



# DEFENSOR DEL PUEBLO

---

Informe anual 2017 y  
debates en las Cortes Generales  
Volumen I. 2 Crisis económica y desigualdad





**Informe anual 2017  
y debates en las  
Cortes Generales**

**Volumen I. 2  
Crisis económica y desigualdad**

Madrid, 2018

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

## SUMARIO DEL VOLUMEN I. 2

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
PRESENTACIÓN.....	17
1 LOS DIAGNÓSTICOS Y LAS POLÍTICAS EUROPEAS.....	24
2 LA ECONOMÍA EN ESPAÑA .....	30
3 LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN ESPAÑA .....	55
4 DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO .....	77
5 MENOS PROTEGIDOS.....	99
6 LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA.....	134
7 LA POLÍTICA FISCAL .....	150
REFLEXIONES FINALES.....	165

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.



## RESUMEN EJECUTIVO

### La economía en España. Las consecuencias de la crisis

Entre 2008 y 2015 España vivió en medio de una grave encrucijada, producto de una crisis económica que puso al descubierto una parte de los fallos que venía arrastrando su sistema económico. Una crisis compleja, rápida, diversa y cambiante que se extendió desde el plano económico, al político y al social.

El elemento más característico causado por ella ha sido la injusta y desigual distribución de la renta personal.

En la sociedad española se produjo un fuerte empobrecimiento que dio origen a una amplia y profunda desigualdad. El sistema económico se vio afectado por múltiples disfunciones, unas acumuladas a lo largo del tiempo, y otras ocasionadas por las políticas de austeridad que durante la crisis se aplicaron.

A la vez que esto ocurría se constató que los instrumentos compensatorios de la política social, destinados a evitar los efectos perversos de la crisis, resultaron ser poco poderosos.

Su complejidad interrumpió el crecimiento, producto de la simultaneidad de varios desequilibrios que se alimentaron los unos a los otros: el colapso del sector inmobiliario; una larga y profunda crisis bancaria; los mayores déficits (fiscal y exterior) de la historia de España; un elevado endeudamiento privado y público; junto con el contagio que en la economía española ocasionó la crisis del euro. Todo un listado de problemas que resultan, uno por uno, de difícil solución, pero que cuando se acumulan todos ellos, lo son aún más.

El resultado global fue una recesión de doble hoyo, en la que el retroceso experimentado por el producto interior bruto (PIB) fue de 7,5 puntos, la caída del empleo superó el 18 %, mientras que el paro se triplicó. A estas cifras ha de añadirse otra más, igualmente récord, la del endeudamiento público y privado, que ahora equivale en su conjunto al 240 % del PIB.

En España se produjo una transferencia de renta desde la parte inferior y media de la sociedad hacia la parte alta. Por ello, el bienestar de los españoles pierde, con el estallido de la crisis, buena parte de lo que había ganado entre 1986 y 2007. Después de una etapa larga, muy larga, de convergencia, con la Unión Europea, la recesión nos llevó a una fase de clara divergencia.

Esa desigualdad ha sido consecuencia del abrupto desplome de los ingresos «de los de abajo». El 20 % de la sociedad española con menos renta experimentó una caída de sus ingresos. Dos han sido los motivos de este fenómeno, la larga duración de la recesión ha hecho que los salarios de los hogares de menor renta hayan perdido el 15 % de su nivel. Pero, además, cuanto más larga es una recesión, más elevado es el desempleo permanente que ocasiona.

Un malestar social ha crecido en el seno de la sociedad española, que inclusive alcanzó a los años en los que se experimentó la recuperación de la economía. Por ello, carece de sentido político pretender que se acepte la existencia de una mejora económica sin un mayor bienestar y con menos derechos.

La crisis ha dado origen a un pozo de desigualdad sin precedentes. El golpe que en muchos hogares se recibió fue tan contundente que hizo que las clases medias se sintieran amenazadas, pues el impacto que les llegaba podía llevarlos hacia la pobreza. A los pobres de toda la vida, el empujón que experimentaron les desplazó directamente hacia las zonas de exclusión.

Esta desigualdad, no es la consecuencia de un hecho inexorable y predeterminado, sino que es el resultado al que se llega por la aplicación de unas políticas concretas y específicas que han actuado como un corrosivo, dañando al entramado institucional y a la cohesión social. Por ello, hay que actuar para hacerlas retroceder.

Para el Defensor del Pueblo es un error suponer que cuando se sale de la crisis se reduce por sí sola la desigualdad. Esta lacra solo podrá corregirse si se lleva a cabo una política activa y decidida de redistribución de la renta.

Por eso, al Defensor del Pueblo le preocupa que se pretenda mantener las políticas de austeridad, que se ha demostrado que conllevan la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

### El gasto social durante la crisis

¿Cuál ha sido el papel del sector público a la hora de detener el crecimiento de la desigualdad? La respuesta a esta pregunta le ha llevado a analizar la clasificación funcional del gasto público entre 2000 y 2016.

El estrecho desfiladero en el que se ha movido el gasto público, ha puesto de relieve que la crisis ha supuesto una caída en la prestación de los servicios públicos, habiendo, por otra parte, reducido la inversión pública hasta mínimos históricos.



Los gastos en vivienda, salud y educación que crecieron hasta 2009, ejercieron en el que sumaron conjuntamente el 12,7 % del PIB, desde esa fecha se reducen al 10,5 % en 2016. El gasto público sanitario en ese intervalo temporal se redujo en 5.341 millones de euros. El ajuste en el gasto público en educación fue de 4.778 millones lo que originó una carencia de recursos en las comunidades autónomas.

El Defensor del Pueblo ante el hecho de que servicios tan esenciales como los sanitarios, educativos y asistenciales vengán experimentando una pérdida de calidad, manifiesta que resulta de urgente necesidad la reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Igualmente señala que el retroceso que se ha experimentado en las prestaciones y en los servicios antes mencionados no se ha compensado con nuevas políticas sociales, ni con mejoras de las ya existentes. Por eso sostiene que en España el ascensor social ha cambiado de sentido. El Estado social se está reconvirtiendo. En él los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el que las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales marginados.

Para el Defensor del Pueblo, si no se produce un cambio en la orientación de la política, los conflictos de esta sociedad empobrecida darán lugar, con probabilidad, a más altos antagonismos, en lugar de a unos nuevos consensos.

## DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO

### Desigualdad y pobreza laboral

En los análisis de la desigualdad hay un elemento constante: la relación entre desigualdad, empleo y condiciones de trabajo. El desempleo explica el 80 % de la desigualdad, que se relaciona también con la caída de ingresos del 40 % de la población con menor renta. Existe una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral y un elevado porcentaje de trabajadores con bajos salarios y en riesgo de pobreza (14,1 %). Los niveles de pobreza laboral son similares a los de países europeos con un nivel mucho más bajo de renta per cápita, y están bastante por encima del promedio de la Unión Europea. El trabajo ya no es garantía de salida de la pobreza.

### Una recuperación económica sin efectos redistributivos de la renta

El crecimiento de la desigualdad se ha agudizado en la gran recesión, por la pérdida de empleo, y también por políticas que no han favorecido la igualdad, como han sido las de

recuperar competitividad vía salarios y la contención del déficit público con incidencia en prestaciones sociales.

La salida de la recesión no corrige estas situaciones. En 2013 el coeficiente de Gini había subido desde el 32,4, de 2008, al 33,7, y en 2016 vuelve a subir al 34,5. Continúa la pérdida de peso de los salarios en la distribución de la renta, lo que supone que la recuperación no ha llegado a la distribución de la renta.

Existe un riesgo de retroalimentación negativa, entre distribución de la renta favorecedora de la desigualdad desde su origen laboral y carencias de las políticas redistributivas.

### Un mercado de trabajo que favorece la desigualdad

El mercado de trabajo español tiene características que potencian la desigualdad, como son la fragilidad del empleo, las elevadas tasas de temporalidad y la evolución de los salarios.

La temporalidad cayó con la crisis, pero está reapareciendo con la recuperación, y a la precariedad de las contrataciones temporales se une la de su corta duración. La temporalidad tiene un importante papel generador de desempleo: del total de salidas del empleo, el 78,4 % lo fueron por finalización de contratos temporales.

El empleo de los jóvenes está beneficiándose poco de la recuperación. Las tasas de empleo femeninas continúan siendo más bajas que las masculinas. La cronificación de estas tendencias, que están llevando de la segmentación del mercado de trabajo a la desigualdad, puede llevar a que de esta se pase a la discriminación.

### Reformas laborales y desigualdad

Las valoraciones sobre los efectos de las reformas laborales son distintas. Pero si se podría hablar de un escaso efecto real en el empleo y de poca efectividad de las medidas contra el uso fraudulento de la contratación temporal.

Han proliferado medidas de fomento de la contratación a través de la rebaja de las cuotas sociales, criticables por su efecto «peso muerto» y su incidencia en la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.

La negociación colectiva perdió cobertura con la crisis que está teniendo una recuperación incompleta. La opción de la Reforma 2012, por la negociación de empresa, puede estar contribuyendo a debilitar el papel institucional de la negociación colectiva, clave contra la desigualdad.

### Bajos salarios y desigualdad

La escasa redistribución hacia los salarios de las ganancias de productividad ayuda a explicar la pérdida de peso de las rentas salariales. La caída salarial ha incidido en los colectivos en los que más se acusa la desigualdad, y existe una mayor dispersión salarial en los empleos creados en esta recuperación.

El factor de género es muy significativo: un 34,6 % de varones se sitúan en las zonas de salarios altos, frente a un 24,9 % de las mujeres, mientras que un 40,3 % de mujeres se sitúa en la zona de salarios bajos, frente a un 20,7 % de hombres.

Existe una fuerte correlación entre niveles salariales y tamaño de empresa. La descentralización de la negociación colectiva propiciada por la reforma laboral reduce la capacidad reguladora del convenio sectorial, típico de las pymes.

Se puede hablar de carencias de elementos reductores de la desigualdad, por el debilitamiento de la capacidad reguladora de la negociación colectiva. Y también de carencias redistributivas, por falta de adaptación de las prestaciones redistributivas a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

## LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

### La evolución del sistema antes de la crisis

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, el papel del sistema de pensiones fue adquiriendo una importancia creciente hasta alcanzar una dimensión del gasto de alrededor del 11 % del PIB, aproximadamente la mitad del conjunto del gasto social público.

Desde el punto de vista de su estructura financiera, el sistema español de pensiones mantuvo un importante superávit, hasta el estallido de la crisis. En concreto, a lo largo de la primera década hasta 2008, el crecimiento de los ingresos del sistema por cotizaciones sociales superó al crecimiento del gasto en pensiones en algo más del 1 % en media anual.

En este contexto, el sistema demostró una gran fortaleza para afrontar el crecimiento de la partida en pensiones derivado principalmente de la evolución de la pensión media, al tiempo que acumulaba recursos en el Fondo de Reserva hasta rozar los 70.000 millones de euros, una cantidad en términos de PIB (6,7 %) muy destacable en términos comparados.

### El impacto de la crisis económica en la Seguridad Social: el hundimiento de los ingresos

La crisis económica provocó un progresivo deterioro de la situación financiera de la Seguridad Social por el desplome de los ingresos. Durante el período 2008-2011 la caída de los ingresos se explica de manera casi íntegra por la destrucción de alrededor de 3,8 millones de empleos. Pero a partir de 2012 es el deterioro de los salarios lo que explica la abrupta reducción del nivel de ingresos. Incluso cuando los ingresos se vuelven a recuperar en 2014 y 2015, lo hacen por debajo del crecimiento de la afiliación poniendo de manifiesto la erosión de las bases medias de cotización en dichos años, como consecuencia de la precariedad laboral.

Paralelamente, hay que destacar el trascendental papel desempeñado por el sistema de pensiones durante los años más duros de la crisis económica. La clara mejora, en términos relativos, experimentada por los pensionistas en la exposición al riesgo de pobreza parece probar un funcionamiento razonablemente adecuado de las pensiones públicas como estabilizadores automáticos durante ese período crítico que ha servido para el sostenimiento de muchas familias.

### Dos reformas legales de orientación distinta

La Ley 27/2011 llevó a cabo una reforma (recorte) típicamente paramétrica, centrada por tanto en ajustar las principales variables del sistema (elevación de la edad de jubilación y extensión del período de cotización, principalmente), sin alterar las características fundamentales del modelo: su dimensión colectiva, solidaria e intergeneracional. De este modo, daba continuidad a la trayectoria reformista en materia de Seguridad Social iniciada en la década de los ochenta, al tiempo que sintonizaba con la mayor parte de los procesos de reforma finalizados o en marcha en el ámbito europeo.

La principal virtud de esta reforma fue el consenso, pues su contenido fue el resultado de un doble acuerdo político, en el seno del Pacto de Toledo, y social (Acuerdo Económico y Social). Además, la ley contemplaba un largo período de despliegue progresivo de los cambios legales que no culminará hasta 2027.

Tampoco se puede olvidar el Real Decreto-ley 5/2013, que endureció las condiciones de acceso a las diversas modalidades de jubilación anticipada y la otra gran reforma que fue la articulada a través de la Ley 23/2013 a partir del informe elaborado por un «comité de expertos independientes». Su contenido se circunscribió a dos medidas que afectan a aspectos neurálgicos del régimen jurídico de las pensiones: la determinación de la cuantía inicial, a través del novedoso factor de sostenibilidad; y su actualización en los años posteriores, mediante la reformulación del índice de revalorización anual.

A la espera de la entrada en vigor del citado factor en 2019, el cambio del mecanismo de revalorización es radical en la medida en que la nueva regla —desconocida en el panorama europeo— se desliga del comportamiento de la inflación, priorizando la preservación de la estabilidad financiera del sistema para lo cual solo se garantiza un incremento del 0,25 %. El problema es que, tras la normalización de la evolución de los precios, el nuevo índice de revalorización anual ya ha provocado una pérdida de poder adquisitivo en 2017.

### Las perspectivas actual y de futuro

La progresiva superación de los efectos más graves de la crisis económica no ha supuesto una mejora de la situación financiera del sistema de Seguridad Social. El desequilibrio de las cuentas se ha ido agrandando hasta superar los 18.800 millones de euros en 2017.

Esta divergencia entre ingresos y gastos tiene menos que ver con la evolución del gasto, muy moderada (en torno al 3,5 %, en los últimos años) que con la insuficiencia de ingresos provocada principalmente por la debilidad de los salarios.

Junto a los factores coyunturales descritos, el actual desequilibrio también responde a una estructura financiera de la Seguridad Social caracterizada en el plano de los ingresos por dos rasgos: una, la centralidad de las cotizaciones sociales y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado en comparación con otros países del entorno europeo; y otra, la utilización de un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema.

En el ámbito de la adecuación (sostenibilidad social) de las pensiones, cabe señalar tres vulnerabilidades principales. La primera afecta al mecanismo de revalorización que apunta a un empobrecimiento de todos los pensionistas, que podría suscitar dudas con la previsión constitucional que garantiza pensiones suficientes, adecuadas y periódicamente actualizadas. La segunda apunta a las pensiones de las mujeres: la brecha de género en la cuantía media roza el 40 % y la proporción de mujeres que acceden a una pensión de jubilación es también ese mismo porcentaje inferior a la de los hombres. Y la tercera tiene que ver con la modesta cuantía de las pensiones, pues el 60 % no supera los 800 euros mensuales.

### LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

El problema de la vivienda es el del excesivo esfuerzo preciso para acceder a la misma, tanto en propiedad como en alquiler. Dicho problema se origina en España por la elevada relación existente entre el precio medio de venta y el salario medio, así como

entre el precio medio del alquiler de mercado y dicho salario medio. La práctica bancaria habitual considera que un hogar no debe de destinar más de la tercera parte de los ingresos a financiar el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

Con anterioridad a la etapa de la burbuja inmobiliaria (1997-2007), en la mayoría de los países occidentales los gobiernos habían cedido en gran parte al mercado la solución al problema de la vivienda. El problema de acceso se ha complicado una vez pasada la crisis, en especial para los hogares con ingresos menos elevados.

En el pasado ciclo de la vivienda en España la etapa de expansión citada resultó muy prolongada, pues duró más de diez años, y fue también muy acusado el ritmo de aumento de los precios de la vivienda en la misma.

El crecimiento de precios acumulado en la etapa 1997-2007 se aproximó al 200 %, y la caída posterior resultó asimismo abrupta, aunque menos prolongada que la fase de auge. La recesión se extendió entre 2008 y 2013, registrándose un descenso de precios de vivienda próximo al 40 %. Después de 2013 los precios de las viviendas han crecido en un 18 % en el período 2014-2017, muy por encima de los aumentos salariales.

El carácter de activo de la vivienda acentúa la intensidad de las fases de auge. Se compran viviendas ante la expectativa de revalorización y para mantener el poder de compra de los ahorros. Las compras para inversión resultaron favorecidas en la última fase de auge por las excepcionales condiciones de financiación vigentes. En 2007 el esfuerzo de acceso a la vivienda adquirida con un préstamo hipotecario que cubriese el 80 % del precio de venta se elevó hasta el 51,2 % de los ingresos familiares, proporción equivalente al esfuerzo necesario para acceder a una vivienda en alquiler.

La adquisición de una vivienda requiere de ahorro adicional para hacer frente al pago de entrada no cubierto por el préstamo, y también para cubrir los costes fiscales y de escritura derivados de dicha compra.

En la fase de recesión, el acceso a la vivienda en propiedad mediante préstamo hipotecario desapareció casi por completo, al practicar los bancos una notable restricción crediticia. Entre 2008 y 2013 se acudió con bastante más intensidad que en el pasado al alquiler de mercado, con lo que los alquileres descendieron menos que los precios de las viviendas en la fase de recesión.

En el período de recuperación iniciado en 2014 y que persiste en 2017-2018 destaca el importante aumento registrado en los precios de los alquileres, sobre todo en las principales capitales de España. El alquiler ha ganado peso como forma de tenencia. Del 13,5 % de hogares residiendo en viviendas de alquiler que había en España según el

Censo de Viviendas de 2011, se ha pasado al 17,3 % en 2016, según la Encuesta Continua de Hogares<sup>1</sup>.

Las viviendas protegidas han perdido peso dentro de la oferta de viviendas (en 2017 supusieron un 5 % del total de ventas). En este tipo de viviendas resulta muy frecuente que, pasado un período de tiempo bastante reducido, la vivienda se revenda a un tercero a precios de mercado, percibiendo el beneficiario inicial una cantidad adicional «en negro». Esta circunstancia reduce el carácter social de esta clase de viviendas, que suelen ser la «guinda del pastel» de las promociones de viviendas libres, en las que se ofrece una cuota de viviendas «con algún tipo de protección» que duran muy poco en tal condición.

Todo apunta a la necesidad de reforzar la oferta de viviendas sociales de alquiler, creando parques locales de dicho tipo de vivienda. Se deben de establecer registros actualizados de las demandas de viviendas en cada ayuntamiento. Para crear tales parques de viviendas deberían de emplearse diferentes tipos de actividades, tales como la construcción de viviendas protegidas para el alquiler edificadas sobre suelo público, la realización de convenios con bancos y con Sareb para disponer de viviendas usadas. Estas se alquilarían a precios accesibles a hogares con ingresos reducidos (no superiores a unos 2,5 IPREM). También se pueden establecer convenios con promotores privados, reservando para el alquiler social una proporción de la promoción.

Entre 2008 y 2017 se han podido ceder a las entidades de crédito unas 600.000 viviendas, como consecuencia de los consiguientes procedimientos de ejecución hipotecaria derivados del impago de los préstamos con los que se adquirieron las correspondientes viviendas.

Los desahucios ha sido una de las consecuencias sociales más negativas de la recesión de 2008-2013. Todavía siguieron alcanzando una cifra significativa en 2017, año en el que los lanzamientos judiciales derivados del impago de alquileres adquirieron mayor importancia que los derivados del impago de préstamos hipotecarios.

Por eso, el Defensor del Pueblo abogó por reforzar la protección al hipotecado, para evitar que se volviesen a repetir situaciones similares y para atenuar los efectos más nocivos que se estaban dando en ese momento.

---

<sup>1</sup> Según Eurostat y el Ministerio de Fomento en España hay un 22 % de viviendas de alquiler. Ambas entidades suman a la proporción de alquileres (17,3 %) la cuota correspondiente a los hogares que viven en viviendas cedidas en uso de forma gratuita. Este tercer concepto engloba múltiples formas y está lejos de ser una forma de tenencia regulada por la existencia de un contrato de alquiler.

Las recomendaciones de la institución en esta materia se plasmaron en el informe de 2012 *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* y también en posteriores ampliaciones realizadas en 2013, en donde se propusieron un número significativo de reformas legislativas y normativas.

No obstante, el procedimiento de ejecución hipotecaria todavía hoy vigente en España, a pesar de las correcciones introducidas desde 2011, presenta una especial dureza para los prestatarios afectados. Aun se está lejos en España de sistemas vigentes en otros países europeos, destacando sobre todo los sistemas existentes en Francia y Suecia, donde es posible una «segunda oportunidad» para el prestatario moroso, en especial para el insolvente sobrevenido de buena fe. Esta circunstancia debería de corregirse, aproximando el sistema español al vigente en los países mencionados.

## LA POLÍTICA FISCAL

### Aumenta la desigualdad

La crisis ha causado un aumento en la desigualdad, invirtiendo la tendencia a su reducción que se había venido produciendo desde los años 70 del pasado siglo hasta 2007. Así, entre 2007 y 2016 la desigualdad de la renta de mercado ha aumentado en torno a un quince por ciento y, algo menos —del orden de un diez por ciento— ha aumentado también la desigualdad en la distribución de la renta disponible, lo que significa que las políticas públicas en conjunto, si bien han suavizado el aumento en la desigualdad, no han podido neutralizarlo, lo cual nos advierte que tales políticas públicas —básicamente impuestos y prestaciones sociales— disponen en nuestro caso de una modesta capacidad redistributiva.

### Regresivización del patrón tributario

Por lo que se refiere a los tributos, las medidas adoptadas se inscriben en una tendencia de hacer más regresivo el patrón tributario que, desde los años ochenta, es común a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta tendencia se ha visto acentuada en nuestro caso durante el período de crisis que estamos considerando (2008-2016).

En números redondos a lo largo de estos nueve años, los impuestos directos, potencialmente progresivos, han visto reducido su peso relativo en algo más de cinco puntos y medio que han ganado los impuestos indirectos sobre el consumo, especialmente el impuesto sobre el valor añadido.



Este cambio estructural muestra con claridad una regresivización del patrón distributivo de los impuestos y, por tanto, una mengua en su capacidad redistributiva, registrada en unos momentos en que estaban aumentando las desigualdades.

### Política tributaria durante la crisis

Debe destacarse también que esta regresivización del patrón distributivo de los tributos no es consecuencia tanto de la evolución de la economía durante estos años como de las decisiones políticas adoptadas. Entre 2008 y 2016 se ha registrado un aumento de la recaudación tributaria de 12.796 millones de euros de los cuales, según los cálculos de la Agencia Tributaria, 10.151, esto es, casi el 80 % del aumento, es atribuible a los cambios normativos decididos, que han supuesto una disminución de 11.645 millones de los impuestos directos y un aumento de 21.796 millones de los impuestos indirectos.

En definitiva, pues, las políticas tributarias decididas durante la crisis han venido a agravar el proceso general de regresivización de nuestro sistema fiscal y lo han hecho «en frío», esto es, durante un período en el que, para la mayoría de la gente, la renta ha estado estancada o disminuyendo con lo que el cambio registrado en el patrón distributivo se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

### Son necesarios tributos más progresivos y prestaciones sociales coordinadas

Si deseamos que los impuestos colaboren a mejorar la distribución de la renta, como debieran, necesitaríamos revisar profundamente la arquitectura del sistema, tratando de recuperar los elementos de progresividad propios de la imposición sobre los acrecentamientos patrimoniales.

Una reforma de la imposición sobre la renta debería contemplar, asimismo, la zona de las rentas más bajas con objeto de articular adecuadamente el impuesto con las prestaciones sociales dinerarias, bajo el esquema capacidad-necesidad, característico de la imposición sintética sobre la renta. Esto permitiría revisar y sistematizar la diversidad de prestaciones que existen hoy, dándole coherencia al conjunto del sistema, dejando al margen los seguros públicos.

Junto con las reformas en la tributación sobre la renta, la recuperación y fortalecimiento de los tributos patrimoniales contribuiría igualmente a paliar la regresivización del sistema fiscal.

Los estudios sobre pobreza atribuyen una enorme importancia a lo que suceda durante la infancia, pues esta suele ser en gran medida determinante de lo que vaya a acontecer en la edad adulta. De ahí el enorme interés en solventar las situaciones de

pobreza infantil y, por tanto, en la configuración de las políticas de igualdad de oportunidades, defendidas desde un amplio espectro de posiciones políticas.

En definitiva pues, entendemos que sería de gran utilidad a nuestro propósito recuperar, de un lado, la capacidad redistributiva de los impuestos y, de otro, repasar el cuadro de las actuales prestaciones sociales dinerarias, eliminando los huecos y articulándolas con la tributación sobre la renta.

## INSTALADOS EN LA DIVERGENCIA

El retroceso en el alcance y la cobertura de las prestaciones y de los servicios no se ha compensado con actuaciones en nuevos ámbitos de la política social, ni en mejoras de las ya existentes.

Así las cosas, es precisamente en tiempos de crisis cuando una institución como el Defensor del Pueblo se debe ocupar de que se garantice por los poderes públicos un mínimo de derechos sociales al conjunto de la ciudadanía y especialmente a los sectores de población más vulnerables.

En salir de la crisis se ha tardado 9 años. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) lo acaban de confirmar. El PIB se cifró en 2008 en 1.116 billones de euros y en 2017 llegó a 1.163, un 4,2 % más.

Pero a pesar de que la recesión puede darse por finalizada, en muchos hogares españoles existe malestar porque no les ha llegado la recuperación y son muchos los ciudadanos que necesitan que el Estado les apoye.

La crisis ha originado un enorme coste social y nos ha separado de la senda convergente sostenida desde los inicios de la democracia.

Salir de esta situación no va a ser fácil, puesto que las políticas y reformas puestas en marcha durante la crisis no han contribuido a la convergencia, sino que nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis.

Para evitar que esta situación de desigualdad se enquistase, y dado que la recesión ha llegado a su fin, el Defensor del Pueblo considera que el péndulo de la política económica tiene que girar.

## PRESENTACIÓN

Esta parte del informe anual consiste en un análisis de los efectos derivados de la crisis económica y de los problemas de desigualdad: una de sus consecuencias directas que afectan al ejercicio real de los derechos económicos y sociales reconocidos y amparados en nuestra Constitución.

### Los derechos sociales en el derecho positivo

Como es sabido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 25, que:

toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos en matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Y, a continuación, el artículo 26 indica igualmente que:

toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Se trata, como puede apreciarse, de una enunciación de los derechos sociales, como parte esencial de los derechos humanos, cuyo reconocimiento no conforma un mero catálogo de buenas intenciones: son derechos fundamentales (constitucionales) y que están presentes en declaraciones y tratados internacionales suscritos por España, como es la referida Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, o, con mayor concreción, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Se trata, pues, de derechos reconocidos por el derecho positivo y reflejan la preocupación por la vida de todas las personas, en particular de las más vulnerables. Son derechos que humanizan a las personas (como lo hacen igualmente los

derechos políticos), sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan, constituyendo así una garantía para que la igualdad y la libertad sean reales, ya que su ejercicio no sería posible sin unas condiciones materiales de vida adecuadas.

En nuestro caso, la Constitución de 1978 supuso el pleno reconocimiento de los derechos sociales de las personas y permitió crear las bases para —superando formas de acción social como la beneficencia o la asistencia social— cimentar el estado de bienestar. Así, en el Título I (que se ocupa «De los derechos y deberes fundamentales») y en su Capítulo III (que habla «De los principios rectores de la política social y económica») se recogen los criterios básicos de la política social y se relaciona un amplio conjunto de campos de actuación de dicha política instando a que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [...]» (artículo 53), si bien, añade a continuación, tales principios constitucionales «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En consecuencia, son los poderes del Estado y el conjunto de las administraciones públicas que lo configuran quienes tienen la responsabilidad de hacer que su desarrollo y ejercicio sean una realidad, pues su efectividad depende de que se hayan aprobado las consiguientes normas jurídicas de desarrollo y de que se provean las correspondientes dotaciones presupuestarias.

Precisamente sobre este particular viene insistiendo el Tribunal Constitucional al afirmar que el capítulo de los principios rectores forma parte de la libertad de configuración del legislador, si bien «es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal, el mandato constitucional no puede tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo de contenido [...] pero ese mínimo ha de ser protegido» (STC 15/1982).

Si la dignidad del ser humano es el centro y la raíz del Estado, y si el fundamento del orden político y la paz social —tal como señala solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española— residen en la dignidad de la persona, en los derechos que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad, entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos, deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico: la dignidad humana.

Así pues, a partir de la Constitución y el posterior desarrollo de los estatutos de autonomía, se ha ido recorriendo un camino por el cual los derechos sociales se han convertido en un derecho subjetivo de la persona, que nace de nuestra propia condición de ciudadanos.

La mayoría de los principios que se encuentran en el Capítulo III del Título I son expresión, por una parte, del carácter social del Estado, que propugna como valores

superiores la libertad, la justicia o la igualdad (artículo 1.1) y, por otra, de la responsabilidad que tienen los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas (artículo 9.2).

En el mencionado Capítulo III, se recogen los principales derechos sociales referidos a la protección de la familia y a la infancia (artículo 39); a la protección del trabajador (artículo 40); a la garantía de asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad (artículo 41); al derecho a la protección de la salud (artículo 43); a la atención a la juventud, a las personas con discapacidad y a la tercera edad (artículos 48, 49 y 50); así como el derecho a la educación (artículo 27, dentro de los derechos fundamentales que se recogen en el Capítulo II).

Este es el sentido general del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas [...]». Justamente porque se considera que esa relativa igualdad sustancial que los derechos sociales articulan, representa una condición o garantía del ejercicio de los propios derechos individuales. Estos debieran reformularse, según afirma G.P. Lopera, como «el derecho de todos los individuos a obtener las prestaciones positivas fácticas necesarias para la satisfacción de sus necesidades básicas en caso de estar en una situación de desventaja que le impida satisfacer dichas necesidades por sí mismo».

### La defensa de los derechos sociales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, la defensa de los derechos recogidos en su Título I, que es donde se alojan, como estamos viendo, el conjunto de los derechos sociales, «a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Para llevar a efecto este cometido, y en concreto la defensa de los derechos sociales, es conveniente estudiar con atención no solo su configuración legal, sino también su efectividad, esto es, la medida en la cual el sistema normativo diseñado permite alcanzar satisfactoriamente los nobles propósitos que lo justifican, tratando de evitar que posibles deficiencias de configuración o aplicación de las políticas sociales puedan dar lugar a situaciones de desprotección de personas o colectivos, que podrían así quedar privados, de hecho, de una parte de sus derechos constitucionales.

Y es precisamente en tiempos de crisis cuando el ejercicio de estas funciones por una institución como el Defensor del Pueblo se hace más necesario, con el fin de que se pueda garantizar efectivamente por los poderes públicos el ejercicio de tales derechos

sociales al conjunto de la ciudadanía, y especialmente a los colectivos más vulnerables, adoptando las medidas que permitan avanzar en la reducción de las desigualdades y de la pobreza que, todavía hoy, amenaza a un número significativo de personas en nuestra sociedad.

Por consiguiente, al amparo de lo establecido en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha elaborado el presente documento sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección social, del cual cabe derivar un conjunto de recomendaciones y sugerencias para su revisión con el propósito de mejorar el funcionamiento de tal sistema.

### Los efectos de las políticas económicas contra la crisis

La elección de la materia, como se ha apuntado, no es en absoluto caprichosa. Por el contrario, es consecuencia de la insatisfactoria respuesta que han ofrecido las políticas sociales al encarar las crecientes necesidades surgidas como consecuencia directa de la evolución de nuestra economía desde 2008 y, sobre todo, de las políticas económicas aplicadas con la intención de superar la crisis.

Como muestran los diversos indicadores de bienestar, las políticas sociales han permitido suavizar en algunos casos, y durante cierto tiempo, las consecuencias más negativas de la crisis. Pero en conjunto no han alcanzado a neutralizar el impacto que el deterioro registrado por nuestra economía ha acarreado a gran parte de los trabajadores y, en general, a las personas con mayores dificultades económicas. En consecuencia, a lo largo de los años de crisis han aumentado sensiblemente las desigualdades en la distribución de la renta y ha aumentado la pobreza, resultado en buena medida de la escasa cobertura de las políticas sociales aplicadas.

Al margen de otros problemas de nuestra economía, la crisis que emerge en 2008 es, ante todo, una crisis financiera que deriva de un proceso de fuerte endeudamiento exterior —orientado en gran parte a financiar una burbuja inmobiliaria—, que tocaría su fin al agotarse las posibilidades de financiación en los mercados internacionales.

Tras la intervención de la Unión Europea se adoptó un conjunto de políticas, dictadas por la propia Unión, cuya estrategia descansaba fundamentalmente en un proceso de ajuste dirigido a equilibrar, de un lado, las cuentas públicas y, de otro, a mejorar el saldo exterior tratando de obtener márgenes en la balanza corriente que permitieran, siquiera a medio plazo, reducir los importantes volúmenes de endeudamiento exterior alcanzados.

En el sector público se procedió a introducir fuertes recortes en los gastos que alcanzaron especialmente a los gastos de inversión, de personal y a los gastos sociales,

al mismo tiempo que se elevaron los impuestos, con mayor intensidad aquellos que recaen sobre el consumo. En el caso del sector exterior el objetivo consistía en aumentar las exportaciones mejorando nuestra posición competitiva mediante una reducción en los costes de la mano de obra —lo que se denominó una «devaluación interna»— que se consiguió con diversas reformas en el mercado laboral que, en última instancia, vinieron a alterar la relación de fuerzas en contra de los sindicatos.

El resultado inevitable de ese conjunto de medidas de ajuste, menos gasto público y menos salarios, sería un fuerte descenso en la demanda interna, tanto pública como privada, que no podría compensar el mayor dinamismo de la demanda externa. En consecuencia, se registraron fuertes caídas en la producción que indujeron caídas aún mayores en el empleo y condiciones de trabajo, que están en la base de los crecientes problemas de pobreza y desigualdad a que nos hemos referido. Esta recesión económica animada por las políticas de ajuste, se tradujo de forma inmediata en un impresionante aumento del desempleo, muy por encima de lo ocurrido en otros países de la Unión Europea. En segundo lugar, se ha producido un elevado nivel de precarización en el mercado laboral, hasta el punto de que personas que disponen formalmente de empleo, no obtienen rentas suficientes para atender a sus necesidades básicas. Así suele ocurrir frecuentemente en el caso de los trabajos a tiempo parcial y también en muchos casos de empleo temporal cuya importancia ha venido aumentando durante los últimos años. En tercer lugar, en determinados colectivos, como sucede con los jóvenes que desean trabajar, los niveles de desempleo han alcanzado cotas increíblemente elevadas. Y, finalmente, en todos los casos los niveles salariales se han visto reducidos, llegando incluso a estar en situaciones de pobreza personas con empleo.

Al mismo tiempo que se iban produciendo todas estas circunstancias que reclamaban mayores medidas de protección social, el gasto público con tal propósito ha venido perdiendo peso a causa de las políticas de consolidación fiscal practicadas, que descansaron antes sobre los recortes de gasto que sobre posibles aumentos de los impuestos con un perfil progresivo. Es más, los aumentos de ingresos que se han producido a lo largo de la crisis han recaído en mayor medida en los impuestos sobre el consumo —notoriamente regresivos— que sobre aquellos otros impuestos que afectan en mayor medida a los niveles altos de renta y patrimonio.

### Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales

Superada la etapa más dura de la crisis y estando la economía en un claro proceso de recuperación, parece llegado el momento de revisar el funcionamiento de las políticas sociales dirigidas a mejorar los niveles de renta y de consumo de sus beneficiarios,

especialmente de aquellos colectivos que por diversas circunstancias no alcanzan todavía a cubrir con cierta dignidad sus necesidades básicas. Por mencionar algún ejemplo, esta situación de desprotección puede darse en los desempleados de larga duración que agotaron las prestaciones por desempleo; también en el caso de familias en las que todos o casi todos sus miembros están en paro; en el caso de los jóvenes sin trabajo y sin derecho a prestación por desempleo; de igual modo, a esos colectivos, ya referidos, de personas formalmente empleadas, pero con tan reducido nivel de ingresos que no pueden atender sus necesidades básicas. Y existen también situaciones de desprotección en colectivos que se hallan fuera del mercado laboral como sucede con los niños, los jubilados y las personas dependientes.

Cuando se pretende mejorar las coberturas de las políticas sociales, una respuesta inmediata y evidente, consiste en aumentar las dotaciones presupuestarias que las financian, lo cual es, sin duda, recomendable en muchos casos. Pensemos, por ejemplo, en los grandes servicios públicos como la educación o la sanidad que fueron sometidos a recortes que, inevitablemente, acaban afectando a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Siendo esto cierto, sin embargo no lo es del todo. El actual conjunto de servicios y prestaciones sociales, cuyo número resulta bastante elevado, adolece de limitaciones que, sin duda, afectan a su desempeño. Así, por una parte, son instrumentos que se han construido con relativa independencia uno de otro y que tratan de atender necesidades concretas. Esta forma de configurarlos es causa frecuente de disparidad en los criterios utilizados en cada caso y de falta de coordinación entre las prestaciones que se agudiza cuando dependen de administraciones distintas. Tal situación da lugar, inevitablemente, a duplicaciones y a zonas desprotegidas.

Por otra parte, incluso aquellas prestaciones que pretenden mejorar los niveles de renta/consumo de sus beneficiarios, se han construido habitualmente como respuestas a problemas concretos. Rara vez se trata de prestaciones subjetivizadas que atiendan directamente a la variable que se pretende mejorar, esto es, al nivel de renta/consumo del beneficiario.

En esta cuestión, tan importante, han sido las comunidades autónomas —cada comunidad autónoma— las que han afrontado el problema a través del establecimiento de instrumentos que garantizan con carácter general a sus ciudadanos unos ingresos mínimos de renta que variara de acuerdo con sus necesidades. En nuestro caso, la prestación más próxima a esta categoría es la utilizada bajo diversas denominaciones por las comunidades autónomas.

Debemos resaltar que en todos estos casos la dificultad que se plantea no es solo el volumen de los recursos presupuestados, como la propia configuración, el diseño, de los instrumentos utilizados.



Con objeto de abordar ordenadamente esta revisión, es conveniente proceder a una sistematización de las actuales políticas sociales —al menos de las más relevantes— con objeto de disponer de un marco normativo de referencia que nos permita valorarlas y, en su caso, realizar las sugerencias y recomendaciones oportunas.

En conclusión, este documento del informe anual analiza el panorama que se vislumbra una vez que la crisis haya terminado. En él se observa que la recuperación no está llegando a todos, y que la pobreza se está instalando en sectores importantes de nuestra sociedad, con riesgo de que esta situación se cronifique.

Se trata, en definitiva, de reducir la pobreza evitando, entre otras cuestiones, que el empleo que se está creando sea más precario y peor pagado, cosa propiciada por la pasada reforma laboral, e impedir que se mantenga un nivel elevado de desempleo de larga duración y de baja cualificación.

Ya es un hecho la aparición de trabajadores pobres que conecta con otra circunstancia, que nuestra tasa de exclusión social no solo es superior a la media de la Eurozona, sino que no se reduce al mismo ritmo que crece la economía, señalando con ello que, esta vez, no será suficiente con el crecimiento para reducir la pobreza que golpea de forma especial a jóvenes y niños.

A todo ello se debe añadir el dato de que la deuda pública ha seguido creciendo en 2017, hasta batir récords históricos lo que nos obliga a plantearnos la necesidad de revisar nuestro modelo de ingresos y de gastos públicos.

Reformar esto exige cambiar las políticas del pasado, con modificaciones legislativas, presupuestarias y de modelo.

## 1 LOS DIAGNÓSTICOS Y LAS POLÍTICAS EUROPEAS

La Unión Europea (UE) es una de las grandes ideas del siglo XX. Encarna un proyecto extraordinariamente ambicioso, cuyo propósito esencial era que cristalizara, en esta parte del mundo, una zona privilegiada de democracia y de prosperidad.

Cuando han transcurrido sesenta años desde su fundación puede sostenerse que, ante las dificultades con las que se ha enfrentado, ha mostrado poseer una destacada capacidad de adaptación. De los 6 países que la fundaron, su número se ha ampliado hasta 28. Dispone de una única moneda y de una renta por habitante de 35.000 euros. Puede decirse, por tanto, que ha alcanzado de forma bastante razonable sus objetivos originarios.

Sus fundadores desearon que quedara reflejada, en sus normas, la fraternidad necesaria para superar las enormes dificultades aparecidas durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. A partir de estos planteamientos, la UE ha proporcionado a quienes la construyeron —y de otras naciones que más tarde se incorporaron a ella— normalización política, estabilidad democrática y solidaridad.

La solidaridad no era una noción romántica de los soñadores federalistas. Formaba parte de la argamasa del proyecto, dado que sirvió para facilitar la conexión y el compromiso entre los estados, los gobiernos regionales y municipales y un sinnúmero de organizaciones civiles.

La máxima expresión de la solidaridad fue la moneda común. Era el exponente de la trabazón conseguida. Pero el letargo habitual en las instituciones europeas se dejó sentir, por lo que inició su andadura sin el armazón necesario para garantizar que funcionaría de forma adecuada.

A fin de cuentas, el euro no era la moneda propia de los estados de la zona euro, tan solo es la moneda común de una unión cambiaria, en la que cada uno de sus miembros, en la práctica, conserva la responsabilidad fiscal. Durante años funcionaron por separado la política fiscal de la moneda soberana. Esta original opción suponía adoptar una decisión arriesgada, ya que pronto la globalización financiera se encargaría de demostrar que la cubierta del edificio era menos eficiente y satisfactoria de lo que inicialmente se había pensado.

Para corregir esta disfunción, en la UE se ha creado el mecanismo constitucional necesario que sirva para que se adopten decisiones importantes. A él se ha transferido

la política monetaria, financiera y cambiaria y desde él se puede exigir que cada cual haga la tarea que le corresponde. España forma parte de él.

Las monedas y billetes de euro entraron en circulación el 1 de enero de 2002, en un momento en el que las economías avanzadas vivían en un clima, intelectual y político, henchido en un profundo optimismo. Se creía que la política económica había conseguido doblegar el ciclo económico, por lo que el problema de la prevención de las depresiones había quedado resuelto (R. Lucas).

La crisis financiera de 2008 puso fin al clima aludido, abriendo paso a un período de pesimismo, en el que el impulso pro europeo parecía estancado, a la vez que la política económica era conducida por derroteros hasta entonces no explorados.

Los factores que condujeron a esta nueva situación tuvieron que ver con la emergencia de crecientes desequilibrios, prioritariamente los déficits externos y su persistente acumulación.

Visto con perspectiva temporal, la implantación del euro tuvo debajo de sí una serie de errores de diseño. Uno de los más relevantes es el que consideró, equivocadamente, que la existencia de déficits o de superávits exteriores dentro de la Unión Económica y Monetaria resultaba poco relevante. Algo similar ocurría con el ahorro, donde se producían excesos en países como Alemania e insuficiencias en otros como España.

Llevados estos enfoques a la realidad de los intereses de los distintos países europeos, nos encontramos con que Alemania venía siendo un acreedor que, debido a la obtención de sostenidos superávits por cuenta corriente, defendió la idea de que lo conveniente era que se fuera hacia la aplicación de reglas fijas y definidas.

Frente a esta posición hubo otros países que se mostraron partidarios del uso de la discrecionalidad. Francia fue quién la defendió con mayor intensidad y convicción.

Volcadas estas ideas a los esquemas de política económica, veremos cómo los defensores del planteamiento alemán apuestan por la estabilidad, frente a aquellos que están por la discrecionalidad que se orientan hacia la idea de dirigir la economía.

Si se da un paso más, llevando a cabo un análisis político, vemos cómo desde el primer momento los planteamientos de los conservadores apoyaron el que la recuperación podría hacerse si se lleva a cabo una devaluación interior. O lo que es lo mismo, mediante la reducción de los costes laborales unitarios, acompañada de una regresión social que permitiera a los empresarios despedir con más facilidad a los trabajadores.

Pronto los ciudadanos se percataron de la orientación de lo que se les venía encima, el sistema estaba «amañado» en su contra. Comenzaron a notar que sus

salarios reales caían, a la vez que desaparecían sus puestos de trabajo. Habían pasado a ser víctimas, inexorables e inevitables, del progreso económico, por lo que entre ellos se desencadenó un malestar contra todo lo que sonaba a globalización (J. E. Stiglitz).

Sabido es que un enfoque de política económica que posea estas características es insuficiente, a la vez que injusto, por lo que debería complementarse con otras actuaciones. Habría que volver de nuevo a la búsqueda de compromisos redistributivos, ya que el resultado, al que llegaban las opciones que se estaban aplicando, acentúa —y no poco— la tendencia hacia la desigualdad, de manera que se recorta conscientemente la capacidad redistribuidora del Estado.

¿Por qué en los países avanzados se cedió una de sus mayores ventajas, el Estado de derecho? Es esta una de las paradojas que hemos vivido en esta etapa cosmopolita. En ella hemos tenido que elegir entre redoblar las apuestas por el ajuste, recurrir al proteccionismo u optar por tener un contrato social o, lo que es lo mismo, disponer de protección social, sin proteccionismo.

Los gobiernos, la UE y los organismos internacionales pusieron en marcha nuevos instrumentos de regulación y nuevas políticas de intervención que proporcionaron mejores niveles de vida a la gran mayoría de los ciudadanos (entre los que se encontraban los perdedores de la globalización y los que experimentan un estado de ansiedad ante la desigualdad futura).

La introducción de la moneda común obligaba a llevar a cabo profundas transformaciones en el sistema económico europeo y nacional, lo que implicaba operar en dos planos bien distintos. El primero que se tenía que lograr era el de procurar la convergencia de un conjunto de economías que no solo no se hallaban bien coordinadas sino que, además, se desenvolvían de acuerdo con unos ciclos económicos dispares (M. Blyth).

Plasmar esta tarea no resultaba sencillo, valga con tener en cuenta el hecho de que las naciones que configuraban la Unión tuvieron todas ellas una moneda distinta, lo que implicaba la asunción de un variopinto conjunto de diferentes tipos de cambio, capaces de oscilar al unísono, ocasionando una volatilidad cambiaria contra la cual resultaba difícil protegerse.

Siendo así las cosas, las monedas más débiles, para mejorar su propia competitividad, buscarían alivio a la presión que soportaban sus exportaciones, procediendo a la devaluación de su moneda frente a la de sus socios comerciales más fuertes.

Nada de original tiene semejante opción. A esta táctica recurrieron siempre aquellos que de agrado o a la fuerza se veían abocados a realizar reformas para ganar mayor presencia en el comercio global. En la mayoría de las ocasiones eran simples

modificaciones, a costa de su vecino, que en este momento histórico no es sino otro miembro del euro.

Por esta vía se llega a otro error de las estrategias de la UE: el haber elegido muy mayoritariamente, aunque no exclusivamente, una serie de prioridades netamente instrumentales. El repertorio de las mismas es extenso, ajustes presupuestarios; reducciones de deuda soberana; recortes salariales en las empresas, y en las instituciones sociales de bienestar, privatizaciones, así como la precarización en la prestación de los servicios públicos, para culminar con desregulaciones y en el debilitamiento sindical. Una vez más una larga lista de letanías, cuyo efecto era indudablemente recesivo (R. Torres).

Este tipo de recortes no son las reformas que en la UE se necesitan, entre otras razones porque muchos de ellos se han aplicado a los gastos educativos, sanitarios o en servicios sociales, ocasionando en ellos efectos más dañinos que cualquier otra modalidad de ahorro.

¿Cuál es el tipo de reformas que es conveniente realizar? ¿Cuál es el criterio que ha de utilizarse para medir los resultados de una reforma económica? Las autoridades de la UE recomendaron hacer reformas duras.

Consideramos que este no es el planteamiento adecuado. Por el contrario, en nuestra opinión, lo es aquel otro que tiene en cuenta los efectos que sobre la desigualdad produce la modificación que se pretende adoptar. Como estrategia, creemos que en los momentos actuales, si la reforma que se pretende llevar a cabo empeora las situaciones de desigualdad existentes, es una mala reforma. Si reduce la desigualdad, es una buena reforma.

Pues bien, lo hecho hasta ahora nos proyecta a un escenario en el que las reformas que se han llevado a cabo son reformas económicas carentes de equidad social y de nuevas políticas sociales, por lo que tras ellas no hay eficiencia (A. Costas).

Por eso, cuando se plantea la opción de que hay que llevar a cabo una reforma, lo que en principio se debe tratar de conseguir es lograr una mejora en el funcionamiento del mercado que se pretende modificar. Ahora bien, el gobernante no puede quedarse ahí, ha de extender su mirada a otros territorios, para poder constatar si la iniciativa que desencadena afecta al reparto entre los diferentes grupos sociales. Ha de averiguarse si el conjunto de la actuación es equitativo, o si lo que ocurre es que un grupo mejora su posición en perjuicio de otro. Por tanto, tras las reformas hay que saber qué sucede en el bienestar social y el equilibrio político.

Aunque puede sonar como algo raro, hay reformas que pueden empeorar las cosas, por lo que se debe ser muy cuidadoso a la hora de ejecutarlas, ya que su resultado puede desequilibrar la balanza a favor de unos grupos y en perjuicio de otros.

A título de ejemplo, en muestra de opinión, las reformas laborales y otras que como ellas se han aprobado en la UE y en España, que forman parte de las llamadas reformas estructurales, no han funcionado. Han estado superpuestas con otras aplicadas en la fase recesiva del ciclo, por lo que han carecido de tracción expansiva. En realidad, la recuperación que se ha producido ha tenido mucho más que ver con las políticas monetarias de expansión cuantitativa, aplicadas por el Banco Central Europeo (BCE), que con las recetas de austeridad emanadas desde la comisión.

En conclusión, lamentablemente ahora muy pocos colocan la Europa social en la agenda de las urgencias europeas, pensando quizás que hay cuestiones existenciales, que son previas a la configuración social de nuestra Unión. Este es el pensamiento dominante en las cancillerías, en los cuarteles generales de los partidos y en los *think-tanks* europeos. Creemos que se equivocan. Omitir la recuperación del modelo sociolaboral europeo, el combate a la desigualdad, el desempleo, la pobreza, la exclusión social, la convergencia de derechos..., en definitiva, la cohesión social y el estado del bienestar del contrato social de los europeos con la Unión, es renunciar peligrosamente a la fuente de legitimación social y democrática más importante de la integración europea. Hasta el punto de que millones de ciudadanos dejarán de creer en este ambicioso e inacabado proyecto, si no camina en la dirección de los valores y de las aspiraciones más íntimas de sus ciudadanos. Por eso, el llamado «pilar social» debe constituir una de las bases de ese futuro europeo que se está dibujando en la salida de la polycrisis que ha tenido a Europa al borde del precipicio estos años pasados.

En particular, existe entre los jóvenes una enorme preocupación sobre su futuro, al ver frustradas sus expectativas en un horizonte cada vez más incierto. La falta de instrumentos de gobernanza económica de la moneda común, la aplicación de una política de austeridad y un control presupuestario que han estancado el crecimiento y la supremacía del intergubernamentalismo frente al método comunitario, han deteriorado gravemente la legitimación social y política del proyecto europeísta. Todo ello ha provocado una auténtica ruptura del viejo contrato social que los europeos nos dimos en la segunda mitad del siglo XX, y la precariedad, la desigualdad y la pobreza se han instalado en la UE, a pesar de nuestros potentes estados del bienestar.

Todo ello se produce en un contexto de crecimiento de la desigualdad (tanto en los abanicos salariales como en la participación del trabajo en la renta nacional); de reducción salarial (sobre todo en el empleo nuevo y en los jóvenes); de precarización laboral y de incremento de la población excluida. Es así como se está generando una seria quiebra en el afecto a la democracia y a las instituciones y una preocupante deslegitimación social del sistema representativo en general (R. Jáuregui).

Hoy estamos llamados a una renovación de esos modelos adaptados a las disrupciones que transforman nuestro mundo (globalización, tecnología, etc.), pero sin

perder ni renunciar a los valores que los sustentan: justicia, igualdad de oportunidades, cohesión social, derechos humanos, libertad y democracia.

## 2 LA ECONOMÍA EN ESPAÑA

### En España cae la renta y empeora su reparto

En 2008 la economía mundial experimentó cambios trascendentales que quebraron el mayor período de crecimiento continuado desde los años setenta. Las turbulencias de los mercados financieros internacionales, presentes desde el verano de 2007, se transformaron en los últimos meses del año en una profunda crisis financiera global que ha generado una situación de recesión económica que atenaza ya a todas las principales economías (Banco de España, mayo de 2009).

España, que llevaba viviendo una fuerte expansión a lo largo de toda una década, no permaneció ajena a cuanto ocurría, se acentuaron los propios desequilibrios, con la consiguiente caída de la confianza, el endurecimiento del acceso a la financiación externa y la erosión de la riqueza del sector privado. Todo ello desencadenó el inicio de una etapa de retroceso en paralelo a las tendencias recesivas mundiales.

En el espacio de tiempo que transcurre entre 2008 y 2015, España padeció una grave encrucijada producto de una crisis económica que puso al descubierto una parte muy significativa de los fallos que arrastra su sistema económico. Una crisis compleja, rápida, diversa y cambiante, que se extendió desde el plano económico al político y al social (Maluquer de Motes).

Cuando ya ha transcurrido una década desde que aquellos acontecimientos se desencadenaron, estamos en condiciones de afirmar que el elemento más característico y primordial causado por ella es la injusta y desigual distribución de la renta personal.

En la sociedad española se produjo un fuerte empobrecimiento que dio origen a una amplia y profunda desigualdad. El sistema económico funcionó mal, entre otras razones porque se vio afectado por múltiples disfunciones, unas acumuladas a lo largo del tiempo y otras ocasionadas por las erróneas políticas que se aplicaron durante la crisis.

A la vez que esto ocurría, se pudo constatar que los instrumentos compensatorios de la política social destinados a evitar los efectos perversos de la crisis, resultaron ser poco poderosos.

En el año 2008 se dio por bueno que la economía española tenía fundamentos perfectamente sanos y sólidos, por lo que se proclamó a los cuatro vientos, con



impavidez, que se disponía de una presunta situación de ventaja frente a los demás. Pronto se demostró que esa ventaja comparativa no existía por ningún lado.

De lo ocurrido, cabe señalar que se tardó en disponer de un diagnóstico claro. Después, cuando se llevo a cabo el reconocimiento de los problemas, aparecieron los errores de política económica.

Algo parecido sucedió con el debate sobre quienes han de soportar los mayores sacrificios a la hora de caminar por el sendero de salida. No lo hubo en el inicio de la crisis, pero nos atreveríamos a decir que, una década después, cuesta trabajo el admitir que exista hoy en día.

La crisis nos ha sometido a diversas pruebas. De estas podemos extraer un resultado, que disponemos de un sistema económico injusto y de un sistema político ineficaz, lo que ha hecho que en la sociedad española se haya multiplicado la desconfianza hacia ambos. En la sección anterior afirmamos que en las democracias complejas abunda un malestar muy parecido al existente hoy en día en España.

Si los errores de diagnóstico se vieron desde el primer momento, ha sido con la posterior evaluación de los acontecimientos cuando se ha evidenciado con nitidez que, conscientemente, se dejaba a un lado la exitosa experiencia histórica, en la consecución de acuerdos tripartitos, destinados a que el reparto de los costes se lleve a cabo de forma razonable y equilibrada.

Se dijo que se actuaba así porque estaban definidas las mayorías parlamentarias, y es a ellas a las que les corresponde determinar la orientación de la política económica que hay que aplicar. Esto es muy discutible. La situación económica y social que padecen muchos ciudadanos en España no justifica semejante actitud.

Resulta poco discutible el que los ajustes tienen efectos distributivos negativos. Son muchas más las personas que sufren pérdidas y lo son más aquellas que están en los estratos más bajos de la pirámide de rentas. Y menos las que resultan favorecidas. Si lo que se ocasiona es una distribución de la renta y de la riqueza crecientemente desigual, deberían aplicarse políticas económicas que distribuyeran los sacrificios de manera inversamente proporcional a la capacidad económica.

Los inconvenientes que se ocasionan cuando se encadenan estos procesos los iremos viendo a lo largo de estas páginas. En España, como en otros países de la periferia europea, se está produciendo una transferencia de renta y de poder de la parte inferior y media de la sociedad hacia la parte alta. La brecha entre ricos y pobres, que ya era ancha de por sí, se abre aún más, lo que hace que ahora alcance todo un récord.

Pues bien, en nuestro caso no se ha avanzado más porque se ha renunciado a una mayor cultura de diálogo, negociación y pacto. Apoyar estas aptitudes pasaba por

incorporar sólidas concepciones redistributivas que de antemano se quisieron excluir. La carencia de un verdadero contrato social es un hecho grave, por lo que más adelante incidiremos en esta cuestión.

### La interrupción del crecimiento

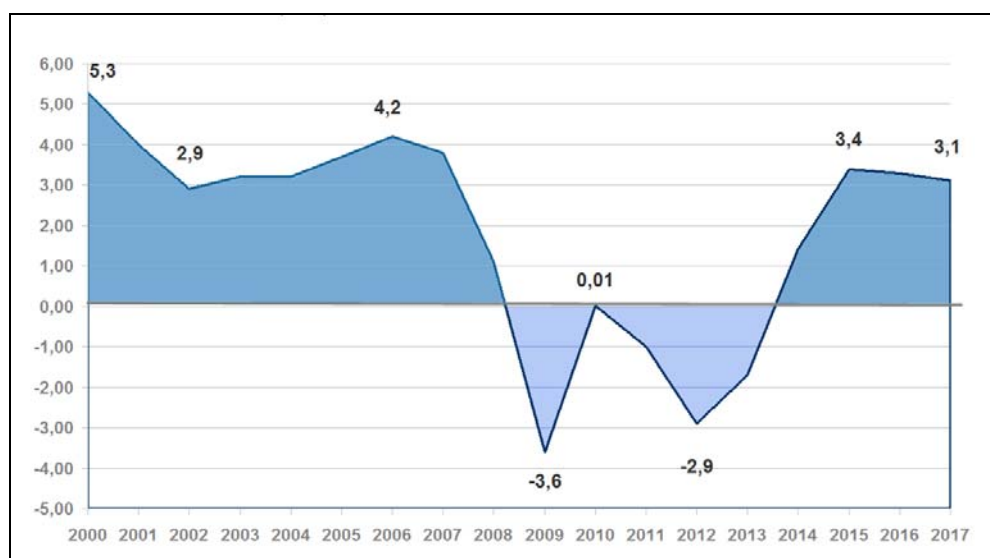
La complejidad de la crisis radicó en la simultaneidad de varios desequilibrios que se alimentan los unos a los otros: el colapso del sector inmobiliario, una larga y profunda crisis bancaria, los mayores déficits (fiscal y exterior) de la historia de España, un elevado endeudamiento y el contagio que en la economía española ocasiona la crisis en la zona euro. Todo un listado de problemas que resultan, uno por uno, de difícil resolución, pero cuando se acumulan todos ellos lo son aún más.

Esta superposición de anomalías ha hecho que la actividad económica se haya desenvuelto de manera claramente recesiva.

Los años 2008 y 2009 fueron de fuerte caída. El punto más bajo de la actividad económica correspondió a 2009, en el que se ve que el PIB se contrae casi en 4 puntos. El año 2010 y el primer período de 2011 fueron ejercicios en los que, durante algunos trimestres consecutivos, se vivió una etapa de estancamiento. En la segunda parte de 2011 y en todo el 2012, la caída del PIB volvió a repetirse.

El resultado global fue una recesión de doble hoyo a la que tan solo comenzó a encontrarse salida durante los últimos trimestres de 2013. Una trayectoria tan dilatada como la que se ha venido arrastrando, hizo que España fuera uno de los países europeos donde más se sufrieron las consecuencias de la crisis. El retroceso experimentado por el PIB, fue de 7,5 puntos, la caída del empleo del 18,3 %, mientras que la tasa de paro se triplicó.

Tasa de variación anual del PIB (en %)



El problema que nos ha llevado a esta situación no es un problema de oferta, lo es de demanda. Somos competitivos, como lo demuestra el crecimiento de las exportaciones. A la vez que esto ocurre, las importaciones cayeron mucho, no hubo consumo ni para los productos españoles, ni para los de otros países. Por eso, era una equivocación el tratar de castigar, aún más, a la demanda interna, creyendo que así se produciría una respuesta positiva en el lado de la producción.

Desde 2008, el bienestar de los españoles pierde buena parte de lo que había ganado entre 1986 y 2007. Después de una etapa larga, muy larga, de convergencia económica real, con la Unión Europea, la recesión nos condujo a una fase de clara divergencia.

Es conveniente recordar que aquella etapa de crecimiento alto y persistente sirvió para modernizar de manera muy amplia a la sociedad española. Pues bien, lo que ha sucedido ahora es que se ha entrado en una fase distinta durante la que la sociedad se ha visto obligada a caminar en la otra dirección. Al perder la economía su ritmo de avance, las estrecheces que así se ocasionan se trasladan al entramado social, lo que terminaría llevándonos a una etapa de regresión social. Múltiples datos irán apareciendo en las páginas que siguen, donde se ratifica semejante afirmación.

Es el momento de poner de manifiesto algunos elementos reveladores de la anómala distribución personal de la renta. La investigación efectuada por el Instituto

Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y por la Fundación BBVA permite este objetivo. En ella se demuestra que el reparto ha empeorado:

- el nivel de vida de los hogares españoles se ha deteriorado de forma importante desde 2007;
- la distribución de la renta también ha empeorado de forma notable desde 2007;
- el reparto de la crisis ha sido muy desigual;
- en la medida en la que la falta de trabajo se distribuye entre la población de forma muy asimétricamente, la desigualdad crece y lo hace de forma muy importante;
- el desafío en los próximos años es promover el crecimiento económico y, al mismo tiempo, reducir desigualdades;
- existe una evidencia creciente de que en las economías desarrolladas los elevados niveles de desigualdad tienen efectos negativos sobre el crecimiento futuro;
- la política fiscal es un instrumento esencial de los poderes públicos para influir en la distribución de la renta generada por el mercado;
- las pensiones por jubilación dominan la importancia del efecto redistributivo por su peso y su relevancia;
- las prestaciones por desempleo son las segundas en el orden de importancia y en cuanto a la magnitud redistributiva;
- el efecto redistributivo del gasto público en educación y sanidad reduce la desigualdad de forma notable.

### Los desequilibrios se acumulan

En los años previos a la crisis, la economía española creció a una tasa anual promedio del 3,5 % (1995-2007), muy por encima de la media de la UE. Esta larga etapa de fuerte crecimiento se apoyó en la pujanza de la demanda interna, estimulada por tipos de intereses bajos en relación con la marcha de la inflación.

En este período la economía española sufre importantes desequilibrios que incrementaron su vulnerabilidad. De todos cuantos se produjeron, destacamos los siguientes:

- un peso excesivo de la construcción y del sector inmobiliario. El peso de la construcción se notaba en el empleo total que llegó a aproximarse al 14 %;
- una burbuja en los precios de la vivienda, que crecieron en términos reales alrededor del 200 % entre 1998 y 2007;
- un aumento de los costes laborales unitarios nominales, muy superior al registrado en la zona europea;
- un fuerte déficit por cuenta corriente, cercano al 10 % en 2007;
- un elevado aumento del endeudamiento de las empresas y de las familias, que en 2007 se situaba en su conjunto en un 189,5 %.

El déficit por cuenta corriente expresaba la pérdida de competitividad de la economía española, que se tradujo en contribuciones negativas del sector exterior al aumento del PIB. Más adelante señalaremos las consecuencias que ocasionaron la pérdida de la competitividad y del crecimiento negativo de la productividad. De momento tan solo señalaremos que la expansión económica se concentró en empresas y en sectores basados en un uso intensivo de fuerza de trabajo poco cualificada.

Además de lo anteriormente expuesto, el desequilibrio en la balanza por cuenta corriente también refleja una alta dependencia respecto a la financiación exterior impulsada por la demanda de fondos de las sociedades no financieras y de las familias.

La falta de competitividad, la dependencia del ahorro exterior y la acumulación de deuda privada incrementó los riesgos de la economía española. Podían darse cambios bruscos de la coyuntura económica y financiera, en particular aumentos en los tipos de interés o, como sucedió en 2008, un rápido e intenso deterioro de las condiciones de financiación en los mercados internacionales, hasta entonces muy favorables (CNMV).

### La corrección del déficit exterior

Si histórico se considera el déficit que se había alcanzado en el sector exterior, una calificación semejante ha de proporcionarse a su corrección. El camino recorrido desde los elevados déficits de los primeros años del presente siglo (2007), hasta no hace tanto tiempo (2013 y 2015), incorpora un giro, en la política económica, de una magnitud considerable. Comparando con lo hecho en otros sectores, la corrección efectuada en este es una de las más destacadas de la década.

Lo habitual venía siendo que la economía española captara recursos en el exterior, cosa que ocurrió frecuentemente para incrementar con ellos su nivel de

desarrollo. Pues bien, el ajuste cambió la orientación, ya que lo que hizo fue equilibrar múltiples actividades, con el fin de generar la capacidad de financiación, que ponía al servicio del exterior.

Para conseguirlo se llevaron a cabo fortísimas reducciones en las inversiones públicas y privadas, amén de una minoración de las importaciones y una expansión de las exportaciones, a las que acompañó una depresión de los costes laborales unitarios. Todos estos «males» no deben hacer olvidar que la concesión de crédito se convirtió, en algunos años, en una auténtica pesadilla.

Íntimamente vinculada con la financiación de los déficits exteriores, está una cuestión previa que no debiera dejarse a un lado: el destino al que se dirigieron los flujos de capitales que desde el exterior se habían incorporado a la economía española.

Desde el punto de vista productivo, se encaminaron hacia actividades protegidas de la competencia (construcción, hostelería, restauración, comercio, finanzas y servicios personales y colectivos).

Si en lugar de financiar esas tareas se hubieran enfocado los fondos hacia actividades más productivas, la resistencia de la economía española al vendaval de la crisis hubiera sido muy distinta. Nos encontramos ante una auténtica aporía el tejido productivo que debería permitir la devolución de lo prestado distaba mucho de ser el existente (J. Oliver Alonso). Hubo un problema importante, la asignación de los recursos resultó ser bastante deficiente.

## El endeudamiento

La deuda y el crecimiento económico se influyen mutuamente. El volumen de deuda puede que lastre al crecimiento o que lo impulse, según sean las circunstancias y las medidas que adopten los gobiernos.

Se ha dicho que —en España— estamos atrapados, porque el volumen en total de endeudamiento de los agentes económicos españoles se sitúa muy por encima del PIB.

Es verdad, la deuda interior y exterior, la pública y la privada, han adquirido un predicamento conjunto tan elevado que resulta inquietante. A esta opinión se llega porque los niveles de endeudamiento no desaparecen de la noche a la mañana, sino que persisten durante bastante tiempo, con el inconveniente de que puede ser gravoso para un sano crecimiento (J. Tugores Ques).

Mientras esto ocurre, se corre el riesgo de que un alza en los tipos de interés, estando situados —como estamos— en períodos con alta deuda, reinvierta, de forma relativamente rápida, en mayores costes.

Al alto endeudamiento de la sociedad española se ha llegado a través de dos procesos, desarrollados uno detrás del otro. El primero en despegar fue el que el sector privado llevó a cabo, antes de la crisis, en plena bonanza económica. Se recurrió al ahorro externo, desde donde los agentes europeos prestaron con facilidad, sin que entonces dejaran notar que establecían limitaciones cuantitativas. Este proceso culminó en 2008, en el que alcanzo el nivel más elevado de nuestra historia reciente.

La razón de ese cuantioso flujo de capitales se encuentra en la confianza que generaba el proceso de convergencia de España con Europa. Se pensaba que las expectativas serían muy buenas, durante un amplio período de tiempo, por lo que las rentas futuras, ocasionadas por la integración, pagarían la deuda exterior acumulada.

Por tanto, una pregunta quedó sin respuesta: ¿el ahorro futuro de la economía española permitiría hacer frente al endeudamiento acumulado hasta antes de que estallara la crisis?

Pronto se vio que los factores de convergencia pueden volverse problemáticos, a partir de un determinado nivel de endeudamiento, dando paso a fases de reversión, en las que la corrección del déficit exterior resulta brusca y dura.

De ser así, los inversores extranjeros podrían dar muestras de cansancio y de desconfianza llegando a realizar en su financiación un parón repentino. En nuestro caso, esa menor confianza comenzó a manifestarse a partir de 2008, aunque no es hasta 2010 cuando de forma contenida se llevan a cabo las primeras salidas de capital. Apareció entonces una situación poco cómoda para quienes, como nosotros, precisan conseguir recursos con los que financiar el desarrollo o para refinanciar la deuda externa que mantenían hasta ese momento.

Visto desde el año 2000, el crecimiento de la deuda privada fue extraordinariamente intenso, ya que, medido como porcentaje del PIB, se pasó del 101,9 % (2000) al 194,3 % (2008). A partir de este ejercicio, el proceso cambió de sentido, puesto que el volumen de la deuda privada fue reduciéndose durante 8 años, en una cuantía que supera el medio billón de euros.

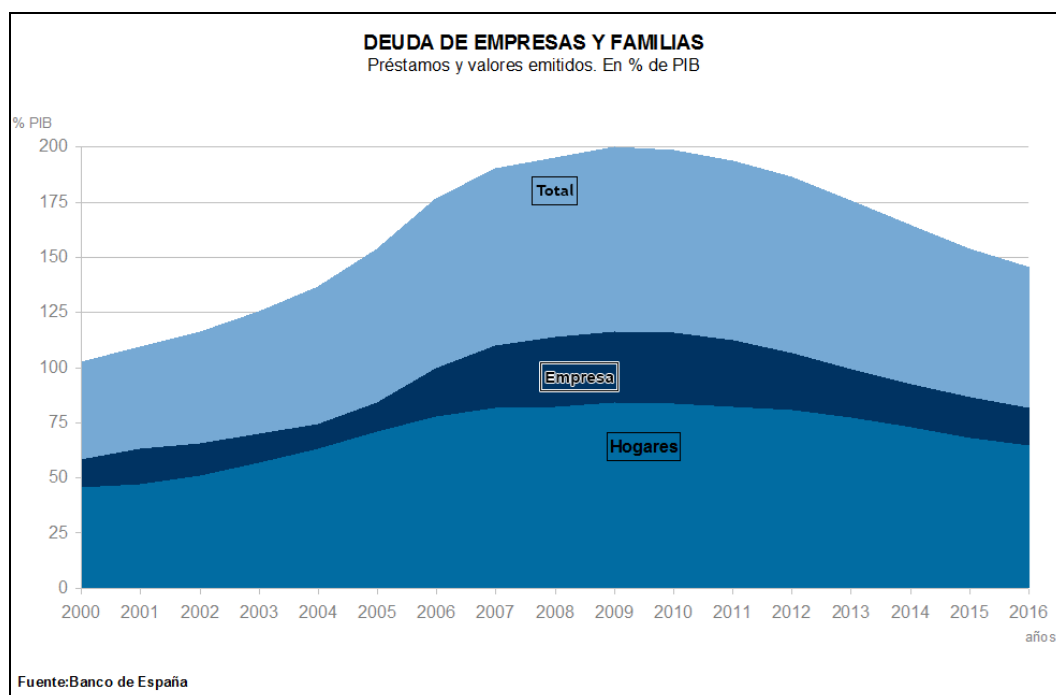
**DEUDA PRIVADA (HOGARES Y EMPRESAS)**

AÑO	EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE PIB	HOGARES	EMPRESAS
2000	658.737,5	101,9	288.426,1	370.311,4
2001	760.415,2	108,7	324.550,7	435.864,5
2002	862.908,6	115,2	376.686,5	486.222,1
2003	1.003.648,7	124,9	448.001,8	555.646,9
2004	1.170.895,5	135,9	538.019,8	632.875,7
2005	1.424.116,7	153,0	650.069,3	774.047,4
2006	1.771.329,8	175,7	777.197,6	994.123,2
2007	2.048.396,1	189,5	872.626,5	1.175.769,6
2008	2.169.266,1	194,3	908.160,9	1.261.105,2
2009	2.146.877,6	199,0	900.375,8	1.246.501,9
2010	2.139.261,4	197,9	895.243,8	1.244.017,7
2011	2.061.962,7	192,6	867.931,6	1.194.031,1
2012	1.930.044,4	185,6	830.878,7	1.099.165,7
2013	1.792.429,3	174,8	782.982,0	1.009.447,3
2014	1.698.942,6	163,7	748.760,3	950.182,3
2015	1.650.645,0	152,8	725.464,2	925.180,9
2016	1.618.075,1	144,7	712.827,0	905.248,2

Fuente: Banco de España

Este ajuste se acentúa a medida que va discurriendo la crisis del euro, dado que el endeudamiento del sector privado se redujo entre 2010 y 2013, aproximadamente, en 130.000 millones de euros anuales (2011, 2012 y 2013). En términos absolutos, el ajuste ha sido muy similar entre hogares y empresas, si bien, en porcentaje del PIB, la reducción habida en la deuda de las empresas fue más intensa.





El análisis que venimos realizando abarca el período que va del año 2000 al 2016. En este momento se conocen ya los datos correspondientes a 2017, ejercicio en el que el endeudamiento privado ha vuelto a descender hasta situarse en 1,589 billones de euros lo que equivale al 137 % del PIB. Llegado ahí «el recorte de la deuda privada deja a la economía española muy cerca del umbral que establece la Comisión Europea (133 % del PIB) para considerar que el parámetro ha dejado de reflejar un desequilibrio fundamental» (A. Bolaños).

La crisis del 2008 es la que hace aflorar la deuda pública que, a partir de ese momento, experimenta un alza, producto de la conversión en deuda de los persistentes déficits públicos.

En concreto, la deuda pública pasa del 35,6 % PIB en 2007 al 99,4 % de 2015. Antes de que así sucedieran los hechos, entre 1995 y 2007 se había producido una etapa de reducción de la deuda desde el 62 % (1995) hasta el 35,6 % (2007). El año 2007 representa el mínimo de deuda pública española. Entre 2007 y 2016 se ha casi triplicado el nivel de deuda, rondando la barrera psicológica del 100 % del PIB. Junto con Grecia e Irlanda, España es el país que más aumentó la deuda entre 2007 y 2016. Como el nivel de partida era reducido, actualmente España se sitúa en la media de la zona del euro.

Aunque todavía son provisionales, ya se conocen los datos de la deuda pública correspondientes a 2017. El volumen que alcanza se cifra en 1.144.629 millones de euros. En porcentaje del PIB supone del 98,08 %, algo inferior al del ejercicio anterior, que había llegado al 98,98 %.

El corte medio de la deuda pública en 2017 se sitúa en el 2,55 %, un tipo bajo debido en gran medida a que el BCE, adquirió una cantidad destacada de deuda pública española, 79.929 millones. Este tipo de operaciones está previsto que se lleven a efecto hasta septiembre de este año. ¿Qué ocurrirá con el coste de la deuda pública a partir de ese momento?

**DEUDA PÚBLICA DE LAS ADMINISTRACIONES**

<b>AÑOS</b>	<b>EN MILLONES DE €</b>	<b>EN PORCENTAJE DE PIB</b>
2000	374.557	58,0
2001	378.883	54,2
2002	384.145	51,3
2003	382.775	47,6
2004	389.888	45,3
2005	393.479	42,3
2006	392.132	38,9
2007	384.662	35,6
2008	440.621	39,5
2009	569.535	52,8
2010	650.079	60,1
2011	744.323	69,5
2012	891.502	85,7
2013	979.031	95,5
2014	1.041.624	100,4
2015	1.073.934	99,4
2016	1.107.214	99,0

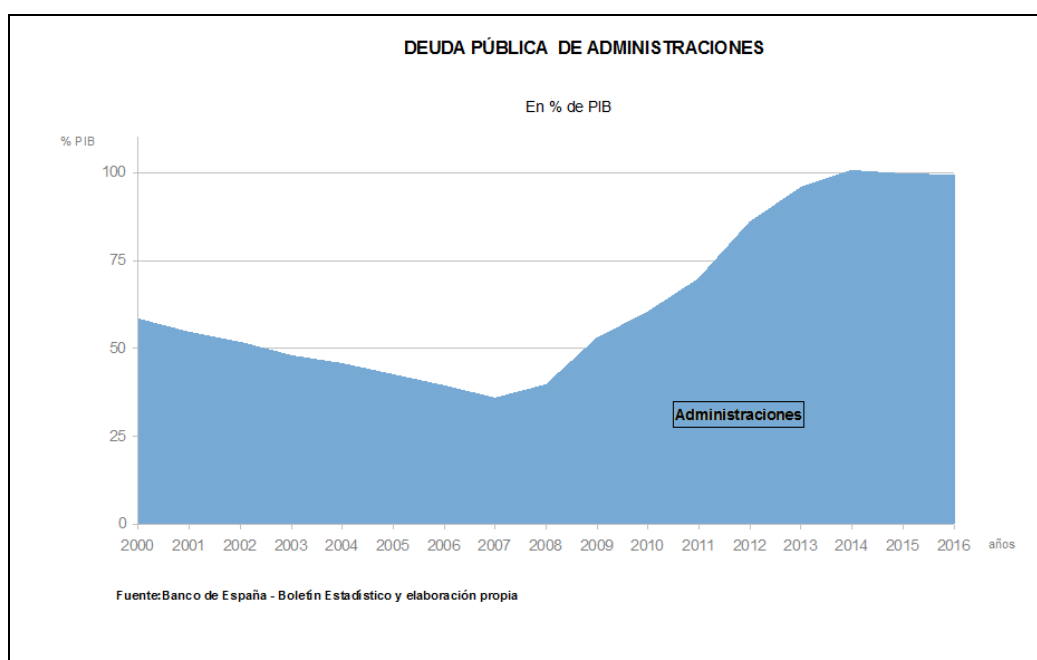
Fuente: Banco de España

Este segundo proceso de endeudamiento, el público, plantea una serie de cuestiones que hay que tener muy en consideración. Una de ellas tiene que ver con el servicio de la deuda que pasa a convertirse en una partida presupuestaria destacada, porque en cada ejercicio deberán dotarse con mayor cantidad, tanto los pagos por intereses, como los correspondientes a las amortizaciones del capital debido.

La posibilidad de «honrar» este servicio resulta más factible si se disfruta de un crecimiento económico sostenido y relativamente alto, así como, si se cuenta —como viene sucediendo— con el inestimable apoyo del BCE, a través de una modesta carga por intereses (J. Oliver Alonso).

Si ambas circunstancias se decantan favorablemente, se habrá logrado alcanzar una situación óptima. De no ser así, habría que recurrir a un menor gasto público o a mayores impuestos. El verse obligado a caminar por cualesquiera de estos senderos plantea dificultades que no siempre se eliminan, ni siquiera teniendo en cuenta la naturaleza del gasto o del ingreso.

Como puede verse en el cuadro de la deuda pública de las administraciones públicas, su endeudamiento entre 2000 y 2007 refleja dos realidades diferentes. Crece poco en cantidad. En porcentaje del PIB se desenvuelve de manera bien diferente, puesto que cae desde el 58 % (2000) al 35,6 % (2007), más de 22 puntos.



A partir de ese ejercicio, las cosas caminan en sentido contrario. Durante nueve ejercicios consecutivos, la deuda pública crece un año sobre el anterior. Medidos respecto del PIB, se pasa del 39,5 % (2008) al 99 % (2016).

Vistos conjuntamente sendos procesos de endeudamiento, se observa que —hasta ahora— la deuda privada de las familias, de las empresas y de las entidades financieras en España supera grandemente la cuantía del endeudamiento público.

Aunque, ahondando en las comparaciones, se ve que el volumen de deuda privada, entre 2008 y 2016, se redujo en 551.191 millones de euros. Lo contrario ocurre con la deuda pública que se eleva en 666.593 millones de euros.

A partir de 2008 se libera de cargas el sector privado, mientras que el sector público las incrementa.

### DEUDA BRUTA

Miles de Millones de euros

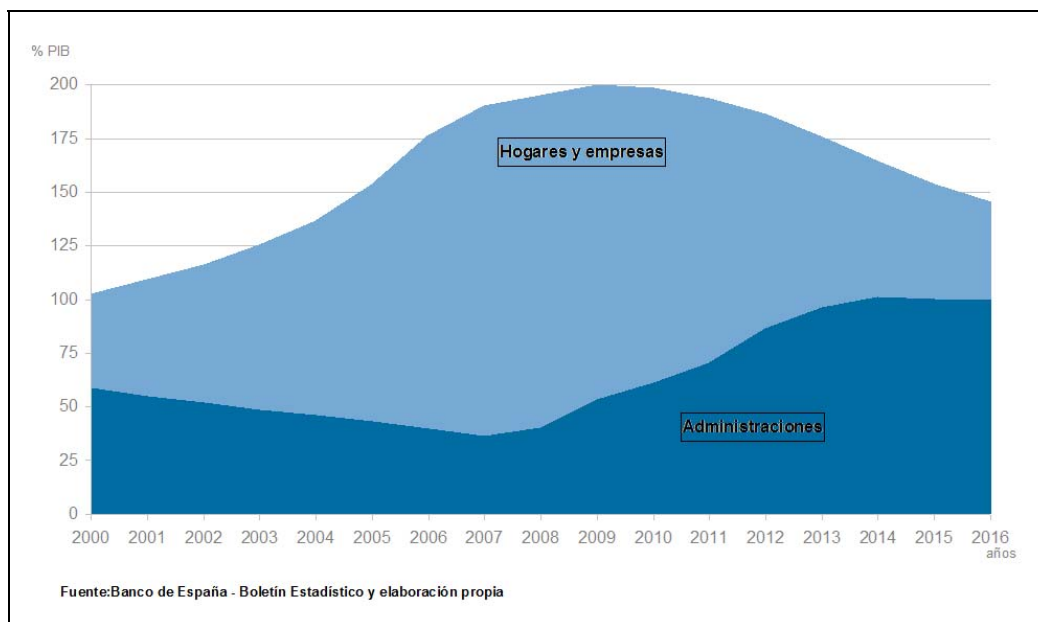
AÑO	Deuda privada	Deuda pública
2000	658.737,2	374.557,0
2008	2.169.266,1	440.621,0
2009	2.146.877,6	569.535,0
2016	1.618.075,0	1.107.214,0

Extendiendo el análisis al período 2000-2016, se ve que el endeudamiento privado alcanza la cuantía de 1,618 billones. Lo que equivale al 144,7 % del PIB.

La dinámica del endeudamiento privado español partió de un momento virtuoso, en el que hubo apetito hacia los títulos españoles, aunque después del binomio 2009-2010 se produce un parón.

El endeudamiento público llega a una cuantía de 1,107 billones, el 99 % de PIB. Por lo que la deuda bruta equivale aproximadamente al 240 % del PIB.

### DEUDA PÚBLICA DE ADMINISTRACIONES Y TOTAL DE HOGARES Y EMPRESAS (en % de PIB)



Los datos que hemos venido manejando hacen pensar que tanto el endeudamiento privado como el público tocaron techo. El endeudamiento privado en 2008 y el público en 2014.

A partir de esas fechas comienza un período de descenso que en cada caso viene adquiriendo diferente intensidad. El endeudamiento privado se ha reducido tanto en volumen como en porcentaje del PIB.

El endeudamiento público ha evolucionado de forma diferente. Estuvo aumentando continuamente su peso relativo hasta 2014. Desde entonces solo ha logrado reducirlo en un punto por ejercicio. Un ritmo muy lento.

En volumen continúa aumentando, el dato correspondiente a 2017 señala que todavía creció un 3,4 % sobre 2016. La razón de semejante dinámica está en que la deuda pública viene empleándose en financiar actuaciones concretas y específicas adoptadas directamente por el gobierno central. Entre las decisiones más significativas y cuantiosas están las ayudas a la reconversión bancaria, las que sostuvieron el plan de proveedores de los ayuntamientos y el fondo de liquidez autonómica, amén de las cuotas que nos tocan en los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal.

Concluyendo este apartado, España antes de la crisis experimentó un período de expansión de la actividad y del empleo que originó desequilibrios de precio y de salarios y un déficit comercial que alcanzó el 10 % del PIB en 2008. La pérdida de competitividad y el gran aumento de la deuda que se había generado sugerían que más pronto que tarde la expansión llegaría a su final, cosa que ocurrió en 2007-2008, cuando se detuvo la corriente de fondos que la alimentaba. En ese momento, el ciclo aparentemente virtuoso colapsó (J. Oliver Alonso).

### La crisis fiscal del Estado

El desequilibrio fiscal responde al desplome de los ingresos públicos que redujeron su participación en el PIB, pasando del 41,1 % al 36,2 % en el período 2007-2011. En Europa, la caída de los ingresos apenas si se produjo. No ocurrió eso en España, donde la caída de los ingresos fiscales fue fuerte. Las bases imponibles demostraron ser muy volátiles, por lo que resulta muy evidente que deberíamos efectuar una amplia modificación del código tributario para corregir esta tendencia.

El gobierno centró su política fiscal en el ajuste del gasto. El ritmo del proceso hay que precisarlo. Los gastos han aumentado del 39 % del PIB en 2007 al 48,09 % en 2012. En términos de saldo, se había pasado de un superávit próximo al 2 % en 2007, a un déficit del 4,4 % en 2008, del 11 % en 2009, y a una cuantía muy similar en 2012. En esta cifra se incluye el rescate acordado con la zona euro para una parte del sector financiero.

En mayo de 2010 se aprobó un decreto-ley (8/2010 de 20 de mayo) con el que se introducía un conjunto de medidas que modificaron de forma sustancial la política económica. Se pretendía reducir el déficit público mediante un severo ajuste fiscal.

Estas medidas con otras adoptadas por la UE y el BCE, colmaron la situación. El PIB, en la primera parte de 2010, dio muestras de estabilización. En la sección dedicada a política fiscal se analiza con detalle su evolución.

### La crisis bancaria

Así, existieron dudas sobre la capacidad de que se pudieran reconducir las finanzas públicas. Lo mismo ocurrió con determinados segmentos del sistema financiero, en especial las cajas de ahorro, cuyos activos en el sector construcción, la elevada deuda hipotecaria y el incremento de la mora eran muy importantes.

La explosión de la crisis financiera internacional dejó a las entidades financieras sin financiación en los mercados globales, lo que interrumpió el crédito y también dejó sin

fondos a las familias y a las empresas, empujando a unas y a otras a la recesión. El recorrido terminó en las arcas públicas, ya que lo que empezó siendo un desajuste en la construcción residencial se trasladó pronto al sector financiero, cuyas deficiencias culminaron en ayudas públicas, españolas y europeas, destinadas a cubrir las pérdidas que aparecieron cuando el negocio inmobiliario se vino abajo.

En un momento tan difícil como este, el BCE contribuyó a salvar la situación de las entidades financieras españolas. Amplió las líneas de crédito al sector financiero, adquiriendo a partir de septiembre de 2011 deuda pública española en los mercados y por último, entre diciembre de 2011 y febrero de 2012 suministró un altísimo volumen de liquidez a su banca. Una lastimosa conclusión: el Estado español se reveló incapaz de contener una potente crisis bancaria, si bien la acción del BCE sí lo consiguió (J. Oliver Alonso).

Una de las consecuencias más directas de la crisis en el sector bancario español fue una reestructuración y un saneamiento generalizados, que conllevó una considerable reducción de su tamaño y un impacto negativo en su cuenta de resultados, sobre todo a partir de 2012. El período comprendido entre 2006 y 2016 se caracterizó en este sector, entre otros aspectos, por el reconocimiento de pérdidas, los procesos de fusión y absorción, la intervención pública en los casos más graves y la primacía de estrategias basadas tanto en el desapalancamiento como en la reducción de costes. Además, el crédito bancario a sectores no financieros, que había crecido a tasas de dos dígitos antes de 2008, registró tasas de variación negativas a partir de 2013. La tasa de morosidad no cesó de crecer hasta 2013, año en que se situó en el 13,6 %. En 2016 todavía estaba en torno al 9 %.

El Banco de España ha estimado en 62.754 millones de euros el coste neto de las ayudas destinadas al apoyo del proceso de reestructuración del sistema financiero entre 2009 y 2016. De este importe, 41.150 millones fueron canalizados a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y 21.604 millones a través del Fondo de Garantía de Depósitos de las Entidades de Crédito. El importe recuperado hasta la fecha se cifra en 4.546 millones de euros, y el estimado como recuperable en 10.402 millones. Los programas de avales del Estado a las entidades de crédito alcanzaron, por su parte, un importe superior a los 110.000 millones de euros, habiéndose cancelado hasta ahora más de 105.641 millones (Comisión Nacional del Mercado de Valores-CNMV).

## LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EN ESPAÑA

Hasta el verano de 2007, la economía en España se había desenvuelto mediante el incremento de la demanda interna, del empleo y de la renta, producto de la expansión de



una serie de burbujas (la crediticia y la inmobiliaria fueron las más significativas). La financiación de esas actividades económicas no pudo llevarse a cabo con el ahorro nacional, por lo que tuvieron que efectuarse recurriendo al ahorro exterior.

Cuando estalló la crisis quedó al descubierto que lo que venía por delante era algo más que una difícil digestión. Había que corregir los desequilibrios básicos de los principales agregados macroeconómicos, hacer frente a la hipertrofia de sectores de actividad escasamente eficaces, con mucho peso y escasa productividad. Pero, además, se arrastraba una imagen cuajada de excesos que para ajustarlos no podían recurrirse a la búsqueda de atajos desde los que resolver, con más facilidad, los problemas que afloraban.

De excesos como los debidos a la rápida expansión que se habían producido en el crédito (inmobiliario), en la estructura del mercado de trabajo (precariedad), en los flujos migratorios, los déficits gemelos (internos y externos) junto con la ausencia de confianza. Todo un largo catálogo de dificultades cuyo resultado terminaría ocasionando situaciones de pobreza y desigualdad.

Este pedregal de problemas económicos resultaba aún más difícil de superara al estar extremadamente vinculado a un complicado elenco de otros de naturaleza política (corrupción, erosión del sistema de partidos).

Pronto resultó diáfano que las posibilidades de tratar de resolver en solitario ese conjunto de problemas resultaba escasamente realista. Que si se quería empujar en la buena dirección para encontrar su solución, habría que actuar desde el conjunto de la Unión Europea.

Siendo así, el papel que a esta le estaba atribuido, era doble. Por eso la estrategia económica que se quería desencadenar no resultaba ni coherente ni comprensible al margen de la zona euro. Ignorar la política que en ella desplegaban las instituciones que la gobernaban resultaba escasamente realista.

De otro lado, las exigencias del Banco Central Europeo (BCE), de la Comisión Europea (CE) —y también del Fondo Monetario Internacional (FMI)— eran duras llegando al punto de establecer condicionamientos previos a la hora de conceder las ayudas que España necesitaba. El conflicto se planteaba entre los deseos españoles de abordar la crisis mediante reformas poco traumáticas y las duras demandas comunitarias y de otros organismos internacionales. Para los que habría que afrontar todas las consecuencias que comporta la corrección de los desequilibrios de competitividad y deuda.

Claro está que una posición como la que explicitaban las autoridades comunitarias implicaba un cambio extraordinariamente importante en relación con las condiciones de financiación de la economía en España.

El mecanismo que hasta 2008 se venía empleando era sencillo, la excesiva expansión de la demanda interna, terminaba con una brusca parada, en el momento en el que resultaba imposible mantener el flujo de financiación procedente del exterior. Un simple ajuste del tipo de cambio permitía una rápida recuperación de la competitividad perdida.

Así se hizo en 1967, 1975, 1981-1983 y 1992-1993, cuando se procedió a la devaluación de la peseta.

Lo que proponía Bruselas era, nada más y nada menos, que el inicio de una nueva etapa mucho más exigente que la que venía aplicándose en los casos en los que se recurrió al sistema de devaluaciones competitivas.

Caminar por este nuevo sendero suponía admitir que mirando hacia atrás quedaba derrumbada la imagen espectacular del período 1997-2007. Mirando hacia adelante se abría un proceso lleno de ajustes y de reformas en el que se pierde el contrato social.

La entrada en el euro creó la ilusión de que se tenía mayor riqueza, por lo que subieron los salarios, pero, a la vez que esto sucedía, la productividad se estancó y la competitividad se deterioró.

Compatibilizar estos tres vértices es una tarea compleja. Para que un país prospere de manera sostenible, la clave está en la productividad. Una idea que se sintetizó en la frase de P. Krugman: «La productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo». Y a la vez que esto sucedía, la competitividad tenía que descansar sobre mejoras de productividad.

Recobrar la competitividad se volvió una exigencia que obligaba a vigilar —y no poco— la estructura de costes. En España, con la llegada del euro, los costes laborales unitarios nominales aumentaron más que en el conjunto de la zona euro, ocasionando, como se ha dicho, un déficit exterior sin precedentes.

Fue a partir de 2008 cuando se produjo una modificación de esa tendencia. Los costes laborales unitarios nominales se redujeron en España mientras que en la zona euro se elevaron. Tras semejante comportamiento se encuentra el ajuste laboral que se había realizado en aquellos años. La pérdida de empleo que se produjo, entre el tercer trimestre de 2007 y el primero de 2014, fue de un -18,3 %.

La batería de medidas que se aplicaron fue extraordinariamente diversa, una restricción financiera, un ajuste fiscal y, por si fuera poco, una fuerte devaluación salarial.

En las empresas el primer ajuste lo soportaron los jóvenes y los peor formados, los que ganaban menos. Por contra, los más cualificados aguantaron mejor. Para poder

llevarlo a cabo, se modificaron las condiciones de trabajo de quienes trabajaban por horas y también de aquellos que estaban ocupados temporalmente.

La plasmación de todas estas actuaciones se tradujo en una polarización que afloró en el conjunto de la sociedad. El mayor sacrificio recayó en los desempleados y entre quienes estaban menos capacitados. Unos y otros tenían los ingresos más bajos, mientras que jubilados, funcionarios, sectores regulados y las rentas más altas salieron mejor parados (A. Maqueda).

Por tanto, ha de constatarse que la recuperación de la confianza internacional, la vuelta de la inversión extranjera, estuvo marcada por un mosaico de ajustes desconocidos por su variedad y con una intensidad sin precedentes hasta entonces.

La gravedad de cuando sucedió (pérdida de empleo, destrucción de tejido productivo y aumento de la pobreza) fue de tal entidad que se llegó a un punto en el que se dudaba de la conveniencia de que España permaneciera en el euro.

Es cuando surgió una posición en la que se produjo una cierta complementariedad. Para una economía necesitada de capitales, su vinculación a la moneda común resultaba muy beneficiosa, aunque su permanencia en ella obligaba a cumplir unas duras exigencias.

Se ha visto en la sección anterior que el endeudamiento privado resultaba ser difícilmente sostenible, que su aplicación había estado dirigida a financiar el *boom* inmobiliario, junto con una demanda interna imposible de mantener.

En la adhesión al euro se siguió la secuencia de los denominados indicadores de convergencia. Su elección no fue feliz. Uno de los más destacados fue la preocupación por los desequilibrios que se producían en las finanzas públicas. No eran estos indicadores los únicos que revelaban la existencia de esos desequilibrios posibles, los había también en el sector privado. A estos últimos no se les prestó la debida atención, ni por parte de la academia ni por parte de las autoridades comunitarias.

Se pensó que el sector privado diversificaba racionalmente sus riesgos, porque se decía que los hogares y las empresas colocaban sus recursos tomando decisiones eficientes. Pura ideología.

En este contexto, la respuesta en solitario de España era de imposible materialización, debido a lo cual hubo que recurrir a la ayuda europea. La UE aportó fondos a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con destino al sistema financiero, a la vez que el BCE adquiría deuda de las administraciones públicas.

Como ya se dijo anteriormente, la recuperación de la confianza comenzó a partir de la segunda mitad de 2014, que es cuando se inició, el retorno de capitales y la

entrada en una nueva fase del ciclo. Los ejercicios 2015 y 2016 fueron buenos para la actividad económica. En ellos, crecieron tanto el PIB como el empleo.

Así continuó la actividad cíclica. Ya que en 2016 se alcanzaron los niveles que el PIB registraba en 2008. Sin lugar a dudas, este es un buen dato, ya que la brecha que se abrió durante la gran recesión comenzaba a cerrarse. Se habrá rellenado del todo el socavón padecido estos años cuando se alcancen los volúmenes de empleo que existían en aquel momento. Hay razones para pensar que en esa materia caminaremos con mayor parsimonia.

El PIB creció el 1,4 % en 2014, el 3,8 % en 2015, el 3,6 % en 2016 y el 3,1 % en 2017. Estos datos avalan que la economía mantiene un fuerte ritmo de crecimiento y que continúa recuperándose de la dura crisis financiera iniciada en el año 2007.

Desde este eje de coordenadas, surge la posibilidad de aprovechar las oportunidades que pueden ofrecer la recuperación, para lo que debería evitarse el encadenamiento de los errores que se cometieron en la fase depresiva del ciclo.

Ahora bien, en la sociedad existe la percepción, con fundamento, de que ha sido profundamente asimétrica la distribución de los beneficios que hasta aquí han podido extraerse, y también la de los costes que se han causado en la recesión. Siendo cierto este punto de vista, una prudente actuación pública aconseja efectuar cambios en el rumbo que a partir de ahora se quiera imprimir a la política económica.

Las posibles opciones que aparecen son diversas. Detrás de todas y cada una de ellas está el viejo adagio de que «cuando sale el sol es cuando hay que reparar el tejado» (J. F. Kennedy).

Una primera opción es la de apoyarse en algunos de los renglones de la política económica hecha hasta ahora. Continuar aliviándose del lastre del endeudamiento público y privado es una posibilidad. De conseguirlo, se dispondría de nuevos recursos que podrían encauzarse hacia otras finalidades.

Una segunda opción trata de profundizar en las reformas que propician la modernización, la innovación, la digitalización y la adaptación a los cambios tecnológicos. Esta opción, y la anterior, pretenden continuar profundizando en las políticas que han venido aplicándose hasta ahora.

La tercera opción apuesta por un cambio de paradigma en la política económica, porque en la economía, aunque han mejorado muchas cosas, existen otras también numerosas que van mal: la desigualdad, la pobreza, el desencanto social. De ahí que su complacencia venga acompañada de angustia y miedo.

La respuesta es llevar a cabo políticas redistributivas, para lo que hay margen tanto por la vía del crecimiento impositivo como del gasto social. En este momento, la

mejora de la distribución de la renta personal y la corrección de las desigualdades constituye la primera de las exigencias. Los efectos de la recuperación han de llegar a amplias capas de la sociedad española.

Para quienes así opinan, los problemas de fondo, las desigualdades, el envejecimiento de la población o los problemas medioambientales que, pese a la retórica que tras ellos se desarrolla, han de adquirir la adecuada prioridad por parte de nuestras sociedades y gobiernos (J. Tugores Ques).

De lo expuesto, se deduce que esta crisis ha ocasionado dolor en muchos ámbitos de las sociedades avanzadas. En la española, por supuesto. Que el real ejercicio de los derechos sociales y el bienestar de muchas personas se han visto alterados, cuando no destruido. Siendo esto así, debemos evitar que se hagan crónicos los procesos negativos que han podido ejecutarse. Más adelante se efectuarán las pertinentes reflexiones sobre estas cuestiones.

### **Los peligros de la división social. Sin contrato social**

La larga fase de recesión puede darse por finalizada: eso es lo que dicen las expectativas, la afiliación a la Seguridad Social, el endeudamiento privado junto con la marcha del sector exterior.

Hemos recuperado el nivel de crecimiento del año anterior a la crisis. Han pasado 10 años desde que estalló. Comparando las cifras de 2016 con las de 2008, nos encontramos con que el peso de la economía tan solo es un 0,2 % más grande. Felizmente, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha dado a conocer los datos de 2017, ejercicio en el que se ha encadenado el cuarto año consecutivo de crecimiento. Pues bien, el crecimiento nominal del producto entre este último ejercicio y el de 2008 experimenta un avance del 4,2 %, en toda la década.

En el año 2008, el PIB alcanzó una cuantía de 1,116 billones de euros, el máximo histórico hasta ese momento. Con los últimos datos del INE, el récord se sitúa ahora en 1,163 billones. En batir el dato de 2008 se han tardado 9 años.

La participación de los asalariados en el PIB, en 2015, es 1,2 puntos inferior a la de 2007, la del excedente es 0,9 puntos superior o, lo que es lo mismo, la recuperación no ha llegado a la distribución de la renta. En 2016 la participación de los asalariados se mantiene en el 47,2 %, la del excedente empresarial sube, alcanzando el 42,5 %.

Cuando, a partir de 2010, se llegó al límite de la situación, tuvieron que adoptarse múltiples decisiones, los gobiernos subieron el IVA —y no poco—, bajaron el impuesto de sociedades.

Un elemento más podría tenerse en cuenta por añadidura, el que proporciona la inversión pública como herramienta de estabilización macroeconómica. Cuando se ve la evolución que siguió la inversión pública, se puede afirmar que lo que se trataba de alcanzar no era precisamente una fase de expansión.

La inversión de las administraciones públicas se situó, en 2016, en el 1,9 % del PIB (por debajo del nivel europeo) y también del registrado durante el período 1970-2016, en el que el promedio que se alcanzó fue del 3,6 % del PIB.

Por tanto, los niveles de inversión pública en los años del ajuste han sido uno de los más bajos habidos en las cinco últimas décadas. El Banco de España, que ha entrado a analizar cómo ha evolucionado igualmente, ha destacado que sobre ella se ha soportado el 60 % del ajuste fiscal. Esta tendencia se mantiene, ya que, si nos fijamos en 2017, se ve que pesa lo mismo que en 2016.

Pero es que, además, una institución tan importante como el Banco de España advierte que, con una inversión pública tan baja, no da para el mantenimiento del capital instalado, por lo que se está perdiendo una parte del *stock* que ha ido creándose.

Podrían enumerarse algunas tendencias más, pero no parece necesario. Solo queremos señalar que sí, que hemos salido de la crisis, pagando un alto precio por ello.

La recesión ha afectado a muchos españoles cuya realidad y cuyas expectativas materiales empeoraron debido al paro, a las reducciones salariales, a la precariedad laboral y a los recortes de las prestaciones sociales. Así fue como se dio entrada a situaciones carenciales en las familias de clase media y entre los trabajadores que se encontraban razonablemente integrados.

Para esos grupos sociales, la crisis ha abierto una zanja de enorme dimensión. Sus integrantes han visto que el trabajo honrado ha dejado de estar bien considerado, que el futuro de sus hijos puede que se haya vuelto problemático y que la pujanza que habían adquirido, hasta 2008, ya no es una realidad, por lo que su aspiración consiste en no perder la posición social que habían adquirido.

Debido a ello, la centralidad que estas clases proporcionaban a la política española ha quedado afectada. La crisis hizo que hayan estado obligados a soportar dificultades que antes no padecían. El resultado de una evolución tan negativa es que amplios grupos sociales viven ahora peor que antes.

Esa clase media se ha dado cuenta de que los incrementos de los salarios que percibía antes de la crisis se han parado en seco. Que el modelo de ajuste que se ha aplicado a muchos de ellos les ha llevado al límite de sus posibilidades, por lo que consideran que se necesita otra política que impulse un crecimiento sostenido y que posibilite que los salarios aumenten su participación en el PIB.

Si para muchos de ellos la recuperación tardará en dejarse sentir, habrá que empujarla, procurando encontrar políticas adecuadas para poder conseguirlo.

Desde el Defensor del Pueblo creemos que existe el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis. Que esto pueda suceder, es especialmente preocupante; también lo es que se produzca la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

Después del rigor del ajuste, la demanda de amplios sectores de la ciudadanía, es que desaparezca la política económica que ha conducido a que el crecimiento haya sido reducido. Pero, además, dan un paso más, manifiestan que la recuperación ha de proporcionar bienestar.

Nosotros estamos de acuerdo con ello, por lo que queremos decirlo claro: para el Defensor del Pueblo carece de sentido político pretender que siga existiendo una recuperación sin bienestar y con menos derechos.

### **La crisis ha dado origen a un pozo de desigualdad, sin precedentes**

El retroceso en el alcance y en la cobertura de las prestaciones y de los servicios no se ha compensado con actuaciones en nuevos ámbitos de la política social, ni en mejoras de las ya existentes.

Para el Defensor del Pueblo, tener tanta desigualdad es un corrosivo que incide en el entramado de las instituciones y en la propia sociedad, por lo que ha de actuarse para hacerla retroceder.

Lo adecuado es conducir la recuperación por otros senderos distantes de los contenidos de las políticas habidas durante el período de recesión. Hacerlo de forma rápida, ya que esto permitiría que los ciudadanos adquirieran mayor confianza. Así es como la democracia podrá mostrarse como el sistema político que es capaz de proporcionarles mejoras en sus condiciones de vida.

La defensa de los intereses generales y de las instituciones que los sostienen ha sido planteada, entre otros, por el profesor A. Costas. A esto lo llama contrato social, abarca acuerdos de corto o largo plazo que permiten operar en el conjunto de la sociedad o en un ámbito más reducido, ya sean las empresas, las comunidades territoriales, las organizaciones sociales o las instituciones públicas.

Ese contrato social establece derechos y obligaciones. Su razón de ser es la búsqueda del beneficio común, conciliando las actuaciones que contribuyen al logro de objetivos propios y de objetivos comunes.

Pues bien, España carece de contrato social. Lo tuvo en otro tiempo y adquirió gran predicamento, pero ahora no tiene bien definido el pegamento que evite cualquier tipo de fracturas, por lo que se enfrenta al reto de construir un nuevo contrato social. Por tanto, ante la profundidad de los problemas que nos esperan, es urgente construir un sólido consenso acerca de los mecanismos anticrisis y del reparto de sus costes (J. Oliver Alonso).

Un contrato con ambiciones, en cuyo ámbito esté la defensa de la competencia, que ponga el foco en factores olvidados como productividad y el propio empleo, que redistribuya y que no fomente de nuevo el endeudamiento y, sobre todo, que se ocupe de los más débiles, para que desde esa plataforma se pueda reducir la desigualdad y la pobreza. De esta manera se podrá volver a reconciliar economía de mercado, progreso social y democracia plural.



### 3 LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN ESPAÑA

#### Ingresos y gastos de los hogares

Para explicar el nivel y las condiciones de vida de los hogares españoles resulta necesario disponer, al menos, de información sobre su nivel de ingresos (renta) y su nivel de gastos (consumo). El Instituto Nacional de Estadística (INE), mediante la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), proporciona los datos de estas variables correspondientes a cada ejercicio.

La renta disponible real de las familias (lo que podríamos considerar como su poder adquisitivo), subió regularmente hasta alcanzar un máximo en el año 2009. Comenzó entonces una caída que duró hasta 2013, año en el que se invirtió la tendencia y se inició una recuperación que prosigue en la actualidad. En términos de poder adquisitivo, la renta de hoy es claramente inferior a la de 2008, pero equivale a la de 2004-2005 (J. L. Leal). De todos los factores explicativos de este fenómeno, el más importante es el empleo, que cayó un 18 % entre 2008-2013.

El gasto medio anual por hogar, en términos corrientes, alcanzó el nivel máximo en 2008, y a partir de esa fecha comenzó un proceso continuo de empobrecimiento, que se paralizó en 2015 y que remontó levemente en 2016. Contemplando todo el período 2007-2016, la pérdida que se produjo por hogar fue de 3.800 euros.

Un hecho resulta digno de ser destacado: la reducción de los gastos que han hecho los ciudadanos supera a la que han experimentado sus ingresos. Para que esto haya sido posible, los hogares se han visto obligados a efectuar cambios significativos en sus hábitos de consumo, hasta el punto de que su situación económica, según manifiestan ellos mismos, les hace llegar a fin de mes con mucha dificultad.

En relación con la estructura del gasto, cabe destacar que la vivienda y los servicios básicos anejos a ella siguen siendo la modalidad de gasto con mayor peso que, además, en estos años se ha incrementado de forma notable. De lo que más han prescindido los españoles han sido de los gastos destinados a renovar su vestuario (ropa y calzado). También lo han hecho de los gastos que les permiten disfrutar del ocio y la cultura. Otro fenómeno es que han optado por reparar, en lugar de sustituir, en lo que se refiere al mobiliario, el equipamiento o el menaje.

En definitiva, la crisis les ha impedido vivir mejor, viajar o salir de casa, para así poder, a través de estas reducciones en el consumo, afrontar las alzas de gastos en la adquisición de productos tan básicos como los de educación y sanidad.

Tal como proporciona el INE, en la información sobre el consumo, el gasto y el ahorro viene detectándose una serie de carencias que se han querido corregir. ¿Qué ha sucedido con el consumo y el ahorro en España durante la gran recesión?

La respuesta a esta pregunta la ha proporcionado un reciente trabajo elaborado por los profesores J. López Laborda, C. Marín González y J. Onrubia, que ha publicado la Fundación de estudios de economía aplicada (FEDEA), cuyas conclusiones, por su novedad, reproducimos a continuación.

Como en España no existe una encuesta que recoja simultáneamente información sobre renta, consumo y ahorro de una misma muestra de hogares, procedieron a realizar una fusión estadística entre la EPF y la ECV entre 2007 y 2015.

A través de esta serie se estudia, a nivel microeconómico, cómo han variado los hogares su comportamiento consumidor y ahorrador durante la etapa recesiva, así como en los primeros años de la recuperación.

La tasa de ahorro bruto expresada como porcentaje de la renta disponible no destinada a consumo y antes de la amortización de los préstamos destinados a la financiación por los hogares de su vivienda habitual, prácticamente se multiplica por tres, del 4,9 % en 2007 al 15,4 % en 2015. La tasa de ahorro después de dicha amortización de préstamos se multiplica por más de 9 pasando del 1,3 % en 2007 al 12 % en 2015.

Este espectacular aumento ha sido consecuencia de la fuerte reducción experimentada por el consumo durante estos años (un 24,7 %), especialmente en el gasto en bienes duraderos (51,5). Estos cambios se producen a la vez que la renta disponible de los hogares cae durante el período analizado en un 15,5 %.

Los hogares cuya renta mayoritaria proviene de salarios, del beneficio empresarial o de pensiones son los únicos que tienen tasas de ahorro positivo.

### **La desigualdad y el papel de las políticas públicas**

La desigualdad de la renta en España, medida por el índice de Gini (que toma valor cero si hay igualdad perfecta y 100 en el extremo de la desigualdad), subió del 32,4 % en 2008 al 34,7 % en 2014, para volver a bajar a partir de esa fecha como consecuencia del más alto crecimiento económico y de la creación de empleo.

Esto equivale a señalar que, desde un punto de vista económico, la desigualdad tiene un perfil cíclico. En principio, se incrementa durante los periodos de recesión, para pasar a reducirse en los periodos de recuperación. Esta afirmación, siendo cierta, debe matizarse. En los periodos de fuerte crecimiento, la desigualdad se reduce poco, mientras que en aquellos que son claramente recesivos la desigualdad aumenta considerablemente.

La razón de semejante comportamiento se encuentra en la debilidad de las políticas redistributivas que se aplican. Pero hay que tomar en cuenta un factor más, los cambios (económicos, institucionales, tecnológicos) que se han producido han hecho que la desigualdad se torne en estructural.

Esta afirmación se ha visto confirmada por la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que estima que en España existen un número elevado de personas que viven con carencias materiales severas, por lo que han de soportar dificultades para cubrir sus gastos básicos.

No poder pagar el recibo de la luz y del gas les impide disponer de calefacción durante el invierno, entre otras cosas. A estas dificultades se le añaden, también, otras más, como son las insuficiencias alimentarias (pobreza infantil) o la carencia de condiciones mínimas para poder estudiar.

Del contenido de la ECV se extrae que la pobreza material severa alcanzó en 2015, a 2,6 millones de personas, un 5,8 % de la población. Este dato representa una mejora frente al 7,1 % registrado en 2013, aunque dista mucho del 3,6 % que se daba en 2008.

Es interesante averiguar quiénes son los que aparecen en el retrato de las familias con menos recursos: parados, extranjeros de fuera de la UE, jóvenes sin pareja pero con hijos, personas con escasa formación y los radicados en el sur de España (sic). Por el contrario, han salido mejor parados los funcionarios, los empleados en los sectores regulados y con rentas más altas.

Dentro de este fotograma, un dato destacado es el que muestra que los mayores de 65 años son los que mejor han aguantado la crisis, gracias a que han tenido garantizadas sus pensiones.

Sin pretender anticipar algunos puntos de vista, hemos de señalar que el incremento de la desigualdad esta vinculado al aumento del desempleo que se produce cada vez que la economía se ralentiza.

Toda esta información ha sido puesta de relieve por instituciones españolas de información estadística, organizaciones económicas internacionales, por centros universitarios de investigación, como el Instituto Valenciano de Investigaciones

Económicas (IVIE), que llevan años sosteniendo que desde que estalló la crisis somos uno de los países europeos donde más ha aumentado la desigualdad y en el que la tendencia a la cronificación es más evidente (Cáritas y otras ONG).

### ***Los factores que han ocasionado esta situación***

En nuestro caso la desigualdad, según ha sostenido el profesor A. Costas, es consecuencia del «abrupto desplome de los ingresos de los de abajo». Una afirmación tan categórica como esta exige que alrededor de ella se lleve a cabo una explicación lo más precisa posible, ya que el simple hecho de que se diga que la desigualdad viene del aumento de la pobreza de los de abajo hace más difícil afrontarla.

El 20 % de la sociedad española con menos renta ha experimentado una caída de sus ingresos desde el año 2008, en una intensidad mayor que la ocurrida en cualquier otro país europeo.

Por dos motivos, la mayor duración de la recesión ha hecho que los salarios en los hogares de menor renta hayan llegado a perder el 15 % de su nivel. Pero, además, cuando más larga es una recesión, como veremos, más elevado es el desempleo permanente que ocasiona. Estas tendencias se acentúan cuando las políticas sociales funcionan mal.

El golpe que en estos hogares se recibió fue tan contundente que hizo que las clases medias se sintieran amenazadas porque el impacto que les llegaba podía llevarles hacia la pobreza. A su vez, a los pobres de toda la vida, el empujón podía desplazarlos a las zonas de exclusión (A. Costas). Por su parte, el BBVA también ha evaluado el aumento de la desigualdad durante la crisis, estimando que lo que se ha producido es la caída de los ingresos en el 40 % de la población con menos renta (R. Doménech).

La desigualdad no es la consecuencia de un hecho inexorable y predeterminado. Es el resultado al que se llega como consecuencia de la aplicación de unas concretas y específicas políticas que, por si fuera poco, actúan como un factor que daña la cohesión social.

La dinámica que alrededor de la desigualdad viene produciéndose se apoya en la pasividad de muchos gobiernos, que la consideran como un hecho del que no se puede escapar. Sí es así, esta actitud hay que evitarla, aunque no resulta fácil conseguirlo. Para lograrlo, resulta conveniente que la corrección de la desigualdad pase a ser un objetivo central de la política económica.

### ***Las políticas públicas. El nivel de gasto público***

Inicialmente, la renta la produjo el mercado, que vio cómo se desencadenaba una crisis de empleo que afectó a todo tipo de trabajadores, de cualquier edad y nivel educativo.

Pues bien, a esos comportamientos del mercado ha de añadirse una serie de políticas públicas (educación, sanidad, servicios sociales, protección social, vivienda y fiscalidad), todo un vector que se pone al servicio de la igualdad. A ese elenco de políticas les va a corresponder el amortiguar la desigualdad causada por los mercados de trabajo y capital, aunque eso no significa que eliminen todas sus consecuencias. A ellas nos referiremos a lo largo de este informe.

Contemplando íntegramente la marcha de estas variables se ve cómo en muchas familias se produjo una doble merma en sus recursos, la que experimentaba en sus retribuciones primarias y las que le llegaron aguas abajo, a través de las políticas públicas. Cuando en las sociedades se viven momentos de recesión, a los que acompañan políticas de ajuste, los hogares, a través de esta doble reducción en sus ingresos, experimentan una pérdida en su nivel de vida.

Citaremos aquí, como botón de muestra de lo que se viene expresando sobre el descenso de gasto en políticas públicas, lo referido a los derechos de los mayores y sus dificultades para acceder a una plaza residencial adecuada a sus necesidades, cuestión que se plantea con reiterada frecuencia al Defensor del Pueblo.

En el mismo sentido, se reciben en esta institución quejas de familiares y usuarios de residencias públicas y privadas concertadas en las que ponen de manifiesto, con distintos planteamientos, la pérdida de calidad en la atención a los mayores y se hace mención a la escasez de personal y medios para ofrecerles una atención adecuada, sobre todo a los que padecen un grado de dependencia, que cada día es más elevado.

¿Cuál ha sido el papel del sector público a la hora de detener el crecimiento de la desigualdad? Las prestaciones por jubilación, las prestaciones por desempleo, los impuestos directos han tenido una capacidad redistributiva limitada, aunque debe ser tenida en cuenta. Sin su participación, el aumento de la desigualdad, como consecuencia del incremento del desempleo, habría sido descomunal (J. García Montalvo).

La forma más correcta de analizar el comportamiento del gasto público se consigue midiendo el nivel que alcanza y las políticas en las que se materializa. Recurriendo a la clasificación funcional del gasto público es como se logran ambos objetivos.

Los datos que manejamos los elabora la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) quien dispone de una serie larga, de la cual hemos utilizado el período que va del año 2000 al 2016. Antes y después del estallido de la

crisis. Ni que decir tiene que en esos ejercicios las tareas de los gobiernos han sido diversas, por lo que se han diferenciado varias etapas.

La primera de ellas se corresponde con los años anteriores al estallido de la crisis (2000-2007). La sigue un segundo período (entre 2008 y 2009), que se corresponde con una fase plagada de turbulencias.

A partir de ese momento, se llevan a cabo progresivamente medidas de ajuste, cuya intensidad fue diferente. Entre 2010 y 2012, la aproximación a las reformas fue más átona que en la fase siguiente, en la que la intensidad que se quiso aplicar fue más relevante.

En cada uno de esos períodos, una consideración ha de tenerse en cuenta: el gasto público ha sido una de las magnitudes más afectadas por la crisis.

La expansión del gasto público antes de la crisis se produjo con lentitud. De hecho, el peso del gasto no financiero del conjunto de las administraciones públicas osciló alrededor del 39 % del PIB. Entre 2008 y 2009 se atribuyó al gasto público un mayor protagonismo, ya que se incrementó en 6,8 puntos del PIB.

Enumerar la batería de medidas que se adoptaron no parece útil, tan solo valdrá recordar la aprobación del Plan E (para incentivar la inversión a nivel local) y un fondo especial para mejorar la situación de ciertos sectores estratégicos de la industria, a la vez que se apoyó al I+D. Al margen de sendas novedades, existió una concepción política orientada al crecimiento del gasto social y de la inversión pública.

La evolución del gasto público entre 2010 y 2011 se caracterizó por mantener una ratio similar a la de 2009. Ocurrió una novedad. Dejó de expansionarse, para pasar a estabilizarse por primera vez, el volumen del gasto público, que se contuvo en relación con el ejercicio anterior. Esas reducciones fueron muy modestas, el -0,2 en 2010, y el -0,5 en 2011. Después de una década de aumentos continuados de crecimiento del gasto en estos años 2009, 2010 y 2011, se evidenció que se quiso llevar a cabo algo parecido a un cambio de tendencia.

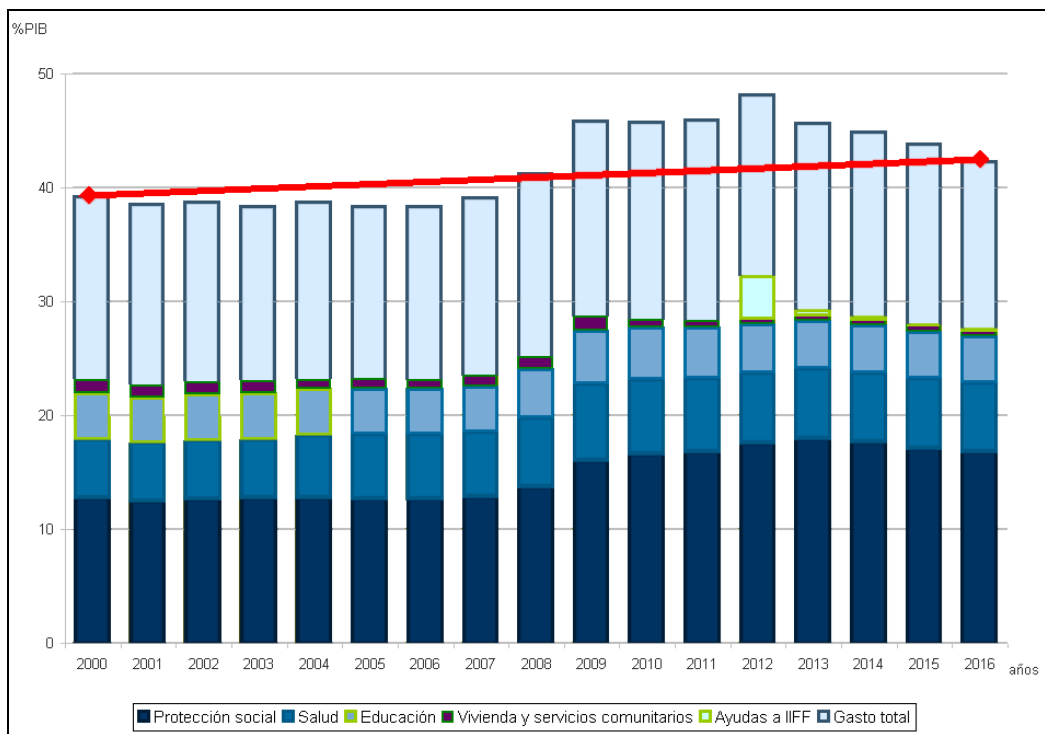
La evolución del gasto de las administraciones públicas entre los años 2012 y 2016 estuvo influida por el proceso de reestructuración del sector bancario. Las ayudas realizadas en 2012 fueron las más elevadas, con 39.584 millones, cifra que equivalía a 3,8 puntos de PIB y que llevó al gasto público hasta el volumen de 500.054 millones, con una ratio sobre el PIB del 48,09 %, la más elevada de la serie (IGAE). En los años siguientes, el impacto de la ayuda financiera sobre el gasto total fue mucho menor como se verá más adelante.

Contemplando todo el período entre 2012 y 2016, se observa que creció el 2,0, empujado por las ayudas a la reconversión bancaria. A partir de 2012, se iniciaron unos

años de reducción del volumen, siguiendo los compromisos contraídos con la UE. Hubo subidas y bajadas. Desde 500.054 millones en 2012, el gasto descendió hasta 472.248 millones en 2016. Hecha esta comparación en términos de PIB, el gasto público cayó desde el 48,08 al 42,40, por lo que experimentó una pérdida de 5,6 puntos de PIB.

### GASTO NO FINANCIERO DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2000-2016

En porcentaje del PIB



El gasto público sube mucho para satisfacer las necesidades de la reestructuración bancaria, pero una vez efectuada esta cae de manera significativa.

## GASTO PÚBLICO TOTAL

### Incluidas ayudas financieras

	Millones €	% PIB
2000	253.125	39,17
2007	421.813	39,03
2008	459.389	41,16
2009	494.002	45,78
2010	493.202	45,63
2011	490.592	45,83
2012	500.177	48,10
2013	467.326	45,56
2014	465.424	44,85
2015	472.740	43,77
2016	472.033	42,20

Fuente: IGAE / IVIE

Teniendo en cuenta que en las cifras del cuadro anterior se incorporan las ayudas a la reconversión bancaria, que son cuantiosas, y que se concentran de forma muy elevada en pocos ejercicios, es preciso proceder a presentar el gasto total con y sin ayuda para la reconversión bancaria. El cuadro anterior proporciona los datos «con ayudas», el próximo lo hace «sin ayudas».



**GASTO PÚBLICO TOTAL****Excluidas ayudas financieras**

	Millones €	Ayuda reconversión bancaria	% PIB
2000	253.125	---	39,17
2007	421.813	---	39,03
2008	459.389	---	41,16
2009	493.797	205	45,76
2010	492.657	545	45,58
2011	485.150	5.442	45,39
2012	460.593	39.584	44,30
2013	462.178	5.148	45,60
2014	462.961	2.463	44,61
2015	471.472	1.268	43,65
2016	469.167	2.866	41,96

**Fuente:** IGAE / IVIE

De la información que se registra en las cuentas públicas se deduce que las ayudas proporcionadas por la Administración General del Estado para la reconversión del sistema financiero, desde 2008 a 2016, asciende a 57.542 millones.

Un elemento más hay que añadir a la hora de evaluar el nivel global de gasto público: la caída generalizada de la inversión en todas las funciones de gasto y en todos los años, excepto en 2015, en el que la formación bruta de capital fijo aumentó.

La inversión es el flujo que alimenta el *stock* de capital que se utiliza en el proceso productivo. La caída que ha tenido lugar en la inversión pública, desde 2009, ha afectado

negativamente al ritmo de crecimiento del capital público, hasta el punto que en varias comunidades autónomas la inversión no ha sido suficiente para reponer el capital que se deteriora (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas-IVIE).

Evaluando el período de crisis globalmente, durante la etapa que transcurre entre 2009 y 2016, la inversión pública se ha reducido más del 60 %, llegando a un nivel en el que ni siquiera cubre la depreciación de los capitales acumulados en el pasado. Podría pensarse que esa minoración se efectúa tan solo en las inversiones productivas, dado su carácter complementario de la inversión privada, pero no ha sido así.

Igualmente, se han visto afectadas las inversiones en educación y sanidad, dos funciones de gran relevancia para el bienestar de la población, pero que también son importantes a la hora de asegurar la calidad de vida de uno de los factores productivos básicos de la economía, el trabajo.

En los estudios de la Fundación BBVA-IVIE, la inversión pública en infraestructuras de educación, desde 2009, ha caído a la mitad, mientras que en el sector sanitario lo ha hecho un 37 %. Estamos ante elecciones erróneas dentro del ajuste público, que ocasionan un sacrificio tan severo que llegan a limitar la capacidad del crecimiento, pero que, además, al concentrarse en funciones como las de sanidad y educación, terminan por condicionar las posibilidades futuras del empleo.

Hecha esta reflexión, se llega a otro punto en el que cabe preguntarse ¿han podido las ayudas monetarias y las ayudas en especie, procedentes de las políticas públicas, así como los gastos en los servicios públicos fundamentales, compensar el desequilibrio de rentas debido a las pérdidas del empleo y a las reducciones salariales? Las respuestas que han podido compensar el desequilibrio de renta que la crisis ha ocasionado a través de reducciones salariales y pérdidas de empleo (O. Cantó).

Esto ha ocurrido en los servicios gestionados por las diferentes administraciones públicas, cualquiera que haya sido su signo político, ya que todas ellas han dirigido con creciente intensidad sus actuaciones hacia la reducción del gasto público.

### ***El gasto social durante la crisis***

Lo que viene sucediendo, desde mediados de 2010, es una fuerte contracción del gasto público para hacer frente a los imperativos de contención del déficit. En España y en otros países de la UE se adoptaron medidas, en muchos casos extraordinarias, para afrontar esta situación. El objetivo de reducción del déficit público situó al gasto social en el punto de mira, generando transformaciones de las políticas sociales. Se recortaron sus magnitudes y reordenaron sus prioridades.

Para lograrlo, los instrumentos empleados fueron dos. La reforma laboral que actuó como elemento de presión, a la baja, de los salarios y de las condiciones de trabajo y, por otra parte, la política presupuestaria y la política fiscal, que se dirigía a realizar una transferencia de bienestar desde las rentas más bajas a las rentas más altas. La modificación impositiva y el recorte del estado de bienestar ocasionaron una pérdida continuada del gasto social medida en su peso en el PIB.

Paradójicamente, esta devaluación interior ocurre precisamente en un momento en el que se hacía más necesario garantizar la adecuada cobertura de los derechos sociales.

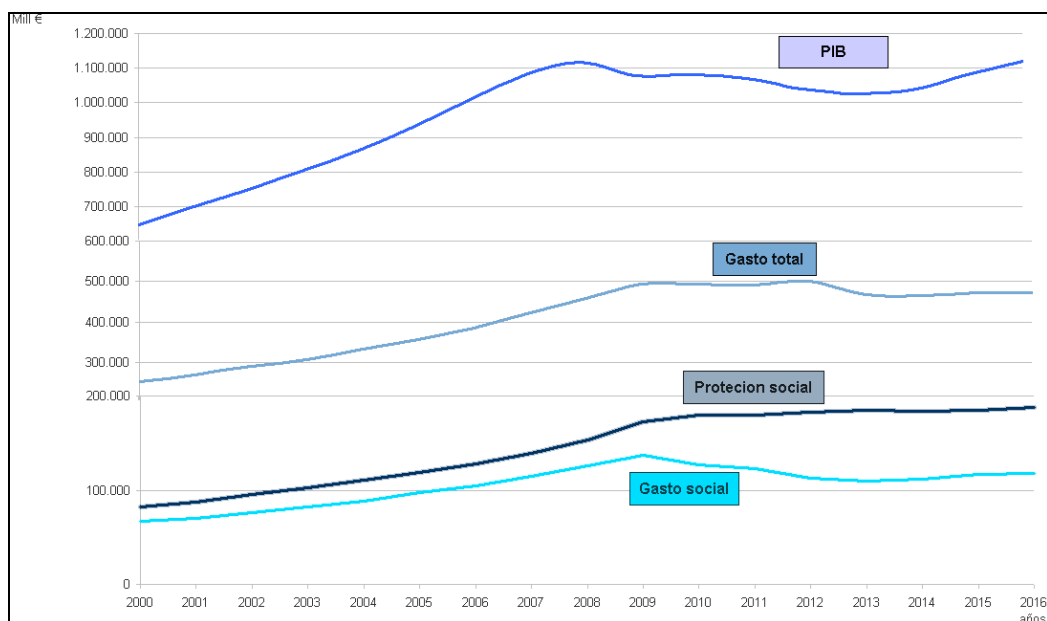
Se ha hecho más arriba una referencia a la senda que se había llevado a cabo. Durante la década inmediatamente anterior a la crisis «crecimos» más que la media de la Europa de los 15. Aunque esto no nos situó en un umbral de gasto superior al de otros países europeos, sino que solo nos permitió aproximarnos a ellos.

Una vez que se precipitó la crisis, un cambio se produjo en la singladura histórica de los gastos sociales. A partir de 2010, esa aproximación a la que venimos aludiendo se paralizó hasta convertirse, en los ejercicios siguientes, en decrecimiento. En cuestión de dos o tres años volvieron a aparecer las diferencias, ampliándose la distancia que previamente habíamos conseguido reducir.

El gasto social (vivienda, salud y educación) que había venido avanzando hasta 2009, ya que alcanzó en ese ejercicio el 12,7 % del PIB, se fue reduciendo hasta el 10,8 % (en 2012), para terminar en el 10,5 % (en 2016).

## EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2000-2016

En millones de €



Fuente: IGAE / IVIE

### ***El gasto en servicios públicos fundamentales de las administraciones públicas***

Las comunidades autónomas, al gestionar la mayor parte de las competencias de educación, sanidad y servicios sociales, desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del estado de bienestar.

El papel de la Administración Central del Estado en la prestación de esos grandes servicios es complementario, pues su gasto directo es menor que el que llevan a cabo las administraciones territoriales.

Desde el punto de vista económico, los gastos en los servicios públicos fundamentales de las comunidades autónomas experimentaron un proceso de continuo crecimiento hasta 2009. A partir de entonces iniciaron un período de ajuste que les retrotrajo a los niveles de gasto corriente en 2007.

Citemos aquí un aspecto concreto, que se refleja en las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo, y que resulta preocupante en materia de función pública y empleo.

Como es notorio, desde el año 2009 ha existido una severa política de restricción en esta materia. Dicha política, si bien se relajó desde la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, esta ha incidido en una reducción significativa de efectivos con el correspondiente impacto en la prestación de servicios públicos, en especial en educación y sanidad, como ya se ha dicho.

De la tramitación de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo, se llega al convencimiento de que la realidad es muy distinta a la que recoge el marco legal vigente y de que los problemas que se derivan de la excesiva utilización de las interinidades en puestos que deben ser desempeñados por funcionarios de carrera, se aleja del modelo de función pública diseñado por el legislador, pues sucede que en las administraciones se abusa del nombramiento de personal interino, lo que origina la formación de bolsas con ellos que en algunas comunidades autónomas y sectores como el educativo y sanitario son muy elevadas.

Esta situación afecta al funcionamiento de la propia Administración y de los organismos públicos y perjudica, por una parte, a los aspirantes a un primer empleo en el sector público, ya que las ofertas de empleo en este campo no recogen las vacantes ocupadas por personal con nombramientos provisionales. Y, al mismo tiempo, perjudica al propio personal interino, que lleva mucho tiempo desempeñando funciones públicas y que desea, lógicamente, la estabilidad profesional.

Entre los estudios que el IVIE ha publicado recientemente, figura uno en el que afirma que durante la crisis de las comunidades autónomas de régimen común, estas redujeron su gasto real per cápita en sanidad, educación y servicios sociales un 15 %, por la caída de sus ingresos.

Es este un hecho relevante, dado que el gasto en sanidad, educación y servicios sociales de las comunidades autónomas representa en la actualidad un 73 % de su gasto total —neto de transferencias a otras administraciones públicas—, mientras que antes de la crisis se situaba en el 68 %. La diferencia que se observa se debe a que estos servicios eran y son considerados como prioritarios por la población, por lo que a ellos dedicaron las instituciones regionales una proporción mayor que en el período previo a la crisis.

La crisis originó una ausencia de recursos en las comunidades autónomas, las cuales trasladaron esa restricción bien a las políticas de gasto, bien a la ruptura del principio de suficiencia financiera. De hecho, no pudieron contar con ingresos suficientes para financiar sus competencias en ningún año del período.

Como consecuencia de ello, ha existido una reasignación en el gasto motivada por la existencia de menores recursos, lo que implicó que en otras políticas públicas de gasto (I+D+I) se llevaran a cabo recortes severos.

Con semejante punto de partida nos encontramos con que servicios tan esenciales como los sanitarios, educativos y asistenciales vienen experimentando, en su nivel de prestación, una continua pérdida de calidad. Para el Defensor del Pueblo resulta de urgente necesidad la reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas. El problema, en la mayoría de los casos, radica en los ingresos públicos, pues, de no aumentar su peso en el PIB, no podremos financiar esta parte del estado de bienestar.

Ha llegado el momento de efectuar una descripción de la evolución reciente de algunas parcelas de las políticas públicas que contribuyeron a la cohesión y a la protección social.

### **Sanidad**

Entre el año 2000 y el 2009, el gasto sanitario vino experimentando un proceso continuado de crecimiento, debido al aumento demográfico y al envejecimiento de la población.

Estos factores, siendo muy importantes, no fueron los únicos. También han de ser tenidos en cuenta el aumento en las dotaciones de recursos humanos, los cambios en la composición de las plantillas, las mejoras salariales, los cambios en las tecnologías sanitarias o el aumento del gasto en farmacia.

La expansión del gasto sanitario llegó hasta 2009, ejercicio en el que alcanzó el nivel mayor del gasto. A partir de esa fecha, cambió la dirección y comenzó a reducirse hasta 2014, donde experimentó otro giro, esta vez, hacia la expansión.

**GASTO PÚBLICO EN SALUD, DE 2009 A 2016**

AÑOS	07. Salud	
	Mil €	%
2008	67.292	6,0
2009	72.939	6,8
2010	71.080	6,6
2011	69.240	6,5
2012	64.685	6,2
2013	63.307	6,2
2014	63.492	6,1
2015	66.483	6,2
2016	67.598	6,0

Fuente: IGAE / IVIE

Medida la dotación presupuestaria en porcentaje de PIB, se observa que el gasto en salud evolucionó desde el 6 % de PIB en 2008, al 6,2 % en 2015, y hasta el 6,0 % en 2016. Si en lugar de utilizar valores relativos exponemos la información en valores absolutos, se observa que entre 2009 y 2016 hubo una reducción del gasto sanitario de 5.341 millones de euros.

FEDEA calcula la evolución del gasto sanitario en la fase expansiva (2007-2009). España es el país de la UE-15 en el que más aumentó el gasto en sanidad en términos reales: 16 % (en puntos del PIB el aumento es de 1,1 %).

En la fase de consolidación (2009-2014), esta función del gasto experimentó una caída en términos reales del 13,8 % (0,7 en puntos del PIB).

Desde una perspectiva territorial, como la crisis trajo consigo una reducción de los ingresos de las comunidades autónomas, se originaron a posteriori ajustes que afectaron a las condiciones salariales y de empleo, a una mayor temporalidad, así como a la caída de las inversiones y al aumento de los copagos.

Un último hecho ha de esgrimirse, la diferencia de gasto sanitario por habitante entre comunidades autónomas son sustanciales y requieren un análisis en profundidad que explique sus causas.

Las quejas en el período de crisis, relativas a la administración sanitaria, reflejan las dificultades de los ciudadanos, incluidos pacientes y profesionales, ligados a los ajustes y recortes presupuestarios. Todavía hoy las quejas que recibe el Defensor del Pueblo reflejan la situación de ajuste.

El Defensor del Pueblo siempre ha defendido, y así se ha plasmado en sus Recomendaciones e informes anuales, la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a la totalidad de la población residente en España, en tanto existía un porcentaje de población que aunque pequeño debía pagar por la asistencia sanitaria, al no tener la condición de afiliados a la seguridad social (titulares o beneficiarios) o no tener el reconocimiento del derecho que otras leyes dispensan a los titulares de pensiones no contributivas, las personas con discapacidad, o personas sin recursos económicos, entre otros.

Así las cosas, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, retorna al concepto de «asegurado», reforzando el vínculo entre el derecho a la asistencia sanitaria y el sistema de Seguridad Social, y ampliando los colectivos de personas que, por tanto, quedan fuera de la asistencia pública gratuita.

Desde entonces, la institución ha recibido quejas sobre situaciones problemáticas por falta de cobertura, entre las que ha de subrayarse las de los extranjeros inmigrantes sin autorización de residencia en España, y que han sido reseñadas en los informes anuales.

Esta regulación del derecho a la asistencia sanitaria no resulta congruente con el sistema de financiación sanitaria, dado que, desde 1999, este no descansa en las cotizaciones sociales vinculadas al trabajo sino en los impuestos, basados en el principio de progresividad, que soportan todos los contribuyentes, por lo que todos deben tener acceso a los servicios y prestaciones sanitarias de carácter público.

Cada año destacan las actuaciones referidas a las listas de espera respecto a pruebas, consultas externas e intervenciones quirúrgicas. Se trata de una cuestión relacionada con los medios personales y materiales, así como los criterios de organización. Todas las comunidades autónomas realizan considerables esfuerzos en la planificación y optimización de sus recursos y han ido incorporando garantías de plazos máximos para determinados procedimientos e intervenciones. Si embargo sigue siendo un ámbito susceptible de mejora.

La carencia de algunos servicios o especialidades en determinados hospitales o áreas concretas, la falta de suficientes medios personales y materiales o los problemas



con los edificios e infraestructuras, cuestiones estas últimas que también afectan a la atención primaria, son objeto de numerosas quejas y a menudo están relacionados con un insuficiencia presupuestaria.

Por otra parte, la exclusión de un número importante de medicamentos, basada en el motivo de estar indicados para el tratamiento de síntomas de menor entidad, se ha visto reflejada indirectamente en algunas quejas. En algunos casos, los ciudadanos nos hacían llegar las graves dificultades que tenían para pagar toda la medicación que necesitaban para su tratamiento, que incluía alguno de los medicamentos desfinanciados por el sistema público. Hay que tener en cuenta, no obstante, que las resoluciones ministeriales que acordaron esa desfinanciación, del año 2012, no han sido revocadas en ningún procedimiento de impugnación y estaban habilitadas legalmente, con base en los criterios técnicos y científicos de los órganos especializados.

En cuanto al copago de medicamentos, como ya es habitual desde 2012, la institución ha continuado recibiendo las quejas de ciudadanos que, a pesar de su situación de vulnerabilidad, deben asumir el pago de un porcentaje de los medicamentos que precisan para su tratamiento.

La introducción del modelo basado en la progresividad y capacidad económica es una mejora teórica para el sistema de aportación farmacéutica por los usuarios del Sistema Nacional de Salud, pero la reforma aprobada, con carácter extraordinario y urgente, ha dejado importantes lagunas y contradicciones que perjudican la situación de muchos pacientes en situación de vulnerabilidad.

El Defensor del Pueblo ha realizado varias recomendaciones desde el año 2013, con el fin eximir del copago o la aplicación de un porcentaje mínimo a determinados grupos de pacientes (las personas con escasos recursos y en desempleo de larga duración, personas con discapacidad o pacientes crónicos) y mejorar en general el objetivo de progresividad y equidad.

A finales de 2017 se ha actualizado el contenido de las recomendaciones, solicitando al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que promueva la reforma de la regulación contenida en la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y productos sanitarios.

La determinación del nivel de ingresos de los usuarios debe ajustarse lo más posible a su capacidad económica real y actual, y han de fijarse nuevos tramos de renta y sus correspondientes porcentajes de aportación farmacéutica, reduciendo la amplitud de los actuales tramos.

Además, el Gobierno de España, desde su competencia en materia de bases y coordinación, tiene la importante función de decidir, por ejemplo, sobre la ampliación de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. Incorporar las nuevas

técnicas o tecnologías sanitarias que suponen una evidente mejora de la asistencia sanitaria es clave, y debe hacerse con criterios claros que salvaguarden también la sostenibilidad del sistema.

Es igual de malo retrasar la incorporación de técnicas, o de medicamentos, cuyos resultados clínicos están debidamente contrastados, como aceptar sin el suficiente rigor nuevos descubrimientos que pueden impactar mucho en las cuentas públicas.

Ahora mismo, por ejemplo, las CCAA con problemas de liquidez financiera tienen restringida la ampliación de su propia cartera complementaria. La coordinación leal de todas las Administraciones, como en materia de política social, es aquí fundamental, pero una razón exclusivamente económica o presupuestaria no debería imponerse al beneficio clínico no discutible de una nueva prestación.

### **Educación**

Se ha puesto de relieve que la educación es una de las claves de la cohesión social, de la mejora de las condiciones y la calidad de vida de la población y del desarrollo de cualquier sociedad avanzada.

Para la Unión Europea, la educación reviste una alta importancia estratégica, por lo que viene sosteniendo que es preciso aumentar los esfuerzos políticos para invertir más en ella, con el fin de mejorar tanto la eficacia como la eficiencia del gasto educativo.

Pese a la conveniencia de que se busquen objetivos tan loables como esos, durante los años de la crisis, el sistema educativo español se ha enfrentado a una importante disminución del gasto público en educación. Fueron afectados por esa restricción algunos componentes del sistema muy relacionados con su calidad, como el gasto en profesorado, que sufrió una importante disminución, especialmente en los niveles no universitarios.

El gasto público en educación evolucionó de manera similar a la que hemos visto que se produjo en el gasto sanitario. Se incrementó de manera notablemente entre el año 2000 y 2009, para descender a partir de 2010. La senda de caída duró hasta 2014.

## GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DE 2009 A 2016

09. Educación		
AÑOS	Mill €	%
2009	49.692	4,6
2010	48.492	4,5
2011	47.137	4,4
2012	43.307	4,2
2013	42.081	4,1
2014	42.520	4,1
2015	44.360	4,1
2016	44.914	4,0

Fuente: IGAE / IVIE

A partir de este ejercicio, se recuperó en términos absolutos. En todo caso, si comparamos las cifras españolas con las de los demás países de la OCDE, seguimos estando por debajo de la media.

En 2007, España era uno de los países que menos gastaba en educación medido en porcentaje del PIB: el 4 %. En 2014 mantuvo prácticamente, sin cambio, el peso del gasto en educación: el 4,1 %.

En valores nominales, el ejercicio en el que la función educación alcanzó la mayor dotación presupuestaria fue la correspondiente al 2009 con 49.692 millones. A partir de ese momento cayó hasta 2016, con un volumen de 44.914. La reducción fue de 4.778 millones.

Como ejemplos de la minoración del gasto en el ámbito de la educación y los efectos que produce, pueden citarse algunos en relación con las quejas que los ciudadanos formulan al Defensor del Pueblo en esta materia.

La normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes contempla, entre otros, los relativos a las instalaciones educativas, que se configuran de manera que en cada caso reúnan las condiciones necesarias para garantizar la impartición de las enseñanzas de que se trate en cada caso con la necesaria calidad.

A lo largo de los años de crisis se han venido formulando quejas al Defensor del Pueblo en las que se plantean cuestiones relacionadas con la falta de calidad o precariedad de instalaciones de centros docentes en determinadas comunidades autónomas, como por ejemplo Madrid o Valencia.

Los ciudadanos cuestionan la realización escalonada o por fases de obras dirigidas a completar instalaciones docentes, que no acaban de concluirse o de no haberse abordado la construcción de espacios preceptivos en diversos ejercicios, teniendo en ocasiones que impartirse clases en los denominados comúnmente barracones, o instalaciones precarias.

También en el campo de la educación se vienen reiterando en los últimos años quejas en materia de becas y ayudas al estudio sobre el gran retraso en su abono, que en algunos supuesto se reciben casi al final del curso lectivo, por lo que los solicitantes tienen que adelantar buena parte de sus cuantías con un enorme esfuerzo.

Hasta el curso 2012-2013 el sistema de becas se limitaba a la concesión de una cuantía única, ya que no existía la división entre cuantías fijas y variables, de tal forma que la mayoría de los estudiantes beneficiarios recibía su beca antes de enero, siendo minoritario el número de aquellos que debían esperar hasta febrero para recibirlas.

Sin embargo, según los datos llegados a esta institución, el sistema actual origina que los estudiantes reciban las cuantías fijas en febrero o marzo, y la primera parte de la variable en abril.

El Defensor del Pueblo planteó a las administraciones educativas competentes que las becas y ayudas para cada curso académico debieran estar concedidas y a disposición de sus beneficiarios al comienzo de este, y si ese objetivo es por el momento inalcanzable, deben arbitrarse medidas normativas, organizativas y de cualquier otra índole que aproximen su consecución.

### ***La pobreza infantil***

La crisis económica está teniendo un enorme impacto sobre la infancia, a pesar de ser una cuestión que permanece poco visible en el discurso político, social y mediático, precisamente cuando los menores no tienen capacidad para enfrentarse a ella y a sus consecuencias.

Los niños y niñas no son responsables de la crisis y, sin embargo, sufren sus consecuencias de forma tan o más grave que otros colectivos, cuando sus progenitores se quedan sin trabajo y sin ingresos, cuando ellos y sus familias son desahuciados o cuando, a consecuencia de los menores ingresos, se deteriora el ambiente familiar.

Y, cómo no, también repercuten en ellos las decisiones políticas de reducción del gasto público.

En el caso de España, el impacto de la crisis sobre los niños y niñas y sobre sus familias es ahora evidente y medible, y los actuales indicadores sociales y económicos proporcionan certidumbre sobre lo que ya se comenzaba a percibir tiempo atrás.

Estudios de organizaciones como UNICEF, Cruz Roja, Cáritas o Save the Children lo demuestran, constatando cómo la crisis económica internacional y la austeridad aplicada por muchos estados para hacerle frente han golpeado a la infancia, incluso en países de altos ingresos.

Así lo afirma el estudio publicado en septiembre de 2017 *Hijos de la austeridad: impacto de la gran recesión en la pobreza infantil en los países ricos*, elaborado por UNICEF, en colaboración con Oxford University Press y 16 organismos de investigación internacional, que analiza los efectos de la crisis en los niños y niñas, al demostrar cómo la pobreza infantil aumentó en la mayoría de países.

España presenta una de las tasas más altas de pobreza infantil de toda la UE, pues es el tercer país tanto en pobreza relativa como en «pobreza anclada», que habría alcanzado a casi el 40 % de la población infantil, con un aumento de 9 puntos porcentuales entre 2008 y 2014.

La pobreza infantil ha aumentado de manera notable, creciendo especialmente —un 56 %— en los hogares en los que viven cuatro personas (2 adultos y 2 niños) con menos de 700 euros de ingresos al mes.

Por otro lado, España es el tercer país, junto con Letonia y Chipre, en el que más ha aumentado la diferencia entre la protección social a los mayores de 65 años y la que se proporciona a los niños. Es decir, durante la crisis se ha protegido de manera mucho más eficaz a los mayores que a los niños.

Otra constatación es que los hogares con menores, las familias numerosas, las monoparentales y los adolescentes han sufrido de forma especial el impacto de la pobreza.

En cuanto a las políticas de respuesta a la crisis en España, se llama la atención sobre la poca capacidad que se ha tenido para atajar la pobreza infantil.

El conjunto de las políticas de protección social está muy fragmentado, poco orientado a los menores, y resulta poco equitativo (S. Ayllón).

Esto se debe, entre otras causas, a que está muy ligado a ayudas relacionadas con las contribuciones a la Seguridad Social y a que muchas de las ayudas familiares son en forma de desgravaciones fiscales, de las que no se benefician los hogares con menos recursos.

Según datos de la Contabilidad Nacional Anual de España, recogidos por UNICEF-Comité Español, los recortes en salud, educación y otros servicios públicos perjudicaron a las familias con hijos. Por otro lado, el gasto en protección social en familias e infancia se redujo en 11.500 millones de euros entre 2009 y 2015 (Unicef Comité Español).

A la luz de esta información, la infancia y sus derechos en España deberían integrarse en toda reflexión sobre nuestro desarrollo como sociedad.

El mandato de una institución como el Defensor del Pueblo, que incluye, entre otras cuestiones, contribuir a la defensa y promoción de los derechos de los niños, nos obliga a constatar los problemas de la infancia en España, para contribuir a que los responsables políticos y la sociedad en su conjunto incorporen el interés superior del menor a la hora de tomar sus decisiones, especialmente en periodos como el actual, de rápidas y profundas transformaciones.

## 4 DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO

### Una aproximación a los orígenes laborales de una desigualdad persistente y creciente

En los análisis de la desigualdad en España hay un elemento constante: la relación entre desigualdad, empleo y condiciones de trabajo. El informe del Consejo Económico y Social (CES) *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, parte de que la distribución funcional de la renta determina la distribución personal y territorial de aquella. La desigualdad se redujo en la expansión económica y el avance del estado de bienestar de la segunda mitad de los 80. La recesión de principios de los 90 aumentó la desigualdad, que no se redujo en el posterior crecimiento. A esa consolidación de la desigualdad se sumó su agudización en la crisis de 2008, por razones como el crecimiento de las diferencias salariales y el desempleo.

En el período previo a la crisis se dio un leve descenso de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, pasando del 48,5 % en 2000 al 47,7 % en 2006. En 2009 creció hasta el 50,9 %, por la pérdida de empleos, con bajas cualificaciones y niveles salariales y el mayor peso de los empleos de mayor nivel. Con la recuperación vuelve un descenso de la participación de los salarios, el 47,2 %, inferior a los niveles más bajos previos a la crisis.

R. Doménech señala: la mayor desigualdad del capital humano está detrás de la desigualdad de la renta; el desempleo explica el 80 % de la desigualdad; la brecha salarial por estudios se va ampliando; la desigualdad se relaciona con la caída de ingresos del 40 % de la población con menor renta.

En la evolución de la desigualdad en España hay algo de coyuntural y algo de estructural. En ambos casos, el empleo y las condiciones de trabajo tienen un papel considerable. Desempleo, condiciones de trabajo y desigualdad son el terreno de la distribución primaria de la renta, dentro del proceso productivo en el que se desarrollan las relaciones laborales. La distribución secundaria se produce con la corrección redistributiva a través de políticas públicas, de protección social, fiscales, de sanidad o educativas. Doménech considera más importante que la corrección de la desigualdad expone el asegurar la igualdad de oportunidades, mejorando la educación y las instituciones económicas y sociales.

Analizar la dimensión laboral de la desigualdad explica su evolución y orienta sobre medidas para reducir la generación de la desigualdad desde el mercado de

trabajo. Medidas redistributivas y también medidas que incidan positivamente en un funcionamiento del mercado de trabajo que no potencie la desigualdad. Lo que influye en el mercado de trabajo, influye también en la desigualdad.

Unas acciones predistributivas en el ámbito laboral serían la configuración de un marco institucional del mercado de trabajo que favoreciese la capacidad reguladora y la cobertura de la negociación colectiva o las políticas orientadas a la mejora del capital humano, con políticas activas de empleo centradas en la formación profesional.

Y conviene subrayar cómo gran parte de las políticas redistributivas, las de los sistemas de protección social se financian por cotizaciones, fuertemente influidas por la evolución del empleo y las condiciones de trabajo. Predistribución y redistribución en el ámbito laboral tienen estrechos vínculos, que pueden ser utilizados positivamente. Pero la interconexión entre estos distintos ámbitos genera también el riesgo de una retroalimentación negativa, entre una distribución de la renta favorecedora de la desigualdad desde su origen laboral y las carencias de las políticas redistributivas relacionadas con esta situación laboral.

A continuación analizaremos los aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo y de las políticas públicas que pueden incidir en la desigualdad: la situación y la evolución del empleo y las causas que las pueden justificar, las políticas públicas dirigidas a la mejora del empleo, la situación de las condiciones de trabajo y del sistema de negociación colectiva que las regula, para concluir con una valoración sobre la efectividad de las reformas y de las políticas públicas llevadas a cabo para corregir los aspectos negativos del funcionamiento del mercado de trabajo que inciden en la evolución de la desigualdad.

En el apartado de este documento referido a los sistemas de protección social se analizarán las respuestas de dichos sistemas a aquellos elementos del mercado de trabajo con efectos sobre la desigualdad, particularmente el desempleo.

### ***Empleo, condiciones de trabajo y desigualdad***

Con carácter inicial, desde la perspectiva del Defensor del Pueblo y a la vista de las quejas que recibe en relación con el empleo, no puede dejar de señalarse, como se ha hecho en anteriores informes anuales, la mayor afectación de la crisis a determinados colectivos, como son los mayores de 55 años, que constituyen el grueso de los parados de larga duración, y también a los jóvenes, y la necesidad de mantener medidas específicas de atención dirigidas a favorecer la empleabilidad de estos colectivos.

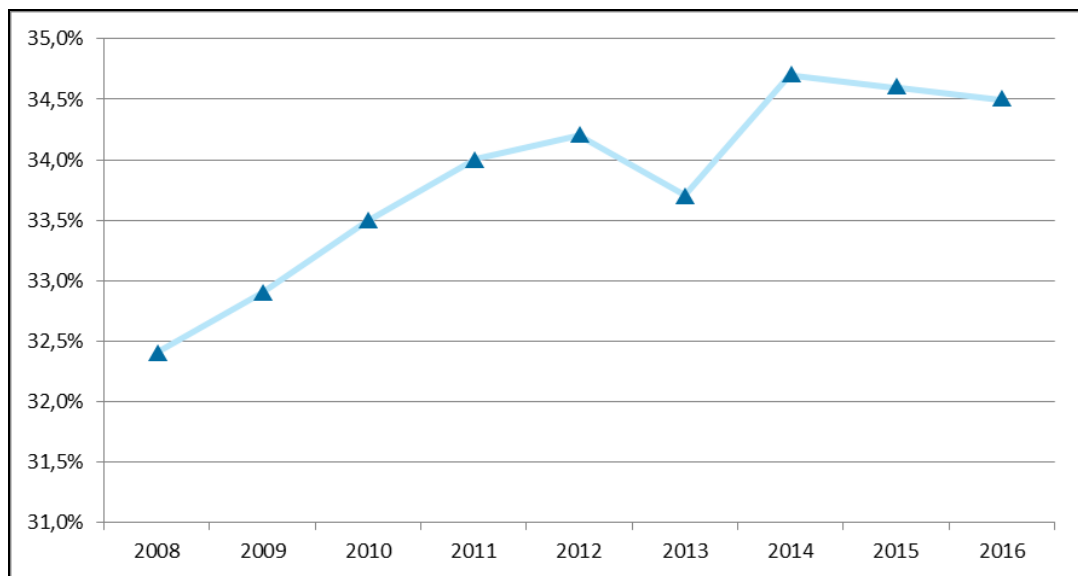
Para el CES, los mayores niveles de desigualdad se relacionan con una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral y trabajadores con bajos salarios y en



riesgo de pobreza. La baja intensidad laboral se relaciona con la distribución intrafamiliar del desempleo y con el empleo temporal, su elevada rotación, su inestabilidad de ingresos y menor remuneración total. Desde que se elaboró ese informe del CES (2013), la situación económica y del empleo ha mejorado sensiblemente. Las variables económicas agregadas muestran 17 trimestres consecutivos con un crecimiento alto que viene manteniéndose y que, a un menor ritmo, continuará haciéndolo en los próximos trimestres, lo que permitirá plantearse el problema del empleo con un relativo optimismo.

Pero este crecimiento se logra con un descenso de más de 1.500.000 de empleados. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del cuarto trimestre de 2017, había 18.998.400 ocupados, mientras que en el mismo período de 2007 se alcanzaron los 20.510.600. La salida de la recesión no implica que se haya corregido la principal desigualdad, la carencia de empleo. No todos los ciudadanos han dejado atrás los efectos de la desigualdad y los que se alejan de ella tampoco lo hacen con igual rapidez. Si en 2013 el coeficiente de Gini había subido desde el 32,4 de 2008 al 33,7, en 2016 vuelve a subir al 34,5. El fenómeno de recuperación con persistencia de la desigualdad se está repitiendo y esto permite hablar ya de cronificación de la desigualdad.

#### EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI EN ESPAÑA (2008-2016)



Fuente: INE

En 2015, el incremento del PIB fue del 3,8 % y el del empleo el 3 %, mientras que el excedente empresarial creció un 3,1 % y la remuneración de los asalariados el 3,9 %. En 2016 el PIB creció un 3,6 % y el empleo un 3,1 %, mientras que el crecimiento del excedente empresarial fue el 4,4 % y el de la remuneración de los asalariados del 3,1 %. Los datos de 2016 muestran la continuidad de la pérdida de peso de los salarios en la distribución de la renta. Incluso la mejora en 2015 se ve matizada, porque la remuneración media en ese año solo subió el 0,5 %, siendo atribuible el resto de la subida al considerable incremento del empleo. Si la participación de los asalariados en el PIB es inferior a los niveles previos a la crisis, y la del excedente empresarial es un punto superior, no será exagerado decir que la recuperación no ha llegado a la distribución de la renta.

Los profesores L. Garrido y R. Gutiérrez señalan cómo «[D]urante las últimas cuatro décadas, la progresiva expulsión del trabajo de los adultos descualificados ha mostrado una clara tendencia a la cronificación [...], incluso en las épocas de bonanza, los descualificados llegan a alcanzar (en el caso de los varones) el 80 % de la desocupación de todo el colectivo». Es este el componente fundamental del paro estructural de nuestro mercado de trabajo y la causa más importante de los aumentos en desigualdad y riesgo de pobreza. Paro estructural y su cronificación, fuertemente vinculada a las cualificaciones más bajas, desigualdad y pobreza, son términos que no solo aparecen unidos. También se retroalimentan.

Es significativo que, para la cuantificación de las situaciones extremas de desigualdad, el riesgo de pobreza o exclusión social, el factor laboral tiene gran relevancia. La tasa de riesgo de pobreza se construye sobre el dato de cuántas personas tienen ingresos bajos con relación al conjunto de la población, y se situó, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, en el 22,3 % de la población residente en España.

Cuando un indicador más complejo, el AROPE —que define la población en riesgo de pobreza o exclusión social— incluye situaciones como los ingresos por unidad de consumo por debajo del 60 % de la mediana, o los hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (trabajar menos del 20 % del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia). El AROPE se situó en el 27,9 % en 2016, y dentro de él la baja intensidad del empleo concurría en un 14,9 % de los casos, lo que suponía que se daba en un 11,3 % sobre el total de población. La lectura de estos datos, en paralelo con los de la EPA del cuarto trimestre de 2017, referidos a hogares con todos sus miembros en paro, resulta muy significativa: 1.016.700 hogares, un 5,5 % del total, tienen a todos sus miembros activos en paro.

La relación entre desigualdad, empleo y condiciones de trabajo se expresa también cuando la Encuesta de Condiciones de Vida 2016 analiza el riesgo de pobreza

en relación con la actividad: el 48,5 % de los parados estaba en riesgo de pobreza, frente al 14,1 % de los ocupados y el 11 % de los jubilados. El desempleo es la mayor fuente de desigualdad y pobreza. El bajo porcentaje de jubilados en riesgo de pobreza nos da una señal positiva sobre la capacidad redistribuidora de nuestro Sistema de Pensiones, y ese porcentaje de ocupados en riesgo de pobreza indica que el trabajo ya no es garantía de salida de la pobreza. Con la pobreza laboral, ya no es el empleo, sino el tipo de empleo y de condiciones de trabajo, los que potencian la desigualdad.

### ***Algunas explicaciones de los cambios en el empleo y las condiciones de trabajo que llevan a la desigualdad***

El paralelismo entre crecimiento de la desigualdad, que persiste en la recuperación, y evolución del empleo y de las condiciones de trabajo, no es un fenómeno exclusivo de nuestro país, ni resulta relacionable exclusivamente con las últimas crisis. Con anterioridad a la gran recesión en las economías occidentales ya se observaba un avance de la desigualdad, que no se está deteniendo con la recuperación. En la explicación de esta situación aparece una serie de factores: el cambio tecnológico y sus efectos en el nivel de empleo y en la polarización de los empleos las cualificaciones más altas y más bajas; la globalización y sus efectos, en cuanto a desplazamiento de los polos territoriales de actividad económica y redistribución geográfica de las unidades productivas. También combinado con los anteriores factores, la terciarización de la economía, con desplazamientos de la demanda de trabajo, no ajustables en el corto plazo, y también cambios en la composición de la mano de obra.

Hay otras explicaciones de la relación entre empleo y trabajo con la desigualdad, desde el ámbito de las relaciones laborales. El debilitamiento de la negociación colectiva, relacionable con visiones económicas sobre la ineficiencia de la negociación sectorial, o la caída de las tasas de sindicalización, influyen en la dispersión salarial que conduce a la desigualdad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) analiza, en *Los mercados laborales, sus instituciones y la desigualdad*, el papel de las instituciones del mercado de trabajo como pilares de las sociedades fuertes, y subraya cómo, para reducir la desigualdad, se debe actuar respecto a la negociación colectiva, el salario mínimo o los tipos de contrato de trabajo. Y también se refiere a la influencia de los sindicatos en la distribución de los salarios, en función de que actúen en un sistema de negociación colectiva más inclusivo, que extienda sus efectos al conjunto de trabajadores de un sector.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en *Desigualdad e instituciones del mercado de trabajo*, encuentra evidencias de la relación entre debilitamiento sindical y

menor redistribución, y entre erosión de los salarios mínimos y crecimiento de la desigualdad de ingresos, particularmente en los niveles salariales altos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) subraya la relación entre mayor cobertura de la negociación colectiva y reducción de las desigualdades salariales

Las tendencias de crecimiento de la desigualdad se han agudizado por la gran recesión. No solo por la pérdida de empleo, de recuperación dificultosa, sino por el impacto de políticas que no han favorecido la igualdad. Por un lado, la tendencia a recuperar la competitividad en mercados globales vía salarios, expresada en las Orientaciones europeas para las políticas nacionales dirigidas a la descentralización de la negociación colectiva. Por otro lado, la contención del déficit público con incidencia en prestaciones sociales. La primera tendencia reduce el campo de acción de las políticas predistributivas, al reducir la capacidad reguladora y la cobertura de la negociación colectiva. La segunda tendencia, al reducir la capacidad de financiación de prestaciones, reduce el campo de acción de las políticas redistributivas.

Para completar estas explicaciones, tres ideas que pueden marcar la evolución futura:

- Se está abriendo una reflexión sobre la desigualdad, en términos sociales, y en términos económicos. Sociales porque la crisis y sus secuelas se han trasladado al ámbito institucional, con problemas de desafección a las instituciones políticas. Económicos, porque las dificultades para la recuperación se están asociando en gran medida a una evolución salarial insuficiente para reactivar la demanda. Organizaciones como la OCDE están profundizando en el análisis del impacto negativo de la desigualdad de rentas en la eficiencia económica.
- Al estudiar los factores de la eficiencia económica, son cada vez más frecuentes los análisis que resaltan la evolución de la productividad. La idea de Larry Summers de que las economías occidentales pueden estar entrando en una etapa de estancamiento secular, tiene mucho que ver con la caída de la Productividad Total de los Factores (PTF), relacionada con el menor impacto de la innovación tecnológica.

La PTF, en el caso español, se estanca desde los años 90, y parece tener una cierta recuperación los dos últimos años, probablemente por el efecto de mayor concentración de la actividad económica en sectores más productivos. Las explicaciones más habituales del estancamiento de la PTF lo relacionan con la estructura productiva, el bajo nivel de innovación tecnológica, la excesiva presencia de microempresas y las carencias formativas de capital

humano, particularmente en el ajuste entre cualificaciones obtenidas en el sistema educativo y cualificaciones demandadas en el sistema productivo.

- Se está desarrollando un debate sobre el futuro del trabajo, muy potenciado por la OIT. El cambio tecnológico, el desarrollo de la globalización, el cambio climático o la evolución de la demografía, marcan las características del empleo en el siglo XXI, en volumen y en tipos de empleo. Es un debate paralelo al de la evolución y sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Las valoraciones del impacto cuantitativo de estos fenómenos en el empleo pueden diferir, pero no hay duda de que se están produciendo ya cambios cualitativos en el empleo, el tipo de empleo, en la forma de trabajo o en las cualificaciones. Esto trae consigo la necesidad de adaptación del factor trabajo. Son transiciones que pueden traer consigo una primera fase con efectos negativos para el empleo. Y esto exige contar con elementos amortiguadores, que reduzcan estos efectos sociales negativos, y también medidas de adaptación del factor trabajo a los nuevos modos de producción.

### ***Un mercado de trabajo caracterizado por la fragilidad del empleo***

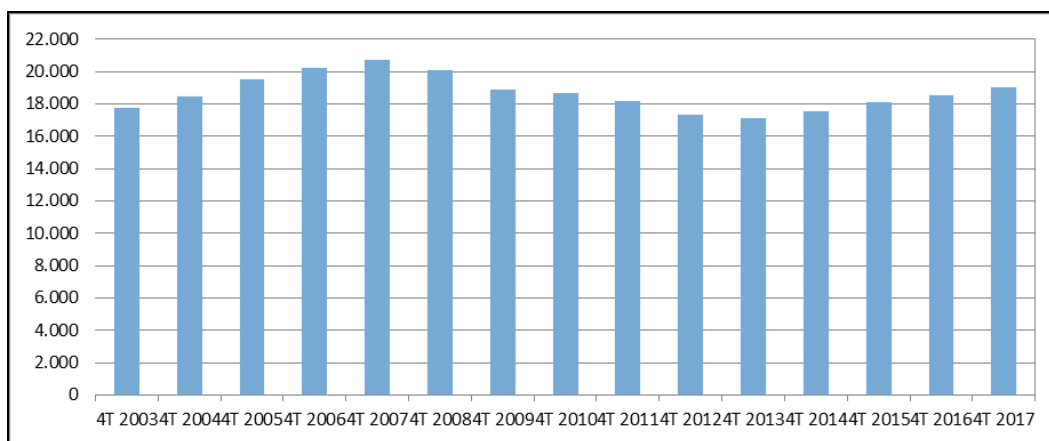
Los anteriores elementos de análisis ayudan a explicar gran parte de los avances de la desigualdad en el caso español. Pero hay que subrayar el efecto potenciador de la desigualdad de determinadas características del mercado de trabajo español: fragilidad del empleo en las crisis y también en las situaciones de bonanza económica: elevadas tasas de temporalidad; la evolución de los salarios, o la dinámica del sistema de relaciones laborales y la negociación colectiva. Y junto a ello, hay que considerar la efectividad de los sistemas de protección social que pueden amortiguar las desigualdades.

La evolución del empleo en España en el período 1990-2017 es una historia de grandes altibajos, de fuerte crecimiento en las buenas situaciones económicas y fuerte caída con las crisis. Aun en los momentos de mayor creación de empleo, las tasas de desempleo tienen una resistencia a descender. El año récord del empleo en España, 2007, en el que se superaron ampliamente los 20 millones de ocupados, la tasa de desempleo se situó en el 8,57 %. Y esta buena situación del empleo coincidió con altas tasas de temporalidad, rozando el 32 % en 2007.

Las tasas de desempleo crecieron en la crisis de comienzos de los noventa, pasando del 16,1 % de 1990 al 24,1 % en 1994. Ese año se inició una senda de caída, lenta en los primeros años de la segunda mitad de los 90 y acelerada a partir de 1999, hasta alcanzar el registro más bajo, el 8,26 % en 2006. Vino después un fortísimo crecimiento del desempleo que en cinco años llegó al 25,77 %, seguida de la caída del

desempleo, que afortunadamente seguimos viviendo, pero que aún mantiene una tasa del 16,5 %, sensiblemente superior a los niveles previos a la crisis. El profesor J. Oliver subraya como en la crisis se perdieron un 18 % de los empleos, de los que hasta ahora se ha recuperado un 10 %. Para R. Torres, todavía no se han recuperado 4 de cada 10 empleos perdidos en la gran recesión, y es predecible que para 2019 falten aún medio millón de puestos de trabajo por recuperar.

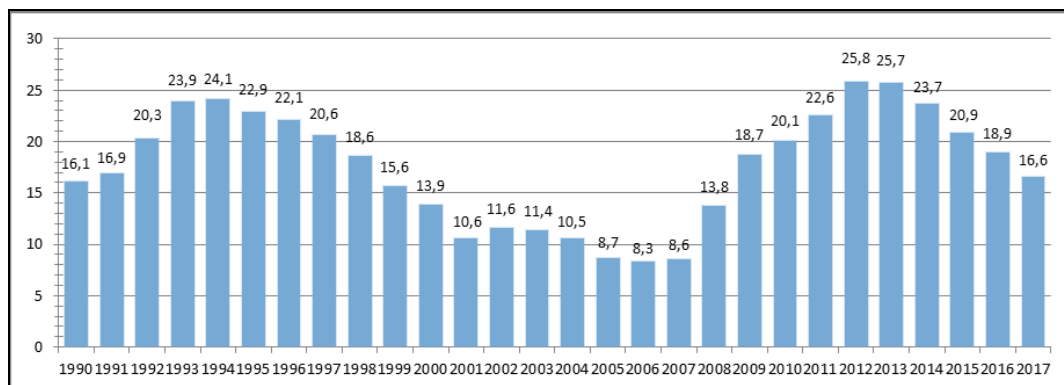
**OCUPADOS 2003-2017 (Datos en miles de personas)**



Fuente: EPA

El número de parados de larga duración a finales de 2017 es de 1.612.300, un 45,8 % del total. Aunque el peso del paro de un año o más de búsqueda de empleo se redujo en paralelo a la reducción total del desempleo, este representa un elevado porcentaje del total, mientras que el paro superior a dos años supone un 33 % del total, muy concentrado en las personas de mayor edad. Esta fuerte incidencia del paro de larga duración nos habla de problemas del empleo, originados en gran parte por la crisis, que son efectos de un pasado aún sin superar.

## EVOLUCIÓN DE TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA 1990-2017



Fuente: EPA

Según informes de Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), el 58 % del empleo creado en la recuperación ha sido de formación alta, y solo el 11 % de personas con escasa formación. Subrayarlo es importante para pensar en acciones destinadas a mejorar los resultados del empleo, en general y, en particular, teniendo en cuenta amplias capas de la población activa, como jóvenes y mujeres, de los que va a depender fundamentalmente la evolución del empleo.

La memoria del CES de 2016 señala que el empleo de los jóvenes está beneficiándose muy poco de la recuperación: apenas un 3 % de los 1,2 millones de empleos creados hasta entonces correspondían a jóvenes entre 20 y 24 años, mientras que en la crisis la pérdida de empleos de jóvenes supuso un 27 % de la caída total. La recuperación del empleo está más concentrada en los mayores de 50 años. La tasa de paro juvenil llega al 37,4 %, casi un 15 % del total de parados. Uno de cada cinco jóvenes entre los 20 y los 29 años, está en paro, frente a uno de cada diez en el total de la población mayor de 16 años.

El informe del CES sobre *La participación laboral de las mujeres en España* señala cómo el empleo femenino resistió mejor la crisis, aun cuando las tasas de empleo femeninas continúan siendo más bajas que las masculinas, con su consecuencia en términos de tasa de paro, que en la actualidad es del 18,3 %, siendo la tasa masculina del 14,9 %.

En el período más agudo de la crisis, las tasas de empleo por género se acercaron «a la baja» y las de paro «al alza», y en la recuperación se amplió de nuevo la brecha entre hombres y mujeres. La evolución de la tasa de actividad femenina, que orienta sobre las perspectivas de incorporación de las mujeres al empleo, ha sido muy

positiva en los últimos decenios, aunque persiste una brecha entre el 64,5 % de tasa de actividad masculina y el 53,3 % en el caso de las mujeres.

El CES llama la atención sobre la polarización, por concentración del empleo femenino en algunas ocupaciones, y la sobrecualificación. La positiva mejora en el nivel de cualificación de las mujeres no tiene traducción idéntica en el mercado de trabajo.

Las tasas de actividad más bajas de las mujeres y las más altas de desempleo de los jóvenes, además de su efecto y presente, también tienen efectos en la evolución del mercado de trabajo, al ser grupos de los que en gran medida depende la evolución de la población activa y del empleo. Si se piensa, por ejemplo, en las perspectivas de los nuevos empleos de marcado carácter tecnológico, y se ponen en relación con los perfiles formativos de las mujeres, poco concentrados en ese tipo de formación, la conclusión sobre oportunidades de empleo no parece muy optimista.

La situación de las mujeres en acceso al empleo, modalidades de empleo, condiciones de trabajo y perspectivas profesionales, pone de relieve cómo la desigualdad que se está generando en el mercado de trabajo se puede concentrar especialmente en ellas. Las referencias a la desigualdad y a la discriminación, cuando se habla del empleo de las mujeres, se hacen desde una perspectiva de igualdad de género evidentemente correcta. Convendría también insistir en esta dimensión de cómo la evolución de los factores laborales generales que llevan a la desigualdad puede estar teniendo una incidencia especial en las mujeres. La cronificación de estas tendencias, que están llevando de la segmentación a la desigualdad, puede llevar a que de esta se pase a la discriminación.

### ***Dimensión de género***

Las mujeres ocupan una posición más vulnerable en la sociedad, hasta el punto de que puede hablarse de una desigualdad estructural entre sexos. Por ello, constituye un aspecto clave en cualquier tipo de análisis sobre las condiciones sociolaborales de la población en nuestro país.

Pese a que inicialmente la crisis económica afectó de forma más intensa a los hombres por el estallido de un sector tan masculinizado como el de la construcción, pronto sus efectos y las políticas de ajuste han tenido un mayor impacto en las mujeres. Esta evolución ha supuesto que la superación de la crisis esté resultando más difícil para la población femenina y, por extensión, para las personas que dependen de sus cuidados: mayores y, en particular, niños. De esta forma, emergen dos factores explicativos claves de los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza que sufre la realidad española en la actualidad.



De un lado, hay que referirse al muy deficiente funcionamiento de nuestro mercado de trabajo que perjudica gravemente, discrimina, a las mujeres; así lo ponen de manifiesto todos los indicadores relacionados con la esfera laboral, desde el desempleo hasta la brecha salarial, pasando por la precariedad contractual. Y, de otro, no debe pasarse por alto que la propia articulación del sistema de protección social, con sus fortalezas y debilidades, también les perjudica: no solo proyecta, sino que agrava las diferencias entre sexos generadas por el mercado de trabajo, al tiempo que refuerza la perpetuación de una asignación de roles sociales que atenta contra la dignidad de las mujeres.

En coherencia con esta dimensión transversal de lo que bien puede considerarse una lacra social, este informe aborda en sus sucesivos apartados la dimensión de género de las políticas públicas analizadas.

Precisamente en materia de brecha salarial, ya en el año 2011 el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, solicitando información detallada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre la planificación de campañas concretas en dicha materia.

Por ello, se recomendó que, dentro de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la igualdad y no discriminación por razón de sexo, deberían constituir un área de actuación permanente, dentro de la programación anual de las inspecciones de trabajo de todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de que eventualmente y dentro de esta actuación permanente, que pudiesen planificarse campañas temporales sobre aspectos concretos de la legislación en materia de igualdad, junto a la actividad rogada (denuncias, petición de informes de otras administraciones o de distintos órganos judiciales).

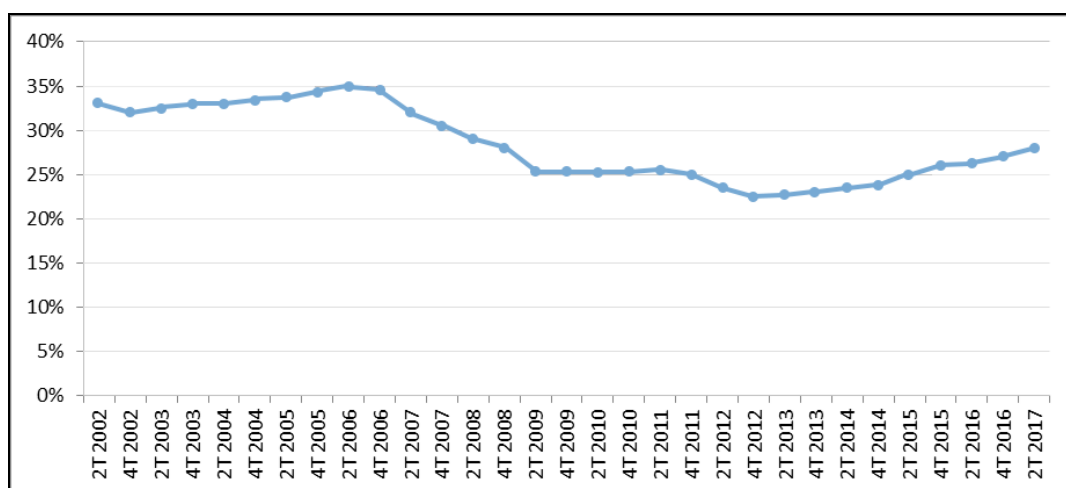
En concreto, la actividad inspectora se debía centrar en programas tales como: control de planes de igualdad y otras obligaciones de la Ley de igualdad; control de situaciones discriminatorias en la relación laboral y de discriminación salarial; actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales con un enfoque de género; acoso sexual y acoso discriminatorio por razón de sexo; control de la existencia de cláusulas discriminatorias o en materia de igualdad en los convenios colectivos; discriminación en el acceso al empleo, y derechos de conciliación de la vida familiar y laboral.

En cualquier caso, el Defensor del Pueblo, en el marco de sus competencias, sigue velando para la eliminación de las discriminaciones por razón de género, en el ámbito laboral, y la atemperación de la importante segregación vertical y horizontal en este campo.

### **Un mercado de trabajo condicionado por la temporalidad**

La temporalidad cae con la crisis y reaparece con la recuperación. Si bien la tasa de temporalidad en 2017, del 26,7 %, es más baja que antes de la crisis, el repunte de los asalariados con contrato temporal es visible en todos los años de la recuperación. En 2017 se realizaron 22 millones de contratos y se crearon 611.000 empleos. Es un fenómeno que se repite: la temporalidad creció en los buenos años previos a la crisis y descendió bruscamente con esta.

**TASA DE TEMPORALIDAD EN ESPAÑA (2002-2017)**



Fuente: EPA

Conviene destacar la fuerte presencia de los contratos de duraciones más cortas. En 2016, los contratos de una semana o menos supusieron más del 28 % del total. El porcentaje de personas que firmaron entre 3 y 5 contratos por año subió del 13 % de 2009 al 19 % de 2016. A la fragilidad o precariedad de las contrataciones temporales se unía la de su corta duración.

Una importante dimensión de la temporalidad es su papel generador de desempleo. En 2016, del total de salidas del empleo, el 78,4 % lo fueron por finalización de contratos temporales. Si a esto añadimos el creciente peso de las duraciones más cortas de los contratos temporales, la relación entre temporalidad y desempleo se manifiesta de forma más que notable.

También resulta muy significativo el bajo nivel de conversiones de temporales en indefinidos. En 2016, solo el 9,8 % de los contratados temporalmente pasaron a tener un

contrato indefinido. En los años previos a la crisis, la conversión llegaba al 30 % de temporales, e incluso, a pesar de la caída iniciada con la crisis, en los años 2012 y 2013 la conversión en indefinidos llegó al 14,4 % de los temporales.

R. Muñoz de Bustillo dice que la generalización de los contratos temporales «hace que la entrada directamente al mercado de trabajo y al empleo mediante un contrato indefinido se haya convertido en una rareza estadística». Haber firmado pocos o muchos contratos temporales tiene un efecto negativo, en cuanto a llegar al contrato indefinido con el tiempo, mientras que firmar un número intermedio tiene un efecto positivo. El 47,8 % de los trabajadores que han firmado entre 3 y 10 contratos consiguen estabilizarse, mientras que el porcentaje cae hasta el 34,7 % para los que firman 1, 2 o entre 11 y 70 contratos. Y ser mujer o inmigrante tiene efectos negativos en cuanto a la estabilización.

En esta línea, el profesor F. Felgueroso señala cómo, en el período previo a la crisis, un contratado temporal «medio» tenía que pasar 54 meses en esa condición antes de pasar a indefinido, mientras que en la actualidad la espera se prolonga a 94 meses. La rotación en los contratos se ve confirmada por el dato de que el 64 % de los contratos temporales son renovación de un anterior contrato temporal.

Dos apuntes respecto de jóvenes y mujeres. En 2006 la temporalidad del grupo de 20 a 24 años era del 62 %, y la del grupo de 25 a 29 años, del 46,2 %. En la actualidad, estos porcentajes han pasado al 71 % y al 47,8 %. Y si los contratos indefinidos crecen un 1,5 % anual, y los temporales el 6 %, parece que la senda de incorporación al mercado de trabajo va a seguir siendo mayoritariamente la temporalidad.

En la perspectiva de género, las tasas de temporalidad de hombres y mujeres son bastante parecidas, aunque algo superiores para las mujeres en las etapas de bonanza económica. Sin embargo, en el tiempo parcial, la mayor presencia de mujeres es muy visible, debiéndose recordar además el elevado porcentaje de tiempo parcial involuntario.

La temporalidad es, en definitiva, la explicación fundamental del alto desempleo estructural en las situaciones de bonanza económica y de la fragilidad del empleo en la crisis, que explican la evolución de esa desigualdad creciente y persistente. Y no se olvide que hemos estado hablando de una temporalidad «institucionalizada», de contratos acogidos al tipo legal de temporal. Pero junto a ellos, hay otras formas de precariedad laboral que, aunque no se acogen a los contratos temporales, participan de la naturaleza temporal de su actividad, como sería el caso de los becarios o de los conocidos como «falsos autónomos». Y estos últimos abundan, inquietantemente, en

nuevas formas de organización empresarial, que en su momento fueron consideradas definidoras de la llamada economía colaborativa.

### ***Las políticas públicas orientadas a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo***

Son ya varias décadas de reformas: 1986, 1994, 1997, 2006, 2010 o 2012. Hay una aceleración temporal en el proceso reformista. Y no cabe hablar de un modelo único de reformas, aunque sí de líneas de tendencia. Según la orientación de cada reforma se pone mayor o menor intensidad en cada una de estas tendencias. Hay dos tendencias comunes:

- adaptabilidad en la gestión de la contratación laboral, en paralelo a desincentivación de la contratación temporal. El término clave es «flexiguridad», un nuevo equilibrio entre flexibilidad en la gestión del trabajo y seguridad en la ejecución del contrato de trabajo. El ejemplo más gráfico sería el acercamiento del coste de extinción de indefinidos y temporales, rebajando los primeros e incrementando los segundos;
- adaptabilidad de la negociación colectiva a la situación de la empresa. El ejemplo extremo incentivador de la descentralización de la negociación colectiva sería la regulación vigente de la prioridad aplicativa del convenio de empresa.

Las valoraciones sobre los efectos de estas reformas son bien distintas, y no solo respecto de su eficacia para combatir el desempleo y la temporalidad, sino sobre los efectos que pueden provocar en la estabilidad del empleo, las condiciones de trabajo y en el desarrollo de las relaciones laborales. Las valoraciones sobre el grado de equilibrio entre flexibilidad y seguridad son muy distintas. Pero sí se podría hablar de unas sensaciones generales:

- escaso efecto real de estas reformas en el empleo. Incluso en las valoraciones más positivas, como la de OCDE, el impacto en la propensión a la contratación indefinida es muy reducido, y no cambia significativamente la gran presencia de la contratación temporal;
- poca efectividad de las medidas contra el uso fraudulento de la contratación temporal. Se ha actuado más en la línea de acercamiento del coste de las extinciones regulares que en el de encarecimiento del coste de las extinciones irregulares.

Han proliferado las medidas de fomento de la contratación, fundamentalmente a través de la rebaja de las cuotas sociales de los contratos indefinidos. Y conviene destacar las críticas sobre el efecto «peso muerto» de las bonificaciones de cuotas y sobre su incidencia en la estabilidad financiera de los sistemas de protección social. El profesor L. Toharia, fue de los primeros en avanzar esta crítica. Recientemente, la profesora I. Cebrián ha señalado cómo la contratación indefinida generada por estos programas va a parar a puestos más inestables, con lo que el aumento de la entrada con contratos indefinidos no se traduce en un aumento de igual magnitud de su *stock*. Los contratos iniciales bonificados son más inestables, y ello se traduce en una persistencia de la inestabilidad en el caso de mujeres y de jóvenes.

Críticas como estas muestran la necesidad de evaluación de los efectos de estas políticas. Y también la de reflexionar sobre el alcance real del marco regulador laboral en las decisiones empresariales de contratación. Al pensar en las motivaciones para la contratación, habría que prestar más atención a las cuestiones relacionadas con la productividad: características del tejido empresarial, tamaño de empresas, su nivel tecnológico o su especialización sectorial, y también los perfiles profesionales demandados por las empresas. En la creación y en la supervivencia de las empresas y del empleo, la productividad de las empresas y la del trabajo son determinantes.

Finalmente, hay que señalar el importante desarrollo de las políticas activas, en temas como la gestión de la colocación o la formación profesional. El indudable crecimiento presupuestario en estas políticas no ha impedido su mantenimiento en unos niveles inferiores a la media europea. Aquí también es creciente la llamada a un mayor esfuerzo de evaluación. En todo caso, dos apuntes. Primero, en este ámbito concurren una diversidad de administraciones, y por ello se deben redoblar los esfuerzos por la cooperación institucional. El segundo, en un ámbito como la formación profesional, tan estrechamente vinculado a la gestión de los recursos humanos en las empresas, la participación de los agentes sociales parece un elemento relevante para la eficacia del sistema.

### ***Desarrollo de las relaciones laborales y desigualdad: el papel de la negociación colectiva***

Antes de hablar de salarios, es inevitable hacerlo de su instrumento de determinación más característico, la negociación colectiva. España venía contando con altas tasas de cobertura de la negociación colectiva, en torno al 80 % de la población ocupada, relacionables con el sistema legal de negociación colectiva, con convenios de eficacia general automática si son suscritos por organizaciones sindicales y empresariales con representatividad mayoritaria. Relacionables con la dinámica de la negociación colectiva,

con una combinación de acuerdos centralizados de determinación de pautas salariales y desarrollo de los convenios sectoriales, que se pueden ver como señal positiva del compromiso de los interlocutores sociales por ejercer sus facultades reguladoras. Pues bien, la última etapa del proceso de reformas laborales, la de 2012, ha supuesto una decidida apuesta por las tesis descentralizadoras, con la consagración legal de la prioridad aplicativa del convenio de empresa.

Sería bueno enmarcar esta evolución legal en una consideración de las visiones empresariales sobre la estructura de la negociación colectiva. Según la Encuesta Anual Laboral, entre el 75 y el 83 % de las empresas consideran que el convenio sectorial era apropiado a sus necesidades. El 78 % de las empresas reguladas por convenio sectorial manifiestan que no optar por la negociación de empresa es consecuencia de considerar esta regulación apropiada. Se aprecia una cierta disonancia entre las visiones económicas, transformadas en este caso en políticas, de la eficiencia de la negociación de empresa, y los criterios de las propias empresas.

En los años anteriores a la crisis, el número de convenios llegó a 6.016 y cubrían a prácticamente a 12 millones de trabajadores. Las cifras descendieron en la crisis, alcanzando su punto más bajo en 2012, con poco más de 10 millones de trabajadores cubiertos a través de 4.500 convenios. Este descenso en cobertura tuvo que ver con el descenso de la población ocupada, pero también la crisis trajo consigo una caída en el número de unidades de negociación. En la actualidad se da una recuperación incompleta de cobertura (10.227.000 trabajadores), que tiene que ver con una recuperación también incompleta en número de convenios (5.642).

La crisis afectó a la negociación colectiva cuando, en principio, esta situación no tenía por qué afectarla directamente. Y este fenómeno es más llamativo si se piensa que en la crisis sería cuando la negociación colectiva podría haber desplegado con mayor eficacia sus efectos redistributivos. Y no parece que se pueda aislar esta caída de cobertura negocial de la caída salarial que se analizara en los siguientes apartados.

Junto a este análisis cuantitativo, conviene apuntar una evolución cualitativa, en la estructura de la negociación, que puede influir en la futura cobertura. La Memoria del CES constata el crecimiento, en los años regulados por la reforma de 2012 de los convenios firmados en nuevas unidades de negociación de ámbito de empresa, el ámbito prioritario de esta reforma. Y estas nuevas unidades de negociación tienen un número medio de trabajadores afectados inferior al de la negociación total de ámbito empresarial. Esto contribuiría a explicar que, pese a la recuperación de los convenios registrados, el volumen de trabajadores afectados en el último año con registro estadístico cerrado, 2015, continúa siendo inferior en un 14,5 % al registrado en 2008. Los convenios de empresa han crecido a partir de la reforma laboral (6 puntos más que

en 2012 y 3,8 puntos más que en 2007) y, a pesar de ello, la proporción de trabajadores cubiertos por estos convenios no ha variado significativamente.

Por otro lado, el CES señala cómo se han dado prácticas negociadoras, particularmente en ámbitos empresariales de prestación de servicios, que han sido jurídicamente problemáticas porque los tribunales han apreciado carencias en la legitimación de las representaciones de los trabajadores firmantes. Es necesaria una reflexión acerca de si la opción legal, por la negociación de empresa, al margen de sus efectos de flexibilidad, no podría estar contribuyendo a quebrar la seguridad jurídica en el desarrollo de las relaciones laborales, y con ello, debilitando el papel institucional de la negociación colectiva, clave contra la desigualdad.

### ***La desigualdad salarial***

Para encuadrar los indicadores salariales, en la perspectiva de la distribución de la renta, conviene partir del análisis de la evolución de los salarios con relación a la productividad. Cuando se habla de productividad, se suele hacer referencia a la llamada productividad del factor trabajo, a la que se aplica el significativo adjetivo de aparente. Esa productividad trabajo tiene en España un comportamiento contracíclico: se estanca o se reduce en las fases altas y se incrementa cuando cae la actividad y, sobre todo, el empleo. En 2011, era un 7 % superior a la de 2007. Con menos trabajadores se produce más, porque en la crisis cae el empleo de baja cualificación y disminuye el peso de los sectores menos productivos.

Los Costes Laborales Unitarios Reales (CLUR), que relacionan incrementos de la productividad con incrementos salariales, tuvieron un suave descenso en los años previos a la crisis, seguido de un considerable ascenso en los inicios de esta, por la concentración en los empleos de mayor cualificación. Los CLUR cayeron considerablemente a partir de 2009, porque el fuerte crecimiento de la productividad se vió acompañado de una considerable moderación salarial. Esta escasa redistribución hacia los salarios de las ganancias de productividad ayuda a explicar el comportamiento general de la distribución funcional de la renta, con pérdida de peso de las rentas salariales. Y también sirve para situar los indicadores de desigualdad salarial.

Los datos de 2016 del decil de salarios del empleo principal de la EPA muestran un crecimiento de la desigualdad a partir de la desigualdad salarial. El salario medio, de 1.878 euros brutos al mes en 2016, supuso un descenso de 15,6 euros respecto a 2015. La caída salarial que ha traído consigo la crisis ha incidido en los colectivos en los que más se acusa la desigualdad. El porcentaje de trabajadores de bajos salarios, que en 2010 se situaba en el 13,4 %, ha pasado al 18 %, y la relación entre empleos peor y mejor pagados, también ha subido. Esta situación se confirma si consideramos el Índice

de Gini referido solo a rentas salariales, que creció durante la crisis y ha crecido a mayor ritmo en la recuperación. Hay una mayor dispersión salarial en los empleos creados en esta recuperación, particularmente en el sector privado.

En estos datos, el factor de género es muy significativo, con un 34,6 % de varones en las zonas de salarios altos, frente al 24,9 % de las mujeres y, correlativamente, un 40,3 % de mujeres en la zona de salarios bajos, frente al 20,7 % de hombres. También el factor edad es significativo, con un 71,2 % de jóvenes en la zona de salarios bajos y un 3,8 % en la de altos, mientras que los mayores de 55 años, se ubicaban en los tramos bajos en un 21,4 % y en un 42,2 % en el tramo superior. Los problemas en el empleo de mujeres y jóvenes se reproducen de forma importante en las condiciones de trabajo. Respecto a los contratos temporales, el 50,9 % se situó en la zona de salarios bajos, frente al 22,6 % de los indefinidos. La temporalidad potencia la aparición de desigualdades en las condiciones de trabajo, que se proyectan en un incremento de la desigualdad.

D. Fernández Kranz, observa en los trabajadores varones con edades entre 18 y 55 años, una notable diferencia de comportamiento entre quienes han mantenido una relación estable con la misma empresa, desde 2008, y los que cambiaron de empleo a partir de dicho año. Los que han permanecido ingresan anualmente un 4,5 % más en 2015 que en 2008, mientras que los que se han movido sufren una pérdida del 4,1 %. Y una parte importante de esta disminución de ingresos se relaciona con el precio del trabajo, que está retribuyendo peor que antes el mismo tipo de empleo. Los salarios de los contratos de entrada en el mercado de trabajo suponen un 14 % menos con relación a los firmados en 2008.

Un dato muy significativo desde la perspectiva de las relaciones laborales es el de la fuerte correlación entre niveles salariales y tamaño de empresa. El 51,2 % de los trabajadores de empresas con menos de 10 empleados estaban en el tramo de salarios bajos, frente a un 9,6 % de quienes prestaban servicios en centros con más de 250 trabajadores. Conviene retener este dato a la hora de pensar en los efectos en la desigualdad de los cambios en la estructura de la negociación colectiva. Si la descentralización de la negociación colectiva propiciada por la última reforma laboral reduce la capacidad reguladora del convenio sectorial, típico de las pymes, el efecto favorecedor de mejoras salariales en estas empresas, que podría derivarse de este tipo de convenio, se verá considerablemente limitado.

Finalmente, algunas consideraciones sobre la evolución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), un ámbito en el que coincide la evolución de las relaciones laborales en el campo salarial con las políticas públicas respecto del mercado de trabajo.



En los años de la crisis, en los que se dio un proceso paralelo de incremento de la desigualdad y de evolución salarial con reducción de poder adquisitivo, el SMI estuvo prácticamente congelado. Así, su cuantía mensual fue en 2009 de 624 euros; en 2011 y 2012 tuvo la misma cuantía, de 641 euros; en 2013 y 2014 también se repitió su cuantía de 645 euros; en 2015 se situó en 648 euros, y llegó a los 655 euros en 2016.

Como se ve, el SMI participó del proceso general de devaluación salarial. Teniendo en cuenta la mayor incidencia del SMI en los niveles salariales más bajos (cuyo aumento se relaciona con el crecimiento de la desigualdad), se puede decir que durante la crisis no se ha hecho uso de su capacidad redistributiva.

### ***Pobreza laboral***

El profesor R. Gutiérrez considera que España tiene niveles de pobreza laboral similares a países con un nivel mucho más bajo de renta per cápita dentro del ámbito europeo, y bastante por encima del promedio UE, en torno al 8 %. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, el 14,1 % de la población ocupada se encontraba en pobreza laboral, habiéndose mantenido estable ese porcentaje entre el 10 y el 11 %, desde mediados de los 90.

Según el Informe 3/2013 del CES, las explicaciones de este fenómeno se centran en la baja intensidad laboral de los hogares, la distribución intrafamiliar del empleo o el desempleo y el peso de las ocupaciones de salarios bajos. La baja intensidad laboral, que en otros países europeos se relaciona con mayor peso del trabajo a tiempo parcial, en España se explica por la más alta incidencia del desempleo, la rotación laboral y la menor tasa de actividad de las mujeres.

La pobreza laboral es más alta entre las empresas de menos de cinco trabajadores, que tienen un muy importante peso en el empleo global. El riesgo de pobreza laboral es más alto para los hogares con menores dependientes: los ocupados que viven en hogares formados por una pareja con dos o más niños tienen más probabilidades de pobreza, especialmente los casos con un solo proveedor de salario. De nuevo, la relación entre pobreza y baja intensidad laboral de los hogares, que se relaciona a su vez con la integración en el mercado de trabajo de mujeres y de jóvenes. Y conviene recordar que el impacto reductor del riesgo de pobreza de las transferencias sociales en hogares con al menos un adulto activo es de un 25 %, siendo el promedio de este impacto en los países de la OCDE del 50 %.

En definitiva, en la pobreza laboral confluyen dos tendencias negativas respecto de la distribución de la renta. En el terreno de la predistribución, por los bajos salarios, unidos a la inestabilidad laboral. En el terreno de la redistribución, por las carencias de los sistemas de protección social.

## **Conclusiones**

1. Un primer bloque de ideas serviría para encuadrar las conclusiones más específicas referidas a la presente situación:
  - interrelación entre desigualdad y funcionamiento del mercado de trabajo. De ahí la importancia de acciones redistributivas respecto del funcionamiento de ese mercado;
  - fragilidad y temporalidad del mercado de trabajo influyen en la desigualdad: se retroalimentan. Son, a la vez, resultados del funcionamiento de ese mercado y condicionantes de su evolución;
  - orígenes diversos e interconectados de las debilidades del mercado de trabajo; desde las características del tejido productivo a la estructura del empleo, en cuanto a cualificaciones;
  - relación entre funcionamiento del mercado de trabajo y productividad de las empresas y los empleos;
  - relación entre marco institucional del mercado de trabajo (contratación y negociación colectiva) y funcionamiento de este, que influye en la desigualdad;
  - para la redistribución de la renta es fundamental el papel de los sistemas de protección social (protección por desempleo y pensiones);
  - las debilidades del mercado de trabajo influyen fuertemente en la financiación de estas medidas redistributivas.
  
2. Con la perspectiva del más corto plazo, de la crisis y la recuperación, se observa:
  - secuelas de la crisis, como el paro de larga duración, de difícil recuperación;
  - debilidades en la posición de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo (mujeres y jóvenes);
  - nuevas divisorias en el mercado de trabajo (productividad y cualificaciones), que llevan a una polarización que incrementa la desigualdad;
  - la capacidad redistributiva de la protección por desempleo se va desajustando de la evolución del mercado de trabajo y la de las pensiones se puede ir perdiendo, en gran medida por esa misma evolución;
  - tendencias profundas de cambios socioeconómicos, más allá de la situación en España, que inciden en la desigualdad. Las características del mercado de trabajo no ayudan a superarlas;

- debilidades que se van consolidando, resistentes a las medidas que se adoptan. Posible agotamiento de las medidas en la misma línea.
3. La reforma laboral de 2012 sería el último ejemplo de políticas públicas del mercado de trabajo que ponen mayor énfasis en la flexibilidad. Esta reforma no ha tenido el éxito que pretendía en sus objetivos:
- en las fluctuaciones del PIB, y del empleo, no se ha producido un sensible cambio de tendencia;
  - el paro de larga duración sigue afectando a muchas personas, más de la mitad de los parados lleva más de un año buscando empleo; el juvenil, a cuatro de cada diez menores de 25 años;
  - familias con todos sus miembros en paro, con impacto en la desigualdad y en anclar en la pobreza;
  - no se reduce la temporalidad (más del 90 % de los nuevos contratos son temporales);
  - el marco institucional de relaciones laborales aumenta la flexibilidad sin que se haya traducido en creación de empleo estable ni en un diseño adecuado de políticas activas;
  - el modelo de negociación colectiva priva a los convenios de una parte considerable de su capacidad distributiva, con una disminución importante de cobertura;
  - el salario bruto ha disminuido en términos reales desde 2010 y en términos nominales desde 2012. Con la salvedad de 2008, el comportamiento de los salarios ha sido de una clara moderación. En los años de la crisis los salarios sufrieron rebajas que redujeron su peso en el PIB.
4. El marco institucional del mercado de trabajo, elemento clave para la predistribución, ha aumentado la flexibilidad, sin una traducción de la misma magnitud en el empleo y su estabilidad. Carencias de elementos reductores de la desigualdad por el debilitamiento de la capacidad reguladora de la negociación colectiva. Insuficiencias de las acciones públicas contra la temporalidad, en lucha contra el fraude y en promoción del empleo estable.

En las acciones públicas contra la desigualdad, predistributivas y redistributivas, se observan carencias importantes. Predistributivas, por insuficiencias en las acciones contra el uso fraudulento de la contratación temporal y en las políticas activas de empleo. Y también carencias por exceso, por uso excesivo de mecanismos de adaptabilidad como la prioridad de la negociación colectiva de empresa. Carencias

redistributivas, por insuficiencia o falta de adaptación de las prestaciones redistributivas a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

5. La concentración de las políticas laborales en la flexibilidad, aparte de mostrar la limitación de sus efectos, ha obviado dos cuestiones que, con perspectiva temporal amplia, son relevantes. Primera, efectos negativos de la flexibilidad que favorecen el incremento de la desigualdad. Una desigualdad que, además de negativa socialmente, es económicamente ineficiente. Segunda, escaso relieve dado a la mejora de la productividad real. Las explicaciones sobre el estancamiento de la PTF se centran en déficits de capital tecnológico, relacionados a su vez con características de la estructura productiva. En el ámbito laboral, en déficits en la cualificación del capital humano. Surgen dudas razonables sobre la contribución a la productividad de nuevas dosis de flexibilidad laboral, al menos entendida como hasta ahora.
6. Más allá de los problemas en la actualidad, es necesaria una reflexión con perspectiva temporal más amplia sobre temas que pueden condicionar la evolución futura de la desigualdad:
  - la capacidad de afrontar futuras crisis del empleo, por el riesgo de cronificación de los aspectos negativos del mercado de trabajo que puede llevar a la cronificación de la desigualdad, pasando de lo que hasta ahora ha sido desigualdad de rentas a desigualdad en riqueza. Y en el caso de las mujeres, de la desigualdad a la discriminación;
  - la adecuación del marco institucional del mercado de trabajo y los sistemas de protección social a los cambios en el empleo y el trabajo.

## 5 MENOS PROTEGIDOS

### La situación del sistema público de pensiones

#### ***La evolución económica y financiera del sistema de pensiones antes de la crisis***

El desarrollo de los sistemas de pensiones ha sido uno de los rasgos más sobresalientes en el papel del Estado a lo largo del siglo XX. La persecución del equilibrio y la cohesión social han sido durante este tiempo elementos esenciales de la acción pública. Una suerte de coalición de facto —que incluía de una u otra forma elementos provenientes de los movimientos socialdemócratas y de otras fuerzas políticas vinculadas a la tradición demócrata-cristiano y al liberalismo social— comenzó a promover importantes cambios en Europa tras la segunda posguerra, impulsando el gasto social, la protección de los derechos y libertades de sus ciudadanos y el acceso a bienes públicos fundamentales, como la educación, la sanidad, el apoyo a la vivienda, la protección por desempleo, o la regulación de derechos en el trabajo, hasta límites desconocidos con anterioridad.

Aun así, la expansión del gasto público de carácter social, cuando se contempla desde la perspectiva actual, no alcanzó dimensiones comparables a las que hoy presentan buena parte de los países europeos hasta bien entrada la década de los años 60 del pasado siglo. Solo entonces las economías de Europa Occidental, como Alemania, Bélgica o Italia, superaron la barrera del 15 % de gasto social respecto a su renta nacional para rebasar una década después, a mediados de los años 70, el nivel del 20 % que también llegaron a registrar los países nórdicos.

**GASTO SOCIAL PÚBLICO EN DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS  
(1950-2005) (% sobre PIB)**

Año	Media europea	Alemania	Bélgica	Irlanda	Suecia	Grecia	Italia	Portugal	España
1950	8,6	14,7	10,3	7,7	7,7	10,4	7,4	2,0	3,7
1958	11,4	18,2	12,1	9,0	10,7	8,6	12,3	3,0	3,3
1966	13,7	19,2	17,0	10,4	14,1	7,4	16,3	3,7	4,1
1974	17,9	23,5	22,2	15,2	21,1	8,3	19,3	6,1	10,6
1982	20,8	23,6	25,7	17,4	27,9	14,5	19,9	10,3	17,7
1990	21,8	22,3	24,9	14,9	30,2	16,5	20,0	12,9	20,6
1998	23,4	26,3	26,1	13,0	30,4	18,6	22,9	17,9	20,9
2005	24,4	26,8	26,4	16,7	29,4	20,6	25,0	23,1	21,1

Fuente: S. Espuelas Barroso, *La evolución del gasto social público en España 1850-2005*. Estudios de Historia Económica, Banco de España, 2013

España se incorporó tardíamente a esta dinámica histórica. Ciertamente es que algunas prestaciones y derechos se reconocieron aquí solo algunos lustros más tarde que en otros países europeos. Pero el desarrollo del sector público en el ámbito de las principales prestaciones del estado de bienestar tuvo lugar con un retraso considerable. Así, pese a que la regulación inicial del seguro de accidentes de trabajo en España se llevó a cabo a comienzos del siglo XX, poco más de una década después de que se abordara en la Alemania de Bismarck, el establecimiento legal del primer sistema de pensiones español se realizó en 1919, casi treinta años después que el alemán. La Ley del retiro obrero de aquel año consolidó las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de las pensiones de vejez, con subvención y estímulo públicos, tras la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión. Se trataba del primer seguro de jubilación de carácter obligatorio implantado en España y, en lo esencial, su diseño tenía características propias de los modelos de capitalización mientras que sus fines estaban más cercanos al mantenimiento de un nivel de renta mínima destinado a combatir la pobreza tras la edad de jubilación (fijada ya entonces en los 65 años, una edad inferior a la esperanza de vida entonces existente en España).

Durante el medio siglo comprendido entre la Ley de retiro obrero de 1919 y el final de la década de los años 60, el nivel de gasto social, y dentro de él el destinado a las pensiones de vejez, se mantuvo en niveles muy inferiores a los europeos (entre dos y tres veces menos respecto a los registrados en términos medios en Europa). En el caso español también aparecían algunas otras diferencias significativas, especialmente en el

diseño de los modelos de articulación de las prestaciones. En términos generales se distinguía una gran línea de división ya visible durante la primera parte del siglo XX. Se trataba, en un caso, de la provisión de bienes como las pensiones y la sanidad mediante estructuras calificadas como de *tipo bismarck*, en el ámbito continental europeo, y en el otro, a través de modelos de *tipo beveridge*, en el ámbito anglosajón (la denominación de estos modelos estilizados responde, respectivamente, al canciller alemán bajo cuyo mandato se reguló el primer sistema público de seguros sociales y al autor del informe que sirvió de base al desarrollo del sistema de servicios sociales británico tras la Segunda Guerra Mundial).

Sin embargo, España fue una de las excepciones a ese patrón de distribución dado que, durante su primera etapa, el incipiente sistema de pensiones se mantuvo como un sistema de capitalización con aportaciones empresariales que aseguraban una renta mínima. Junto al sistema de pensiones, existía un modelo de prestaciones sanitarias que de manera progresiva se desplazó desde un diseño similar al alemán que proporcionaba una cobertura vinculada al empleo, el denominado Seguro Obligatorio de Enfermedad (que era complementada mediante un sistema asistencial y benéfico a través de instituciones públicas provinciales y, en ciertos casos, municipales), hacia otro de tipo público, gratuito y no vinculado al empleo o a esquemas de carácter profesional. Esta gradual transformación adquirió plena consistencia con la aprobación en 1985 de la Ley General de Sanidad entre cuyos efectos merece la pena destacar aquí los que se derivan del abandono de la financiación sanitaria a través de las cotizaciones sociales y su completa sustitución por una financiación basada en los tributos del Estado.

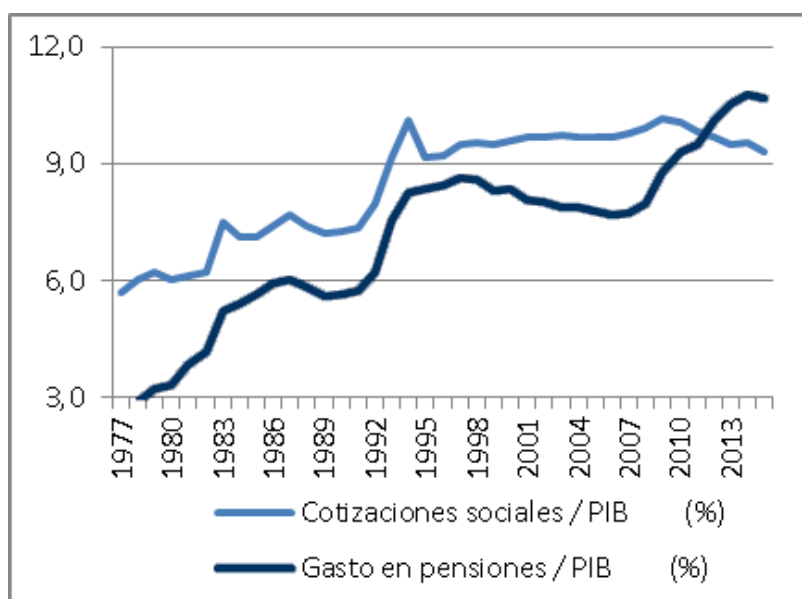
De manera simplificada, podría decirse que España transformó a lo largo del tiempo su modelo sanitario de carácter profesional y continental en otro de carácter universal y público; mientras que, en paralelo, caminó de forma inversa en su modelo de pensiones. Este, configurado como un modelo de reparto en el que las contribuciones de los activos financian las pensiones de la población jubilada, se consolidó como un sistema profesional vinculado a las cotizaciones de empresarios y trabajadores con esquemas cada vez más contributivos.

A partir de la década de los años 70 del pasado siglo, España experimentó un gradual proceso de convergencia en gasto social con respecto a los países europeos, que permitió superar los niveles alcanzados por todas las economías del Sur de Europa (Italia incluida), hasta llegar a situarse cerca de los niveles medios del continente, aunque todavía hoy a cierta distancia (alrededor de 5 puntos porcentuales de PIB, una diferencia que se agranda con los países centroeuropeos y nórdicos). En este contexto, el papel del sistema de pensiones fue adquiriendo una importancia creciente, hasta alcanzar una dimensión del gasto de alrededor del 11 % del PIB, lo que representa más de la mitad del conjunto del gasto social público. En el momento actual, las previsiones

de evolución a largo plazo sitúan el gasto en pensiones a mediados del siglo XXI en un nivel cercano al 65 % del gasto social en casi todas las economías occidentales.

### GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES

1977-2015 (% sobre PIB)



Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social

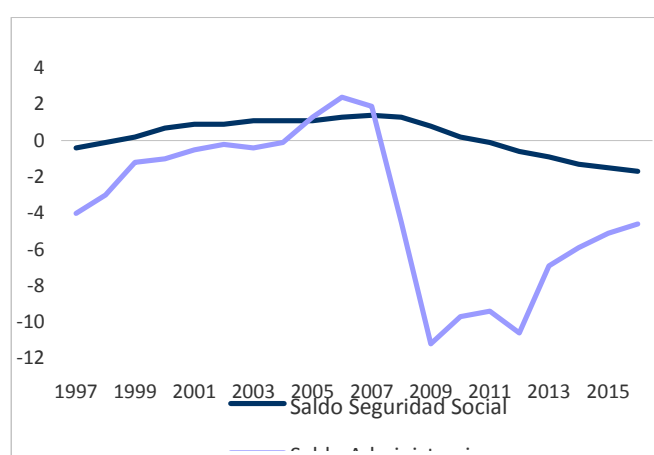
Desde el punto de vista de su estructura financiera, el sistema español de pensiones mantuvo un importante superávit a lo largo del último medio siglo. Es cierto que el nivel del excedente fue decreciendo con el tiempo (hasta desaparecer a partir de 2012), pero durante las últimas décadas del siglo pasado fue suficiente para financiar incluso una parte significativa de las prestaciones sanitarias de carácter público, hasta que en 1985 se inicia el cambio en la financiación sanitaria a través de los tributos públicos. El excedente entre ingresos por cotizaciones y gastos en prestaciones mantenido durante los más de 25 años transcurridos hasta que, a partir de 2011, el impacto de la crisis cambió el signo del excedente financiero en la Seguridad Social permitió acumular, desde el año 2000, un importante *fondo de reserva*, que sirvió de manera fundamental para amortiguar los efectos de la crisis sobre la sostenibilidad a corto plazo del sistema.

La magnitud del excedente acumulado en el ámbito de la Seguridad Social, que solo se convirtió en dotaciones al Fondo de Reserva, a partir del año 2000, y de se



produjo de forma parcial en algunos años, fue extraordinaria. Entre 1999 y 2010 alcanzó un volumen equivalente a 11 puntos del PIB.

**SALDO FINANCIERO  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1997-2015)**  
(% sobre PIB)



Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social. INE (Contabilidad Nacional) y Actualización del Programa de Estabilidad (2017-2020)

Durante la primera década de este siglo, en un contexto de intensa creación de empleo y de gradual expansión de las bases de cotización, los ingresos crecieron a una tasa anual media del 8,1 %. Ello hizo posible abordar sobradamente la financiación de los gastos del sistema, habitualmente desglosados en los tres factores que alimentan el ciclo del gasto en pensiones: en primer lugar, los derivados del crecimiento del número de pensiones (cuya tasa media durante el período alcanzó el 1,3 % anual); en segundo lugar, los producidos por el efecto sustitución de las viejas y nuevas pensiones; y, en tercer lugar, los debidos al impacto de la revalorización anual. En conjunto, tales factores produjeron un ascenso de la pensión media durante ese período a una tasa anual media del 5,5 %.

Así pues, en el transcurso de la primera década del siglo XXI, hasta el año 2008, en que estalló la crisis, el crecimiento de los ingresos del sistema por cotizaciones

sociales superó al crecimiento del gasto en pensiones en algo más del 1 % en media anual (el excedente del sistema en realidad fue mayor, porque además de las cotizaciones sociales el sistema ingresa las transferencias del Estado para pagar los complementos a las pensiones mínimas y el importe del gasto en las pensiones no contributivas).

**INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA DE  
PENSIONES (2000-2016) (Millones de euros)**

Período	Ingresos de cotizaciones (variación interanual) (%)	Ingresos de cotizaciones (euros corrientes)	Gasto en pensiones (variación interanual) (%)	Gasto en pensiones (euros corrientes)
2000	9,8	60.539,0	9,1	52.629,1
2001	9,1	66.071,7	4,5	54.992,8
2002	6,8	70.577,8	6,4	58.529,3
2003	7,9	76.159,2	5,7	61.887,2
2004	7,1	81.600,1	7,0	66.234,4
2005	7,7	87.906,8	6,9	70.798,9
2006	8,5	95.402,0	6,8	75.628,4
2007	8,2	103.263,1	8,1	81.783,5
2008	4,7	108.103,7	6,1	86.749,0
2009	-1,4	106.552,9	6,1	92.010,4
2010	-1,0	105.491,0	6,2	97.732,2
2011	-0,2	105.311,7	3,9	101.529,8
2012	-4,0	101.059,2	3,9	105.498,8
2013	-2,8	98.210,3	5,2	111.088,6
2014	1,0	99.198,5	2,9	114.411,4
2015	1,4	100.568,8	2,9	117.772,9
2016	3,1	103.640,0	3,0	121.346,5

Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social

Durante el período anteriormente citado, el gasto en pensiones experimentó un gran crecimiento. La cuantía de 52.629,1 millones de euros a que ascendía el gasto en el capítulo de pensiones en el año 2000 se convirtió en 2008 en algo más de 86.000 millones de euros.

Además, el crecimiento de las pensiones mínimas acompañó la evolución citada con incrementos medios anuales aún mayores a partir del año 2004.

Un proceso como el descrito fue posible gracias a una evolución singular en los ingresos por cotizaciones sociales, que crecieron a un ritmo muy superior al registrado por el gasto. En los primeros ocho años de siglo, las cotizaciones sociales pasaron de aportar 60.539 millones en el año 2000 hasta superar los 108.103 millones en 2008.

De esta forma, el excedente entre ingresos y gastos pudo conformar un Fondo de Reserva, que llegó a alcanzar antes de la primera retirada de recursos en 2012 su nivel máximo, 69.252 millones de euros. Se trataba de una de las mayores reservas públicas existentes en los sistemas de pensiones de la Seguridad Social de la Unión Europea, algo más del 6,7 % del PIB español.

#### **EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000-2011) (Millones de euros)**

Período	Dotaciones	Rendimientos netos	Total
2000	601	3	604
2001	2.404	29	2.433
2002	5.979	190	6.169
2003	11.473	552	12.025
2004	18.193	1.137	19.330
2005	25.198	1.987	27.185
2006	32.740	3.139	35.879
2007	41.150	4.566	45.716
2008	50.670	6.553	57.223
2009	50.750	9.272	60.022
2010	52.559	11.816	64.375
2011	52.782	14.033	66.815

Fuente: Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2011)

La evolución del fondo de reserva experimentó un giro intenso a partir de 2012. Los ingresos sufrieron un descenso muy acusado, especialmente grave ese año y el siguiente. La principal causa de esta caída tan aguda de los ingresos por cotizaciones fue la evolución salarial. Téngase en cuenta que, a pesar de que la destrucción de empleo fue fuerte esos dos años, no alcanzó el grado de intensidad de 2008 y 2009; mientras que el ritmo de caída de los ingresos en 2012 y 2013 llegó a triplicar las tasas negativas registradas al comienzo de la crisis.

Dicho de otra forma, durante el período 2008-2011 la caída de los ingresos se explica de manera casi íntegra por la caída del empleo. Pero a partir de 2012 la evolución de los ingresos está directamente vinculada a la caída de las bases de cotización. Son los salarios los que explican la reducción del nivel de ingresos. Su caída en 2013 y 2014 es muy superior a la reducción de la afiliación, lo que indica que las bases de cotización se deterioran. Y cuando los ingresos vuelven a mejorar en 2014 y 2015, lo hacen por debajo del crecimiento de la afiliación, poniendo de manifiesto nuevamente la erosión de las bases medias de cotización en dichos años.

Junto al papel de los salarios y la enorme sangría de destrucción de empleo durante la crisis (entre el pico máximo de ocupación previo a la crisis y el nivel mínimo alcanzado en 2013 se destruyeron 3,8 millones de puestos de trabajo), han influido también algunos otros factores.

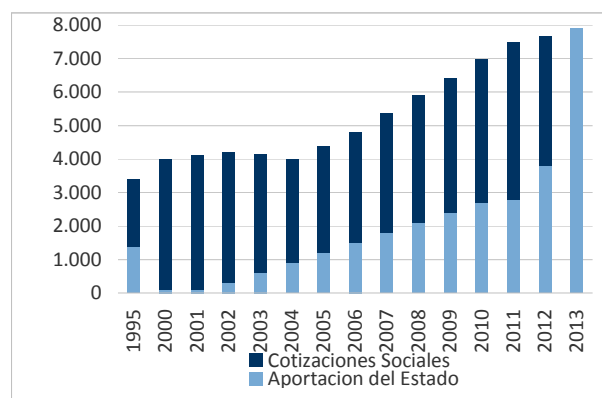
En primer lugar, el ascenso del empleo a tiempo parcial que alcanza alrededor del 20 % de la afiliación a la Seguridad Social.

En segundo lugar, el impacto de la financiación de la política de estímulos a la contratación laboral a través de reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social que, a diferencia de las bonificaciones, no son compensadas por el Estado.

Y, en tercer lugar, la instrumentación de una política que ha congelado *de facto* el Salario Mínimo Interprofesional durante el período 2012-2016. Como quiera que el SMI juega el papel de suelo en la cotización, su congelación provoca que recaudación de la afiliación con bases mínimas de cotización apenas registre crecimiento alguno.

Por fortuna, esta situación experimentó un importante cambio en 2017, tras la aprobación de un sustancial incremento, el 8 %, en la cuantía del SMI y también registrará una significativa mejora a partir de 2018, tras el acuerdo alcanzado entre el gobierno y los interlocutores sociales en diciembre de 2017.

### COMPLEMENTOS A LAS PENSIONES MÍNIMAS (2000-2013) (Millones de euros)



Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social

Por último, el fortalecimiento financiero del sistema durante el período de crecimiento previo a la crisis se completó con una asunción progresivamente creciente por parte del Estado del complemento de las pensiones mínimas, de acuerdo con lo establecido al respecto en el Pacto de Toledo. Frente a la aplicación efectiva del principio de separación de fuentes en las prestaciones de naturaleza contributiva, el compromiso de trasladar también ese principio a las prestaciones no contributivas, de carácter asistencial, habría de esperar un período de tiempo más prolongado. La aportación del Estado fue incrementándose hasta lograr en 1995 acercarse al 40 % del coste total de la política de apoyo a las pensiones mínimas, entre 1996 y 2003 se redujo de forma apreciable (casi llegó a desaparecer en 2001 y 2011), para volver a recuperarse a partir de entonces y completarse en su totalidad en 2013, en que el Estado asumió el 100 % de la financiación de los complementos a las pensiones mínimas.

#### **La reforma de las pensiones de 2011**

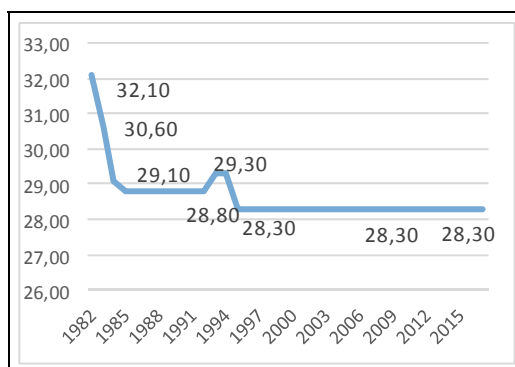
La crisis económica afectó de forma crucial al devenir del sistema español de pensiones. A diferencia de los sistemas de protección por desempleo, en los que la crisis afecta de forma esencial al crecimiento del gasto en prestaciones y subsidios, en el caso de los sistemas de pensiones los problemas comienzan en el terreno de los ingresos. Como se indicaba en el capítulo anterior, la destrucción de empleo fue enorme. Entre 2007 y 2013 se perdieron alrededor de 3,8 millones de empleos, casi una cuarta parte del total. Los ingresos del sistema de pensiones comenzaron a reducirse ya en 2009, pero lo hicieron de manera abrupta en 2012 y 2013, más de 5 años después de iniciada la crisis. El

sistema había acumulado un gran fondo de reserva, originalmente diseñado para afrontar un proceso de adaptación al ciclo demográfico derivado de la jubilación de las cohortes nacidas durante el período del *baby boom* en España. Sin embargo, a partir del final de 2011 se hizo evidente que, si no se optaba por incrementar las cotizaciones sociales —algo muy aventurado, dado su impacto sobre el empleo—, el Fondo de Reserva no solo no crecería en volumen, sino que sería necesario su uso en la financiación del gasto corriente del sistema.

Lo relevante es que la existencia de una enorme bolsa acumulada en el Fondo de Reserva hizo posible que se mantuvieran estables los tipos de cotización. Se evitó así una subida de tipos que en un sistema de reparto como el español habría resultado ineludible en un contexto en el que la base sobre la que descansa el sistema, el empleo, se había reducido en un 20 % durante la crisis. En paralelo, el proceso de reformas, absolutamente necesario, comenzó a abordarse al final de 2010 y comienzos de 2011.

### TIPOS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL (1982-2017)

(Contingencias comunes)



Fuente: Seguridad Social. Informe Económico Financiero

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, entroncaba con la línea reformista que habían seguido otras iniciativas de calado en materia específicamente de pensiones en los años 1985, 1997 y, en menor medida, 2007. Este rasgo es esencial para entender la principal virtud de esa reforma: el consenso, pues su contenido fue el resultado de un doble acuerdo

político (Pacto de Toledo, 25 de enero de 2011) y social (Acuerdo Económico y Social, ASE, 2 de febrero del mismo año).

Pese a las tensiones que hasta el último momento provocó la recomendación relativa a la edad de jubilación, la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo* fue un acontecimiento político de gran relevancia. No en vano se trataba de la tercera ocasión en la que los distintos grupos del arco parlamentario suscribían conjuntamente unas recomendaciones que, en la misma línea de las dos primeras versiones del pacto —la original de 1995 y la primera renovación de 2003—, se caracterizaban por buscar la preservación de un sistema público de Seguridad Social basado en el compromiso intergeneracional como elemento esencial e irrenunciable de nuestro estado de bienestar. Varios aspectos son reseñables.

Para empezar, es importante llamar la atención sobre la adversidad del contexto económico en el que se alcanzaba el acuerdo en esta ocasión. La fuerte caída de la afiliación de los años anteriores y las incertidumbres entonces existentes contrastaban con el más amable panorama de 2003 e incluso de 1995; circunstancias que hacen más meritorio el consenso logrado.

En segundo lugar, cabe igualmente reseñar que este acuerdo político se producía tras un período en el que el papel del Pacto de Toledo, en ese contexto de grave crisis económica, había sido cuestionado por actuaciones no consensuadas del gobierno de J.L. Rodríguez Zapatero, con el anuncio de la congelación de las pensiones —superiores a las mínimas, en mayo de 2010, como medida más significativa. Esta rectificación, frente a la acción unilateral, realzó el valor del acuerdo y de su contenido.

En esta línea, se constataba que, con carácter general, la orientación de las reformas planteadas era ampliamente compartida por todos los grupos políticos, a salvo de la regulación de la edad de jubilación y algunos aspectos relacionados con el refuerzo de la contributividad del sistema. Esta apreciable sintonía ponía de manifiesto la fortaleza del pacto como instrumento clave para el desarrollo de una política tan relevante como la de pensiones, una rareza en el panorama político español.

Y, por último, no menos destacable es que esta renovación del Pacto de Toledo fue un acontecimiento clave para el desbloqueo de la negociación con los interlocutores sociales que apenas una semana después alumbrarían el Acuerdo (tripartito) Social y Económico.

Pese a que su contenido era más amplio, la pieza central de lo pactado por el Gobierno con UGT, CC.OO., CEOE y CEPYME fue el denominado «Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones», en el que se recogían previsiones de cambios normativos concretos que, en conjunto, constituían la reforma más ambiciosa de la Seguridad Social (centrada en la pensión de jubilación) desde la

aprobada en 1985. Su contenido inspiraría directamente el proyecto de ley que el ejecutivo remitiría a las Cortes Generales y que vería la luz como Ley 27/2011.

Lejos de interferir en la esfera política, la suscripción de este acuerdo como fruto del diálogo social no solo no cuestionaba la iniciativa de los grupos parlamentarios en el seno del Pacto de Toledo, sino que entronizaba dicho pacto como fórmula más adecuada para orientar la política en este ámbito. De una parte, revelaba que la actuación de los partidos políticos en esta comisión no legislativa era compatible con la intervención de las organizaciones sindicales y empresariales en el marco del diálogo social. Y, de otra, el respaldo recibido por el Pacto de Toledo con la firma del Acuerdo Social y Económico ponía de manifiesto la validez de una fórmula basada en el planteamiento periódico de reformas paramétricas del sistema de pensiones que sirvieran para preservar los rasgos básicos de un modelo basado en la solidaridad intergeneracional y en la apuesta por la cohesión social.

Como principal objetivo, la Ley 27/2011 buscaba garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema público de pensiones ante el desafío que ha de suponer en las próximas décadas el envejecimiento de la población. Este trascendental cambio demográfico es el resultado de la confluencia de diversos factores, entre los que sobresalen el sostenido aumento de la esperanza de vida, la persistente baja tasa de fecundidad y, muy especialmente, la próxima jubilación de la generación del *baby boom*, cuyos efectos empezarán a dejarse sentir a partir de mediados de la próxima década. En un escenario de profunda transformación de la estructura poblacional, marcado por un incremento sustancial del número de pensionistas, la presión al alza sobre el gasto en esta materia amenazaba con poner en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema. La reforma apostaba por evitar un crecimiento descontrolado de esta partida a través de la búsqueda del equilibrio entre el período de disfrute de la pensión y aquel otro correspondiente a los años de vida profesional. Se trataba, en definitiva, de forzar una prolongación de la vida activa dentro de un marco general de mayor contributividad.

Por lo demás, es importante resaltar que la reforma no pretendía ofrecer una respuesta a las crecientes dificultades financieras del sistema de la Seguridad Social provocadas esos años por la crisis económica. Dado el amplio período de régimen transitorio de las principales medidas, parece evidente que, más bien, se trataba de ofrecer soluciones a los previsibles desequilibrios estructurales que habrían de manifestarse en el medio plazo, siendo tales soluciones ajenas a la adversa coyuntura que se inició en 2008. Dicho lo cual, es evidente que una reforma de tanto calado de una materia tan sensible, pretendía también ser una muestra del compromiso del gobierno en la corrección de los desequilibrios presupuestarios que pudieran poner en riesgo la sostenibilidad de las cuentas públicas en el futuro.



En consonancia con este planteamiento, la Ley 27/2011 se presentaba como una reforma típicamente paramétrica, centrada, por tanto, en ajustar las principales variables (parámetros) del sistema, sin que ello alterara las características fundamentales del modelo, esto es, su dimensión colectiva, solidaria e intergeneracional. De este modo, no solo daba continuidad a la trayectoria reformista en materia de Seguridad Social iniciada en la década de los ochenta, sino que sintonizaba con la mayor parte de los procesos de reforma finalizados o en marcha en el ámbito europeo, y cuyas directrices quedarían posteriormente plasmadas en el libro blanco aprobado por la Comisión Europea en 2012.

Desde esta perspectiva general, cabe también añadir que el origen negociado de la reforma condicionó que las medidas más duras de ajuste vinieran acompañadas de otras que (tímidamente) mejoraban la protección social ofreciendo un resultado final de cierto equilibrio en conjunto proyectado en un doble plano. En el individual, trataba de anticiparse al progresivo aumento de la esperanza de vida para corregir en términos de proporcionalidad la relación entre los tiempos de vida como activo y como pensionista. Al mismo tiempo, en un plano colectivo intergeneracional perseguía una distribución equitativa de la carga adicional en términos de gasto que para el conjunto del sistema derivaba de ese incremento de la expectativa vital y del intensísimo crecimiento del número de jubilados previsto para las próximas décadas.

Por lo que se refiere al contenido concreto de las medidas aprobadas, la Ley 27/2011 se articulaba en torno a dos grandes ejes.

El primero de ellos correspondía a una nueva regulación de la edad de acceso a la pensión de jubilación. El cambio más importante, y polémico, era la elevación de la edad ordinaria de referencia de 65 a 67 años. Con una particularidad relevante, la de incorporar como novedad la consideración a estos efectos del esfuerzo contributivo previamente realizado. Así, para aquellas personas que hubieran cotizado un mínimo de 38 años y 6 meses la jubilación «plena» (100 % de la base reguladora) podría producirse con 65 años, edad de referencia hasta entonces.

Junto a esta reformulación de la edad ordinaria, también se contemplaba un novedoso desdoblamiento de la jubilación anticipada. Al supuesto derivado del cese involuntario en el trabajo, la reforma añadía el reconocimiento del derecho a la jubilación anticipada voluntaria. En la redacción original de la Ley 27/2011 —posteriormente endurecida por el Real Decreto-ley 5/2013—, a la primera modalidad podía accederse desde los 61 años, siempre que se hubieran cotizado al menos 33 anualidades. Mientras que la nueva posibilidad de anticipación de la pensión exigía la edad de 63 años con idéntico esfuerzo contributivo. Además, se mantenía con algunos ajustes la modalidad de jubilación parcial a partir de los 61 años.

Como segundo eje, otro conjunto de medidas perseguía reforzar la contributividad del sistema, haciendo más dependiente la cuantía de las pensiones de la trayectoria de cotización previa. Con tal objetivo se introducían nuevas reglas para el cálculo de la pensión, entre las que cabe destacar las siguientes. Por un lado, se ampliaba de 15 a 25 años el período de cómputo de las bases de cotización para la determinación de la base reguladora. Por otro, se establecía una nueva escala más regular y con referencia mensual para la fijación del tipo aplicable a esa base en función del tiempo cotizado. Igualmente se elevaba de 35 a 37 (o 38 años y 6 meses, en función de la edad de jubilación efectiva) el número de anualidades exigidas para acceder a una pensión plena (100 % de la base reguladora), una extensión que también afectaba a la jubilación anticipada por cese involuntario. Y, en fin, otras modificaciones más específicas afectaban a la regulación de la jubilación parcial.

Un aspecto adicional muy destacable es el relativo a la aplicación temporal de las medidas que integraban la reforma. Además de retrasar casi un año y medio la aplicación del grueso de las previsiones de la nueva ley, se preveía la gradualidad en su aplicación y la prolongación en el tiempo de ese régimen transitorio: hasta 2027 las principales medidas aprobadas no desplegarían efectos plenos, brindando de esta forma a la ciudadanía la oportunidad de adaptarse a ese nuevo marco normativo más exigente. Ello incluía, además, la introducción a partir de ese año de un novedoso «factor de sostenibilidad», imprecisamente delimitado entonces como mecanismo automático de ajuste de los parámetros del sistema, y cuyo contenido quedaba pendiente de desarrollo.

Por lo que se refiere al impacto de la reforma, las estimaciones realizadas cuantificaban en alrededor de 3,5 puntos porcentuales de PIB la reducción del gasto en pensiones en 2050, su momento más crítico como consecuencia del cambio demográfico. Esto suponía que en esa fecha la partida de gasto se incrementaría hasta el 14 % del PIB desde un nivel en el entorno del 11 %. En términos de sostenibilidad financiera, es indudable que el crecimiento previsto para el largo plazo seguía siendo muy importante. Pero al mismo tiempo se constaba que esa previsión de gasto se situaba en unos niveles asumibles en términos comparados, teniendo en cuenta que la cota alcanzada en países como Italia, Francia y Austria ascendía en 2010 a 15,3 %, 14,6 % y 14,1 % del PIB, respectivamente.

Dicho esto, el endurecimiento de las condiciones de acceso a la pensión de jubilación que resulta de la aprobación de la Ley 27/2011 tenía, lógicamente, un impacto negativo en la cuantía de las pensiones o, como alternativa, forzaba un alargamiento de las carreras de cotización. La estimación realizada por la OCDE en 2011 preveía una caída del 80 al 73,9 % de la tasa de reemplazo, esto es, la relación entre la pensión media inicial y el último salario medio de los trabajadores con una carrera de cotización completa (y, por tanto, con derecho al 100 % de la base reguladora). Más grave eran las

consecuencias que este reforzamiento de la contributividad del sistema iba a provocar en aquella población trabajadora con carreras de cotización cortas y/o irregulares, una realidad ya muy extendida en el mercado laboral español. En particular, aunque se contemplaba alguna tímida medida para compensar las interrupciones ligadas al cuidado de los hijos, la reforma olvidaba la posición de vulnerabilidad de las mujeres cuyas pensiones eran —y siguen siendo— casi un 40 % más bajas que las de los hombres.

### **La reforma de 2013**

Como antes se apuntaba, el deterioro de la situación económica en 2012 y 2013, con un agravamiento de la destrucción de empleo y una fuerte caída de los salarios, aceleró el proceso de deterioro de las cuentas de la Seguridad Social. Tres fueron sus consecuencias. De una parte, el gobierno tuvo que acudir, por primera vez, al Fondo de Reserva para hacer frente al pago de las pensiones. De otra, su cuantía no fue actualizada en noviembre 2012 (Real Decreto-ley 28/2012), tal como preveía la normativa entonces vigente. Y, en fin, se impulsaron nuevos cambios, de gran calado, en la regulación sobre esta materia.

La primera de las modificaciones normativas fue una corrección de uno de los aspectos más delicados de la reforma de 2011. El ya mencionado Real Decreto-ley 5/2013 endureció las condiciones de acceso a las diversas modalidades de jubilación anticipada (por cese involuntario, voluntaria y parcial), elevando la edad de acceso a la pensión en todas ellas y ampliando el número mínimo de años cotizados en las dos últimas. En sentido distinto, y con un impacto más limitado, la misma norma también contenía novedades dirigidas a favorecer la compatibilidad de la pensión con la actividad profesional y con ello el envejecimiento activo.

En segundo lugar, el avance más destacable de este período fue la mejora de las condiciones de acceso a la pensión de las personas trabajadoras a tiempo parcial, adaptando los requisitos exigidos al tipo de jornada disfrutada. Sin olvidar que la modificación vino forzada por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (22 de noviembre de 2012, caso Elbal), primero, y un pronunciamiento posterior del Tribunal Constitucional (STC 61/2013), cabe reseñar que las medidas fueron fruto del diálogo social («Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial», suscrito por el gobierno y los interlocutores sociales, CCOO, UGT, CEOE-CEPYME, el 31 de julio de 2013) y que resultaban particularmente relevantes en términos de género.

Pero no cabe duda de que los cambios normativos de mayor entidad fueron las dos medidas recogidas en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad

Social, que en conjunto constituyen algo más que una simple reforma paramétrica al afectar a aspectos neurálgicos del régimen jurídico de las pensiones: la determinación de la cuantía inicial (a través del factor de sostenibilidad) y la actualización en los años posteriores (mediante la reformulación del índice de revalorización anual).

Aunque la reforma de 2011 había contado con un razonable nivel de apoyo político y social, la iniciativa de 2013 optó por una vía alternativa: en virtud del Real Decreto-ley 5/2013, se creó una «comisión de expertos independientes» con el encargo de elaborar un informe sobre el denominado factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social que la primera de estas reformas preveía empezar a aplicar a partir de 2027. Lo cierto es que el citado informe, no solo apostaba por adelantar ese calendario de aplicación del factor de sostenibilidad, sino que incluyó también una reconfiguración del mecanismo de revalorización de las pensiones.

Según el artículo 58 de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto-legislativo 8/2015), «las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del Índice de Revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado».

El nuevo índice de revalorización consiste en una fórmula matemática integrada por dos componentes (sumandos). El primero de ellos toma en consideración la tasa de variación a lo largo de un período de once años de tres elementos: los ingresos del sistema (básicamente las cotizaciones sociales y la aportación estatal para la financiación de los complementos a mínimos); el número de pensiones contributivas; y el 'efecto sustitución', esto es, «[...] la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año». Concretamente, la fórmula establece que a la variación de los ingresos deben restarse las variaciones de los dos restantes elementos, número de pensiones y pensión media, como expresión de la evolución del gasto. Por su parte, el segundo componente de la fórmula refleja el equilibrio (o no) de los ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico.

En resumen, la revalorización anual de las pensiones se hace depender de una favorable evolución del crecimiento de los ingresos, del número de pensiones y de la cuantía media, así como del equilibrio entre ingresos y gastos del sistema. De este modo, la nueva regla de revalorización se desliga del comportamiento de la inflación, priorizando la preservación de la estabilidad financiera del sistema. Se trata de una solución original en el panorama de la Unión Europea en el que todos los países, salvo Irlanda, revalorizan las pensiones de acuerdo con la evolución de los precios o de los salarios, o de una combinación de ambos indicadores.

Más allá de los detalles técnicos de una fórmula que resulta difícilmente abordable y comprensible para la inmensa mayoría de la población, el aspecto más relevante hasta ahora de esta nueva regulación es que el mismo artículo 58 de la Ley General de la Seguridad Social, apartado 2, prevé que «[e]n ningún caso el resultado obtenido [en la aplicación de la fórmula] podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 %». Todos los años, desde su entrada en vigor en 2014, la revalorización aplicada ha sido del 0,25 %, pues el índice resultante de la aplicación de la fórmula ha quedado siempre muy por debajo (si no fuera así, la revalorización tendría que haber alcanzado un valor de -2,96 % en 2017, según el *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017*, elaborado por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social).

Hasta octubre de 2016, esta revalorización anual del 0,25 no había tenido un efecto negativo para los pensionistas que, dados los niveles de inflación (cero o incluso negativa), habían ganado ligeramente poder adquisitivo. Desde esa fecha, la recuperación de unas tasas de inflación más próximas al objetivo del 2 % del Banco Central Europeo ha supuesto un cambio de escenario: la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en 2017 ha sido significativa y, de acuerdo con los informes de organismos y entidades de referencia (el Banco de España y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), entre otros), no hay perspectiva de que el índice aplicado alcance el nivel de los precios durante las próximas décadas.

Por lo que se refiere a la segunda medida contenida en la Ley 23/2013, cabe recordar que la regulación del denominado *factor de sostenibilidad* había quedado pendiente en la Ley 27/2011, para su aplicación a partir de 2027. La reforma de 2013 adelanta su entrada en vigor a 2019 y da una orientación distinta a los criterios esbozados dos años antes. Así, el vigente artículo 211 de la Ley General de la Seguridad Social establece un mecanismo que vincula el importe inicial de la pensión de jubilación (exclusivamente, no para otras contingencias) a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, como una respuesta a la presión al alza del gasto en pensiones que este fenómeno demográfico traerá consigo. Se busca, por tanto, compensar el mayor número de años de vida con una reducción del coste anual de las pensiones.

Técnicamente, el valor del factor de sostenibilidad es el resultado de una fórmula matemática que refleja la evolución de la esperanza de vida a los 67 años, conforme a las tablas de mortalidad de los pensionistas de jubilación de la Seguridad Social elaboradas por el propio sistema. Con tal fin, esa evolución de la expectativa vital se calcula para un período quinquenal, poniendo en relación la variación interanual experimentada por la esperanza de vida en los cinco años anteriores a la anualidad que precede a ese quinquenio de referencia. En la práctica, esta novedad supone que el

factor de sostenibilidad pasará a convertirse en la tercera variable utilizada para el cálculo de la pensión de jubilación (*base reguladora x tipo cotización x factor sostenibilidad*), actuando como un descuento en la cuantía inicial de la pensión en función de la evolución —previsiblemente al alza— de la esperanza de vida.

El potencial impacto de estas dos medidas (índice de revalorización y factor de sostenibilidad) no es en absoluto menor. Desde una perspectiva de sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, las sucesivas versiones de la *Actualización del Programa de Estabilidad* desde 2014 (la última 2018-2020) han cuantificado el recorte del gasto en pensiones en 3,4 puntos porcentuales de PIB a lo largo de las tres próximas décadas. Así, esta partida, en lugar de incrementarse desde el 11,8 % (2013) hasta el 15,8 % del PIB en 2050, no pasaría en esta fecha del 12,3 % —nivel de gasto medio de los países de la eurozona en la actualidad— y experimentaría una brusca caída a partir de entonces, situándose en el 11 % del PIB en 2060, al moderarse las tensiones ligadas a la jubilación de la generación del *baby boom*.

No debe desconocerse, sin embargo, el sacrificio que las medidas han de suponer en términos de adecuación (sostenibilidad social). Según el *Informe de Envejecimiento (Ageing Report)* de la Comisión Europea de 2015, el ajuste que habrán de sufrir las pensiones será el más intenso entre los países de la Unión Europea. Así lo pone de manifiesto la proyectada evolución de la tasa (media bruta) de reemplazo (*gross average replacement rate*, esto es, la relación entre la pensión inicial media respecto del salario medio) que descendería 30,4 puntos porcentuales, desde el 79 % en la actualidad al 48,6 % en 2060. Mientras que, en la misma línea regresiva, la *benefit ratio* (relación entre la pensión media y el salario medio) sufriría una fortísima caída de 9,9 puntos, desde el 59,7 % al 39,8 % en el mismo período de referencia.

Los ciudadanos y asociaciones de pensionistas manifiestan con frecuencia al Defensor del Pueblo su discrepancia con las últimas modificaciones legislativas en materia de pensiones, en especial con el índice de revalorización introducido entre 2012 y 2013, y también su preocupación por su sostenibilidad. Asimismo, son frecuentes las quejas respecto a las modestas cuantías medias de las pensiones en general y a las muy bajas cuantías de las de viudedad.

El Defensor del Pueblo recomendó al Gobierno que asumiera el compromiso de compensar la pérdida de capacidad adquisitiva experimentada en las pensiones públicas cuando se recuperase el equilibrio de las cuentas en la Seguridad Social y no resultara necesario acudir al Fondo de Reserva.

### ***La perspectiva actual y la futura***

Como se ha venido apuntando, la progresiva superación de los efectos más graves de la crisis económica no ha supuesto, sin embargo, una mejora de la situación financiera del sistema de Seguridad Social. Bien al contrario, las cuentas han continuado deteriorándose rápidamente desde la cota máxima de excedentes en 2008 hasta el déficit récord de 2016. Con ello han aflorado algunas insuficiencias y defectos vinculados a prácticas consolidadas y a los cambios normativos más recientes, al tiempo que se ha provocado el adelanto en el tiempo de algunas dificultades ligadas al envejecimiento de la población y, en particular, a la jubilación de la generación del *baby boom*.

Lo más urgente es la necesidad de corregir un aspecto clave que genera una extraordinaria incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la sociedad: el desequilibrio financiero. A pesar del notable ritmo de crecimiento económico de los últimos cuatro años y a la vigorosa creación de empleo y recuperación del número de cotizantes, el desequilibrio de las cuentas del sistema se ha ido agrandando hasta superar los 18.700 millones de euros en 2016. Esta cifra se ha estabilizado en 2017 (18.800 millones de euros) y, si atendemos a los objetivos del gobierno recogidos en el Plan Presupuestario de 2018, podría iniciar una tendencia descendente en los próximos años (-1,1 en 2018, -0,9 en 2019 y -0,5 en 2020). Con todo, la magnitud del desequilibrio en los años venideros sigue siendo preocupante, y exige por ello la adopción de medidas cuya efectividad dependerá de un diagnóstico adecuado de las causas que lo han provocado y que dificultan la recuperación del equilibrio.

En primer lugar, la gravísima caída del empleo durante los años de crisis más aguda —principal razón de que los ingresos por cotizaciones sociales pasen de 108.104.000 millones a 98.210.000 millones en 2013— en una parte importante ha sido corregida desde 2014 por el aumento en más de dos millones del número de afiliados. Pero el ritmo de recuperación de las cotizaciones ha sido muy lento (solo un 3,4 % en 2016), como consecuencia de dos factores principales: el estancamiento de los salarios (la cotización media por afiliado fue negativa en 2014 y 2015; y no varió, 0 %, en 2016) y la pronunciada caída de las cotizaciones abonadas por el SEPE en favor de los perceptores de prestaciones contributivas por desempleo (de una cantidad de 10.207 millones de euros en 2011 se pasa a alrededor de 6.000 millones en 2017). En conjunto, el nivel de ingresos sigue siendo sensiblemente inferior al que existía en el momento de estallido de la crisis económica; así, la actualización del nivel de 108.104 millones de euros recaudados como cotizaciones en 2008 supondría hoy 119.887 (resultado de aplicar un crecimiento del IPC del 10,9 %).

En segundo término, esta divergencia entre ingresos y gastos también está relacionada con la evolución, mucho más previsible, de esta última partida: un crecimiento del 3,4 % en 2016. Este valor —muy similar al de años anteriores, 3,5 % en



2014 y 3,3 % en 2015— se descompone del siguiente modo: +1,1 % por el crecimiento del número de pensiones, +2 % por el efecto sustitución (diferencia entre altas y bajas) y +0,25 % por la revalorización anual. Lo cierto es que este ritmo de crecimiento es bajo, muy bajo incluso, si se compara con la trayectoria de esta partida de gasto previa a 2013. Evidentemente, tal moderación está condicionada por la anómala evolución de la inflación entre 2014 y buena parte de 2016. Pero también es consecuencia de una ralentización de la evolución de la pensión media (siempre muy por encima del 3 % antes de 2013), así como de un nivel de crecimiento del número de pensionistas claramente inferior al de años precedentes (en 2008, por ejemplo, el aumento ascendía al 1,6 %). En este último sentido, es importante resaltar que el crecimiento del gasto a lo largo de los últimos ejercicios nada tiene que ver con el envejecimiento de la población, proceso cuyos efectos —ligados principalmente a la jubilación de la generación del *baby boom*— no empezarán a dejarse sentir hasta mediados de la próxima década. De manera que ese aumento de la partida de pensiones es el simple reflejo de la maduración del sistema y de la mejora del nivel de vida de la sociedad española en las últimas décadas.

Lo anterior, en tercer lugar, apunta a que el actual desequilibrio responde, junto a los factores coyunturales descritos, a una estructura financiera del sistema de Seguridad Social caracterizada por dos aspectos que aquí interesa destacar. De un lado, la centralidad de las cotizaciones sociales como fuente de ingresos y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado vía impuestos generales. Y, de otro, la utilización de un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema. Así, con cargo a aquellas se abonan los siguientes conceptos: los gastos de gestión y de personal de la Seguridad Social (1.687 millones en 2017, si no tenemos en cuenta los gastos correspondientes a las mutuas, otros 1.915 millones de euros); las reducciones de cotizaciones por la contratación (1.615 millones de euros en 2016), una política activa de empleo ajena en sentido estricto al sistema de Seguridad Social; o, en la misma línea, la aplicación de tipos (o bases) reducidos de cotización con el fin de apoyar otro tipo de políticas relacionadas con la actividad agraria, del mar y desarrollada en el hogar familiar.

A la vista de ello, y teniendo en cuenta que al menos en el corto plazo no cabe una reducción del gasto, parece difícil que el reequilibrio de la situación financiera del sistema pueda lograrse simplemente a través de la recuperación de los empleos perdidos durante los años más duros de la crisis y de una progresiva mejora de las condiciones salariales: los derechos adquiridos de los pensionistas, y aquellos otros en curso de adquisición, en el marco de un proceso de maduración del sistema actuarían como freno jurídico-constitucional para el ajuste.

De modo que en ese plazo más inmediato solo cabrían dos opciones, una vez que ya queda descartada *de facto* la utilización del fondo de reserva (apenas quedan



8.000 millones de euros, que no alcanza para pagar una mensualidad). Una pasa por el recurso al endeudamiento; la otra consistiría en el incremento de las fuentes de financiación habituales: una subida de cotizaciones o el aumento de la aportación del Estado.

Sin prejuzgar la opción, hay que ser conscientes de las dificultades actualmente existentes para incrementar la emisión de deuda pública, dado el alto nivel alcanzado en los últimos años (en el entorno del 100 %). Al tiempo, debe repararse en que, pese a contar con unos tipos de cotización ligeramente superiores a la media europea, los ingresos vía cotizaciones sociales representan un porcentaje sensiblemente inferior en España (11,4 % del PIB en 2016) que en países de nuestro entorno como Italia (13 %), Alemania (14,1 %), Países Bajos (14,8 %) o Francia (16,7 %). Y, en fin, también conviene tener presente que el volumen representado por la aportación del Estado en la estructura financiera de la Seguridad Social es bajo en nuestro país (alrededor de un 9 % del total de ingresos) frente a algunas experiencias de referencia de nuestro entorno (en Alemania y Francia representan un 25 %).

Respecto de la sostenibilidad en el medio y largo plazo, hay que introducir algunos matices. Cabe comenzar por señalar que el cambio demográfico próximo llevará aparejada una fuerte presión al alza del gasto: el incremento del número de personas mayores de 65 años (de 8,5 millones en la actualidad a más de 15 millones a mitad de siglo) intensificará la presión sobre la estructura financiera del sistema. Ahora bien, es fundamental tener presente que este gran reto demográfico tiene unos efectos en el tiempo prolongados, pero limitados. A partir de 2050, incluso un poco antes, el impacto se moderará como consecuencia de la jubilación de las generaciones posteriores a las del *baby boom*, mucho menos numerosas.

A partir de esta consideración, el plantel de vías para la preservación de la sostenibilidad financiera se ve alterado respecto de las actuaciones en el corto plazo. De un lado, el recurso al endeudamiento de forma prolongada en el tiempo podría llevar aparejadas fuertes dosis de incertidumbre en torno a la viabilidad del sistema. De otro, se mantiene la posibilidad de incrementar las fuentes de ingresos de la Seguridad Social siguiendo la estela de otros países europeos, pero igualmente se plantea la reducción del gasto a través de un recorte de los derechos reconocidos o de un empeoramiento de las condiciones de su disfrute.

La vía elegida de forma implícita en la reforma de 2013 es la de propiciar una progresiva caída de la pensión media real que, a la altura de 2050, permitiría mantener el gasto total en esta partida en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar algo más de 15 millones). Ello tendría un fuerte impacto en la cuantía media de las pensiones amenazando su adecuación y, algo seguramente más importante, el grado de sostenibilidad social. La

dimensión eminentemente política de esta cuestión deberá llevar a la sociedad española a decidir qué esfuerzo de financiación está dispuesta a destinar a sus pensiones públicas. Desde esta perspectiva, el conocimiento de los niveles de gasto de otros países del marco europeo parece una referencia obligada. El gasto medio en la eurozona es del 12,3 %, mientras que en el conjunto de la UE-28 no pasa del 11,3 %. De forma más concreta, en los Países Bajos la partida es sensiblemente más baja (6,9 %), también en Alemania (10 %); en cambio, otros estados se sitúan claramente por encima de la media: Finlandia (12,9 %), Portugal (13,8 %), Austria (13,9 %), Francia (14,9 %), Italia (15,7 %) y Grecia (16,2 %).

En paralelo a las exigencias financieras, hay que reparar también en otras necesidades vinculadas a la adecuación (sostenibilidad social) de las pensiones. Antes de ello, resulta oportuno destacar el trascendental papel jugado por el sistema de pensiones durante los años más duros de la crisis económica. La clara mejora, en términos relativos, experimentada por el colectivo de pensionistas a efectos de exposición al riesgo de pobreza parece probar un funcionamiento razonablemente adecuado de las pensiones públicas como estabilizadores automáticos durante ese período crítico. Antes del estallido de la crisis, la tasa de riesgo de pobreza de los pensionistas se situaba por encima de la del conjunto de la población (20,4 % frente a 18,6 % en 2008). El fuerte deterioro de la situación del mercado de trabajo a partir de ese momento y, a su vez, la solidez demostrada por el sistema de pensiones produjo una marcada reducción de la tasa de riesgo de pobreza para los pensionistas, situándose en el 9 % en 2014 frente al 20,8 % de tasa total. Desde entonces, la evolución de este indicador para los perceptores de pensiones se ha deteriorado (11 % en 2016), circunstancia que da pie a señalar las siguientes consideraciones.

Desde esta perspectiva de adecuación de las pensiones, cabe apuntar tres vulnerabilidades principales. La primera afecta al mecanismo de revalorización anual de las pensiones. La regulación vigente desde 2013 responde a una lógica distinta a la que caracteriza a este tipo de instrumentos en el ámbito europeo. La búsqueda del equilibrio presupuestario en las actuales circunstancias (y en las venideras) permiten anticipar, como ya se apuntaba, una 'cuasi congelación' de las pensiones —el incremento mínimo legal del 0,25 %— durante años. Y el problema es que, una vez recuperada la inflación (el IPC medio en 2017 se situará en el entorno del 2 %), la fórmula ha de suponer un empobrecimiento constante de todos los pensionistas, una trayectoria que podría suscitar dudas con la previsión constitucional que insta a los poderes públicos a garantizar «mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad» (artículo 50 de la Constitución española).

Como segunda vulnerabilidad hay que apuntar a las pensiones de las mujeres. En un doble sentido. De un lado, el índice de cobertura de las mujeres es sensiblemente inferior: el porcentaje de mujeres con derecho a una pensión entre 60 y 79 años es un 13 % inferior al de los hombres; y, algo aún más preocupante, la proporción de mujeres que acceden a una pensión de jubilación es un 40 % inferior. Y, de otro, la brecha en la cuantía media de las pensiones (de jubilación y total) roza también el 40 %.

En fin, la tercera vulnerabilidad tiene que ver con la modesta cuantía de las pensiones. El 60 % de las pensiones no supera los 800 euros mensuales y la cuantía media se sitúa actualmente en 925 euros. Tales cifras permiten alertar de que algunos indicadores comparados sobre la generosidad de nuestras pensiones ofrecen una fotografía del sistema español algo distorsionada, en una buena medida como consecuencia de la fuerte devaluación salarial de los últimos años.

### ***Un sistema de protección social que empieza a desajustarse***

La respuesta del sistema de protección social a los problemas del empleo, un ámbito típico de las políticas redistributivas, no puede ser considerada positiva.

La tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo creció hasta el 71,4 % en 2007. Este crecimiento se mantuvo hasta 2011, en que inició una caída que lleva a una cobertura del 55,1 % en 2016, iniciándose una cierta recuperación a lo largo de 2017, aunque aún más del 40 % de los parados no cobran ningún tipo de prestación. Y además se produce una progresiva asistencialización de las prestaciones. Las contributivas llegaron a suponer en 2008 un 60,6 % del total, y en la actualidad rozan el 38 %, correspondiendo el resto a prestaciones asistenciales o a programas, como la renta activa de inserción o el de activación para el empleo, con su efecto de menores tasas de reposición del salario por prestaciones. Y recordando la incidencia del paro de larga duración, el 68 % de quienes llevan sin trabajo entre dos y cuatro años no perciben prestaciones. Estos datos ayudan a entender los referidos a hogares con todos los miembros en paro o con baja intensidad de trabajo, y su relación con el crecimiento de la desigualdad.

Más allá de la estricta protección por desempleo, conviene tener presente que las transferencias económicas tienen, en España, menor impacto reductor del riesgo de pobreza que en el resto de la UE. La tasa de riesgo de pobreza en la UE-15 en 2012 pasaba de un 26,4 % antes de transferencias, a un 16,7 % después de estas, y en el caso español las cifras eran del 29,8 % y del 21,8 %. Esta es una situación que refleja otra más general de bajo nivel de gasto en protección social.

Según Eurostat, este gasto en España roza el 25 % del PIB, siendo la media europea del 29 %. En el *Informe sobre Finanzas Públicas* en la Unión Económica y

Monetaria, el decil más bajo de ingresos es en España, junto con Italia, el que menos recibe en transferencias públicas. Según ese informe, en el caso español, la redistribución ha paliado solo parcialmente el incremento de la desigualdad derivado de la renta disponible. La memoria del CES de 2016 señala la preponderancia del gasto en protección social en la vejez y la atención sanitaria, mientras que familia, vivienda y exclusión social presentan menores niveles. El citado informe de la Comisión confirma estas ideas, señalando que en España el gasto en familia y en exclusión social se encuentra por debajo de la media.

Recordando la considerable diferencia en riesgo de pobreza que se da, de forma positiva, en los mayores de 65 años, se concluye que esta baja capacidad redistributiva de la protección social se concentra en prestaciones distintas de las pensiones, como las de desempleo, particularmente por su progresiva asistencialización.

En un sistema basado en cotizaciones relacionadas con el empleo y los salarios, la evolución de estos marcará decisivamente la capacidad redistributiva de las pensiones. La OCDE, en *Previniendo la desigualdad en el envejecimiento*, alerta sobre la pérdida de poder adquisitivo de las futuras pensiones, derivada de la pérdida de capacidad recaudatoria originada en los cambios en el mercado de trabajo. La capacidad redistributiva y reductora de la desigualdad del sistema de pensiones puede no continuar en el futuro. Surge el riesgo de que el proceso de incremento de la desigualdad se vea retroalimentado, tal y como se vio al analizar la situación del mercado de trabajo.

### La protección frente a la dependencia

La Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley de dependencia), ha cumplido ya 11 años.

Desde su entrada en vigor, en enero de 2007, las personas en situación de dependencia tienen el derecho subjetivo a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Por ello, la financiación del SAAD ha de ser la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las administraciones públicas competentes (artículos 1, 4, 13 a 25 y 32 de la Ley de dependencia).

No obstante, la crisis económica y las medidas adoptadas frente a la grave situación financiera y presupuestaria de las administraciones públicas han dificultado su implantación.

Esta Ley de dependencia establece un nivel mínimo de protección para cada una de las personas beneficiarias del SAAD, que se determina por el propio gobierno, una vez oído el correspondiente consejo territorial.

La financiación de este nivel de protección, garantizado a cada uno de los beneficiarios, corresponde exclusivamente a la Administración General del Estado, que debe fijar anualmente recursos económicos en sus presupuestos para transferirlos a las comunidades autónomas. Las cuantías se determinan mensualmente considerando tres variables: el número de personas beneficiarias, el grado de dependencia y el número y tipo de prestaciones reconocidas.

Las aportaciones de las comunidades autónomas deben igualar cada año, al menos, la aportación estatal por el *nivel mínimo* y por el *nivel acordado*.

A su vez, cada comunidad autónoma puede establecer un nivel adicional de protección al nivel de protección mínimo y acordado e incrementar la financiación del SAAD. Puede establecer mayor intensidad en los servicios que la prevista con carácter general, acrecentar la cuantía máxima estatal de las prestaciones económicas y ampliar el catálogo y cartera de prestaciones previstas en la ley. Es decir, la comunidad autónoma puede definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado, para lo cual puede adoptar las normas de acceso y disfrute que considere más adecuadas.

Desde 2009 existe, además, para facilitar la aplicación de la ley, una financiación adicional del Estado, de carácter no finalista, por medio de lo previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. El Estado aporta recursos adicionales distribuidos en proporción a la población reconocida en situación de dependencia de cada comunidad.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, minoró las cuantías correspondientes al *nivel mínimo* de protección garantizado y las cuantías máximas de todas las prestaciones económicas que se reconocieran desde su entrada en vigor. También, y con efectos inmediatos, minoró las de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar; eliminó la obligación estatal de asumir el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y modificó el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para quienes se encontraban en una situación de dependencia moderada, que se retrasó hasta julio de 2015.

Además, la obligación de la Administración General del Estado de suscribir convenios con las comunidades autónomas para establecer el *nivel acordado*, que consistía en una cuantía anual fijada en función de diferentes criterios, que se debía transferir en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015 para favorecer la implantación de la ley, se suspendió en 2012, y así ha seguido en

los siguientes ejercicios, a través de las sucesivas Leyes de los Presupuestos Generales del Estado.

El Gobierno estima el ahorro acumulado desde julio de 2012 hasta 2014 en 1.473 millones de euros<sup>2</sup>.

Por su parte, el *XVII dictamen del Observatorio de la asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales*, estima que el impacto acumulado de las medidas del Real Decreto-Ley 20/2012, y las leyes de presupuestos, hasta diciembre del 2016, en materia de dependencia, ha sido de 3.773,9 millones de euros<sup>3</sup>.

Lo que parece admitido por todos es que el SAAD, entre 2011 y 2015, no ha contado con financiación suficiente, sus prestaciones se han restringido y se ha ralentizado la incorporación de nuevos usuarios.

El descontento de los ciudadanos con los recortes de SAAD produjo un considerable aumento de quejas en las que manifestaban su disconformidad con la restricción de derechos y prestaciones.

Desde 2012 son temas recurrentes en las quejas la demora en el reconocimiento de la situación de dependencia y en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA); la falta de resolución expresa de los procedimientos; la reducción de la cuantía de las prestaciones y el incremento de las aportaciones de los beneficiarios al coste de los servicios; el endurecimiento de las valoraciones conforme al nuevo baremo, aprobado en 2011; el retraso en las revisiones de grados; las consecuencias del nuevo régimen de incompatibilidades entre prestaciones; la paralización de la efectividad de las resoluciones de PIA ante la falta de fondos para pagar las prestaciones o prestar los servicios reconocidos; y las significativas diferencias entre comunidades autónomas en cuanto al nivel de protección.

También son recurrentes las quejas sobre la modificación del calendario de aplicación progresiva de la Ley para las personas reconocidas en grado I dependencia y, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, la suspensión por un plazo máximo de hasta dos años en el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; el aplazamiento y

---

<sup>2</sup> Véase *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018*, pp. 81 y 82, disponible en: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/150504\\_np\\_actestabil.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/150504_np_actestabil.pdf)

<sup>3</sup> Véase *XVII dictamen del Observatorio de la asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales*, p. 38, disponible en:

<http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

fraccionamiento de los atrasos generados por estas y la supresión de efectos retroactivos.

Entre 2011 y 2015, el número de personas dependientes con prestación casi no aumentó<sup>4</sup>. La tendencia se modifica en la segunda mitad 2015. Esta tendencia de recuperación se mantiene en 2016.

Los principales indicadores de gestión del SAAD muestran en la actualidad una evolución positiva. La lista de espera de personas beneficiarias, reconocidas en todos los grados, pendientes de recibir prestación, viene mostrando un descenso paulatino desde la incorporación del grado I, a partir de julio de 2015, aunque cuantitativamente alcanza las 319.553 a 31 de octubre de 2017. La lista de espera, casi tres años después de la entrada en vigor de la retrasada aplicación de la ley para el grado I, sigue siendo pues excesiva.

De acuerdo con los datos publicados por el IMSERSO, a 31 de octubre de 2017 son 842.605 las personas beneficiarias de grados III y II (grandes y severos dependientes), de las cuales 718.005 son personas beneficiarias con prestación reconocida.

Por tanto, hay **124.600** personas de los grados II y III pendientes de recibir la prestación, esto es un 14,79 %, a pesar de que ya han sido declaradas con derecho a servicio o prestación.

Respecto al grado I (dependencia moderada, cuya plena incorporación al SAAD se produjo en julio de 2015), a 31 de octubre de 2017 son 410.721 las personas beneficiarias, de las cuales 215.768 tienen prestación reconocida.

Por tanto, hay **194.953** personas del grado I pendientes de recibir prestación, lo que supone un 47,47 % del total de las personas beneficiarias de grado I.

---

<sup>4</sup> Véase el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*, p. 17, disponible en:

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf\\_comision\\_analisis\\_20171006.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf)

En el siguiente cuadro se muestran los datos anteriores:

BENEFICIARIOS CON GRADO  Personas reconocidas en situación de dependencia	BENEFICIARIOS CON GRADO, PIA Y CON PRESTACIÓN  Personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado	BENEFICIARIOS CON GRADO, SIN PIA Y SIN PRESTACIÓN  Personas en lista de espera
1.253.326	933.773	319.553

El problema, sin embargo, está lejos de estar solucionado. La razón estriba en que el SAAD carece de ritmo suficiente para incorporar en un plazo razonable a las 319.553 personas que están en espera.

Para valorar la magnitud del reto, además de esta cifra ya de por sí alta, hay que tener también en cuenta los aspectos que se indican a continuación:

- Hay personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado —por tanto, con prestación reconocida que no la reciben, bien por insuficiencia de recursos públicos y concertados suficientes para proporcionar los servicios reconocidos, o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. No es posible determinar si estas personas están incluidas en los datos referidos a las personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado, o en los datos relativos a las personas que se encuentran en lista de espera, ya que, a efectos estadísticos, la lista de espera se considera el número de personas cuya dependencia ha sido valorada y respecto a las que se ha emitido un dictamen con grado reconocido de dependencia y aún no han obtenido resolución de prestación (PIA).

Se trata de las personas que se encuentran incluidas en las correspondientes listas de de acceso a los servicios de las comunidades autónomas, con expectativa de adjudicación de plaza o de asignación de servicio cuando haya disponibilidad, y de las personas con prestación económica reconocida que no la perciben por falta de crédito suficiente y que están devengado las prestaciones causadas y no percibidas.

- El total de solicitudes presentadas, a 31 de octubre de 2017, es de 1.695.800, de las cuales solo se han resuelto 1.575.551 (obteniendo 1.253.326 personas



el reconocimiento de la situación de dependencia, lo que supone el 79,55 % de las solicitudes presentadas).

- Están pendientes de resolver 120.249 solicitudes (no se indica en los datos publicados por el IMSERSO en qué porcentaje de ellas se ha superado el plazo máximo para resolver). Si consideramos que el 20,45 % de las solicitudes son resueltas sin reconocimiento de grado, 24.591 personas no obtendría puntuación suficiente para ser reconocidas en situación de dependencia, mientras que 95.658 sí lo alcanzarían y deberían tenerse en consideración como personas beneficiarias en la planificación financiera.
- Tampoco se recogen los datos de los expedientes archivados por fallecimiento de la persona beneficiaria, en los que se ha podido generar la condición de titular de un derecho subjetivo, aunque no se hubiera aprobado su PIA, a la fecha de su fallecimiento, si habían transcurrido más de 6 meses desde la presentación de la solicitud.
- Se desconoce si en el número de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidas en el correspondiente PIA, que a 31 de octubre de 2017 se cifran en 378.892, se encuentran incluidas aquellas que no perciben las personas beneficiarias por estar sometidas al plazo de suspensión máximo de 2 años, que contempla el ordenamiento jurídico, y si en el total de prestaciones económicas que constan aprobadas.

Por otra parte, se observa que el esfuerzo presupuestario de la comunidades autónomas en estos años ha ido en aumento en comparación con el de la Administración General de Estado, que ha decrecido a medida que el sistema atendía a más personas.

De acuerdo con la Ley de dependencia, la aportación autonómica debe igualar —al menos— la aportación estatal por los niveles mínimo y acordado. El reparto de la carga debería ser similar para el nivel estatal y el autonómico, lo que no es así. En el marco de la ley, la única vía de financiación afectada al SAAD que existe en la actualidad (tras la suspensión del nivel acordado en 2012) la constituye el nivel mínimo de protección que corresponde a la Administración General de Estado. Esta aportación representa entre el 17 % y el 21 % del coste total de las prestaciones. El resto recae sobre las comunidades autónomas.

En el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia*<sup>5</sup>, de 6 de octubre de 2017, se muestran las tablas reproducidas en las páginas siguientes.

Año	Gasto certificado por las comunidades autónomas y las diputaciones forales (Certificado)	Financiación de la Administración General del Estado (nivel mínimo+nivel acordado)	Financiación de las comunidades autónomas (incluye copago)
2007		302.563.029	
2008		742.408.964	
2009		1.516.758.626	
2010		1.802.975.358	
2011		1.567.740.350	
2012	6.889.371.985	1.406.281.174	5.483.090.811
2013	6.808.409.389	1.206.789.134	5.601.620.255
2014	6.636.741.572	1.140.068.458	5.496.673.114
2015	7.153.218.783	1.189.395.179	5.963.823.604

Si se considera, como señala el citado informe, que la participación de las personas beneficiarias en la financiación del sistema supone un 20 %, se obtiene el resultado del cuadro siguiente:

<sup>5</sup> Véase el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*, disponible en:

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf\\_comision\\_analisis\\_20171006.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf)

Año	Gasto de la Administración Pública (certificado-copago)	Financiación de la Administración General del Estado (nivel mínimo+nivel acordado)	Financiación de las comunidades autónomas	Copago (20 %)
2007		302.563.029		
2008		742.408.964		
2009		1.516.758.626		
2010		1.802.975.358		
2011		1.567.740.350		
2012	5.511.497.588	1.406.281.174	4.105.216.414	1.377.874.397
2013	5.446.727.511	1.206.789.134	4.239.938.377	1.361.681.878
2014	5.309.393.257	1.140.068.458	4.169.324.799	1.327.348.314
2015	5.722.575.027	1.189.395.179	4.533.179.848	1.430.643.757

De todo lo expuesto se deduce que el reto de llegar a la plena atención y mantener únicamente la espera para las personas en proceso de valoración y PIA (que está limitado legalmente a 6 meses) parece imposible sin una mejora en la financiación del SAAD, algo que supondrá incrementar el gasto de forma notable.

No debe olvidarse que la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, reconoce un derecho subjetivo a sus titulares. Las administraciones públicas están obligadas a consignar crédito suficiente en sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas del texto legal.

Es necesaria la mejora del sistema de financiación actual, manteniendo su naturaleza finalista, con el fin de garantizar la incorporación de las personas en espera, la recuperación y sostenibilidad del SAAD, y la equivalencia de los esfuerzos financieros de la Administración General del Estado (AGE) y de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas integrantes de la *Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia* estiman imprescindible, para la sostenibilidad del SAAD, que la recuperación de la financiación del nivel mínimo fijado con anterioridad

a la reforma de la Ley operada en 2012, se produzca lo antes posible, teniendo en cuenta que la economía española se encuentra en una fase de consolidación del crecimiento y de creación de empleo.

También debería realizarse un análisis más riguroso de la magnitud de la aportación de las personas beneficiarias en la financiación del SAAD, ya que esta podría llegar a suponer el 100 % del coste de los servicios, si tienen capacidad económica para ello o suscriben un reconocimiento de deuda, y así lo regula la comunidad autónoma.

En cualquier caso, tal y como recoge el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia*, el actual sistema de copago puede tener un impacto regresivo, ya que aquellas rentas más bajas estarían aportando una proporción mayor de su renta que aquellas que poseen rentas medias-altas, excepto en los tramos de renta inferiores que se encuentran exentos de copago. Este factor regresivo se incrementa sustancialmente cuando la capacidad económica se calcula incluyendo el patrimonio de la persona, llegándose, en los tramos de rentas más bajas, a calcular cuotas de copago que superan los ingresos líquidos de la persona, por lo que difícilmente pueden llegar a hacerse efectivo.

Finalmente, debe aprobarse la reforma procesal para que los litigios referidos a las prestaciones del SAAD pasen a la jurisdicción social, tal y como prevé la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, cuya disposición final séptima otorgaba al gobierno un plazo de tres años para remitir a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de ley.

### **Una sistematización de las políticas sociales y sus instrumentos. La renta mínima**

Las políticas sociales pretenden facilitar a todos los ciudadanos el acceso a un conjunto de bienes y servicios que se entienden básicos, esto es, unos bienes y servicios de los que nadie debería carecer, y ello apareja la creación de los apoyos económicos necesarios para aquellas personas que, de otra forma, no tendrían acceso a tales bienes y servicios.

Este loable propósito se ha tratado de alcanzar utilizando al menos tres categorías de instrumentos. En primer lugar, mediante la introducción de seguros públicos obligatorios; en segundo lugar, mediante la oferta pública y gratuita de bienes y servicios con fuertes efectos externos, beneficiosos para el conjunto de la sociedad; y, en tercer lugar, mediante prestaciones en dinero o en especie que vienen a complementar la renta de sus beneficiarios.

Las tres categorías de prestaciones sociales ofrecen distintas capacidades redistributivas. En principio, los seguros públicos resultarían relativamente neutrales con respecto a la distribución de la renta.

En el caso de la oferta pública de bienes y servicios con fuertes efectos externos, sí que se produce un efecto redistributivo positivo, en tanto los consumos son iguales para todos (caso de la educación obligatoria), o las diferencias de consumo no están directamente relacionadas con la capacidad económica de los usuarios, mientras que sí lo están los impuestos satisfechos. Por tanto, cabe esperar que se produzca un cierto efecto redistributivo.

Finalmente, no cabe duda de que las prestaciones del tercer grupo son las que resultan potencialmente más redistributivas al tener en cuenta no solo las necesidades sino también las capacidades, y lo serán en mayor o menor medida dependiendo del grado de progresividad que presente el sistema tributario que las financia.

España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza, a diferencia de lo que sucede en otros países de la UE, cuando precisamente las estadísticas oficiales ponen de manifiesto que más de un 22 % de la población está por debajo del umbral de pobreza (L. Ayala).

En nuestro país, la última red de garantía de ingresos está formada por prestaciones específicas a cargo de la Administración central, junto con otras más generales provenientes de las comunidades autónomas.

Sus características más significativas pueden describirse resumidamente en que:

- tiene un carácter residual;
- sus prestaciones están muy fragmentadas;
- mantiene una clara desigualdad territorial;
- es de poca cobertura;
- dispone de dotaciones escasas, inferior a los de otros países de nuestro entorno;
- los períodos reales de cobro de estas prestaciones suelen ser breves (en muchos casos menos de un año).

En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de países europeos, su capacidad para reducir la pobreza es de las más reducidas de la UE, especialmente en el caso de los menores de edad y los jóvenes.

Definir una garantía de renta homogénea para el conjunto de la población y reducir la actual fragmentación de la última red supondría acercar la experiencia

española a la de las sociedades europeas con mayor éxito en la reducción de la pobreza.

Por ello parece imprescindible, entre otras cuestiones, una reforma integral del sistema, para conseguir una mejor articulación del conjunto de prestaciones que corrija las desigualdades entre grupos de población.

Además, el Estado debería asegurar un nivel básico de protección homogéneo en todo el territorio. Las diferencias entre las comunidades autónomas, en la protección ofrecida, son mayores que las que hay en países federales.

Es fundamental también tratar de reducir las actuales lagunas, que dejan fuera a colectivos en especial situación de necesidad, y dotar a los programas de una asignación presupuestaria mayor.

En estos programas, los recursos de empleo destinados a los colectivos más alejados del mercado laboral son escasos y el alcance de los sistemas de bonificación durante la percepción de las prestaciones es limitado.

Para gran parte de los hogares, la renta mínima es una ayuda transitoria. No obstante, habría que apoyar la prestación con estrategias de inserción sociolaboral adecuadas.

El coste de estas políticas dependerá de la generosidad y cobertura que se le quiera dar, pero en la actualidad las comunidades autónomas se están gastando más de 1.400 millones de euros y la cobertura no llega a la mitad de los hogares sin ingresos.

En definitiva, la fragilidad de la última red de protección en España necesitaría de la homologación de nuestro sistema con nuestro entorno más próximo, por lo que el establecimiento de una renta mínima para las familias sin recursos parece que debería ser un objetivo, especialmente cuando el diseño de nuestro sistema supone serios problemas de articulación, con niveles de protección muy diferentes por categorías de población y territorios y además con recursos escasos.

En todo caso, y por lo que respecta a la tramitación de solicitudes y renovaciones de rentas mínimas, se siguen generando la presentación de numerosas quejas al Defensor del Pueblo. Los problemas detectados siguen siendo los mismos, fundamentalmente la demora en la resolución de solicitudes y recursos presentados, la motivación de las resoluciones y la documentación exigida que dificulta mucho el acceso y dilata los procedimientos, desvirtuando el sentido mismo de la ayuda en situaciones de carencia de recursos que pueden resultar muy difíciles para quienes las padecen.

El Defensor del Pueblo considera clave el análisis de las prestaciones de ingresos mínimos que existen en España con el fin de hacerlas más accesibles, lograr que se doten de una asignación presupuestaria mayor y contemplen en consecuencia cuantías

más altas, de forma que se produzca una mejora sustancial de los niveles de protección, actualmente muy bajos en el contexto comparado.

Por lo que, esta institución considera conveniente que se establezca una prestación, garantizando a los ciudadanos una renta mínima bien diseñada, ya que constituye un mecanismo de cierre para cualquier sistema de políticas sociales. Así se permite cubrir las posibles insuficiencias de los demás instrumentos, tanto por razón de su configuración, que pudiera dejar colectivos desprotegidos, como por la escasez de las prestaciones debidas a circunstancias excepcionales no contempladas. Además, permite combinar, en casos de necesidad, la obligada respuesta pública con el respeto a las preferencias de los ciudadanos, lo cual no siempre sucede con las prestaciones objetivas.

## 6 LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

### ***Se eleva el esfuerzo en el acceso a la vivienda***

En España, entre 1997 y 2013, se desarrolló un ciclo inmobiliario, cuya fase expansiva duró hasta 2008 y cuya fase recesiva terminó en 2013. Visto desde una perspectiva cuantitativa, puede decirse que, en la fase expansiva, el desarrollo inmobiliario adquirió entre nosotros colosales dimensiones. Aunque si adoptamos un enfoque más cualitativo podría decirse que se desencadenó un enorme vendaval, que ocasionó graves consecuencias.

El rasgo más característico del modelo de construcción de viviendas en España era que primaba el acceso a la vivienda en propiedad frente al alquiler, financiado el primero por hipotecas a largo plazo, que se sustentaban con recursos obtenidos en los mercados mayoristas internacionales.

Esta política, que orientaba la producción de viviendas hacia el mercado libre, estuvo acompañada por un muy moderado complemento: la vivienda pública. Durante todo el ciclo inmobiliario la promoción de viviendas públicas de nueva construcción experimentó una destacada paralización. Las viviendas de protección oficial que se terminaron en el año 2000 fueron 52.318, y las que lo hicieron en el año 2013, 53.332, pocas más.

### ***El acceso a la vivienda***

La accesibilidad a una vivienda digna es una necesidad humana fundamental (Naciones Unidas, 2015). Este derecho ha sido reconocido por múltiples ordenamientos, entre ellos, está el de España. El artículo 47 de la Constitución española de 1978 establece que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

El ejercicio de este derecho viene estando condicionado por las circunstancias económicas que se dan en cada momento y en cada nación. En el mundo de las democracias avanzadas, la gran crisis financiera —la gran recesión— ha modificado el marco en el que operan los sistemas nacionales de vivienda.

En el período previo al estallido de la crisis financiera (antes de 2008), los gobiernos dejaron que el mercado desempeñara un papel activo en la solución de los problemas de vivienda. La mayor disponibilidad de créditos hipotecarios, junto con la



mejoría de sus condiciones básicas (tipo de interés, plazo y relación préstamo/valor), impulsaron una mayor presencia de la vivienda en propiedad como forma de tenencia.

La llegada de la crisis puso de manifiesto que la generalización del acceso a través de esta forma de tenencia, la vivienda en propiedad, resultaba problemática. Además, los impagos de los préstamos por los compradores de esas viviendas iban a plantear serios problemas, entre otros, a las entidades de crédito.

Si las cosas caminaban en esa dirección, la denominada vivienda social pasó a jugar un papel menos destacado en los sistemas nacionales de vivienda. Para Naciones Unidas, «la vivienda social es la parte del sistema de vivienda diseñada para atender a las necesidades en esta materia de aquellos hogares que no pueden acceder a ella en las condiciones del mercado». Algo parecida es la definición que en España han establecido los profesores M. Pareja Eastway y T. Sánchez: «la vivienda social es aquella que se asigna según necesidades sociales, en lugar de hacerlo según los criterios del mercado».

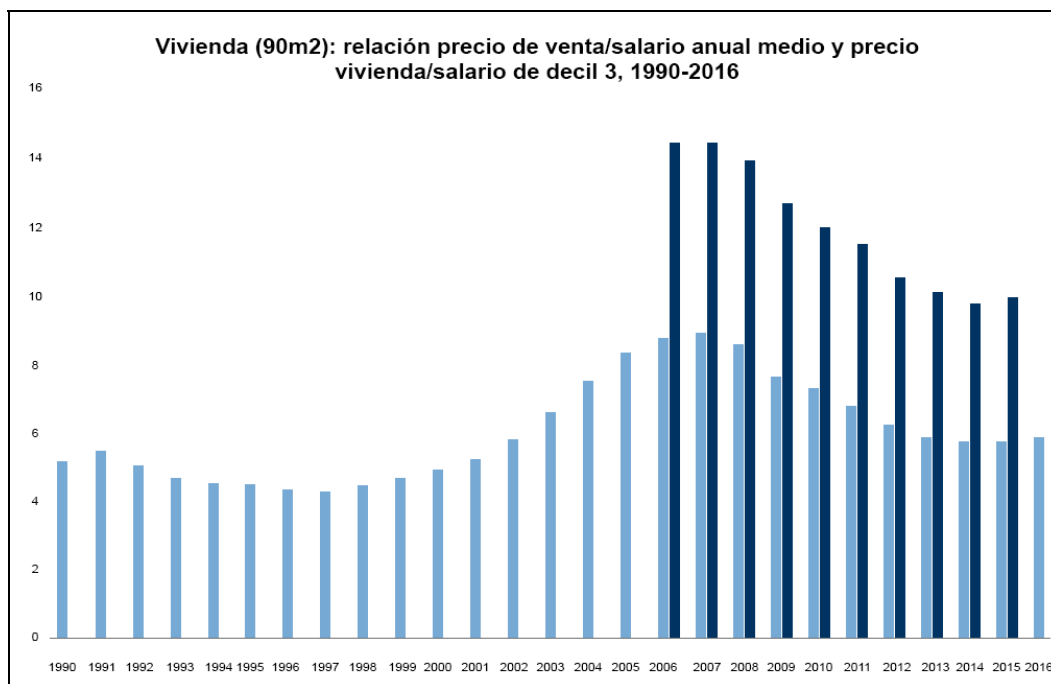
En España, el número de las viviendas sociales que se construía —como se ha visto— se fue reduciendo, y algunas de las que existían se fueron privatizando.

### ***El precio de la vivienda***

Los precios de la vivienda, entre 1997 y 2007, registraron un aumento nominal acumulado próximo al 200 %. Semejante ritmo de crecimiento implicó una dificultad extrema para acceder a ella, para amplios estratos de la población. Entre 2007 y 2014 dichos precios descendieron alrededor del 40 %.

A partir de 2015 se han producido aumentos significativos de los precios de la vivienda, entre el primer trimestre de 2014 y el segundo trimestre de 2016 crecieron casi un 10 % (INE). Este precio volvió a subir durante el tercer trimestre de 2017, y lo hizo con fuerza (J. Rodríguez López).

Gráfico 1



**Fuente:** J. Rodríguez López, *El Derecho a una vivienda digna*, Colección de informes de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá/Defensor del Pueblo, 2018

### ***El esfuerzo en el acceso a la vivienda se eleva***

El principal problema que merece ser analizado es el que establece la relación entre los precios medios de las viviendas y los salarios medios nominales de quienes pretenden acceder a ellas.

Aparece así el concepto de accesibilidad, mediante el cual se mide la intensidad de los pagos periódicos que debe hacer el hogar para mantener su ocupación. Este ratio puede establecerse para el caso de la vivienda en propiedad y para el caso de la vivienda en alquiler.

La vivienda en propiedad suele adquirirse habitualmente por medio de un préstamo hipotecario, por lo que la intensidad de sus pagos periódicos está ligada al reembolso del principal y de los intereses del préstamo. A los pagos asociados con el

préstamo es preciso añadir los de seguros, reparaciones y de mantenimiento, así como el pago de la entrada, que implica un esfuerzo sustancial a realizar de una vez.

En el caso de la vivienda en alquiler el esfuerzo resulta de más fácil medida. Basta relacionar el precio de alquiler pagado con el ingreso familiar.

Ahora bien, es preciso llevar a cabo alguna puntualización más, la que puede establecerse con las circunstancias del adquirente o del inquilino. Esta precisión se lleva a cabo cuando se trata de hogares jóvenes que pretenden adquirir o alquilar una vivienda, puesto que el salario mensual de estos hogares está, en la gran mayoría de los casos, por debajo del salario medio.

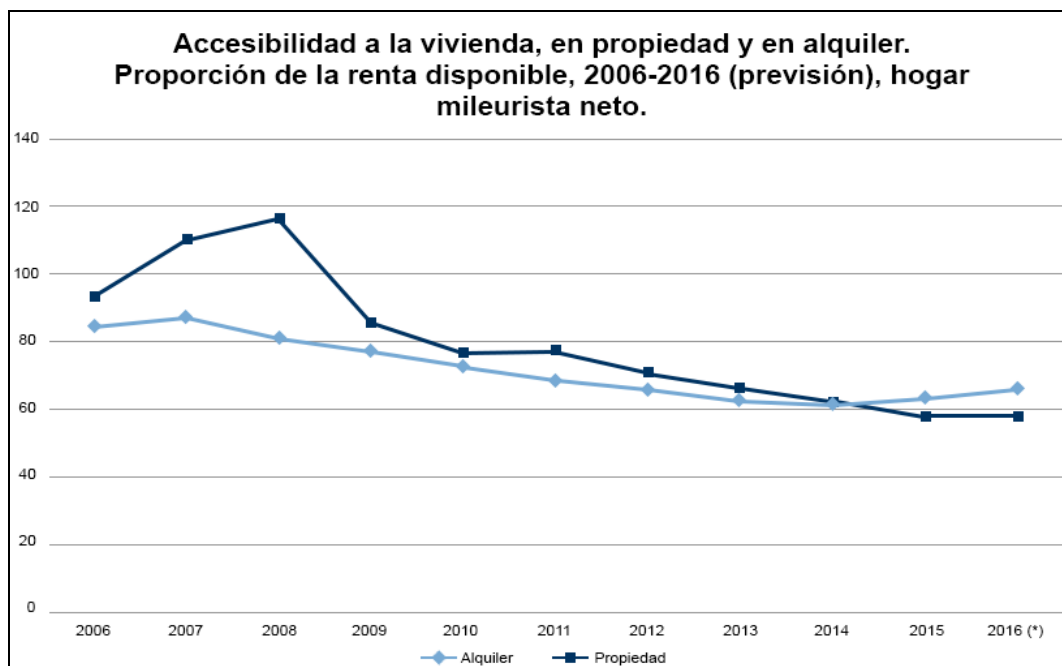
Si en lugar de tomar como divisor el salario medio en la relación precio de la vivienda/salario se utiliza el nivel salarial correspondiente al decil 3 (que oscila entre el 58 y el 64 medio), se obtiene una idea más ajustada entre salario y nivel relativo de los precios de la vivienda en el mercado.

Por otra parte, existe un valor generalmente admitido: la proporción que un hogar debe destinar al pago de la vivienda no debe superar más de la tercera de parte de sus ingresos.

Por tanto, en la serie de precios de la vivienda/salarios una vez efectuadas las puntualizaciones y los ajustes de los salarios propios de los hogares jóvenes, se ve como ha venido subiendo el nivel del esfuerzo, entre cuatro y cinco puntos.

Por tanto, el acceso a la vivienda en propiedad, si se pretende llevarlo a cabo mediante la consecución de un crédito bancario, plantea mayores dificultades para la gran mayoría de los hogares jóvenes. Dado que es así, estos se verán obligados a desplazarse a mercados de alquiler, de tal forma que esta modalidad se ha convertido en la única vía de acceso a la vivienda para este conjunto amplio de hogares.

Gráfico 2



**Fuente:** estimación, INE, Ministerio de Fomento, Banco de España y Fotocasa

Los datos disponibles confirman, pues, que los precios de venta de mercado de las viviendas en España son elevados respecto de los ingresos salariales. Los alquileres de mercado también resultan altos respecto de la renta disponible de numerosos hogares. Además, el número de viviendas de alquiler es insuficiente ante la creciente demanda (J. Rodríguez López).

En este momento —es decir, ahora— en la práctica no hay en España ninguna política estatal de vivienda. No hay objetivos cuantitativos anuales ni mecanismos de seguimiento en el conjunto de normas comprendidas en el Plan 2013-2016.

En la presentación del escasamente trascendente Plan de Vivienda citado se aludió a un total de 200.000 ayudas al alquiler y a 50.000 viviendas rehabilitadas. No se han divulgado objetivos desagregados para cada autonomía. El gobierno firmó convenios en 2014 con las comunidades autónomas para subvencionar, de forma genérica, las actuaciones recogidas en el plan en el período de vigencia del mismo.

Han transcurrido cuatro años del período de duración previsto y no se conocen los resultados. Cabe destacar, por el contrario, las positivas iniciativas que están adoptando numerosos municipios emanados de las elecciones municipales de 2015, en las que destaca el esfuerzo de tales corporaciones de aumentar la oferta de viviendas de alquiler, en especial el de carácter social (J. Rodríguez López).

### ***El perfil del demandante***

Hasta aquí ha venido efectuándose una sucinta radiografía del sector de la vivienda siguiendo la evolución que proporcionaba su precio, junto con los esfuerzos que llevaban a cabo quienes pretendían acceder a una.

A la hora de acercarnos a los grupos que manifiestan su predisposición a comprar o a disponer de una casa, es conveniente averiguar cuál es la expectativa que experimenta su capacidad económica, en el momento en el que tenga que materializar su decisión.

Un primer grupo podría estar integrado por aquellos que vuelven al inmobiliario porque los riesgos que esta teniendo que asumir permaneciendo en otros mercados y en otros activos han dejado de compensarle. Lo integrarían quienes vienen comprando viviendas al contado o con aquellos fondos que pueden movilizar a través de su salida de la bolsa. Es esta una demanda de excelencia que se mueve sin necesidad de tener que recurrir al mercado hipotecario. Se trata de inversores que adquieren viviendas debido a la baja remuneración que encuentran en otros activos.

El segundo grupo lo integrarían quienes tienen una renta suficiente para que las entidades financieras les proporcionen el correspondiente crédito hipotecario. Podría pensarse que sus integrantes experimentaron un evidente empobrecimiento durante la crisis y que, a medida que la recuperación se consolide, pasen a considerar que ya están en disponibilidad de volver a asumir riesgos inmobiliarios.

¿Quiénes integran este segundo grupo y cuáles son sus rasgos definidores? ¿Cuál es su peso económico? Vaya por delante que el peso de este segmento de la población, que en otro momento estaba bien definido, ahora está por determinar.

Si es así, su disponibilidad de recursos no está tan clara, aunque su predisposición a invertir en vivienda haya ido dejando una estela a lo largo de un extenso y amplio recorrido. La decisión que ahora adopte este grupo estará condicionada por las posibilidades que le otorguen las relaciones laborales en su puesto de trabajo y los salarios que obtenga.

Los empleos que, hoy en día, se crean son en gran medida temporales y a tiempo parcial, con una baja remuneración. Querer acceder, desde esas ocupaciones, a una vivienda en propiedad no resulta sencillo, puesto que el ahorro que generan estas familias no es muy elevado. Por tanto, la salida que para este colectivo resulta más probable es el alquiler en lugar de la propiedad. Por eso, el alquiler se ha convertido para muchos hogares en la única vía posible para acceder a una vivienda.

Queda un tercer grupo que es bastante numeroso, al que la crisis ha arrastrado hacia una situación de vulnerabilidad, rayana en ocasiones con la marginalidad. Caben pocas dudas sobre si necesita o no disponer de una vivienda. Pero a la vez que esto sucede, para este colectivo, el mercado libre está bastante atorado, por lo que busca soluciones en otro sitio y en otra dirección.

Este demandante de vivienda apenas si se parece al existente en 2008. Es nuevo y está integrado por múltiples colectivos: familias con menores a cargo, con personas discapacitadas, mujeres víctimas de la violencia de género, mujeres solas con cargas familiares; otras están constituidas por personas que están en desempleo; también los jóvenes, que por ser víctimas de crecientes dificultades no han podido alcanzar la emancipación residencial. En definitiva, se trata de un variado elenco de personas que, lamentablemente, padecen una fuerte carencia de ingresos.

Un rasgo más, entre los demandantes de viviendas protegidas, familias que en otro momento vivieron una situación normalizada, a las que el proceso de empobrecimiento, antes aludido, les ha llevado a zonas de exclusión social y que en el límite de sus desgracias han visto que el recorrido ha terminado en una fatídica estación en el momento en el que su vivienda experimentó un dramático desahucio.

Que el mercado de viviendas es un mercado de mercados, con rasgos diferenciales, es algo que se deduce de la sencilla tipología que se ha relatado en los párrafos anteriores.

De todos ellos, es el tercer grupo, donde se produce de manera profunda el desajuste entre la oferta de viviendas actualmente existente y la demanda de las viviendas adecuadas a sus necesidades. Para sus integrantes no existe suficiente oferta de viviendas públicas, por lo que reclaman que se resucite ya la política de vivienda social. Y que a través de ella se llegue a quienes carecen de ingresos o aquellos otros que aún percibiéndolos, son de escasa cuantía, por lo que incurren en dificultades para poder pagar un alquiler en el mercado libre, en el mercado protegido o para cubrir la cuota correspondiente a la amortización de la hipoteca que en sus día suscribieron.

### ***El alquiler no es una opción, sino una necesidad***

A lo largo del segundo semestre de 2017, el precio de las viviendas de alquiler se ha disparado. En el pasado mes de octubre, el aumento respecto del mes anterior ha sido del 4,3 %. Las razones de semejante evolución son diversas:

- hay muy poca oferta. La bolsa de vivienda en régimen de alquiler sigue siendo muy limitada, sobre todo en las grandes ciudades;
- la irrupción del alquiler vacacional ha provocado el desplazamiento del alquiler tradicional. Del centro de las ciudades se han ido familias que residían en él, para trasladarse a zonas periféricas dado que no pueden acceder a los precios que se les exige;
- invertir en viviendas para su alquiler sigue siendo una opción muy atractiva;
- la mejora del empleo puede que esté animando a que algunos grupos de ciudadanos —en particular, a los jóvenes— a optar por dar el primer paso hacia la emancipación;
- se está produciendo un cambio de mentalidad. En España ha estado muy arraigada la creencia de que alquilar una vivienda equivalía a tirar el dinero, porque la compra de un piso sería una de las mejores opciones del mercado.

El alquiler no es una opción, sino una necesidad para una juventud en la que el paro y la precariedad hacen que no sepa si tendrá empleo en los próximos meses o si tendrá que emigrar, por lo que no puede adquirir el compromiso a largo plazo de comprar una vivienda, financiando esa adquisición con una hipoteca.

Hoy nos encontramos con que la juventud española no puede emanciparse debido a la sucesión de políticas que arrinconaron al alquiler como una opción minoritaria o de paso, a la que difícilmente podrían acceder, porque estaban desempleados, percibían un bajo salario o no conseguían que ningún banco les concediera una hipoteca.

Según el Consejo de la Juventud de España (CJE), solo el 41 % de la población de entre 25 y 29 años abandonó el domicilio familiar. Entre los menores de ese grupo de edad, los emancipados apenas son el 5,9 %, y su número sigue bajando desde 2014, pese al aumento del empleo.

La vivienda es inaccesible porque es muy cara, tanto en alquiler como en propiedad. Es un bien de primera necesidad con un valor muy alto y, por tanto, es una fuente de muy alta rentabilidad.

Por sus condiciones salariales y laborales, los jóvenes se han convertido en unos prestatarios que entrañan más riesgos para la banca que otros de más edad. El

resultado de esta situación fue un escaso número de préstamos hipotecarios otorgados a dicho colectivo, y de viviendas compradas por él.

Por añadidura, un gran número de jóvenes están escarmentados, no quieren que les pase lo que les sucedió a otros durante la pasada crisis inmobiliaria. Hace más de una década, fueron muchos los que se arriesgaron al adquirir una vivienda en los últimos años de la burbuja inmobiliaria.

Cuando aparecieron las dificultades, la conversión en parados de uno o de los dos miembros de la pareja les hizo perder la confianza, al convertirse en imposible el pago de la hipoteca.

Ante hechos como los aludidos en los párrafos anteriores, es urgente formular una apuesta política a favor del alquiler social.

Teniendo en cuenta lo exiguo que es el stock de viviendas de alquiler social en España, que no supera el 2 % de las viviendas principales, un porcentaje muy por debajo del estimado para el conjunto de la Unión Europea (9 %), resulta imprescindible un cambio copernicano en las políticas de vivienda de las diferentes administraciones, las cuales deben concentrarse en el fomento decidido del régimen de alquiler social.

Esa carencia es efecto y causa de un desarrollo socioeconómico inferior y bastante desigual, tal como nos apunta la importancia que si adquiere el alquiler social entre los sistemas residenciales de estados de la UE más desarrollados y menos desiguales.

En definitiva, la orientación de la política de vivienda hacia el alquiler social emerge como una de las nuevas políticas que necesita con urgencia la sociedad de España.

En conclusión, el alquiler es una cuestión importante y urgente para que la juventud pueda emanciparse y construir un proyecto de vida propio y autónomo. Hemos de potenciar el alquiler y aumentar su prestigio, pues con ello contribuiremos a que la juventud se emancipe y forme una familia, para que pueda pasar a lo que hasta ahora considerábamos la vida adulta.

### ***Una sucinta referencia al drama de los desahucios***

#### ***Breves antecedentes***

La grave crisis económica global, iniciada en 2008, supuso en España la irrupción de otros problemas, como el estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis bancaria y un importante aumento del desempleo.



Años antes, cuando la economía era próspera y había empleo abundante, muchos españoles, y también inmigrantes, compraron su vivienda, en muchos casos sobrevalorada.

En estas adquisiciones, además de la bonanza económica, también influyeron factores tales como:

- el alto precio de los alquileres, que hacía atractiva la compra;
- el fácil acceso a la financiación para la adquisición de una vivienda, por la comercialización agresiva de hipotecas por parte de agencias inmobiliarias y bancos, que alcanzaba en muchos casos al 100 %, o más, del coste de la propiedad, facilitando incluso los requisitos crediticios y avalista para su obtención;
- el incremento de los subsidios a la financiación de la compra de vivienda, de tal forma que familias con rentas que no habrían obtenido la cualificación suficiente para acceder a una hipoteca tuvieron acceso a la financiación.

Este conjunto de circunstancias hizo que en aquel momento la compra de una vivienda pareciese una opción asequible e incluso beneficiosa. De esta forma se provocó un imparable crecimiento del crédito hipotecario.

Pero esta alegría compradora, poco previsora con las incertidumbres que podía deparar el futuro, obvió un hecho muy importante, que muchos adquirentes de su vivienda, por medio de créditos hipotecarios, no fuesen conscientes de todos los costes asociados al contrato que firmaban, debido fundamentalmente a la falta de una información adecuada sobre la complejidad del cálculo del riesgo que se les trasladaba.

De esta forma, en nuestro país cuando se produjo la crisis económica, con la considerable pérdida de puestos de trabajo que generó, unida a los graves efectos derivados de la explosión de la burbuja inmobiliaria, determinó que las compras de viviendas durante el *boom* económico se convirtiesen para muchas familias en una verdadera pesadilla de ejecuciones hipotecarias, con los consiguientes desahucios y la imposibilidad de hacer frente al importante sobreendeudamiento que habían adquirido.

Esta situación, que no se había vivido en España en ninguna otra recesión económica anterior, provocó una aceleración sustancial de las ejecuciones hipotecarias, generando así una creciente sensibilización social sobre el drama de los desahucios, con la consiguiente alarma social (J. García Montalvo).

### **Las estadísticas de ejecuciones hipotecarias**

El proceso fue tan rápido que el sistema estadístico no estaba preparado para discriminar las ejecuciones hipotecarias desagregadas por tipologías y, por tanto, poder hacer una adecuada evaluación de su impacto sobre las economías familiares.

Quizás por ello todavía hoy no disponemos en España de datos homologados, contrastados y concluyentes sobre el número de desahucios de viviendas generados por ejecuciones hipotecarias durante el período 2008/2017, ni de su tipología.

Las distintas instituciones (Banco de España, Instituto Nacional de Estadística, Consejo General del Poder Judicial, Colegios de Registradores de la Propiedad y de Notarios) que han abordado, en todo o en parte, estadísticas sobre esta materia, analizan periodos temporales distintos, y en algunos casos muy limitados.

Además, se computan conceptos diversos respecto de los distintos momentos en que se configuran los procesos de ejecución hipotecaria (ejecuciones presentadas, tramitadas, concluidas, número de lanzamientos, daciones en pago, etc.).

Incluso en determinados supuestos no se especifica si la ejecución hipotecaria a la que se hace referencia incluye solo viviendas, y en su caso, si son primera o segunda u otro tipo de inmuebles (oficinas, locales comerciales, etc.).

De hecho, el Consejo General del Poder Judicial publicó, en junio de 2013, un *Boletín de Información Estadística* para intentar explicar las grandes diferencias que existían entre las distintas fuentes de datos sobre ejecuciones hipotecarias.

También en 2013, el Banco de España hizo pública una nota informativa en la que, por primera vez, presentaba datos relativos a procedimientos judiciales hipotecarios respecto a viviendas, con información correspondiente a 2012, pero desde el año 2016 estas notas informativas, muy ilustrativas del proceso que se vivía, dejaron de emitirse, por lo que no se pudo completar un período temporal más extenso que permitiese tener un conocimiento más amplio de la situación.

Tampoco se conoce hoy el número exacto de familias y personas afectadas por esta situación, si bien parece comúnmente admitido que la cifra de desahucios de viviendas comprendidos en el período 2008/2017 se podría situar en un entorno de 500.000, afectando, en consecuencia, a cerca de dos millones de personas, un número considerable, que determinó un incremento notable de la pobreza de muchas familias que de esta manera se han visto situadas en una grave situación de vulnerabilidad social.

### ***Los aspectos jurídicos del problema***

La percepción de la injusticia social creada por la crisis económica se intensificó por las características del procedimiento jurídico de ejecución hipotecaria de nuestro país, que presentaba evidentes deficiencias, de tal forma que provocaba situaciones gravemente injustas y abusivas.

La disfunción más grave venía determinada por el hecho de que en el caso de impago del prestatario, la entidad bancaria, ante la ausencia de postor, podía ejecutar la garantía adjudicándose el bien por el 50 % de su valor de tasación, al amparo de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Desgraciadamente, este tipo de resolución se volvió muy frecuente en la situación de crisis inmobiliaria profunda en la que nos encontrábamos.

Otro aspecto que se cuestionó fueron las consecuencias derivadas de la aplicación del artículo 1911 del Código Civil, y del 105 de la Ley hipotecaria, sobre la responsabilidad universal de los deudores hipotecarios, pues si el producto de la venta de la vivienda sobre la que pesaba la hipoteca no cubría el valor de la deuda, la entidad ejecutante podía demandar el embargo de otros bienes y derechos del deudor para cubrir la diferencia.

La novedad de la situación planteada por la crisis financiera fue que la sustancial reducción del precio de los activos inmobiliarios produjo una multitud de situaciones en las que la ejecución hipotecaria, no solo no resolvía el problema del deudor, sino que además tenía que aportar la diferencia entre el reducido valor de su vivienda y el valor superior del crédito.

En consecuencia, la conjunción de las citadas circunstancias generó una situación de deuda superior al valor del inmueble, sin que existiesen mecanismos para facilitar una segunda oportunidad a las familias afectadas, a diferencia de lo que sucedía con el derecho concursal de las empresas.

La ausencia de un procedimiento especial de concurso para particulares y familias, en línea con los planteamientos existentes en otros países europeos (ley de sobreendeudamiento, segunda oportunidad, etc.), agravó de forma notoria la situación de los afectados (J. García Montalvo).

### ***Otras cuestiones en materia de vivienda***

En este campo se aprecian signos de que continúa siendo un sector con graves problemas, tal y como se constata en las diversas quejas que reiteradamente se formulan al Defensor del Pueblo. Desecaremos solo tres rasgos que pueden dar cuenta de ello.

- a. Durante los últimos años, varias comunidades autónomas han aprobado leyes, algunas de ellas reconociendo de forma expresa un derecho subjetivo a la vivienda, y estableciendo mecanismos para evitar el fenómeno de desocupación de viviendas, en un momento en el que hay una necesidad social acuciante de viviendas sociales. En todos los casos, sin excepción, el gobierno ha interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra dichas leyes, impidiendo así la aplicación de estos mecanismos.
- b. A ello se une una paralización de la construcción de nuevas edificaciones destinadas a viviendas sociales, especialmente por parte de las comunidades autónomas (no así en los ayuntamientos). Esto, unido a algunos casos especialmente significativos de venta de viviendas de protección pública a empresas privadas (especialmente fondos de inversión), ha supuesto, en consonancia con lo anterior, una reducción del parque de vivienda pública y, por lo tanto, un retroceso en la prestación de este tipo de servicio público.
- c. También es necesario señalar otro fenómeno que se observa con claridad en los últimos tiempos: la adjudicación de viviendas públicas por especial necesidad, que se regula en las normativas de adjudicación autonómicas como un procedimiento extraordinario, ha pasado a ser el procedimiento habitual, abandonándose otras actuaciones destinadas a personas con una situación económica y social más ventajosa.

Con ello, se pone de manifiesto la cada vez mayor dificultad de las personas que tienen necesidad de una vivienda y no son capaces de obtenerla, o simplemente acceder a ella en condiciones de mercado.

Todo lo anterior viene a confirmar una situación de precariedad, que, además, se perfila como estructural, tal como se manifiesta en el *Informe sobre el Estado Social de la Nación* 2017, editado por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

### ***Los efectos, exclusión económica y social***

En general, disponer de una vivienda tiene un gran significado para el ser humano. De ahí que una de las consecuencias más dramáticas de los desahucios es el hecho mismo de quedarse sin hogar, lo que implica una serie de secuelas económicas, sociales y psicológicas graves para los afectados.

Un análisis de los datos existentes en diversos estudios publicados sobre la materia, asemeja la vivencia de un desahucio a una montaña rusa emocional que va

desde la alegría del momento de ver aprobada la hipoteca para la adquisición de una vivienda, hasta la preocupación por la pérdida de un empleo, la sorpresa ante las primeras cartas del banco, la rabia por las primeras amenazas y el pánico al desalojo inminente, unido todo ello a sentimientos de vergüenza, culpabilidad, tristeza, ansiedad, desánimo y abatimiento.

Pero las consecuencias de este fenómeno no se quedan solo en los aspectos psicológicos de los damnificados, también supone un cambio sociológico significativo: «[L]os protagonistas de los desahucios ya no son solo los sectores sin recursos de la sociedad, sino la clase media que ha trabajado durante toda su vida»; además, «es un problema que no solo afecta a los desahuciados, sino también a sus familiares que los acogen y les prestan ayuda económica» (F. Francés).

Por tanto, puede afirmarse que de alguna forma las personas que han sido afectadas por los desahucios quedan al margen del sistema.

Precisamente el colectivo más afectado es el que debería vivir ya en la estabilidad económica y que se sitúa entre los 30 y los 50 años. Educados en el concepto de vivienda como baluarte, lugar seguro e inviolable, el desahucio atenta contra un pilar básico de su vida.

En determinados casos, en este desgarrador proceso hacia el abismo social, se produjo la caída de los progenitores avalistas de los créditos hipotecarios obtenidos por sus hijos, que, al no poder hacer frente a la deuda generada por ellos, han perdido su propia vivienda, obtenida con esfuerzo a lo largo de su vida.

Además, si la familia afectada tiene hijos, el proceso de desahucio puede llegar a comprometer su concepto de la sociedad. «Uno de los costes más evidentes es el producto de una generación antisocial, en la que los niños se ven obligados a rechazar a una sociedad que manda a una policía a sacarte a ti y a tus padres de tu casa, a la que ya no vas a volver y así nos encontramos ante toda una generación creciendo con un resentimiento importante ante una injusticia» (M. Muñoz).

### **Conclusiones**

Sabido es que detrás de los desahucios hipotecarios está generalmente el drama del paro, y detrás del drama del paro está la crisis económica, que de forma prolongada afectó severamente a nuestra economía.

Ante la abrupta aparición de este grave fenómeno, las administraciones no estaban preparadas para dar respuesta al problema. El sistema no funcionó ni por parte de los ciudadanos, ni de las entidades de crédito, ni del Banco de España.

Además, el mismo ordenamiento jurídico que había posibilitado a varias generaciones de españoles acceder a la propiedad de su vivienda, se vio, por efecto de la crisis, absolutamente inadecuado, cuando no significativamente abusivo, en relación con el trato dado a los suscriptores de contratos hipotecarios para adquirir su vivienda.

En cualquier caso, no se puede considerar que la responsabilidad en el sobreendeudamiento de los particulares fuese únicamente de ella, pues desde hacía más de una década que las entidades financieras habían otorgado de forma imprudente créditos hipotecarios, poniendo en marcha prácticas que facilitaron el sobreendeudamiento de las familias a muy largo plazo.

Por eso está muy extendida la opinión de que el problema del sobreendeudamiento personal, con las consecuencias catastróficas que se derivaron de ello, fue una responsabilidad compartida entre clientes y entidades de crédito y del reparto del riesgo económico solo quedaron fuera las personas físicas, únicos sujetos cuya ruina soportan solos.

Ante este estado de cosas era necesaria la urgente adopción de medidas excepcionales para los ciudadanos que no podían afrontar el pago de sus hipotecas.

Estas razones aconsejaron que la propia institución del Defensor del Pueblo tomase la iniciativa de abordar un análisis del problema y de aportar algunas posibles soluciones, por medio de un estudio monográfico, publicado en 2012, sobre la *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, y dos posteriores actualizaciones de abril y de noviembre de 2013.

Se consideró que las medidas propuestas debían pasar en un primer momento por un acuerdo político, asumido por el sector bancario, que incluyese en ciertos casos una moratoria en el pago de las hipotecas y una flexibilización de las cuotas, así como la mejora de la información y la transparencia.

Además, el Defensor del Pueblo recordó que la regulación del mercado hipotecario debía respetar el derecho a una vivienda digna y el ejercicio de los derechos constitucionales vinculados, por lo que la protección de estos derechos debía ser tenida en cuenta al interpretar las normas sobre concesión y ejecución de las hipotecas.

Por tanto, una de las principales conclusiones de este informe fue la necesidad de reforzar la protección al hipotecado para evitar que se volvieran a repetir situaciones como las originadas y para que se atenuasen los efectos más nocivos que se estaban dando en ese momento.

Para ello, en el citado estudio, y en sus respectivas ampliaciones, se solicitaba la adopción de toda una serie de reformas normativas destinadas a paliar y resolver los problemas planteados a los deudores hipotecarios de viviendas.

También se propuso que las citadas reformas tenían que incluir un tratamiento diferente para las adquisiciones de carácter necesario, como la vivienda habitual o los locales de negocio, donde se ejerce la actividad que constituye el medio de vida. La dación en pago podría aplicarse a estos supuestos, siempre que se diesen determinados elementos.

De la misma forma, se pedía la aprobación de un procedimiento específico para la insolvencia personal y familiar y un cambio de orientación del Banco de España para que se implicase en la protección de consumidores y usuarios.

Asimismo, se señalaba otro grupo de posibles soluciones que podrían acompañar a la moratoria, que pasarían por la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago y se consideraba que se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

Estas recomendaciones se vieron recogidas en un número significativo en posteriores reformas legislativas y normativas, hoy en vigor.

En definitiva, esta institución pone de manifiesto que tras la experiencia sufrida debe extraerse como conclusión última que para evitar que la crisis económica se convierta en una crisis social más profunda y prolongada para muchas familias, ahora o en un futuro, es necesario abordar una regulación integral sobre esta cuestión, tanto en lo procesal como en lo material, para así dar salidas a los particulares en situación de insolvencia.

El objetivo es que las personas particulares puedan acudir a un procedimiento equilibrado, equitativo y justo para solucionar su situación económica, pues a nadie beneficia y a todos perjudica mantener en la marginación y en la exclusión social y financiera a familias enteras que nunca podrán pagar sus deudas pendientes, convirtiendo en crónica su situación de vulnerabilidad, cuando no de marginalidad.

## 7 LA POLÍTICA FISCAL

Como hemos visto, la crisis económica ha causado un aumento en la desigualdad, invirtiendo la tendencia a su reducción que se había venido registrando en nuestro país desde los años setenta hasta 2007. Así, entre 2007 y 2016 la desigualdad de la renta de mercado ha aumentado en torno a un quince por ciento, medida por el índice de Gini, y algo menos —del orden del diez por cien— ha aumentado también la desigualdad de la renta disponible, esto es, después de la acción redistributiva del Estado, lo que significa que dicha actuación, si bien ha permitido suavizar el aumento de la desigualdad, no ha alcanzado a neutralizarlo, lo cual nos advierte que los instrumentos utilizados —básicamente impuestos y prestaciones sociales— disponen de una modesta capacidad redistributiva. Este resultado no debería sorprender por lo que se refiere a los impuestos, ya que en nuestro caso el total de los ingresos coactivos, incluyendo la Seguridad Social, se divide aproximadamente por tres partes entre impuestos directos, impuestos indirectos y cotizaciones sociales y, como sabemos, únicamente los impuestos directos pueden albergar de forma natural los elementos de progresividad del sistema. Por tanto, del conjunto de los ingresos coactivos, dos terceras partes tienden a resultar regresivas y solo el tercio restante, los impuestos directos, pueden resultar progresivos dependiendo de su configuración.

### Regresivización de los impuestos

Pues bien, durante los últimos treinta años los sistemas tributarios, con carácter general y también en nuestro país, han experimentado una sucesión de reformas en la imposición sobre la renta y el patrimonio que han eliminado gran parte de los elementos de progresividad de que disponían y, al mismo tiempo, han mostrado una clara preferencia por la imposición sobre el consumo. En consecuencia, no es extraño que hoy los sistemas tributarios dispongan de una limitada capacidad redistributiva.

Este proceso de reformas se inició en los países desarrollados hacia fines de los años setenta del pasado siglo y con toda desenvoltura desde los ochenta, partiendo de una crítica justificada de los sistemas fiscales heredados que se caracterizaban, como alguien dijo, por gravar cada vez más sobre cada vez menos: unas escalas formalmente muy progresivas en la imposición sobre la renta que se aplicaban sobre unas bases horadadas de exenciones, bonificaciones, reducciones, etc. Y a su lado, una imposición sobre el consumo con gran cantidad de impuestos específicos acompañados en muchos



países de elevados aranceles aduaneros. Sobre este tipo de sistemas fiscales se iniciaron las reformas, todavía en los primeros ochenta bajo el paraguas de la simplificación y la neutralidad, y por eso se procedió a reducir los tipos impositivos tanto en renta como en sociedades al tiempo que se ampliaban las bases. En la imposición indirecta el impuesto sobre el valor añadido resultó el vencedor, al eliminarse gran número de los impuestos que gravaban determinados consumos y reducirse los aranceles aduaneros al hilo de la liberalización del comercio internacional.

Una segunda fase de este proceso de reformas fiscales se produjo en los noventa, impulsada por la liberalización de los mercados financieros y de capitales y la dificultad consiguiente para gravar las rentas del capital por sistemas tributarios nacionales. Las respuestas fueron diversas, pero todas ellas comportaron serios ataques a la progresividad impositiva. En algunos casos se establecieron tratamientos especiales para perceptores extranjeros. En otros casos se procedió a separar el tratamiento, más benévolo, de las rentas y ganancias del capital del tratamiento de las rentas del trabajo, dando lugar a lo que se denominó impuestos duales que, en realidad constituyeron la evidencia de que el impuesto personal y sintético sobre la renta global había muerto. Y en todos los casos se procedió a reducir de nuevo la progresividad. Es más, en algún caso, como sucedió en Estados Unidos, los ataques a la progresividad, al impuesto sobre la renta, fueron abiertos y frontales con propuestas que, las más moderadas, pretendían eliminar de raíz las escalas progresivas y que el impuesto sobre la renta fuera sencillamente proporcional (*flat tax*), junto a otras que abogaban por eliminar el propio impuesto sobre la renta y sustituirlo por alguna modalidad de impuesto sobre el consumo. Curiosamente, existía apoyo académico a favor de que los impuestos no deberían ser progresivos, evitando así su carácter distorsivo, y que la redistribución se llevara a cabo exclusivamente a través del gasto público.

La tercera fase de reformas tendentes a reducir la progresividad de los sistemas tributarios se inició en la primera década de los años 2000, mediante la reducción e incluso la eliminación de los impuestos patrimoniales, último reducto de la progresividad en cualquier sistema tributario, pese a su modestia. El impuesto sobre el patrimonio neto ha desaparecido de muchos de los sistemas fiscales europeos que lo tenían, lo cual desarbola tanto al impuesto sobre la renta como a la imposición de las sucesiones. Pero el ataque a la imposición patrimonial iría más allá, alcanzando incluso a la propia imposición de sucesiones, una tributación importante para instrumentar la política de igualdad de oportunidades, un elemento clave en cualquier lucha continuada contra la pobreza.

Este proceso de regresivización de los sistemas fiscales, que esquemáticamente acabamos de referir, ha contribuido a mermar la capacidad redistributiva del Estado y, por tanto, al aumento de las desigualdades que se han venido registrando durante los

últimos treinta años en un gran número de países. Es más, la práctica eliminación de la progresividad para las rentas altas y muy altas ha permitido que se produjera una fuerte acumulación de ingresos en una élite económica.

También en nuestro caso se ha dado este proceso de limar la progresividad del sistema tributario. Es cierto que se inició más tarde, pero con un perfil similar. El desplazamiento de la carga tributaria desde las rentas del capital a las del trabajo y las reducciones de la tarifa de renta se producen hacia finales de los años noventa; y la dualización del impuesto sobre la renta se completa con la ley 35/2006. Poco más tarde, en 2008, se suprimió el impuesto sobre el patrimonio neto, mientras que la imposición de sucesiones, en manos de las comunidades autónomas, ha tendido a reducirse llegando en algún caso a su práctica desaparición.

### **Política tributaria durante la crisis**

Pues bien, en esta línea de regresivización del patrón distributivo de los impuestos es donde habría que situar las políticas fiscales que se han venido ejecutando durante la crisis, sobre todo a partir de 2010, como vamos a ver.

**Cuadro 1: ingresos tributarios totales, 2008-2016**

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)	
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		Δ %		Δ %		Δ %		Δ %		Δ %		Δ %		Δ %
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	71.341	-1,8	63.857	-10,5	66.977	4,2	69.803	4,9	70.619	1,2	69.951	-0,9	72.662	3,9
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	27.301	-39,1	20.188	-26,1	16.198	-19,8	16.611	2,5	21.435	29,0	19.945	-7,0	18.713	-6,2
OTROS DIRECTOS	2.370	-6,7	2.416	1,9	2.652	9,8	2.158	-18,6	3.027	40,3	3.153	4,2	3.240	2,7
TOTAL DIRECTOS	101.012	-15,8	86.461	-14,4	85.827	-0,7	88.572	3,2	95.081	7,3	93.049	-2,1	94.615	1,7
IMPUESTO VALOR AÑADIDO	48.021	-14,0	33.567	-30,1	49.086	46,2	49.302	0,4	50.464	2,4	51.931	2,9	56.174	8,2
IMPUESTOS ESPECIALES	19.570	-1,1	19.349	-1,1	19.806	2,4	18.983	-4,2	18.209	-4,1	19.073	4,7	19.104	0,2
OTROS INDIRECTOS	3.086	-2,5	2.740	-11,2	3.001	9,5	2.965	-1,2	2.920	-1,5	2.722	-6,8	2.956	8,6
TOTAL INDIRECTOS	70.677	-10,4	55.655	-21,3	71.893	29,2	71.250	-0,9	71.594	0,5	73.726	3,0	78.234	6,1
TASAS Y OTROS INGRESOS	1.765	-3,8	1.907	8,0	1.816	-4,8	1.938	6,7	1.892	-2,4	2.073	9,6	2.140	3,2
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>173.453</b>	<b>-13,6</b>	<b>144.023</b>	<b>-17,0</b>	<b>159.536</b>	<b>10,8</b>	<b>161.760</b>	<b>1,4</b>	<b>168.567</b>	<b>4,2</b>	<b>168.847</b>	<b>0,2</b>	<b>174.987</b>	<b>3,6</b>

	(8)		(9)		(10)	(11)		
	2015		2016		Δ %	ESTRUCTURA %		
		Δ %		Δ %	2008-2016	2008	2016	Δ %
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	72.346	-0,4	72.416	0,1	(0)	41	39	(2)
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	20.649	10,3	21.678	5,0	(52)	16	12	(4)
OTROS DIRECTOS	3.759	16,0	3.731	-0,7	48	1	2	1
TOTAL DIRECTOS	96.754	2,3	97.825	1,1	(18)	58	53	(6)
IMPUESTO VALOR AÑADIDO	60.305	7,4	62.845	4,2	13	28	34	6
IMPUESTOS ESPECIALES	19.147	0,2	19.866	3,8	0	11	11	(1)
OTROS INDIRECTOS	3.276	10,8	3.410	4,1	1	2	2	0
TOTAL INDIRECTOS	82.728	5,7	86.121	4,1	9	41	46	5
TASAS Y OTROS INGRESOS	2.529	18,2	2.300	-9,0	25	1	1	0
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>182.009</b>	<b>4,0</b>	<b>186.249</b>	<b>2,3</b>	<b>(7)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>—</b>

Fuente: Informe anual de Recaudación Tributaria (varios años), AEAT

En el **cuadro 1** hemos recogido la evolución de la recaudación tributaria por grandes categorías impositivas desde el año 2008 hasta el 2016. En cada columna figura la recaudación en millones de euros, seguida de la tasa correspondiente de variación interanual. En la décima columna del cuadro hemos recogido la variación porcentual de la recaudación entre 2007, año previo al inicio de la crisis, y 2016. Como puede verse, la recaudación de 2016 todavía resultó inferior (7,19 %) a la obtenida en 2007, si bien con un comportamiento muy desigual de los impuestos directos y los indirectos, puesto que, mientras la recaudación de los primeros se ha reducido en más de un 18 %, básicamente atribuible al descenso del impuesto de sociedades superior al 50 %, los impuestos indirectos aumentaron en un 9,2 %, como consecuencia del crecimiento registrado por el impuesto sobre el valor añadido. A lo largo del período se produce, pues, un cambio importante en la estructura impositiva.

Esta circunstancia puede verse con mayor claridad si recurrimos a la última columna de ese mismo cuadro, donde se compara la estructura que tenía nuestro sistema tributario en 2008, al inicio de la crisis, con la que presenta en 2016. En números redondos, a lo largo de estos nueve años los impuestos directos, potencialmente progresivos, han visto reducido su peso relativo en algo más de cinco puntos y medio (del 58,2 % al 52,5 %), como consecuencia del descenso del impuesto sobre sociedades (4,1) y del impuesto personal sobre la renta (2,2). Por el contrario, los impuestos indirectos sobre el consumo son los que han ganado posiciones (del 40,7 % al 46,2 %), como consecuencia del fuerte crecimiento relativo del impuesto sobre el valor añadido. Esta combinación dibuja con claridad una regresivización del patrón distributivo y, por tanto, una reducción de la capacidad redistributiva del sistema en unos momentos en que estaban aumentando las desigualdades.

### El patrón distributivo es una opción política

En este punto tiene interés indagar en qué medida los cambios experimentados por la estructura impositiva durante los años de crisis son consecuencia de la propia dinámica de la crisis, esto es, de la evolución de las variables económicas sobre las que descansan los impuestos, o bien son atribuibles a las políticas decididas durante estos años. Para tal fin disponemos de las estimaciones realizadas por la propia administración tributaria sobre el impacto recaudatorio directo de las distintas reformas normativas efectuadas, cuyo resumen se recoge en el **cuadro 2**.

**Cuadro 2: impacto recaudatorio de los cambios normativos, 2008-2016**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	2008	2009	2010	2011	1012	2013	2014	2015	2016	TOTALES 2008-2016
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	(8.620)	(2.867)	2.974	2.549	3.525	2.209	339	(4.390)	(4.152)	(8.433)
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	(8.120)	1.261	(551)	1.351	4.607	(434)	(1.277)	(3.041)	1.047	(5.157)
OTROS DIRECTOS	—	—	—	—	1.300	401	408	(82)	(82)	1.945
TOTAL DIRECTOS	(16.740)	(1.606)	2.423	3.900	9.432	2.176	(530)	(7.513)	(3.187)	(11.645)
IMPUESTO VALOR AÑADIDO	(2.800)	(2.800)	8.500	3.251	1.505	8.050	223	(710)	1.237	16.456
IMPUESTOS ESPECIALES	—	850	1.190	833	301	1.522	432	7	10	5.145
OTROS INDIRECTOS	—	—	—	—	—	149	—	370	(324)	195
TOTAL INDIRECTOS	(2.800)	(1.950)	9.690	4.084	1.806	9.721	655	(333)	923	21.976
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>(19.540)</b>	<b>(3.556)</b>	<b>12.113</b>	<b>7.984</b>	<b>11.238</b>	<b>11.897</b>	<b>125</b>	<b>(7.846)</b>	<b>(2.264)</b>	<b>10.151</b>

Fuente: Informes anuales de Recaudación Tributaria varios años Agencia Española de Administración Tributaria

En una primera aproximación, parece claro el carácter determinante de las decisiones políticas adoptadas durante el período considerado. Así, la recaudación tributaria total entre 2008 y 2016 ha aumentado en 12.796 millones de euros (**cuadro 1**), y el aumento de recaudación que es atribuible a las reformas y demás cambios normativos introducidos asciende, según puede verse en el **cuadro 2**, a 10.151 millones de euros, es decir, que casi el 80 % del aumento recaudatorio es consecuencia de cambios normativos. Así pues, podemos decir que la regresivización del patrón distributivo de los impuestos que se produce entre 2008 y 2016 es el resultado, fundamentalmente, de las decisiones políticas adoptadas, unas decisiones, sobre todo a partir de 2010, que se sitúan en la tendencia general de las políticas tributarias observadas en los últimos años, agravando las consecuencias distributivas de la crisis.

Como puede verse en la columna 10 del **cuadro 2**, los 10.151 millones de euros recaudados por razón de los cambios normativos son el resultado neto de una disminución de los impuestos directos de 11.645 millones y de un aumento de 21.796 millones de los impuestos indirectos sobre el consumo, un doble cambio estructural que muestra, una vez más, la regresivización habida: menos impuestos directos y muchos más indirectos.

Repasemos ahora con algún detalle las principales medidas de política tributaria adoptadas durante la crisis. Para ello hemos dividido el período examinado en tres etapas, según la política fiscal predominante. La primera etapa incluye a los años 2008 y 2009 y se caracteriza por su política compensatoria. La segunda etapa se corresponde con las políticas de ajuste o consolidación fiscal que se instrumentaron desde 2010 hasta el año 2013. Finalmente, tras un año de transición, los dos años restantes, 2015 y 2016, inauguran la tercera etapa, con políticas suavemente expansivas.

### ***Primera etapa: las políticas compensatorias (2008-2009)***

De acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea, la primera respuesta ante la crisis fueron las políticas compensatorias, tanto de ingreso como de gasto. En el terreno tributario que nos ocupa, tales políticas trataron de animar el consumo de las familias aumentando su renta disponible mediante reducciones de impuestos. Como puede verse en las dos primeras columnas del **cuadro 2**, las medidas adoptadas llevaron a una menor recaudación de 19.540 millones de euros en 2008 y de 3.556 en 2009. La mayor parte de las reducciones de 2008 se concentraron en los impuestos sobre la renta (8.620 millones) y sobre sociedades (8.120 millones) y, a gran distancia, en el impuesto sobre el valor añadido (2.800 millones).

El impuesto sobre la renta aún recogió en 2008 el impacto recaudatorio de la reducción de tipos decidida antes del inicio de la crisis (Ley 35/2006), pero, sobre todo, el

impacto de las medidas adoptadas a finales de 2007 (Ley 51/2007) consistente en la deflactación de la tarifa y consiguiente actualización de los mínimos y la introducción de una deducción de 2.500 euros por el nacimiento o adopción de niños y otra deducción de 400 euros para las rentas del trabajo. En el caso del impuesto de sociedades se redujeron también los tipos de gravamen y, hacia finales de 2008, se introdujo la libertad de amortización para activos fijos nuevos (Ley 4/2008).

Por lo que se refiere al impuesto sobre el valor añadido, la menor recaudación se debe, por un lado, a la introducción de un nuevo régimen para grupos consolidados que implicaba adelantar las deducciones y, por otro, a mayores facilidades para conceder aplazamientos.

### ***Segunda etapa: las políticas de ajuste (2010-2013)***

En 2010 se produjo un cambio radical de las políticas abandonándose las de carácter compensatorio y adoptando políticas de ajuste, también patrocinadas por la Unión Europea, con el propósito de reducir el déficit público. Tales políticas de consolidación fiscal se aplicaron durante toda esta etapa con un resultado recaudatorio atribuible a las medidas adoptadas de 43.232 millones de euros, equivalentes a más de cuatro puntos del PIB de 2013. El impacto recaudatorio en la imposición directa fue de 17.931 millones, la mayor parte (11.257) en el impuesto sobre la renta, y en la imposición indirecta fue de 25.301 millones de euros, concentrados en el impuesto sobre el valor añadido (21.306).

Ya desde finales de 2009 se empezaron a revertir varias de las reformas introducidas por las políticas compensatorias en el impuesto sobre la renta, y se concluyó a finales de 2010 (Ley 39/2010). Así, se suprimieron las deducciones por nacimiento de hijos y la de trabajo; se elevaron dos puntos porcentuales los tipos de la tarifa para rentas superiores a 120.000 euros anuales, y se elevó la tributación de las rentas del capital en dos ocasiones. Con todo ello, el impuesto sobre la renta experimentó en 2010 un impacto recaudatorio positivo cercano a los tres mil millones de euros.

En el impuesto sobre el valor añadido se elevaron los tipos de gravamen, el general del 16 % al 18 % y el reducido del 7 % al 8 %; también se produjeron reducciones en las devoluciones, dando lugar en conjunto a un importante impacto recaudatorio estimado en 8.500 millones de euros. Y asimismo, se aumentaron los tipos de gravamen de los impuestos especiales. El resultado conjunto de impuestos directos e indirectos fue de 12.113 millones, el más elevado de toda la etapa.

En 2011, un año de transición, se recogieran los aumentos introducidos en el impuesto sobre la renta en diciembre de 2010 (Ley 39/2010) que se acaban de referir,



así como los derivados de las elevaciones en los tipos del impuesto sobre el valor añadido.

Los resultados de los ejercicios 2012 y 2013 fueron consecuencia en gran parte de las medidas adoptadas por el nuevo gobierno a finales de 2011. Así, en el impuesto sobre la renta se introdujo un gravamen complementario con carácter progresivo que iba desde 0,75 hasta siete puntos porcentuales; en el impuesto de sociedades se estableció un adelanto de los pagos fraccionados, se suprimió la libertad de amortización introducida en 2008 y se limitó la deducibilidad de algunos gastos financieros y de la compensación de bases negativas. Con posterioridad, ya en 2012, se procedió a elevar nuevamente los tipos de gravamen del impuesto sobre el valor añadido, el general del 18 % al 21 % y el reducido del 8 % al 10 %, con efectos desde setiembre y consecuencias recaudatorias plenas en el año 2013, como puede apreciarse en el **cuadro 2**.

Una medida tributaria singular y de especial trascendencia fue la regularización de activos (más conocida como «amnistía fiscal») contenida en el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo. De acuerdo con esta norma los contribuyentes del impuesto sobre la renta y también los de sociedades, que dispusiesen en 31 de diciembre de 2010 de bienes o derechos no declarados, podrían acogerse a esta declaración tributaria especial que les permitiría regularizar su situación tributaria, ingresando el 10 % del valor de tales bienes o derechos.

Este tipo de medidas extraordinarias nunca están exentas de problemas. En primer lugar, porque constituyen una declaración de impotencia de la administración tributaria para descubrir a los defraudadores y, en este caso, a defraudadores con elevados patrimonios. En segundo lugar, porque el pago exigido, un 10 %, resulta inferior a los impuestos satisfechos normalmente por muchos trabajadores y empleados y, por tanto, se genera una sensación de inequidad y de engaño, que no facilita en adelante el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por el común de los contribuyentes. Y, en tercer lugar, porque el único argumento que podría explicar —que no justificar— la amnistía sería la recaudación obtenida y lamentablemente la operación, que a través de una difícil peripecia, resultó bastante decepcionante pues frente a una previsión de 2.500 millones de euros solo se recaudaron 1.196.

Si consideramos conjunta y exclusivamente 2012 y 2013, el aumento de ingresos consecuencia de las medidas normativas adoptadas se distribuye aproximadamente por igual entre impuestos directos (11.608 millones) e indirectos (11.527 millones) con escasa influencia, pues, en la estructura tributaria. Por tanto, fueron las políticas compensatorias de 2008, primero, y las posteriores medidas adoptadas de 2014 a 2016, las que mayor influencia tuvieron en la transformación constatada de la estructura tributaria durante la crisis.

### ***Tercera etapa: políticas suavemente expansivas (2015-2016)***

En noviembre de 2014 se aprobaron tres leyes (Ley 26/2014; Ley 27/2014; Ley 28/2014) que decidieron la política tributaria para 2015 y 2016. En virtud de la primera ley se redujeron los tipos impositivos del impuesto sobre la renta (como media del orden del 12,5 %) y se elevaron los mínimos personales y familiares; la Ley 27/2014 introdujo varias reformas en el impuesto de sociedades, entre las que destacan la reducción de tipos para las nuevas empresas y la consolidación de las rebajas de los tipos de gravamen efectuadas desde 2011 en un tipo general del 25 %. Asimismo, se amplió la deducibilidad de algunos gastos como las amortizaciones y los gastos en I+D+i.

La tercera Ley 28/2014 del impuesto sobre el valor añadido no recogía novedades de interés a nuestro propósito.

Como puede verse en las columnas ocho y nueve del **cuadro 2**, correspondientes a los años 2015 y 2016, el impacto recaudatorio se centra en los impuestos sobre la renta y de sociedades. En el caso del impuesto sobre la renta, el impacto recaudatorio negativo se reparte por igual entre ambos años, mientras que el correspondiente al impuesto de sociedades se limita a 2015.

Puede tener interés comparar las consecuencias recaudatorias de las medidas adoptadas en 2012-2013 con las adoptadas en 2015-2016, en tanto estas últimas pretendían compensar las elevaciones impositivas de 2012-2013. Pues bien, si hacemos dicha comparación veremos que, primero, las reducciones en el impuesto sobre la renta de 2015-2016 (8.542 millones) superan en mucho los aumentos que había registrado anteriormente (5.734 millones); segundo, que las reducciones de 2015-2016 en el impuesto de sociedades apenas alcanzan a la mitad de los aumentos registrados durante 2012-2013, si bien este resultado se debe al efecto distorsivo que introducen los anticipos de los pagos fraccionados; y tercero, que los aumentos de los impuestos sobre el consumo (IVA más especiales) decididos en 2012-2013, no han sido objeto de revisión y siguen vigentes en 2016.

### ***En conclusión: un patrón tributario más regresivo y poca capacidad redistributiva del gasto***

Acabado este recorrido, tenemos que recuperar y confirmar lo señalado anteriormente: que las políticas tributarias decididas durante la crisis han venido a agravar el proceso de regresivización de nuestro sistema fiscal y, hay que destacar, que lo han hecho «en frío», esto es, durante un período en el que, para la mayoría de la población, la renta ha

estado estancada o disminuyendo, con lo que el cambio registrado en el patrón distributivo se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Como hemos visto, el grado de progresividad de un sistema tributario depende en gran medida del peso relativo de la imposición directa y de los elementos de progresividad que esta incorpore. Y tanto un factor como otro han venido perdiendo posiciones desde hace más de veinte años y las han seguido perdiendo durante la crisis. Contrariamente a lo que con frecuencia se afirma, no puede confiarse la redistribución exclusivamente a las políticas de gasto y, mucho menos, en casos como el nuestro en el que la parte más importante de las prestaciones sociales dinerarias son, con gran diferencia, las pensiones contributivas.

En efecto, en las pensiones contributivas deben distinguirse dos componentes. Un componente que podemos denominar «actuarial», que es consecuencia de las cotizaciones aportadas por el pensionista, o por el empresario en su nombre, a lo largo de su vida laboral. De acuerdo con la lógica del seguro, tales aportaciones serían equivalentes a las primas satisfechas y, por tanto, en el momento de la jubilación existirá un capital acumulado por la persona que se jubila. A partir de dicho capital y con las correspondientes tablas actuariales se puede determinar la pensión vitalicia que correspondería a dicha persona. Pues bien, esta pensión vitalicia, calculada con la técnica del seguro, constituye lo que hemos llamado componente actuarial de la pensión pública que le hubiera correspondido al pensionista. La diferencia entre esta pensión fijada administrativamente y el componente actuarial sería el segundo componente, que llamaremos componente «redistributivo».

Hecha esta distinción debemos aclarar que, desde una perspectiva económica, el componente actuarial es una contraprestación por las «primas» satisfechas y, por tanto, no puede considerarse una «prestación social» ni puede formar parte del gasto público redistributivo cuando se trata de calcular la influencia de las políticas de gasto en la distribución de la renta. Únicamente el componente redistributivo debería tenerse en cuenta a estos efectos. Y, si procedemos así, comprobaremos que la capacidad redistributiva de los gastos resulta, hoy por hoy, bastante escasa y, por ello, sería importante reivindicar la capacidad redistributiva que pueden incorporar los impuestos.

### ***Se necesitan tributos más redistributivos y coordinados con las prestaciones sociales***

Si deseamos que los impuestos contribuyan a mejorar la distribución de la renta, como debieran, necesitaríamos revisar profundamente la arquitectura del sistema, tratando de recuperar los elementos de progresividad propios de la imposición sobre la renta. A este respecto, las mejoras en la transmisión de la información fiscal y financiera que se están

registrando en el ámbito europeo permitirían acabar con la imposición dual en favor de verdadero impuesto sintético sobre la renta, como ha propuesto recientemente la propia OCDE.

Una reforma de la imposición personal sobre la renta debería contemplar asimismo la zona de las rentas más bajas con objeto de articular adecuadamente el impuesto con las prestaciones sociales dinerarias, bajo el esquema capacidad-necesidad, característico de la imposición sobre la renta. Tal articulación permitiría revisar y sistematizar la diversidad de prestaciones que existen hoy, dándole coherencia al conjunto del sistema.

La fórmula más utilizada hasta ahora consiste en ofrecer una garantía de renta mínima, normalmente por parte de las comunidades autónomas, fórmula que, como es sabido, plantea un par de problemas a tener en cuenta. El primero consiste en que introduce desincentivos para la búsqueda de trabajo, ya que cualquier ingreso adicional que consiga el beneficiario, sin alcanzar el mínimo de renta garantizada, se traducirá en una disminución de igual cuantía en la prestación que recibe, de forma que sus ingresos totales se mantendrían inalterados. El segundo problema que se suscita deriva de la necesidad de declarar y verificar los ingresos de que disponen los beneficiarios potenciales. Aquí surgen problemas obvios de gestión, pero surgen también problemas al exigir que los beneficiarios potenciales tengan que evidenciar abiertamente su situación económica, lo cual, como muestra la experiencia, lleva a que una parte significativa de ellos nunca llegue a solicitar tales beneficios.

Ambos tipos de problemas pueden hallar solución, desde una perspectiva doctrinal, con la introducción de alguna modalidad de lo que se denomina «renta básica universal».

Como se sabe, viene dándose en la UE un abierto debate alrededor de este nuevo paradigma. La renta básica supone establecer una ayuda pública dineraria que fijará un mínimo garantizado que permitirá a todos los ciudadanos mantenerse por encima de la línea de pobreza.

En la actualidad existen varios ensayos de su aplicación en Europa, Estados Unidos y África, que sin lugar a dudas serán tenidos en cuenta en aquellos casos en los que se decida su aplicación.

También existen propuestas alternativas dignas de consideración como, por ejemplo, la sugerida por A. Atkinson, que combinaría una renta básica universal para los menores, junto con el derecho para todos los adultos en edad laboral, a que el sector público les proporcionase, cuando así lo solicitaran, un empleo con salario mínimo, lo cual permitiría obviar el primer inconveniente de la renta mínima garantizada y, al mismo tiempo, integrar en el mercado laboral a todas las personas.

En nuestro caso, dado que existe un elevado nivel de ciudadanos en riesgo de exclusión social, con alta probabilidad de cronificarse, han surgido diversas iniciativas que pretenden luchar contra los nuevos tipos de pobreza. Estas son diferentes las unas de las otras. Unas pretenden establecer un complemento salarial financiado por el Estado, otras crear una renta básica «explícita». Y, por último, otra sostiene la necesidad de incluir, ahora, un derecho a la subsistencia mediante un ingreso mínimo vital garantizado.

En paralelo, mediante una propuesta conjunta CCOO y UGT, respaldada por la firma de 693.000 ciudadanos, se ha presentado en las Cortes Generales, una iniciativa legislativa popular, cuya tramitación viene experimentando un persistente retraso.

Junto con las reformas en la tributación sobre la renta, contribuiría igualmente a evitar la regresivización del sistema fiscal, la recuperación y fortalecimiento de los tributos patrimoniales. Los estudios sobre la pobreza atribuyen una enorme importancia a lo que suceda durante la infancia, pues esta suele ser en gran medida determinante de lo que pueda acontecer en la edad adulta. De ahí el enorme interés en solventar las situaciones de pobreza infantil y, por tanto, en la configuración de las políticas de igualdad de oportunidades, defendidas desde un amplio espectro de posiciones políticas.

No obstante, la igualdad de oportunidades resulta históricamente contrariada por la institución de la herencia, que no deja de ser un mecanismo reproductor de la desigualdad. En este contexto contradictorio, la solución de compromiso alcanzada pasa por aceptar la herencia, si bien introduciendo un conjunto de exacciones sobre ella, orientadas a beneficiar a aquellos que al inicio de sus vidas carecen de patrimonio, acercando así su suerte a la de los herederos. Podríamos decir, pues, que la imposición sobre las herencias permite conciliar la institución hereditaria con el principio de igualdad de oportunidades, lo cual requiere que dicha tributación sea progresiva y significativa.

Generalmente, la tributación sobre las herencias se ha instrumentado mediante dos categorías de impuestos. Unos que recaen sobre la masa hereditaria y formalmente sobre el causante, y otros que gravan el enriquecimiento de herederos y legatarios. En nuestro caso, solo existe esta segunda categoría de impuestos, no así la tributación sobre el caudal relicto, que tradicionalmente ha constituido una vía imperfecta de gravar las plusvalías no realizadas que pudieran existir en el patrimonio del causante. En nuestro caso, tuvimos en su momento un impuesto sobre el caudal relicto que fue sustituido por un gravamen sobre las plusvalías no realizadas, que más tarde acabaría siendo eliminado. Entendemos que debería recuperarse esta categoría de gravamen, si pretendemos disponer de una imposición patrimonial que pueda cumplir sensatamente su tarea redistributiva.

El otro impuesto patrimonial, en este caso puramente formal, es el impuesto que grava regularmente el patrimonio neto. Constituye una figura complementaria de la imposición sobre la renta y, por tanto, en la medida en que avancemos hacia un impuesto sobre la renta global, el impuesto sobre el patrimonio debería reforzarse en su doble función de discriminar el tratamiento de las rentas del capital y de mantener una información adecuada para el gravamen de las plusvalías y las herencias.

Tanto el impuesto sobre el patrimonio como la imposición de las sucesiones deberían pasar a ser tributos compartidos con las comunidades autónomas, al igual que hoy opera el impuesto sobre la renta, con lo cual la hacienda central podría mejorar su capacidad redistributiva sin afectar a las capacidades ni a la autonomía de las comunidades. Hecho esto habría que revisar la actual configuración de la imposición patrimonial.

En definitiva, por todo lo que se acaba de relatar, entendemos que sería de gran utilidad recuperar la capacidad redistributiva de los impuestos, lo cual requeriría progresivizar el patrón distributivo y a la vez repasar la configuración de las actuales prestaciones sociales dinerarias, de forma que las políticas públicas pudieran realmente contribuir a la erradicación de la pobreza.

## REFLEXIONES FINALES

### La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia

A lo largo de los cuatro últimos años la economía española viene mostrando, de manera continuada, una mejoría. Ha crecido a buen ritmo, por lo que la recesión puede darse por finalizada.

Con la recuperación, encadenamos un nuevo ciclo económico en el que la ocupación está aumentando a un ritmo elevado. Según la EPA del cuarto trimestre de 2017, el incremento del empleo producido entre esa fecha y el primer trimestre de 2014 se sitúa alrededor de dos millones de nuevos ocupados. A lo largo de este Informe se ha dicho reiteradamente que las pérdidas de empleo habidas durante los años de la crisis fueron del 18.3 %, por lo que con el empleo generado en la actual recuperación queda reducido ese saldo al 8,5 %.

El sector exterior ha dejado de ser el factor de contracción de la actividad, para pasar a constituir uno de los principales motores del crecimiento. Lo ha permitido la pujanza exportadora, junto con la contención de las importaciones. Esto se hace gracias al aumento de la competitividad y de la productividad. Hacemos lo mismo que antes, aunque empleamos a menos gente.

Después de un período durante el cual ha venido «lagrimeando» el déficit público, termina el año 2017 con el 3,1 % del PIB, cumpliendo con los objetivos programados con la UE, por lo que en breve saldremos del procedimiento europeo de déficit excesivo.

La inyección masiva de crédito y los bajos tipos de interés evitaron una gran depresión en la zona euro. Las empresas españolas se beneficiaron de ello, puesto que durante el período de ajuste sufrieron grandes dificultades crediticias. Pues bien, terminaron el ejercicio pasado en una situación financiera favorable, en la que el crédito fue abundante a unos tipos de interés casi nulos. La laxitud monetaria impulsada por el BCE permitió que se fraguara un ambiente favorecedor de la toma de decisiones de inversión.

El que se llegara a esta situación se debió al favorable comportamiento de los llamados vientos de cola, que soplaron con intensidad (coste del dinero, cotización del euro, precio del petróleo). Su empuje, no tiene por qué producirse en el futuro en la misma dirección que lo habían hecho hasta ahora (J. Oliver Alonso y J. Maudos).

Por tanto, aparece una cuestión que no debe ignorarse: su credibilidad. Si en los vientos de cola se produjera un giro no favorable, si perdieran fuerza, podría aparecer una serie de problemas estructurales, que subyacen debajo de la «bella normalidad» actual: el envejecimiento de la población, el endeudamiento público y privado, la desigualdad, la pobreza, la exclusión social o el bajo crecimiento de la productividad.

¿Son estos los únicos problemas con los que nos podemos encontrar? No. Decimos esto porque consideramos que debemos reflexionar sobre lo que se podría producir si no aumenta sustancialmente la productividad, ya que, de no ser así, las bases de la recuperación se verían afectadas.

Ante semejante posibilidad, han de ser tenidas en cuenta algunas circunstancias. La primera, la reducida confianza que, en amplias capas de la sociedad española, se tiene acerca de la pujanza del proceso de recuperación. Según datos de Cáritas, y de la Fundación FOESSA, al día de hoy, el 70 % de los hogares no han percibido que los efectos de la recuperación les hayan alcanzado. Es más, creen que continuarán viéndose perjudicados por las duras exigencias comunitarias.

Algunos ejemplos de ese escepticismo pasan a enumerarse a continuación, relacionados primordialmente —aunque no solo— con el ámbito laboral, la protección social y la fiscalidad.

En muchos de esos hogares se padece una situación diferencial respecto de las condiciones laborales, que existen en otras economías avanzadas. El elevado nivel de paro y un empleo plagado de bajas salariales y de excesiva precariedad laboral, no permiten que desde esos hogares se pueda hablar, en puridad de concepto, de progreso social.

El precariado tropieza con una sociedad democrática, en la que resulta difícilmente asumible dejar a un porcentaje significativo de ciudadanos en el borde de la cuneta.

Pero, además, a partir de los 65 años, cuando los hombres y las mujeres entran en una edad post laboral, la situación económica experimenta, para ellos, un cambio importante que obliga a reflexionar sobre conceptos claros como producción, riqueza, desigualdad o pobreza.

En nuestro caso, como se ha señalado en la sección dedicada a la Situación del Sistema Público de Pensiones, la vía elegida de forma implícita, en la reforma de 2013, es la de propiciar una progresiva caída de la pensión media real, para que a la altura de 2050 se pudiera mantener el gasto total de esta partida en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar algo más de 15 millones). Ello tendría un fuerte impacto en la cuantía



media de las pensiones, amenazando su adecuación y algo más importante, el grado de sostenibilidad social.

Llevando esta reflexión al ámbito de las políticas tributarias decididas durante la crisis, se puede afirmar que ellas han venido a agravar el proceso de regresivización del sistema fiscal, y hay que destacar que lo han hecho «en frío», durante un período en el que para la mayoría de la población la renta ha estado estancada o disminuyendo, con lo que el cambio registrado en el patrón tributario se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Podrían añadirse algunos casos más. La inversión pública ha venido experimentando un continuo descenso, hasta situar la correspondiente a 2017 en el mínimo de los últimos 50 años (el 1,9 % del PIB), ejercicio en el que ni siquiera se cubre la depreciación de los capitales acumulados. En medios de comunicación eso se ha editorializado, manifestando que «en España, la gestión de la crisis ha tenido una notable descapitalización de la economía que puede pasar factura en los próximos años». La severidad con la que se ha actuado puede llegar hasta el punto de que se limite la capacidad de crecimiento.

En sanidad y en educación los gastos en servicios sociales, también se han reducido. El gasto educativo español supone un 4 % del PIB, por debajo de la media de la OCDE.

La laxitud monetaria a la que nos referimos más arriba no se ha aprovechado suficientemente. Una inversión pública bajo mínimos, junto con un gasto en capital humano para el cual no existen indicios de un cambio de tendencia, llevan hacia una reflexión no precisamente optimista.

Salir de esta situación no va a resultar fácil, puesto que durante la crisis se ha aplicado con intensidad una serie de políticas y de reformas que no han contribuido a la convergencia, todo lo contrario, nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis. Que esto pueda suceder, es particularmente preocupante, y también lo es que se produzca la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

Tenemos un reto por delante, evitar que se enquiste esta situación de desigualdad, ocasionando daños duraderos que terminen incidiendo en la plasmación aún más injusta de la distribución personal de la renta.

Desde el Defensor del Pueblo consideramos que la recesión ha llegado a su fin, por lo que manifestamos que el péndulo de la política económica tiene que girar. La solución no pasa por reducir, empequeñecer o jibarizar los contenidos de la actividad económica.

Lo adecuado es conducir la recuperación por senderos distintos de aquellos que se han aplicado durante el período de vigencia de las políticas de austeridad, evitando la cronificación.

Desde el Defensor del Pueblo afirmamos que el período de ajuste ha originado un enorme coste social, los recortes que se aplicaron redujeron el bienestar de los ciudadanos, sin que en ningún momento se atisbara el más mínimo deseo de recalibrar el estado de bienestar. Esto significa que nos estamos separando de la senda convergente sostenida, no sin esfuerzo, desde los inicios de la democracia.

Las políticas aplicadas para enfrentarse a la crisis pusieron fin a cuatro décadas de decisiones modernizadoras de la estructura social. Las reformas, que se han adoptado a lo largo del ajuste, han hecho peligrar tanto el acceso, como la cantidad y la calidad de servicios y prestaciones.

Desde la atalaya que ofrecen las reflexiones que se han formulado se puede sostener que el ascensor social está cambiando de sentido en España. El Estado social se está reconvirtiendo. En él, los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el cual las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales sectores marginados.

A quien tenga trabajo hoy no se le garantiza que lo tenga mañana, y tampoco que ese trabajo le proporcione la cobertura de sus necesidades básicas, lo que hace que esos ciudadanos vivan en un estado de constante ansiedad (Z. Baumann). Todo ello lleva a que soportemos los efectos de una fuerte fragmentación social, que da origen a un clima de tensión y de dolor.

Nuestra convicción es que hoy son muchos los ciudadanos españoles que necesitan que el Estado les apoye, aunque paradójicamente este no siempre hace acto de presencia. Por el contrario, abundan las situaciones en las que los problemas que afectan a la gente se encuentran fuera de la agenda política de los gobernantes, sin que tampoco entren a formar parte, por el silencio o por el olvido, de las estrategias de quienes están en la oposición.

La realidad cotidiana de la sociedad del descenso es que está plagada de miedo, de carencias y de precariedad, y que nos hemos acostumbrado a tan lamentable situación. Así lo atestiguan los despidos individuales o colectivos, las rebajas de salarios,

la sustitución de mano de obra fija y con experiencia por otra más barata y precaria, unido a la asunción de más tareas por parte de los mismos trabajadores (J. Estefanía).

Pues bien, hay datos que muestran que existen otras posibles políticas de predistribución, que sirven para disponer de mejores sistemas de educación, sanidad y protección social; políticas que apoyan inversiones públicas y mayores impuestos personales directos, que contribuyen a reducir las diferencias y a reparar las injusticias.

Como quiera que las cosas no siempre van en esa dirección, si no existe un cambio de sentido pudiera ocurrir que a lo largo de los próximos años los conflictos de esta sociedad empobrecida, con mayor probabilidad darán lugar a más altos antagonismos políticos que a nuevos consensos.

Desde ese prisma tiene su lógica social el que en algún momento se llegue —si es que no se ha llegado ya— a que se desencadene una fuerte reacción en contra de la desigualdad. Y, debido al malestar existente, aparezcan con nitidez actitudes orientadas «a volver a colocar las cosas en su sitio», abriendo un fuerte debate político dirigido a limitar, entre otras opciones, el recorte tributario que han venido disfrutando aquellos contribuyentes que poseían más renta y más patrimonio.

Hemos vuelto a un mundo con demanda insuficiente (J. Robinson), que lleva años en una posición insostenible, en el que para salir de ella se necesita que el gasto público se comprometa más. Que favorezca la creación de empleo, que dote de suficiencia a las principales políticas públicas de carácter social, que se plantee con honestidad y transparencia la posibilidad y la conveniencia de elevar los impuestos, ya que pese a la antipatía que muchos profesan hacia ellos, son el instrumento más sólido, consistente y ortodoxo que puede hallarse para financiar el gasto en escuelas, en infraestructuras físicas y tecnológicas, en protección social dirigida hacia los segmentos de una sociedad envejecida y en buena medida empobrecida.

Pese a que alrededor de ellos pueden levantarse buenas prácticas, no siempre los impuestos son los utilizados para sostener las cargas públicas, ya que —como se ha visto en nuestro caso— con frecuencia se recurre a financiar estas y otras actividades mediante la deuda pública. Quienes hacen esto, atemperan los impuestos de hoy para incrementar los impuestos de mañana.

Las posibilidades que tienen los planteamientos que se han expuesto son dignas de ser tenidas en consideración, ya que es un error suponer que, cuando se salga de la crisis, se reducirá por sí sola la desigualdad. No. Esta lacra solo podría corregirse si se lleva a cabo una importante política activa de predistribución de rentas (L. Ayala).

Reiteramos nuestro punto de vista, el camino del ajuste ya ha llegado a su fin, por lo que desde el Defensor del Pueblo consideramos que, para mantener adecuadamente los derechos sociales, es hora de orientar la política económica hacia

terrenos más equilibrados, conducirla a territorios más amplios y comprometidos, alejarla de esos que hemos venido trillando para superar la recesión. Aunque solo sea porque los destrozos de la crisis en el aparato productivo, en el tejido social y en el espacio institucional son los verdaderos factores que dificultan —y no poco— la percepción ciudadana de la recuperación.

## ÍNDICE COMPLETO DEL VOLUMEN I.2

<b>SUMARIO .....</b>	<b>3</b>
RESUMEN EJECUTIVO .....	5
<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>1 LOS DIAGNÓSTICOS Y LAS POLÍTICAS EUROPEAS .....</b>	<b>24</b>
<b>2 LA ECONOMÍA EN ESPAÑA .....</b>	<b>30</b>
En España cae la renta y empeora su reparto.....	30
La evolución de la economía en España .....	46
Los peligros de la división social. Sin contrato social.....	51
<b>3 LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN ESPAÑA.....</b>	<b>55</b>
Ingresos y gastos de los hogares.....	55
La desigualdad y el papel de las políticas públicas.....	56
Los factores que han ocasionado esta situación .....	58
Las políticas públicas. El nivel de gasto público .....	59
El gasto social durante la crisis .....	64
El gasto en servicios públicos fundamentales de las administraciones públicas.....	66
<b>4 DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO.....</b>	<b>77</b>
Una aproximación a los orígenes laborales de una desigualdad persistente y creciente .....	77
Empleo, condiciones de trabajo y desigualdad .....	78
Algunas explicaciones de los cambios en el empleo y las condiciones de trabajo que llevan a la desigualdad.....	81
Un mercado de trabajo caracterizado por la fragilidad del empleo.....	83
Dimensión de género .....	86
Un mercado de trabajo condicionado por la temporalidad.....	88

Las políticas públicas orientadas a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo .....	90
Desarrollo de las relaciones laborales y desigualdad: el papel de la negociación colectiva.....	91
La desigualdad salarial .....	93
Pobreza laboral.....	95
Conclusiones .....	96
<b>5 MENOS PROTEGIDOS.....</b>	<b>99</b>
La situación del sistema público de pensiones .....	99
La evolución económica y financiera del sistema de pensiones antes de la crisis.....	99
La reforma de las pensiones de 2011 .....	107
La reforma de 2013.....	113
La perspectiva actual y de futuro.....	117
Un sistema de protección social que empieza a desajustarse.....	121
La protección frente a la dependencia.....	122
Una sistematización de las políticas sociales y sus instrumentos. la renta mínima .....	130
<b>6 LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA .....</b>	<b>134</b>
Se eleva el esfuerzo en el acceso a la vivienda.....	134
El acceso a la vivienda .....	134
El precio de la vivienda .....	135
El esfuerzo en el acceso a la vivienda se eleva .....	136
El perfil del demandante .....	139
El alquiler no es una opción sino una necesidad .....	141
Una sucinta referencia al drama de los desahucios.....	142
Breves antecedentes .....	142
Las estadísticas de ejecuciones hipotecarias .....	144

Los aspectos jurídicos del problema .....	145
Otras cuestiones en materia de vivienda .....	145
Los efectos, exclusión económica y social.....	146
Conclusiones .....	147
<b>7 LA POLÍTICA FISCAL .....</b>	<b>150</b>
Regresivización de los impuestos .....	150
Política tributaria durante la crisis.....	152
El patrón distributivo es una opción política .....	155
Primera etapa: las políticas compensatorias (2008-2009).....	157
Segunda etapa: las políticas de ajuste (2010-2013).....	158
Tercera etapa: políticas suavemente expansivas (2015-2016) .....	160
En conclusión: un patrón tributario más regresivo y poca capacidad redistributiva del gasto.....	160
Se necesitan tributos más redistributivos y coordinados con las prestaciones sociales .....	161
<b>REFLEXIONES FINALES. ....</b>	<b>165</b>
La recesión llega a su fin. instalados en la divergencia .....	165



[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)