

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

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

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

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

Se ralentiza el crecimiento en las economías avanzadas

El comercio aumenta menos que la producción mundial

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

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

Divergencias entre las políticas aplicadas

2. Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

*Deficiencias
institucionales*

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

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

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

*Consolidación fiscal, pero
también crecimiento*

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

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

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

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

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

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

Sin instrumentos adecuados para generar convergencia económica

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

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

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

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

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

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

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

3. Economía española

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

La economía española en recesión

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

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

Políticas y reformas ante la crisis

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

de Reformas (PNR) de 2012.

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

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

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

Caída de la actividad en casi todos los sectores productivos

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

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

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

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

Profunda reestructuración del sistema financiero

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

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

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

La demanda externa neta frenó la caída del PIB

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

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

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

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

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

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

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

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

La restricción crediticia al sector privado se agrava

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

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

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

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

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

Capacidad de financiación exterior a partir del segundo semestre

La remuneración de asalariados pierde peso en el PIB

La subida de impuestos explicó la inflación

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

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

La debilidad de los ingresos públicos dificulta la consolidación fiscal

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

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

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

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

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

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

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

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

Unión Europea: nuevas iniciativas comunitarias para el empleo

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

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

España: recaída en la crisis del empleo

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

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

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

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

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

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

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

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

Primer descenso en el empleo público

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

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

Moderada pérdida en la contratación indefinida

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

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

Más afectados en todos los tipos de ERE

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

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

Primer año de aplicación del nuevo esquema de políticas de empleo

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

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

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

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

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

2. Diálogo social y relaciones laborales

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

Escasos resultados en el diálogo social europeo

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

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

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

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

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

Un año marcado por la aprobación de la reforma laboral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Aumento
de la conflictividad*

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

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

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

Incremento de las actuaciones de la ITSS

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

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

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

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

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

La calidad de la educación, objetivo prioritario necesitado de consenso

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

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

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

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

*Dificultades de acceso
y mantenimiento
de la vivienda*

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

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

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

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

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

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

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

Protección del medio ambiente, ecoinnovación y eficiencia energética

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

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

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

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

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

Tendencias en protección social en la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Estancamiento
de la previsión social
complementaria*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Retroceso en el desarrollo del sistema de atención a la dependencia

Descenso de la cobertura y nuevas reformas en protección por desempleo

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

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

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

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

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

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

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

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