fuente: SEPE. Avance de liquidación del presupuesto de gastos 2012. Los datos de 2012 incluyen insuficiencias presupuestarias del ejercicio 2011 y modificaciones presupuestarias añadidas al presupuesto inicial.

agotan todos los niveles de protección, como por las reformas impulsadas este año, especialmente por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que propiciarían una disminución del gasto debido, entre otras, a la obligación de los parados de asumir su cotización a la Seguridad Social, que venía corriendo a cargo de los Servicios Públicos de Empleo, así como por la reducción al 50 por 100 de la cuota en la cuantía de la prestación contributiva a partir del sexto mes, además de las medidas ya señaladas que afectarían al gasto en prestaciones del nivel asistencial.

Los datos provisionales correspondientes al gasto en programas como el PRODI y el Prepara arrojaron un gasto en 2012 de 9.975,41 y 660.381,23 miles de euros respectivamente²⁹¹. En el primer caso, la cuantía es lógicamente inferior a la de otros años, al tratarse de un programa en extinción, mientras que en el caso del Programa Prepara, la cuantía gastada representa casi el doble del gasto que supuso en 2011.

Finalmente, cabe recordar que tras la entrada en vigor de la protección por cese de actividad de los autónomos, es preciso, este año, hacer referencia también al gasto en esta partida que ascendió a 14.825,45 miles de euros. Habrá que esperar el balance del año siguiente para poder comparar el gasto en esta prestación.

5.9. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La pobreza relativa en la Unión Europea, y más concretamente en España, ya constituía un problema serio en el periodo anterior a que diese comienzo la crisis económica. Y es que el fuerte crecimiento económico que se produjo hasta 2007 no se tradujo en menores niveles de pobreza, que llegaba a afectar al 17 por 100 de la población europea (19 por 100 de la población española).

El actual escenario de crisis está produciendo un aumento sin precedentes de los niveles de pobreza y exclusión, al tiempo que un fuerte repunte de la desigualdad social²⁹². Se trata de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de una crisis económica que perdura ya cinco años y que de no superarse en el medio plazo entraña el riesgo de cronificar situaciones de pobreza y desigualdad que hasta ahora podían ser coyunturales. Todo ello, en un contexto de ajustes presupuestarios que, como se ha visto en los apartados precedentes, está afectando a las principales áreas del Estado de Bienestar así como a las políticas sociales específicamente dirigidas a prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social a las que se dedica este apartado. Concretamente, y como se detalla en el capítulo I de esta Memoria (apartado 3.9.2), el presupuesto estatal destinado a los servicios sociales y a la protección social se redujo en 2012 un 16 por 100 respecto al año anterior.

291. Véase el capítulo II de la Memoria en la parte correspondiente al gasto en políticas activas de empleo.

292. Para un análisis detallado véase: Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

Consecuentemente, se está constatando un debilitamiento de las políticas de inclusión social en general y de los servicios desplegados por los servicios sociales, en particular, para hacer frente al fuerte aumento de las necesidades sociales surgidas como consecuencia de la crisis, lo que está suponiendo un transvase de las mismas a las entidades de carácter no lucrativo, que vienen soportando, cada vez con dificultades, un aumento notable de su actividad.

5.9.1. Pobreza, desigualdad y exclusión social

El análisis de la pobreza y la exclusión social es enormemente complejo, por cuanto se trata de situaciones que obedecen a una multiplicidad de factores económicos y sociales hasta ahora no recogidos por los indicadores oficiales de pobreza. A tenor de esta circunstancia, y en el marco de un proyecto de mejora de los indicadores del bienestar, la Unión Europea puso en marcha en 2010 un nuevo indicador de medición de la pobreza que trata de reflejar este problema de manera más completa que los indicadores ya existentes, considerando la multiplicidad de factores subyacentes.

El nuevo indicador europeo AROPE²⁹³, mide el riesgo de pobreza y exclusión social, no solo a partir del umbral de ingresos, como venía haciéndose tradicionalmente, sino incorporando también otros aspectos, como la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales de los mismos. Estos tres indicadores subyacentes, por su parte, permiten identificar los aspectos que mayor inciden sobre la pobreza y la exclusión social en términos agregados, y, por tanto, reconocer los ámbitos sobre los que la Unión Europea en su conjunto, y los Estados miembros en particular, deberán orientar sus políticas.

De acuerdo con el indicador AROPE, los niveles de pobreza y exclusión social en España han registrado un aumento notable en los últimos años de crisis económica, habiendo pasado del 23,1 por 100 en 2007 al 27 por 100 en 2011 (dato definitivo más reciente), lo que en términos absolutos se traduce en 12,3 millones de personas (2 millones más que en 2007) (cuadro III-55).

El riesgo de pobreza y exclusión social en 2011 en la UE-27 se situó en 24,2 por 100, afectando a un total de 119,5 millones de personas. Cabe destacar, sin embargo, que tras la media comunitaria existe una elevada dispersión entre los Estados miembros. Algunos de ellos cuentan con porcentajes de población en riesgo de exclusión y pobreza ciertamente elevados, tal es el caso de Bulgaria (49,1 por 100), Letonia (40,4 por 100) o Rumanía (40,3 por 100), que casi duplican la media europea. En el extremo opuesto, se sitúan República Checa (15,3 por 100), Países Bajos (15,7 por 100) y Suecia (16,1 por 100).

293. En sus siglas en inglés: *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*.

CUADRO III-55. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2011

Países UE	Indicadores subyacentes de pobreza						Indicador agregado AROPE	
	(a) Riesgo de pobreza monetaria		(b) Personas en hogares con baja intensidad de trabajo		(c) Privación material severa		(d) Riesgo pobreza y exclusión	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
UE-27	16,5	16,9	9,6	10,0	9,1	8,8	24,4	24,2
Bélgica	15,2	15,3	13,8	13,7	5,7	5,7	21,6	21,0
Bulgaria	22,0	22,3	15,9	11,0	57,6	43,6	60,7	49,1
República Checa	9,6	9,8	8,6	6,6	7,4	6,1	15,8	15,3
Dinamarca	11,7	13,0	9,9	11,4	3,3	2,6	16,8	18,9
Alemania	15,2	15,8	11,4	11,1	4,8	5,3	20,6	19,9
Estonia	19,4	17,5	6,2	9,9	5,6	8,7	22,0	23,1
Irlanda	17,2	:	14,2	:	4,5	:	23,1	:
Grecia	20,3	21,4	8,0	11,8	11,5	15,2	28,3	31,0
España	19,7	21,8	6,3	12,2	3,0	3,9	23,1	27,0
Francia	13,1	14,0	9,5	9,3	4,7	5,2	19,0	19,3
Italia	19,8	19,6	10,0	10,4	6,8	11,2	26,0	28,2
Chipre	15,5	14,5	3,7	4,5	13,3	10,7	25,2	23,5
Letonia	21,2	19,1	6,1	12,6	24,9	31,4	36,0	40,4
Lituania	19,1	20,0	6,4	12,3	16,6	18,5	28,7	33,4
Luxemburgo	13,5	13,6	5,0	5,8	0,8	1,2	15,9	16,8
Hungría	12,3	13,8	11,3	12,1	19,9	23,1	29,4	31,0
Malta	14,8	15,4	9,2	8,3	4,2	6,3	19,4	21,4
Países Bajos	10,2	11,0	9,5	8,7	1,7	2,5	15,7	15,7
Austria	12,0	12,6	8,1	8,0	3,3	3,9	16,7	16,9
Polonia	17,3	17,7	10,0	6,9	22,3	13,0	34,4	27,2
Portugal	18,1	18,0	7,2	8,2	9,6	8,3	25,0	24,4
Rumanía	24,8	22,2	8,4	6,7	36,5	29,4	45,9	40,3
Eslovenia	11,5	13,6	7,2	7,6	5,1	6,1	17,1	19,3
Eslovaquia	10,6	13,0	6,4	7,6	13,7	10,6	21,3	20,6
Finlandia	13,0	13,7	8,7	9,8	3,6	3,2	17,4	17,9
Suecia	10,5	14,0	5,9	6,8	2,2	1,2	13,9	16,1
Reino Unido	18,6	16,2	10,3	11,5	4,2	5,1	22,6	22,7

(:) Dato desconocido.

- (a) *Riesgo de pobreza monetaria*: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). Dado que es una medida relativa, en función de la renta mediana del país, el umbral de pobreza varía de un país a otro.
- (b) *Hogares con muy baja intensidad de trabajo*: personas menores de cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior. Este indicador vendría a reflejar, por ejemplo, los hogares en los que todos sus miembros están en paro, o están subempleados (trabajan menos horas que la jornada habitual), o tienen contratos temporales con altos niveles de rotación, o una combinación de estas situaciones.
- (c) *Privación material severa*: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.
- (d) *Indicador europeo de pobreza y exclusión social*: Personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las situaciones: (a), (b), (c). Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*. Los datos que proporciona esta encuesta se refieren, en la mayoría de los casos (a excepción de Irlanda y Reino Unido) a las rentas percibidas en el año inmediatamente anterior al de la encuesta. De manera que los datos de la encuesta de 2007 y 2011, que aquí se analizan, se refieren, en realidad, a las rentas de los entrevistados en 2006 y 2010.

El riesgo de pobreza y exclusión en España en 2011 se situó a tres puntos porcentuales respecto al promedio europeo, cuando antes de la crisis era algo inferior a aquel.

La evolución de la población en riesgo de pobreza y exclusión en los Estados miembros desde que diera comienzo la crisis y hasta 2011 fue, sin embargo, variada: aumentó en doce de ellos, disminuyó de manera notable en tres, todos ellos países del este, y apenas varió en el resto (gráfico III-57). Aun así, la tendencia mayoritaria ha sido al alza, aunque los incrementos no han sido de momento muy notables, a excepción de los producidos en Lituania, Letonia y España.

Impacto diferencial de la crisis en los Estados miembros, si bien con tendencia al alza

En términos generales, el problema principal en la UE-27 proviene del riesgo de pobreza monetaria y, en menor medida, de la población en hogares con muy baja intensidad y de trabajo de la privación material. No obstante, conviene apuntar que hay algunos países que cuentan con un elevado porcentaje de población residente en hogares con baja intensidad de trabajo, lo que constituye un factor de riesgo elevado. Entre este grupo destaca Bélgica (13,7 por 100), algunos Estados bálticos e incluso países como Alemania, Dinamarca o Reino Unido. Los países del este de Europa, por su parte, presentan un perfil distinto, caracterizado por altos índices de privación material, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

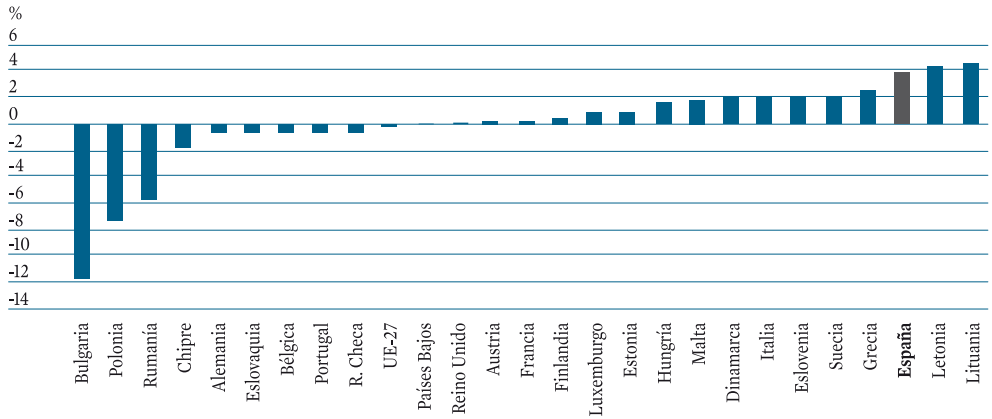
Respecto a España, los datos reflejan que el principal problema reside en la pobreza monetaria, seguido de los hogares con baja intensidad de trabajo que han aumentado notablemente en los últimos años, en consonancia con la situación del mercado de trabajo español, tal y como se ha expuesto en el capítulo II de esta Memoria. Las situaciones relacionadas con la privación material severa no han alcanzado cifras preocupantes aún, situándose muy por debajo de la mayoría de los Estados miembros²⁹⁴.

España cuenta con un 21,8 por 100 de su población en situación de pobreza monetaria

Hasta 2011 los niveles de pobreza monetaria siguieron aumentando, a pesar del descenso de las rentas medias en los últimos años (como se ha visto en el apartado 4 del presente capítulo) lo que se tradujo en una disminución de los umbrales de riesgo de pobreza, como consecuencia del aumento del grupo de población en la franja de rentas inferiores y el más acusado descenso de sus rentas medias (gráfico III-58). Concretamente, entre 2008 y 2011 el porcentaje de población en situación de pobreza monetaria (rentas inferiores a 7.770 euros anuales después de las transferencias sociales en 2008 y 7.509 en 2011) pasó del 19,5 al 21,8 por 100. De acuerdo con los datos provisionales aportados por el INE para el año 2012, el indicador de riesgo de pobreza

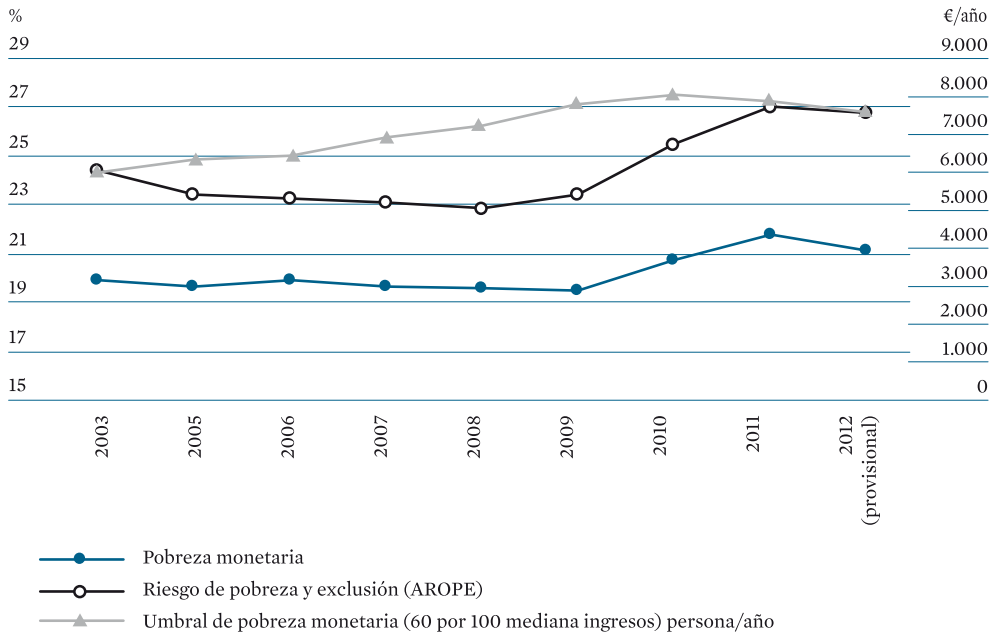
294. Aun así, conviene recordar que se han agravado algunas situaciones relacionadas con la privación material, como el pago de la hipoteca, tal y como se ha comentado en el apartado 2 de este capítulo.

GRÁFICO III-57. VARIACIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) EN UE-27
(Variación en 2011 respecto a 2007)



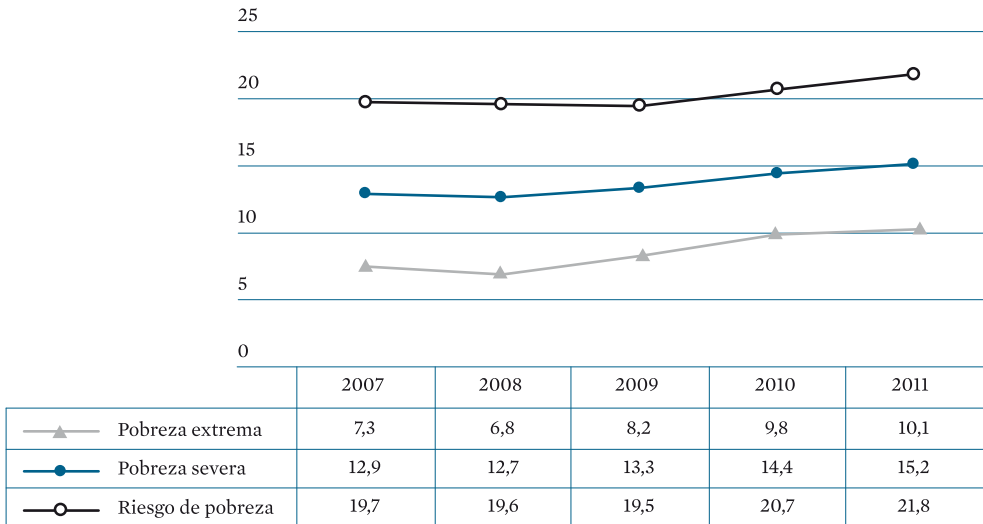
Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

GRÁFICO III-58. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y EVOLUCIÓN DEL UMBRAL DE POBREZA MONETARIA



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

GRÁFICO III-59. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR GRADO DE INTENSIDAD



Pobreza extrema: porcentaje de personas que están por debajo del 40 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). *Pobreza severa:* porcentaje de personas que están por debajo del 50 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). *Riesgo de pobreza:* porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

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

podría registrar un ligero descenso, que respondería al efecto estadístico de una nueva disminución de la mediana de ingresos de la población (sobre el que se calcula el indicador de pobreza monetaria), en consonancia con el agravamiento de la situación económica del país.

Atendiendo a la evolución de los distintos grados de intensidad de la pobreza monetaria, se observa que el incremento mayor y más intenso se registra en los niveles de pobreza extrema, que llega a afectar al 10,1 por 100 de la población en 2011, si bien el incremento en los niveles de pobreza severa también han sido de importancia hasta alcanzar el 15,2 por 100 (gráfico III-59). Caer en estos niveles de pobreza implica un grave empeoramiento de las condiciones de vida, mayores dificultades de salir de esa situación y, por tanto, un mayor riesgo de enquistamiento de la misma. Estos datos, por tanto, vendrían a ser indicativos de que el riesgo de cronificación de la pobreza entre un porcentaje cada vez mayor de la población está aumentando.

Desempleados, niños y extranjeros, los más expuestos al riesgo de pobreza y exclusión

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-56). En términos generales, los más expuestos al riesgo en España y en la Unión Europea son los desempleados, que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. Aunque en menor

CUADRO III-56. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN (AROPE) POR DISTINTAS VARIABLES
(Porcentaje por grupo poblacional)

	UE-15					España	
	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
Total población	21,6	21,4	21,2	21,7	21,4	23,1	27,0
Tipo de hogar					Total		Total
2 adultos < de 65 años	17,8	16,6	16,7	16,4	16,2	15,7	23,1
Sin hijos a cargo	22,1	21,3	20,8	20,6	21,2	22,3	25,1
Con hijos a cargo	21,1	21,7	21,5	22,7	21,6	23,9	28,7
Unifamiliar con hijos a cargo	47,0	49,8	47,7	51,5	49,9	42,8	44,8
1 adulto > 65 años	30,6	30,5	28,8	26,4	25,3	49,5	26,5
Nacionalidad							
UE-27	25,0	22,8	24,5	25,8	23,6	30,2	32,4
No UE-27	40,3	39,6	41,0	41,9	45,2	32,1	50,1
Situación laboral más frecuente							
Empleo	9,9	10,3	10,1	9,9	10,0	11,8	13,8
Desempleo	62,2	64,2	63,0	63,6	64,6	45,8	58,3
Jubilación	21,9	20,7	19,4	17,9	18,2	25,5	19,2
Inactividad	41,1	40,3	40,2	41,1	42,7	37,6	38,2
Edad y sexo							
< 18							
Hombres	23,1	23,9	23,4	25,0	23,5	26,0	29,6
Mujeres	23,2	23,9	23,9	25,1	23,9	26,9	31,7
18 a 24							
Hombres	24,2	24,6	24,9	26,6	25,7	18,4	31,8
Mujeres	27,6	28,5	27,6	29,4	30,0	24,1	31,6
25 a 54							
Hombres	17,9	17,8	18,0	19,4	19,5	19,1	26,4
Mujeres	20,2	20,0	19,8	20,8	20,6	20,0	26,0
55 y +							
Hombres	19,7	18,9	18,6	17,2	17,8	24,8	23,1
Mujeres	26,0	24,8	23,6	22,3	22,1	30,5	25,7

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

medida, conviene destacar también el elevado riesgo de exclusión social y pobreza de las familias monoparentales con hijos a cargo, y de la población no comunitaria. Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil y los jóvenes. Las mujeres presentan desventajas respecto a los hombres, si bien las diferencias son mayores entre la población de mayor edad.

En España se observan algunas peculiaridades respecto al resto de Estados miembros que conviene destacar, en especial con relación a los cambios registrados como consecuencia de la crisis económica. Así, el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 13 puntos porcentuales) habiendo pasado del 45,8 por 100 en 2007, al 58,3 por 100 en 2011, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la debilidad del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis, como se ha visto en el apartado anterior.

Sin embargo, también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, mientras que la media de la UE-15 se ha mantenido prácticamente estable. Este hecho vendría a reflejar una de las principales debilidades del mercado de trabajo español, como es la mayor frecuencia de trabajos que no requieren cualificación específica, bajos salarios y un nivel elevado de temporalidad, aspectos definitorios de la calidad del empleo, en claro proceso de deterioro en los últimos años.

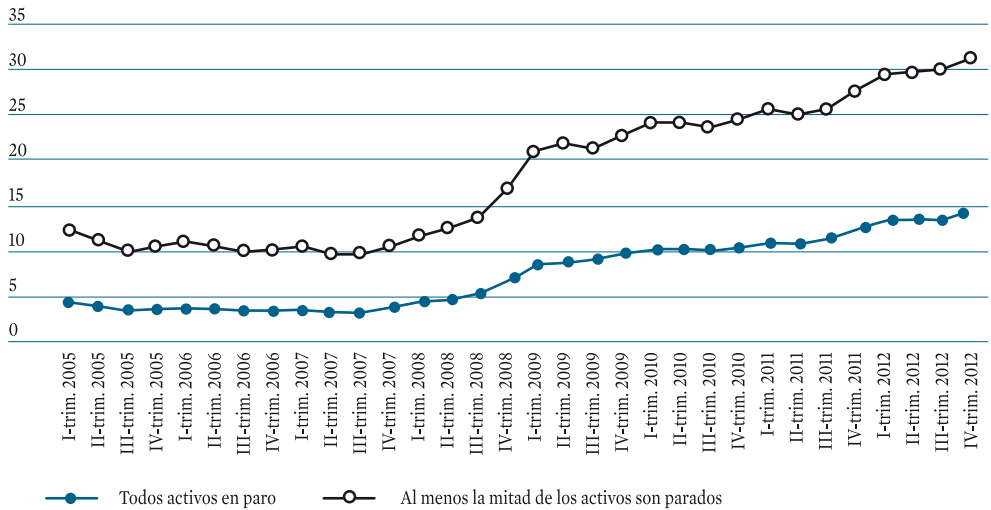
A la hora de analizar la pobreza hay que tener en cuenta que uno de sus principales condicionantes no es el empleo en sí mismo, sino su intensidad y continuidad a lo largo del año. De manera que los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir, hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año.

A este respecto, uno de los datos más alarmantes en el último periodo de crisis es el porcentaje de viviendas en las que todos sus miembros activos están en situación de desempleo, que ha alcanzado el 14 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2012, dos puntos porcentuales más respecto a 2011 y más de diez respecto al periodo anterior a la crisis. Asimismo, los hogares en los que, al menos, la mitad de los activos están en paro han aumentado notablemente hasta aproximarse al 31,3 por 100 en 2012, veinte puntos porcentuales más que en 2007 (gráfico III-60).

Por otro lado, los datos trimestrales que arroja la EPA muestran un notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (gráfico III-61). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 280.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2012 a 436.000 (66.000 más que

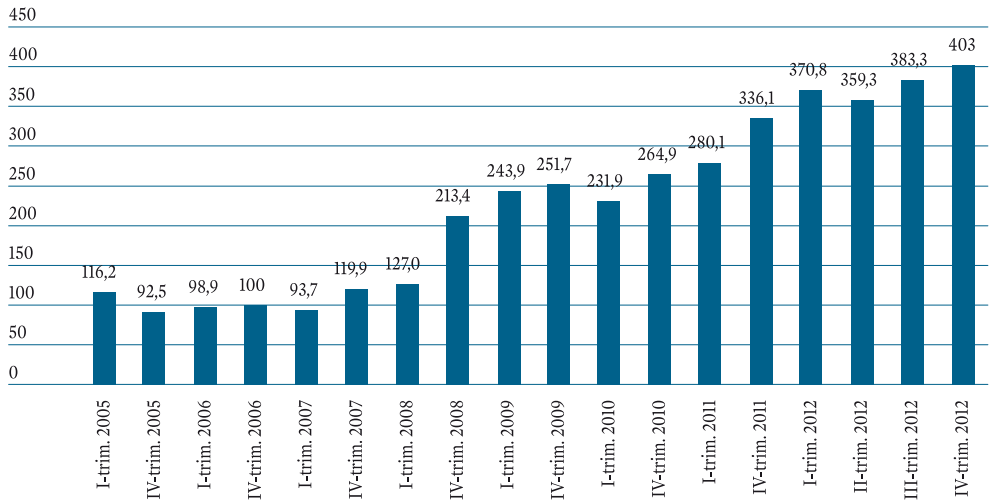
Pobreza y relación con el empleo

GRÁFICO III-60. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO
(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO III-61. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO*
(Miles de hogares)



* Se consideran no perceptores de ingresos quienes hayan declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

en 2011). Se trata de un indicador indirecto de aproximación al riesgo de pobreza extrema que apunta al aumento de las situaciones de pérdida de ingresos y rentas sustitutorias, augurando un mal pronóstico para la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta, el riesgo de pobreza y la exclusión social.

El riesgo de pobreza de las mujeres ha venido siendo más elevado que el de los hombres en todos los grupos poblacionales. En los últimos años, las diferencias parecen estar acortándose, siendo especialmente llamativo el descenso de la tasa de riesgo de pobreza entre las mujeres de mayor edad respecto a la de los hombres, que apenas ha variado. Este hecho respondería al acceso a la jubilación de cohortes de mujeres con trayectorias laborales mejores y más completas.

Relación con el sexo, situación familiar y nacionalidad

Aún así, el riesgo de pobreza y exclusión social de los hogares monoparentales con hijos a cargo, encabezados en su mayoría por mujeres, sigue siendo muy elevado, dada su vulnerabilidad, especialmente ante situaciones de pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo.

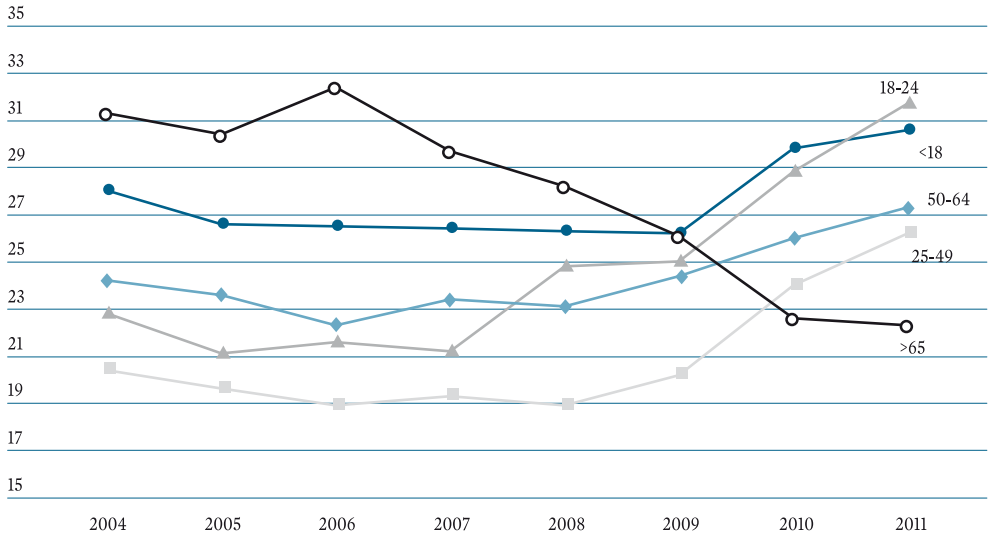
La población extranjera no comunitaria es otro de los colectivos que más se está viendo afectado por la crisis económica, habiendo incrementado el porcentaje de pobreza en 18 puntos porcentuales desde 2007. El aumento del riesgo de pobreza entre la población extranjera no comunitaria ha sido, además, mucho más elevado que el experimentado por este colectivo en la Unión Europea, que se ha incrementado en 4 puntos porcentuales.

En los últimos años comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad, registrándose un progresivo aumento entre todos los grupos poblacionales, y en especial de la población joven (18-24 años), frente a una fuerte disminución de la pobreza entre la población mayor de 65 años (10 puntos porcentuales) (gráfico III-62). El paulatino incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante teniendo en cuenta que en muchos casos este grupo no suele reunir los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y presentan altos índices de fracaso escolar, con lo que, en muchos casos, la pérdida de empleo se traduce, en abandono del mercado laboral con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo.

Rejuvenecimiento del riesgo de pobreza

El aumento de las tasas de pobreza entre la población infantil en España ha sido mayor que en el promedio de la Unión Europea, superando en cerca de tres puntos la tasa total de pobreza relativa en España, lo que acentúa aun más este cambio. Este dato está directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica y elevadas tasas de desempleo. España, se sitúa así como uno

GRÁFICO III-62. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

de los países de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza de la población menor de 18 años, superado, entre otros, por países bálticos, Irlanda o Bulgaria (gráfico III-63). Se trata de uno de los datos más preocupantes de la situación actual y de cara al futuro, dados los importantes costes sociales que implica la experiencia de la pobreza en edades tempranas y el riesgo de que se transmita a la siguiente generación.

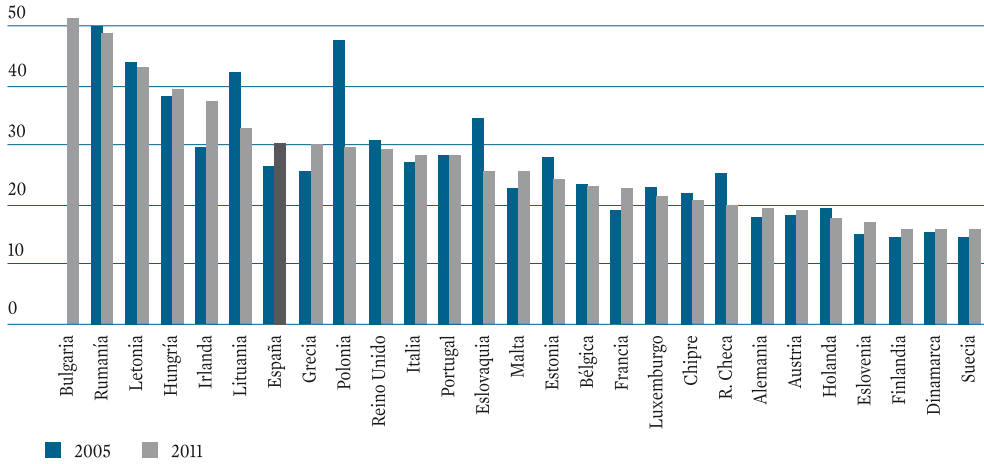
A este respecto, está ampliamente contrastada la importancia que tienen las circunstancias en las que se vivió en la infancia en la posición económica que se alcanza en la edad adulta. Los datos aportados por el último módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, dan muestra precisamente de cómo en España la situación económica de la población adulta sigue estando condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia (cuadro III-57).

*Transmisión
intergeneracional de
la pobreza*

Concretamente, la tasa de riesgo de pobreza de los adultos cuyo padre no sabía leer ni escribir es del 38,4 por 100, frente al 10,7 por 100 de entre quienes el padre tenía educación superior. De los adultos que vivían en hogares que llegaban con dificultad o mucha dificultad a fin de mes cuando eran adolescentes, el 20 por 100 se encuentra en la actualidad en riesgo de pobreza, mientras que la tasa de riesgo de pobreza de los adultos que vivían en hogares sin problemas económicos se reduce al 13,5 por 100. Cabe señalar, igualmente, el mayor riesgo de pobreza de los adultos que vivían en hogares de familia numerosa, que afecta al 28,8 por 100 de los mismos.

GRÁFICO III-63. RIESGO DE POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTIL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005-2011

(En porcentaje)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

CUADRO III-57. RIESGO DE POBREZA MONETARIA DE LA POBLACIÓN ADULTA SEGÚN DIVERSAS SITUACIONES DE SU ADOLESCENCIA

(Población entre 25 y 59 años)

	Riesgo de pobreza (%)
Nivel de formación padre	
No sabe leer ni escribir	38,4
Educación primaria o inferior y educación secundaria primera etapa (pac.)	20,3
Educación secundaria segunda etapa	13,8
Educación superior	10,7
Situación económica cuando era adolescente: dificultad para llegar a fin de mes del hogar	Riesgo de pobreza
Con dificultad o mucha dificultad	29,0
Con cierta dificultad	22,0
Con cierta facilidad	18,2
Con facilidad o mucha facilidad	13,5
Según número de menores en el hogar cuando era adolescente	Riesgo de pobreza
5 o más menores	28,8
4 menores	21,9
3 menores	19,8
2 menores	18,5
1 menor	19,1

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo 2011: Transmisión Intergeneracional de la Pobreza*.

En definitiva, la pobreza resulta mucho más frecuente entre las personas que provienen de familias con escasa formación, así como entre quienes padecieron problemas económicos con frecuencia en su adolescencia. Provenir de una familia acomodada, no garantiza una protección absoluta contra la pobreza, pues el 13,5 por 100 de quienes nunca percibieron dificultades económicas en su adolescencia experimentan hoy la pobreza monetaria, pero sí supone un importante parapeto contra la misma. Esta información y los datos aportados sobre el fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad en el último periodo de crisis deberían alertarnos sobre los riesgos que pueda generar esta situación para el desarrollo social y económico del país en el medio y largo plazo.

5.9.2. Políticas de inclusión social e igualdad

El actual escenario de crisis ha elevado el porcentaje de población que vive en riesgo de pobreza en la Unión Europea y, como se ha visto en el apartado anterior, de manera especialmente intensa en algunos Estados miembros, lo que ha puesto de manifiesto que el impulso dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión en la Estrategia Europa 2020 no está siendo suficiente para hacer frente a los efectos de la inestabilidad económica y laboral de la Unión Europea en los últimos años.

La Estrategia Europa 2020 nació con el propósito de marcar un nuevo principio de la Unión Europea, consistente en lograr que Europa creciera no solo de forma inteligente y sostenible, sino además, integradora. Para ello, incidió de manera especial en la necesidad de reducir la pobreza, estableciendo, por primera vez, un objetivo cuantitativo al respecto (reducción de 20 millones de personas en situación de pobreza) al tiempo que propuso orientaciones en materia de políticas de inclusión social e igualdad en una de sus siete iniciativas emblemáticas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (recuadro III-17).

Escasos resultados de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social

Todas estas iniciativas comunitarias en materia de inclusión e igualdad social aparecieron como avances importantes, si bien sus efectos se han visto superados por el deterioro de la coyuntura económica y de los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, las políticas sociales y de igualdad se han visto limitadas por la política de estabilidad presupuestaria y financiera planteada desde el ámbito comunitario.

No puede obviarse, por otro lado, que el objetivo de reducción de la pobreza no ha contado con el compromiso suficiente de los Estados miembros, cuyos objetivos nacionales con relación al objetivo específico fijado por la Unión Europea 2020 en materia de pobreza y exclusión, presentados en los Programas Nacionales de Reformas, no daban muestra de un fuerte respaldo al respecto. Así lo señaló la propia Comisión que valoró los objetivos nacionales presentados como insuficientes puesto que podrían suponer, en el mejor de los casos, un descenso de 12 millones de personas,

RECUADRO III-17. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Estrategia Europa 2020

1. La inclusión social y la lucha contra la pobreza fueron incorporadas a las directrices de empleo (Directriz núm. 10).
2. Se estableció por primera vez un objetivo europeo cuantificado, consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social

En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza en cinco ámbitos de actuación, a saber:

1. Empezar acciones en el conjunto de las políticas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social.
2. Hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la Unión Europea en apoyo a la inclusión social.
3. Promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas.
4. Trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social.
5. Mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

Comisión Europea, *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. La *Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final. Para mayor detalle, véase Memoria CES 2010, capítulo III, apartado 7.

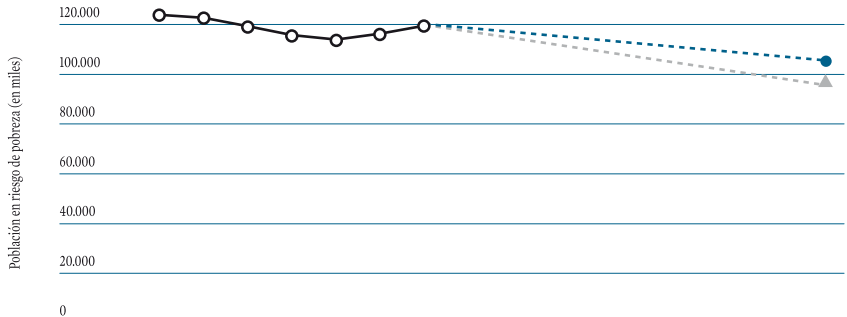
lejos del objetivo propuesto de reducción de la pobreza en 20 millones de personas en 2020²⁹⁵ (gráfico III-64).

El aumento del riesgo de pobreza y exclusión social y laboral en muchos Estados miembros supone una grave amenaza, no solo para lograr los objetivos de crecimiento y competitividad de la Estrategia Europa 2020, sino también para el bienestar social y la calidad de vida de la población en su conjunto. Al mismo tiempo, los sistemas de bienestar se enfrentan a las consecuencias derivadas del cambio sociodemográfico y de la crisis económica y financiera, que ponen en serio peligro su viabilidad y sostenibilidad futura.

Nuevo intento por reforzar la inversión social

295. *Informe de Evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012*, COM (2011) 815 final. Anexo I, 23 de noviembre de 2011.

GRÁFICO III-64. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN LA UE-27 2005-2011 Y OBJETIVOS PARA 2020



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
○ UE 27	123,89	122,68	119,28	115,69	113,77	116,30	119,56									
▲ Objetivo Europa 2020																96,309
● Objetivo Europa 2020 según objetivos PNR																104,300

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y de PNR 2011.

Estas son las razones por las que la Comisión presentó, tras varios meses de trabajo, el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión a comienzos de 2013,²⁹⁶ en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados del Bienestar. Para ello, propone tres tipos de actuaciones: 1) tratar de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; 2) garantizar que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y 3) mejorar las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras²⁹⁷.

Las políticas emprendidas en el ámbito de la inversión social entrarán, a partir de ahora, a formar parte del Semestre Europeo. Los Estados miembros deberán incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma y la Comisión, por su parte, incluirá recomendaciones específicas al respecto a cada país.

El paquete está compuesto también por una recomendación de la Comisión *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas* destinada a combatir la pobreza infantil, en el que se incluye un marco político integrado para el desarrollo de políticas nacionales

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

297. Este paquete constituye el tercero aprobado por la Comisión en el último año. El primero, el Paquete de Empleo, aprobado en abril de 2012 y cuyo propósito fue priorizar las acciones a emprender para lograr los objetivos de empleo de la Estrategia de Empleo Europa 2020. El segundo paquete de medidas, el Paquete de Empleo Juvenil, estaba dirigido a combatir el desempleo juvenil, una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, y en la que se incluyó una propuesta sobre garantías juveniles. Para más información, véase el capítulo II de esta Memoria.

RECUADRO III-18. INVERTIR EN LA INFANCIA: PILARES ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS

1. **Acceso a recursos adecuados:** apoyando el acceso al trabajo a los padres y madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda.
2. **Acceso a servicios de calidad:** promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
3. **Derecho de los niños a participar:** mediante el apoyo a la participación de los niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Fuente: Comisión Europea, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*, COM (2013) 778 final.

de lucha contra la pobreza infantil y promoción del bienestar de los niños (recuadro III-18). Con esta recomendación, la Comisión reconoce el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de los niños, cuyas tasas de pobreza han aumentado en muchos de los Estados miembros, llegando a superar, el promedio de la población adulta.

El paquete de inversión social también iba acompañado por un conjunto de documentos de trabajo de los que destaca, en el ámbito de la inclusión social de las personas socialmente más vulnerables, el referido a las *Personas sin hogar en la Unión Europea*. En él se describe la situación de las personas que viven en esas circunstancias y se proponen estrategias integradas para favorecer su acceso a una vivienda y a su integración social, basadas en la prevención, en el desarrollo de proyectos dirigidos a apoyar a las personas que viven en estas circunstancias para que acceder a una vivienda de manera autónoma, así como a revisar las normativas y prácticas de desahucios.

El paquete de inversión social se financiará principalmente mediante el Fondo Social Europeo (FSE) de acuerdo a su presupuesto 2014-2020, pendiente aún de aprobación. La Comisión ha previsto destinar 84.000 millones de euros (frente a los 76.000 millones actuales), a dicho Fondo y ha especificado los capítulos a los que los Estados miembros deberán destinar los recursos procedentes del mismo, que en el caso de España serían básicamente, dirigidos a combatir el desempleo, la pobreza y exclusión social así como el abandono escolar.

Como mecanismo de financiación adicional, se contará con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Ayuda a los más necesitados (FEAD) que la Comisión se ha comprometido a crear y con el que se pretende garantizar los medios de subsistencia básicos a las personas con menores recursos. La Comisión, en su

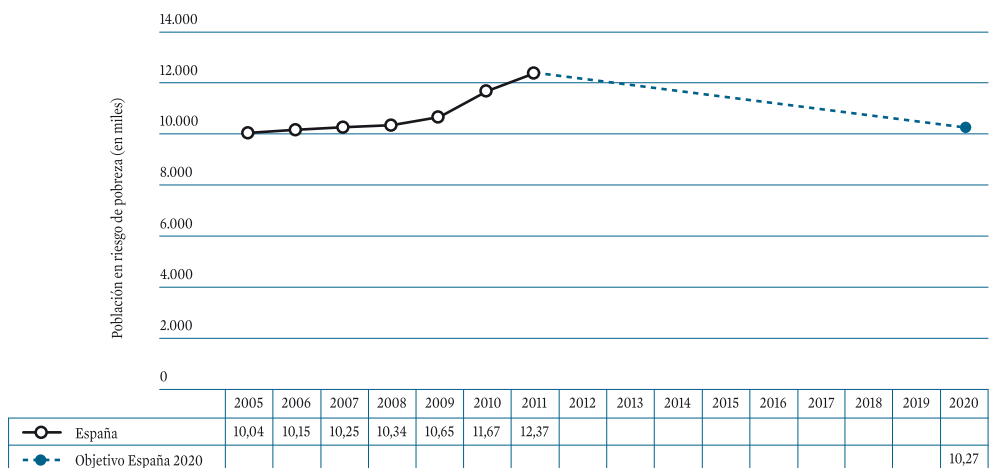
propuesta de regulación del FSE 2014-2020, calcula destinar al FEAD unos 2.500 millones de euros. Los Estados miembros serán responsables de financiar el 15 por 100 de sus programas nacionales dirigidos a proveer bienes y alimentos, corriendo el 85 por 100 restante a cargo de dicho fondo.

España, como se ha visto, es uno de los países en los que los efectos sociales de la crisis se están notando con mayor virulencia como consecuencia de una situación económica que no da visos de mejora y un mercado de trabajo fuertemente debilitado. En el marco de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y la exclusión social (de acuerdo con el nuevo indicador agregado de la Unión Europea que en España afectaba a 11 millones de personas en 2011) (gráfico III-65). Es decir, el objetivo propuesto supone reducir la pobreza en torno al 13 por 100 en los próximos diez años, un objetivo poco ambicioso, puesto que supone rebajar la tasa de pobreza y exclusión a los niveles previos a la crisis, cuando ya eran elevados, pero cuya consecución parece improbable a la vista del fuerte incremento de los niveles de pobreza desde que diera comienzo la crisis.

España: las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social

Con todo, y formando parte del proceso de aplicación del Método Abierto de Coordinación, el Gobierno presentó el Informe Nacional Social (INS) 2012, complemento del Programa Nacional de Reformas; en él se da cuenta de las medidas adoptadas (o en proceso de elaboración) en el ámbito de la inclusión social de acuerdo a los tres

GRÁFICO III-65. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA 2005-2011 Y OBJETIVOS PARA 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y de PNR 2011.

ejes básicos asociados a la estrategia de inclusión activa propuesta por la Comisión, esto es, acceso a mercados de trabajo inclusivos, proporcionar unos ingresos mínimos adecuados y acceso a unos servicios públicos de calidad (recuadro III-19). Tal y como se señala en el INS el Gobierno se compromete a articular todas estas medidas en un

RECUADRO III-19. PRINCIPALES MEDIDAS EMPRENDIDAS O EN ELABORACIÓN DIRIGIDAS A FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

(Informe Nacional Social, 2012)

Mercados de trabajo inclusivos

Reforma laboral.

Reforma de las políticas activas de empleo.

Plan de empleo para mujeres.

Plan especial para la no discriminación salarial entre hombres y mujeres.

Elaboración de una nueva Estrategia integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Estrategia de empleo y emprendimiento juvenil.

Proporcionar ingresos mínimos adecuados

Prórroga del Programa de recualificación profesional (Prepara).

Plan integral de apoyo a la familia.

II Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia (2012-1015) (PENIA).

Servicios de calidad

Alcanzar un gran pacto de Estado para elaboración de un catálogo de referencia de los servicios sociales.

Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020.

Profundizar en el conocimiento de las personas sin hogar y propuesta de actuaciones.

Modificación del marco normativo del tercer sector para potenciar su papel.

Elaboración de un mecanismo de interlocución permanente con la Plataforma del Tercer Sector.

Igualdad de oportunidades y discriminación

Diseño de un nuevo Plan estratégico de igualdad de oportunidades.

Elaboración de un mapa de discriminación.

Plan integral de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Nacional Social 2012.

nuevo Plan de Acción para la Inclusión Social (2013-2016) con el que se pretende avanzar hacia la estrategia de inclusión activa. No obstante, buena parte de las medidas recogidas en el Informe Nacional Social están aún pendientes de aprobación, excepto algunas a las que se hará referencia a continuación, y apenas se da cuenta sobre los plazos y presupuestos con los que van a contar.

Respecto a las medidas referidas a los mercados de trabajo inclusivos, tal y como señala el Comité de Protección Social en su primer Informe anual sobre Europa social, se trata de un aspecto que no se ha tratado de manera amplia, habiéndose centrado en la reforma laboral y no incluyendo, sin embargo, aspectos más relacionados con la inclusión laboral de los colectivos socialmente más vulnerables, por lo que se señala la necesidad de hacer un seguimiento de la evolución de los efectos de la reforma para poder evaluar su grado de adaptación a los requerimientos de la estrategia de inclusión activa. El resto de medidas señaladas en el INS sobre este aspecto, muchas de ellas relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, están aún pendientes de ser aprobadas²⁹⁸.

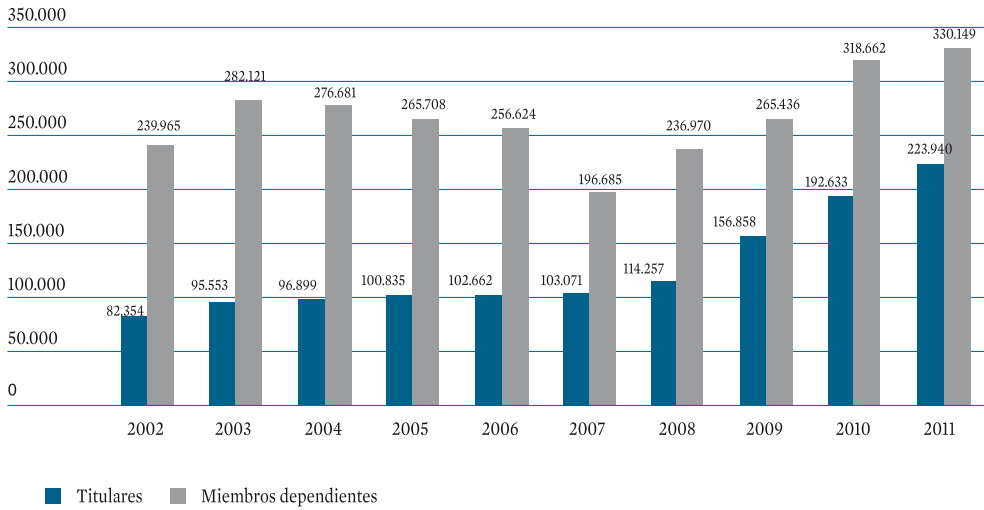
De entre las políticas dirigidas a garantizar unos ingresos mínimos, se hace mención al papel de las rentas mínimas de inserción (RMI), instrumento de lucha contra la exclusión social que corre a cargo de los servicios sociales de las comunidades autónomas. Puede decirse que este tipo de ayudas constituyen el último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude cuando se ha finalizado el apoyo de otro tipo de ayudas sociales y no se cuenta con respaldo familiar. En 2011 (último dato disponible en el momento de la redacción de la presente edición de la Memoria), se produjo un nuevo repunte respecto al año anterior, tanto en número total de beneficiarios titulares (unos 33.000 más que en 2010), como de beneficiarios dependientes (unos 11.000 más), con lo que la cifra total de beneficiarios llega casi a duplicar a la existente antes de la crisis (gráfico III-66). Por comunidades autónomas, el mayor número de beneficiarios de estas rentas se concentran en el País Vasco y Andalucía. Esta distribución territorial de los beneficiarios tan heterogénea responde a un efecto diferente de la crisis en las distintas comunidades, así como a las distintas respuestas emprendidas por los gobiernos regionales a tenor de los recursos disponibles y de la propia normativa sobre estas prestaciones.

Las políticas sociales no logran garantizar ingresos mínimos

No obstante, es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en el contexto de crisis en tanto que su concesión está sujeta a las disponibilidades presupuestarias en cada año (salvo en el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes. Sería, pues, de sumo interés que se mejorara esta fuente de información

298. Sobre la reforma laboral véase Memoria CES 2011 y el capítulo II de la presente edición de la Memoria.

GRÁFICO III-66. PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2002-2011



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2010*.

tanto en lo que respecta a su actualización, como a la calidad de la información de la misma. Aun así, cabe hacer un cálculo aproximado del grado de cobertura de las RMI a partir de la tasa de pobreza monetaria y de los beneficiarios de RMI (titulares y dependientes) de cada comunidad autónoma (cuadro III-58). A este respecto, los datos vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas dejaría fuera a un porcentaje elevado de población en situación de pobreza monetaria cuya cobertura en el mejor de los casos, como es el País Vasco, alcanzaría al 66 por 100.

La insuficiencia de estas ayudas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia de un porcentaje de población cada vez más elevado está dando como resultado un transvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, las cuales declaran estar desbordadas ante el aumento de las necesidades sociales. Así, a modo de ejemplo, el número de personas atendidas por Cáritas ha pasado de 370.251 personas en el 2007 a 1.015.276 en 2011 (lo que representa un aumento del 174 por 100) (cuadro III-59)²⁹⁹. En los últimos años se empiezan a registrar síntomas de ralentización del crecimiento en el número de personas atendidas por sus servicios de asistencia debido a la incapacidad de la institución de asumir más demandas y a su opción de centrarse en las situaciones más graves. A tenor de estos resultados, sería conveniente tratar de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en esta dirección dado que son, además, las que hacen frente de forma más directa a las necesidades de la población. Asimismo, habría que

299. Véase Cáritas, *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social*, septiembre de 2012.

CUADRO III-58. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN 2011

Comunidades autónomas	Gasto ejecutado	Nº perceptores (titulares prestación)	Nº perceptores (miembros dependientes)	Nº total de perceptores (titulares + dependientes)	Tasa pobreza monetaria	Población en pobreza monetaria (en miles)	Tasa de cobertura RMI ⁽¹⁾
Andalucía	61.601.000,0	34.154	95.972	130.126	32	2654	4,9
Aragón	14.984.746,0	4.311	10.247	14.558	17	223	6,5
Asturias	38.069.081,6	8.741	10.548	19.289	10	106	18,1
Baleares	6.499.457,6	2.327	4.516	6.843	19	204	3,4
Canarias	17.717.597,1	4.883	9.692	14.575	34	704	2,1
Cantabria	15.270.000,0	4.288	4.224	8.512	20	120	7,1
Castilla-La Mancha	3.260.000,0	1.973	5.380	7.353	32	668	1,1
Castilla y León	27.732.483,6	6.426	15.486	21.912	24	597	3,7
Cataluña	170.470.000,0	24.552	34.818	59.370	17	1248	4,8
Ceuta	216.969,7	127	418	545	27	22	2,5
Extremadura	1.412.378,6	1.178	2.025	3.203	32	352	0,9
Galicia	23.967.927,9	7.375	8.366	15.741	19	521	3,0
Madrid	71.741.000,0	17.992	34.433	52.425	16	1021	5,1
Melilla ⁽²⁾	1.494.519,5	486	1.425	1.911	31	25	7,6
Murcia	3.980.654,0	1.900	2.763	4.663	26	386	1,2
Navarra	36.227.295,9	8.185	10.178	18.363	9	56	32,6
País Vasco	326.042.934,0	86.734	69.018	155.752	11	236	66,0
La Rioja ⁽³⁾	4.677.564,8	1.966	—	—	24	78	0,0
Comunidad Valenciana	17.748.000,0	6.342	10.640	16.982	19	952	1,8
Total nacional	843.113.610,3	223.940	330.149	554.089	22	10206	5,4

(1) Tasa de cobertura RMI: elaboración propia calculada a partir del número total de perceptores de RMI (titulares más dependientes) respecto al total de población en situación de pobreza monetaria de cada comunidad autónoma.

(2) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Mellillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.

(3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2011.

CUADRO III-59. INCREMENTO DE PERSONAS ATENDIDAS POR CÁRITAS

(En porcentaje)

De 2007 a 2008	De 2008 a 2009	De 2009 a 2010	De 2010 a 2011	De 2007 a 2011
71,1	24,6	17,7	9,3	174,2

Fuente: Cáritas, VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, septiembre de 2012.

tratar de mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas³⁰⁰. Algunos de estos aspectos se indican entre las medidas incluidas en el INS, como es la modificación del marco normativo del tercer sector para potenciar su papel, así como la elaboración de un mecanismo de interlocución permanente con la Plataforma del Tercer Sector. Habrá que esperar a su aprobación para ver en que medida responde a las necesidades actuales.

Con todo, los datos vienen a poner en evidencia la insuficiencia de la capacidad protectora del sistema público, a pesar de que algunos dispositivos de la protección social han venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos, mitigando en gran medida los efectos más graves de la crisis en sus primeros años. Ahora bien, a medida que esta avanza se van mostrando insuficientes para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo durante largo tiempo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza.

De hecho, la capacidad de las transferencias sociales para reducir la pobreza monetaria en España es limitada, situándose entre los últimos puestos de la Unión Europea (cuadro III-60). Esta situación no es nueva, pero es de esperar que incluso empeore con la reducción del gasto social que están realizando las comunidades autónomas a raíz del compromiso adoptado en 2012 de reducir sus déficit y que muy probablemente afecte a la prestación de servicios prestados por parte de los servicios sociales, tal y como ya han anunciado algunas comunidades, como Cataluña, Extremadura o Asturias en sus presupuestos para el periodo 2012-2014.

Pero los problemas de los dispositivos de protección social de la población en riesgo de exclusión, no solo derivan de un problema de escasez de inversión económica sino también de coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas. Así se constata en el propio INS presentado por el Gobierno en 2012 en el que se da cuenta de la necesidad de avanzar hacia formas de coordinación más eficaces entre las distintas instituciones sociales implicadas en la aplicación de las políticas de inclusión social. A este respecto, en dicho INS se indica que se está trabajando en la elaboración de un catálogo de referencia de los servicios sociales y criterios comunes de calidad y buen uso de los mismos. El objetivo

300. A este respecto, conviene recordar que en 2010 se creó la Red de Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales e Igualdad, con el fin de constituir un espacio de intercambio y diálogo para mejorar la articulación de vías de cooperación entre las Administraciones públicas y las entidades de acción social en materia de inclusión social.

CUADRO III-60. EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA POBREZA, 2011

Países	Riesgo de pobreza monetaria antes de transferencias sociales	Riesgo pobreza monetaria después de transferencias sociales	Efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (%)
República Checa	37,8	9,8	74,1
Hungría	51,8	13,8	73,4
Austria	43,6	12,6	71,1
Países Bajos	36,9	11,0	70,2
Luxemburgo	43,8	13,6	68,9
Francia	44,2	14,0	68,3
Dinamarca	40,4	13,0	67,8
Suecia	42,4	14,0	67,0
Finlandia	41,3	13,7	66,8
Eslovenia	40,2	13,6	66,2
Eslovaquia	38,3	13,0	66,1
Alemania	44,6	15,8	64,6
Bélgica	42,0	15,3	63,6
Reino Unido	43,4	16,2	62,7
UE-15	43,8	16,7	61,9
Lituania	49,4	20,0	59,5
Polonia	43,4	17,7	59,2
Malta	36,9	15,4	58,3
Letonia	45,7	19,3	57,8
Portugal	42,5	18,0	57,6
Estonia	41,1	17,5	57,4
Chipre	33,3	14,5	56,5
Italia	44,9	19,6	56,3
Rumanía	49,8	22,2	55,4
Grecia	44,9	21,4	52,3
España	44,8	21,8	51,3
Bulgaria	41,5	22,3	46,3

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

que se persigue es lograr garantizar el acceso a los servicios sociales para todas las personas en todo el territorio nacional para lo cual se está planeando un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas.

En la pasada edición de la Memoria, se destacó como avance destacado en el ámbito de la igualdad de oportunidades la aprobación de la Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020, cuyo propósito es profundizar en el proceso aplicativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (recuadro III-20). La estrategia se articula en dos planes de acción, el primero de ellos para el periodo 2012-2015 y el segundo para el periodo 2016-2020. A pesar de constituir una medida de gran importancia, no se han publicado aún las medidas que se articulan en

Pocos avances en materia de igualdad de oportunidades

RECUADRO III-20. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DISCAPACIDAD 2012-2020

Propósito: configurarse como la hoja de ruta de las futuras políticas públicas en materia de discapacidad en España, así como de las demás políticas públicas que tengan incidencia en la esfera de las personas con discapacidad.

Objetivo marco: coadyuvar al cumplimiento de los objetivos cuantificados relacionados con el mercado laboral, la educación, la pobreza y la exclusión social previstos en la Estrategia Europa 2020 y en el PNR de España 2011. Asimismo se prevén objetivos básicos e imprescindibles como la accesibilidad a los entornos, la mejora del conocimiento sobre la situación vital de las personas con discapacidad, la participación, la igualdad de trato y la no discriminación.

el plan de acción para el primer periodo, lo que viene a poner de manifiesto el retraso en su aplicación y posterior desarrollo.

Conviene, no obstante, apuntar que, en cumplimiento del mandato establecido por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se está trabajando en el proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Con esta norma se pretende regularizar y armonizar en un texto refundido tres leyes: 1) la Ley 13/1982, de Integración social de personas con discapacidad (LISMI), 2) la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y 3) la Ley 49/2007, por la que se establece el Régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En relación con los derechos de las personas con discapacidad, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), entidad representativa de la discapacidad organizada en España y organismo de seguimiento independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención, publicó un informe sobre el estado de aplicación y respeto de los derechos y principios incluidos en la Convención Internacional en relación con la violencia ejercida contra las mujeres y niñas con discapacidad en España. En él pone de manifiesto que las políticas públicas de prevención de la violencia de género no tienen en cuenta las particularidades de las niñas y las mujeres con discapacidad, a pesar de que los datos muestran una mayor exposición de estas últimas a la violencia de género.

En el ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes, en la pasada edición de la Memoria también se destacó la aprobación del segundo Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) para el periodo 2011-2014. En él se establecía un sistema de evaluación anual del que, sin embargo, no se ha realizado ninguna publicación, no

RECUADRO III-21. OBJETIVOS GENERALES DEL PECEI 2011-2014

1. Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.
2. Generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.
3. Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas.
4. Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.
5. Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios.
6. Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social.
7. Reforzar la equidad, permanencia y el éxito académico en todas las etapas del sistema educativo.
8. Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza.
9. Contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.
10. Impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural.

pudiéndose hacer valoración alguna sobre su grado de aplicación y cumplimiento basada en objetivos cuantificables, a pesar de que, como ya se ha comentado en el apartado anterior, los extranjeros constituyen uno de los grupos más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, riesgos que se agudizan en tiempos de crisis. Por añadidura, el Gobierno decidió suprimir el Fondo de Acogida, Integración y Atención a las personas inmigrantes, creado en 2004 para apoyar los programas encaminados a las políticas de integración por parte de las comunidades autónomas.

Los resultados en materia de igualdad durante 2012 también han sido escasos a pesar de que el PNR 2011 establecía entre sus planes el incremento de la tasa de empleo femenino, fomentando las políticas de conciliación y garantizando la provisión de servicios de atención a las personas dependientes (mediante el aumento de las plazas de educación de 0-3 años y el despliegue de servicios de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia), aspectos en los que, no solo no se han realizado avances, sino más bien medidas en la dirección opuesta, tal y como se ha señalado en apartados anteriores.

En el INS 2012 se anuncian nuevamente nuevas medidas dirigidas a facilitar la inserción laboral de las mujeres como un Plan de empleo para mujeres, un Plan especial para la no discriminación salarial entre hombres y mujeres y un Plan integral de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral. Habrá que esperar que se lleven a cabo este tipo de medidas para poder evaluar si se consigue avanzar en el terreno de la igualdad de género a pesar de la crisis, si bien, las medidas presupuestarias anunciadas para 2013 no son muy halagüeñas dado que apuntan a un recorte en las partidas destinadas a igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres así como a la prevención de la violencia de género.

No obstante, cabe destacar la aprobación del II Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2013-2016, que pretende constituir de marco integrado y transversal para

II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016 y nueva estrategia de inclusión de la población gitana

las políticas de infancia. Concretamente, se articula en torno a ocho objetivos: 1) conocimiento y sensibilización; 2) apoyo a las familias y conciliación; 3) seguridad en el uso de las nuevas tecnologías; 4) atención prioritaria en colectivos con riesgo de exclusión social; 5) prevención y rehabilitación de casos conflictivos; 6) educación de calidad; 7) defensa de su salud y 8) participación en su entorno. Además, como novedad, el Plan establece que se incorpore un

informe sobre el impacto en la infancia en todos los proyectos de ley y de reglamento, de la misma manera que ya ocurre con el impacto de género.

Cabe destacar que el Plan cuenta, por primera vez, con una estimación presupuestaria cifrada en 5.159 millones de euros para los próximos cuatro años, lo que supone un avance respecto a planes anteriores, si bien cabe preguntarse por la suficiencia de la cuantía del presupuesto para hacer frente al objetivo que persigue en el plazo temporal previsto, teniendo en cuenta el amplio grupo poblacional al que va dirigido y la gravedad de algunos de los problemas que les afecta y que se propone abordar en el Plan, como la pobreza infantil, anteriormente comentada.

Asimismo, y para dar respuesta a una comunicación de la Comisión³⁰¹, se aprobó una nueva estrategia española de inclusión de la población gitana en las cuatro áreas clave: educación, empleo, vivienda y salud. En cada una de ellas marca unos objetivos cuantitativos, que se concretan en porcentajes de población, a alcanzar en el año 2020, así como unas metas intermedias para 2015. Además de estas cuatro áreas, la Estrategia establece líneas de actuación complementarias en materia de acción social, participación, mejora del conocimiento de este colectivo, igualdad de la mujer, no discriminación, promoción de la cultura y una especial atención a la población romaní procedente de otros países.

301. Comisión Europea, *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, COM (2011) 173 final.

RECUADRO III-22. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PLAN DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2013-2016**Promoción del conocimiento de la infancia**

Desarrollo de una definición legal del concepto jurídico indeterminado “interés superior del niño”, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU.

Creación del Registro Unificado de Maltrato Infantil y el Registro de Casos de Explotación Sexual Infantil.

Aprobación de un Plan integral de atención para los menores de tres años con graves discapacidades, para facilitar la atención temprana y rehabilitación.

Apoyo a las familias

Está previsto avanzar en medidas que favorezcan la conciliación y la corresponsabilidad, que se concretarán en el Plan integral de apoyo a la familia, pendiente de aprobación. Asimismo, se contempla una mayor ayuda a las familias en riesgo de exclusión social o con necesidades especiales.

Menores en situación de riesgo o desprotección

El Gobierno va a definir, por primera vez, en una norma estatal, las llamadas situaciones de riesgo y desamparo, y se atenderá a las necesidades especiales de estos niños, priorizando siempre su integración en un núcleo familiar y la atención a sus necesidades sanitarias, educativas, etcétera. En este sentido, se va a priorizar el acogimiento familiar sobre el residencial.

Pobreza infantil y violencia de género

Destaca la próxima presentación de un Plan nacional de lucha contra la pobreza infantil, que identificará las acciones prioritarias a favor de la inclusión. También será un objetivo estratégico en el próximo Plan de inclusión social.

En cuanto a la violencia de género, el Plan incorpora garantías de protección de los hijos de las víctimas. Desde principios de 2013 la estadística de violencia de género incorpora a los menores que quedan huérfanos por esta causa. El Plan prevé reconocerlos como víctimas del maltrato. Se procurará, asimismo, que los hijos permanezcan con su madre en estos casos.

Acceso a servicios de calidad (educación y sanidad)

Se pretende garantizar una educación de calidad para todos los niños y adolescentes, así como medidas para prevenir el fracaso y el absentismo escolar y la atención a menores con necesidades especiales.

En este sentido, se impulsará la gratuidad total de la educación infantil desde los tres años de edad y la atención educativa temprana de menores con discapacidad.

El Plan incluye medidas específicas para promover una buena salud y hábitos saludables en la infancia y adolescencia, una vez más, dando prioridad a las poblaciones más vulnerables.

Participación infantil

El objetivo es la promoción de la participación infantil y la creación de entornos adecuados para favorecer su desarrollo (como el voluntariado infantil y juvenil o el asociacionismo). Se pretende poner a la infancia en el centro de todas las decisiones.

*Necesidad de reforzar
las políticas de inclusión
e igualdad para evitar
una fractura social*

A lo largo de este capítulo se ha puesto en evidencia el empeoramiento de la situación social que se está registrando en España en los últimos años. No en vano, algunas medidas abordadas para hacer frente a una situación de crisis económica están dando lugar a retrocesos importantes en materia de igualdad de oportunidades e inclusión social. La subsanación de este retroceso se plantea cada vez más difícil y costosa y pasa, inevitablemente, por lograr recobrar una senda de crecimiento económico y del empleo, si bien ello no garantiza de forma automática la reducción de la pobreza ni una distribución equitativa de la riqueza generada. De modo que, aun en el contexto actual de austeridad presupuestaria y en espera de que se produzca la necesaria recuperación del empleo, siguen siendo indispensables los esfuerzos por mantener la sostenibilidad, la equidad y la calidad de las políticas sociales, de protección social e inclusión social que se abordan en este capítulo de la Memoria, dado su marcado carácter redistributivo y preventivo de rupturas nada deseables de la cohesión social.