

## RESUMEN

## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

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

---

*Economía internacional*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Comercio mundial*

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Unión Europea

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

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

---

*Respuestas a la crisis*

---

*Situación económica  
y perspectivas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

#### *Política económica*

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

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

---

#### *Necesidad de respuestas urgentes ante la crisis de la deuda soberana*



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

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

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

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

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

---

*Avanzar en la gobernanza económica a medio plazo*

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

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

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

---

#### *Retos a largo plazo*

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

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

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

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

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

---

*Marco institucional  
a debate*

bía ocurrido en años anteriores, por la difícil situación económica y financiera por la que atravesaba la Unión en su conjunto, especialmente la zona euro, como consecuencia de su profunda crisis de deuda soberana. Dicha crisis, provocó, en gran medida, una grave crisis institucional en la Unión Europea, sobre todo en la zona euro. Uno de los factores que más contribuyeron a la escalada de esta última durante 2011 pudo ser la falta de construcción política de la Unión.

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

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

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

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

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

### 3. Economía española

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

---

*Situación económica  
y perspectivas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Sector financiero*

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

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

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

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

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

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

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

---

*Agregados de la demanda*

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

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

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

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



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

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

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

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

En términos de balanza de pagos, el déficit de la balanza por cuenta corriente disminuyó en un 17,8 por 100 en comparación con 2010, debido al positivo comportamiento de la balanza comercial y la de servicios y, en menor medida, de las de transferencias corrientes, que compensaron ampliamente el incremento del déficit de la balanza de rentas. Finalmente, la cuenta de capital registró un superávit, aunque inferior en un 15,3 por 100 al del año anterior, por lo que la necesidad de financiación exterior de la economía española<sup>1</sup> fue un 18,2 por 100 menor que en 2010 y en términos de PIB pasó de representar el 4,0 por 100 en 2010 al 3,2 por 100 en 2011, muy lejos ya del máximo del 10,0 por 100 alcanzado en 2007.

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

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

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

---

*Financiación de la economía*

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

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

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

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

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

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

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

---

### *Distribución funcional de la renta*

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

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

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

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

---

### *Inflación y precios*

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

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

En 2011 se produjo una reducción del gasto público, pero también de los ingresos tributarios por el empeoramiento de la coyuntura económica, con lo que la reducción del déficit público fue sensiblemente inferior a lo pretendido inicialmente, situándose en el 8,5 por 100 del PIB<sup>2</sup>. El ajuste del déficit recayó prácticamente en su totalidad en la Administración central y la necesidad de financiar los saldos deficitarios de las distintas Administraciones elevó el peso de la deuda pública hasta el 68,5 por 100 del PIB.

---

### *Sector público*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

### *Economía regional*

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

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

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

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

#### 1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

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

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

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



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

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

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

## **1.2. MERCADO DE TRABAJO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.2.1. Panorama del empleo en 2011**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### 1.2.3. Políticas de empleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

trabajadoras de más edad 2012-2014<sup>2</sup>. Se trata de una pieza complementaria de la Estrategia Española de Empleo y de la reforma del sistema público de pensiones, incluyendo medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo dirigidas a favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de este colectivo y promover la reincorporación al mismo de aquellas personas que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

### 2.1. DIÁLOGO SOCIAL

#### 2.1.1. Unión Europea

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

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

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

#### 2.1.2. España

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## **2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES**

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **2.4. CONFLICTOS LABORALES: EXTENSIÓN Y SOLUCIÓN**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

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

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

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

## 2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

### Introducción: el elevado impacto social de la crisis

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## 1. La educación en la sociedad del conocimiento

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

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

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

---

*El sistema educativo español ante las prioridades de las políticas europeas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*El reto del aprendizaje permanente*

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

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

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

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

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

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

## 2. Vivienda y cohesión social

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

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

---

### *El acceso a la vivienda y su mantenimiento*

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

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

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

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

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

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

---

*Sostenibilidad de la vivienda y calidad del entorno urbano*



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

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

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

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

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

---

#### *Políticas relacionadas con el cambio climático*

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

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

---

#### *Innovación y protección ambiental*

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

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

#### 4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

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

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

---

*Evolución de las pautas de consumo*

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

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

---

*Protección de los  
consumidores*

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

## 5. Protección social e inclusión social

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

### 5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

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

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

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

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

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

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

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

En 2011, se prosiguió avanzando en la dirección marcada por el Libro Verde que la Comisión aprobó en 2010, dando lugar al denominado Libro Blanco sobre pensiones de la Comisión<sup>1</sup>, que vio la luz ya entrado el año 2012. El informe advierte de las consecuencias económicas y presupuestarias del aumento de la longevidad, del incremento del número de jubilados así como del agravamiento que sobre estas perspectivas supone la actual crisis financiera y económica. Los objetivos señalados son garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones; mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación; aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad y revisar el papel de los Estados miembros y la Unión Europea en materia de pensiones. El Libro Blanco establece una agenda destinada a lograr dichos objetivos y propone orientaciones e iniciativas políticas a largo plazo a nivel europeo, a través de las que la Unión Europea pueda ayudar a los responsables nacionales de la formulación de políticas en sus esfuerzos por abordar las necesidades en materia de reformas. Entre sus principales orientaciones figuran la adopción de medidas dirigidas a reforzar el equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el de jubilación, así como a fomentar la constitución de planes de ahorro complementarios de jubilación.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

### *Nuevas reglas de la jubilación*

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

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

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

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

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

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

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

En materia de fomento de la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad, mejoran también los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, de modo que acceder a la jubilación a una edad superior a la que corresponda en cada caso, dará lugar a que por cada año adicional trabajado se apliquen sobre la base reguladora coeficientes de mejora que oscilan entre el 2 por 100 para carreras inferiores a 25 años al 4 por 100 anual en el caso de haber completado la carrera laboral correspondiente. También se introducen algunas novedades en los incentivos dirigidos a las empresas, en lo tocante a los requisitos para la aplicación de la exoneración de las cuotas por contingencias comunes, salvo por IT derivada de las mismas, adecuándolos a las nuevas franjas de edad y carrera laboral. En el campo de las medidas disuasorias del recurso a la salida de estos trabajadores en el contexto de las crisis de empresa, destaca como novedad la penalización de la inclusión de trabajadores mayores de 50 años en los procedimientos de despido colectivo en las grandes empresas, aun cuando los términos exactos de su aplicación fueron modificados ya en 2012 por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, mientras el Plan de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, de 27 de abril de 2012, prevé la introducción de nuevos cambios en este ámbito, en el contexto de un Anteproyecto de ley integral.



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

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

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

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

---

*Otras mejoras en la acción protectora*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Financiación, gestión  
e información de la  
Seguridad Social*

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

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

La Ley contempla asimismo la revisión futura de los parámetros fundamentales del sistema, con vistas a procurar su adecuación en términos de sostenibilidad, introduciendo una nueva disposición bajo la rúbrica “factor de sostenibilidad” por la que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, se prevé la revisión quinquenal a partir de 2027 de los parámetros fundamentales del sistema, en función de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes. Ya entrado el año 2012, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera adelanta dicha revisión al supuesto de que el Gobierno proyecte un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones. La Ley 27/2011 contempla también el compromiso de que los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y los agentes

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

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

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

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

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

---

*Otras iniciativas  
normativas en materia  
de seguridad social*

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

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

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

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

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

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

### 5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

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

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

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

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

#### 5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

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

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

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

En lo que respecta a la pensión de jubilación, la mayor parte deriva del Régimen General y, en menor medida, del de Autónomos, con pensiones medias que ascienden a 1.106,34 euros y 641,61 euros mensuales, respectivamente. El 60,5 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanza la cuantía máxima, al proceder de una vida

laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que asciende hasta el 66,7 por 100, si se consideran las altas de jubilación.

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

### 5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

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

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

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



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

Como consecuencia de la prolongación de la crisis económica y de las situaciones de desempleo, desde la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, se viene observando el importante incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones, lo que responde al ejercicio de esta posibilidad por un número cada vez mayor de parados de larga duración. Este extremo, se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas (un 95,3 por 100 superior al del año anterior) como en el número de beneficiarios de estas (146.589 personas, más del doble que el año anterior).

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

## **5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO**

En 2011 y los primeros meses de 2012 se han registrado algunas importantes novedades que marcarán el futuro inmediato del funcionamiento del sistema sanitario. Por una parte se aprobó la ley general de salud pública, que en teoría debe contribuir a la sostenibilidad del SNS, mejorando al mismo tiempo el estado de salud y los niveles de bienestar social, si bien su efectividad queda en buena medida pendiente del desarrollo de la norma. Por otra, y ya entrado 2012, se aprobó un nuevo Real Decreto-ley para garantizar la sostenibilidad del SNS<sup>2</sup> que, entre otras medidas, limita el derecho a la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado, establece el nuevo sistema de copago farmacéutico y de otras prestaciones, como el transporte no urgente o los productos ortoprotésicos, prevé cambios en la cartera de servicios o la creación de la central única de compras.

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

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

Por otro lado, la deuda de las administraciones autonómicas con el sector privado y concertado alcanzó, según las estimaciones, un volumen importante, cobrando mayor relevancia en el contexto de la crisis. Así, la deuda por suministro de medicamentos a hospitales del SNS y con el sector de tecnología sanitaria habría llegado a 11.600 millones de euros en diciembre de 2011<sup>3</sup>, lo que ha motivado la movilización de los agentes implicados para alcanzar acuerdos que faciliten la solución del problema.

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

### 5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

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

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

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

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

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

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

### **5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

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

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

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

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

## 6. Inclusión social e igualdad de oportunidades

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

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

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

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

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

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

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