



CUADERNOS

de información sindical



58
2019

El sistema de protección social
en España 2018



CCOO

El sistema de protección social en España 2018

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Coordinador: Enrique Martín-Serrano Jiménez

Autores: Carlos Bravo Fernández, Alfonso De Lara Guarch, Hortensia García Pardo, Paula Guisande Boronat, Rubén Herranz González, Enrique Martín-Serrano Jiménez, Carlos Moreno Santos, Rosario Morillo Balado, Fernando Puig-Samper Mulero, Agustín Reoyo Jiménez, Mario Sánchez Richter, todas ellas forman parte de la Secretarías Confederales de Políticas Públicas y Protección Social y de Política Social y Movimientos Sociales de CCOO.

Colaboran: Rocío Ramírez Gómez y Olga Recio Gil.

Número 58 • Nueva etapa

D.L.: M-24476-2019

© Madrid, julio de 2019

Realiza: Unigráficas GPS

Índice

Presentación	11
Capítulo 1. Políticas públicas eficaces y protección social para reducir los riesgos de pobreza y exclusión social	13
1. Mayor desigualdad social	16
2. Mayor riesgo de pobreza y exclusión social	20
3. Necesidad de políticas públicas eficaces y de su evaluación	26
4. El limitado impacto de las transferencias sociales en España	29
5. La interrelación de las políticas públicas y la protección social	35
6. La convergencia social europea, metas y objetivos	39
La Estrategia Europea 2020	39
El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)	44
Capítulo 2. Seguridad Social: los diferentes efectos de las reformas de 2011 y 2013 sobre el modelo de jubilación	47
1. Las prestaciones de Seguridad Social en 2018	47
2. El modelo de jubilación en España	51
2.1. Principales características del modelo de jubilación	51
Accesibilidad	54
Flexibilidad	55
Adecuación	56
Suficiencia	62
3. El efecto de las reformas de pensiones de 2011 y 2013 sobre el modelo de jubilación: primeros resultados	63
3.1. Efectos de la reforma de 2013	66
Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)	67
Factor de Sostenibilidad	71
3.2. Efectos de la reforma de 2011	72
Edad ordinaria de jubilación: impacto sobre la edad media de acceso	72
Edad ordinaria de jubilación: impacto sobre el mantenimiento del derecho a los 65 años	75
Nuevos requisitos de acceso a la jubilación anticipada	78
Requisito para acceder al 100% de la base reguladora	84
Incremento de requisitos de cotización: impacto sobre las generaciones más jóvenes de trabajadores	86

Ampliación del periodo de cálculo: efecto sobre las cuantías de las nuevas altas	90
Nuevo derecho de cotización de becarios	95
Nuevos derechos de cotización: prestaciones familiares contributivas	96
Efecto de la integración de las empleadas de hogar sobre el crecimiento afiliativo	97
Nuevo derecho de jubilación anticipada por trabajos penosos, tóxicos, insalubres o peligrosos	100
Nuevo derecho de jubilación anticipada: mecanismo de “cotización en la sombra”	101
Nuevo derecho de jubilación anticipada voluntaria	103

Capítulo 3. Protección por desempleo **104**

1. El mercado de trabajo en 2018	105
2. La protección por desempleo	108
2.1 Beneficiarios de prestaciones por desempleo	108
2.2. Tasa de cobertura	112
2.3. Prestaciones con parcialidad	117
2.4. La capitalización de las prestaciones por desempleo	119
2.5. Gasto en prestaciones	121
2.6. Medidas para colectivos determinados	124
Subsidio para mayores de 52/55 años.	125
Renta Activa de Inserción (RAI)	127
Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)	128
Programa de Activación para el Empleo (PAE)	130
Cese de actividad	132
Plan de retorno voluntario	134
3. Conclusiones	135

Capítulo 4. El sistema de atención a la dependencia: luces y sombras en la legislatura de la recuperación (2015-2018) **138**

1. El sistema de dependencia en la legislatura de la recuperación (2015-2018)	138
2. Nivel de cobertura y perfil de las personas beneficiarias	141
2.1. Cobertura de los dependientes más severos	144
2.2. Lista de espera	147
2.3. Diferencias territoriales en la implantación	149
3. Prestaciones reconocidas: cómo atiende el SAAD	151
3.1. Evolución de las prestaciones	153

3.2. Los riesgos de las prestaciones económicas	154
3.3. Evolución de los servicios profesionales	157
4. El empleo en el sistema de dependencia	159
4.1. Acreditación de trabajadores y empresas	162
5. Claves de futuro: financiación adecuada, reversión de los recortes y liderazgo del Gobierno central	163

Capítulo 5. Servicios Sociales: el Plan Concertado 30 años después, ¿elemento de cohesión u oportunidad? **166**

1. La evolución del Plan Concertado	168
2. Algunas conclusiones y una reflexión	178

Capítulo 6. Rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas **180**

1. Las rentas mínimas en el sistema de protección social	180
2. Evolución de las cuantías, perceptores y presupuestos	181
3. Nivel de cobertura alcanzado por las comunidades autónomas	185

Capítulo 7. Previsión social complementaria **190**

1. Evolución de ejercicios 2017 (Informe anual de PSC) y 2018 (Informes trimestrales)	191
a) Planes y fondos de pensiones	191
b) Planes de previsión asegurados	196
c) Planes de previsión social empresariales (PPSE)	197
d) Seguros de dependencia	197
e) Seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones	198
e) Mutualidades de previsión social y EPSV	199
2. Inversión socialmente responsable (ISR)	203
2.1. XIII campaña de participación en las juntas de accionistas de las empresas del mercado continuo en España	208
3. Normativa	212
3.1. Modificación del reglamento de planes y fondos de pensiones	212
3.2. Transposición de la directiva en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores (2014/50 UE)	213

El sistema de protección social en España 2018



Autoras/es:

Carlos Bravo Fernández

Secretario confederal de Políticas Públicas y Protección Social. Derecho y Geografía e Historia. Ha sido profesor asociado en Univ. Carlos III Madrid. Vocal en órganos consultivos de Seguridad Social, Seguros/Fondos de Pensiones, Empleo, IMSERSO, Comité Protección Social UE

Alfonso De Lara Guarch

Economista CIIA. Actuario. Vocal de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Participa en órganos consultivos de Seguridad Social, Seguros y Fondos de Pensiones. Adjunto a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Hortensia García Pardo

Grado en Magisterio. Vocal de la Comisión Ejecutiva del Servicio Público de Empleo (SEPE) y miembro de su Consejo Consultivo. Adjunta a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Paula Guisande Boronat

Secretaria confederal de Política Social y Movimientos Sociales. Grado en Turismo. Vocal de los Consejos Generales del IMSERSO y Sistema Nacional de Salud, del Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y del Consejo Escolar del Estado.

Rubén Herranz González

Doctor en Derecho. Técnico de estudios del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). Adjunto a la Secretaría Confederal de Política Social y Movimientos Sociales de CCOO.

Enrique Martín-Serrano Jiménez

Sociólogo y Doctor en Derecho. Vocal de las Comisiones Ejecutivas centrales del INSS y del IMSERSO. Profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid. Adjunto a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Carlos Moreno Santos

Economista. Ha sido director de inversiones alternativas de FONDITEL. Participa en órganos consultivos en materia de seguros y fondos de pensiones. Adjunto a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Rosario Morillo Balado

Socióloga. Ha trabajado en distintos Gabinetes Técnicos de CCOO. Adjunta a la Secretaría Confederal de Política Social y Movimientos Sociales de CCOO.

Fernando Puig-Samper Mulero

Sociólogo. Ha formado parte de múltiples órganos de participación, entre ellos el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud, del INGESA y de Empleo. Ha sido secretario de Acción Sindical, de Estudios y Formación de CCOO. Adjunto a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Agustín Reoyo Jiménez

Médico. Vocal del Consejo General del IMSERSO y del Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud. Ha sido profesor asociado de Sanidad Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Adjunto a la Secretaría Confederal de Política Social y Movimientos Sociales de CCOO.

Mario Sánchez Richter

Economista CIIA. Vicepresidente del Foro Español de la Inversión Socialmente Responsable - SPAINSIF. Vocal del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas. Participa en el Committee on Worker`s Capital de la Confederación Sindical Internacional. Adjunto a la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Presentación

La publicación de esta nueva edición del Informe sobre el *sistema de protección social en España 2018* coincide con la apertura de una nueva legislatura tras las elecciones generales, autonómicas y locales de abril y mayo de 2019. Se trata de la apertura de un nuevo ciclo político que vendrá marcado por la consolidación de la recuperación económica que sucede a la crisis económica más profunda, duradera y agresiva que hemos sufrido desde el crack de 1929.

No es un momento sencillo el actual. Los primeros pasos dados en la etapa de recuperación económica no han sido capaces de romper la tendencia iniciada en la crisis, dejando como huella un crecimiento de la desigualdad, y la puesta en cuestión de derechos sociales y laborales que hasta hace poco se pensaban consolidados. La crisis y sus efectos han evidenciado la fragilidad de las bases sobre las que está asentado nuestro modelo productivo y nuestro Estado de bienestar, siendo este tan relevante como susceptible de mejora, así como la importancia que tienen los instrumentos públicos de protección social para quienes más sufren las consecuencias de la actual situación.

Conscientes de que, como se cita en el informe, *“el incremento de las desigualdades actúa como un disolvente social que tensa las relaciones en todos los planos de la acción pública”*, la consolidación de esta nueva etapa de recuperación económica debe reorientarse. La acción pública debe dirigir sus políticas a restañar la brecha abierta, actuando sobre nuestro modelo productivo y de protección social, garantizando al tiempo el crecimiento económico y la cohesión social.

En esta edición, además de realizar el habitual informe de situación de los ámbitos que conforman propiamente el sistema de protección social (pensiones, desempleo, sanidad, servicios sociales, dependencia...), hemos incluido también el análisis respecto de su evolución en los últimos ejercicios. Hemos tomado así como referencia, según las materias, el comportamiento de los principales parámetros en las últimas legislaturas, de modo que con ello pueda estudiarse su evolución durante y después de la crisis, y la situación en la que se encuentran en el momento actual, y poder proponer en cada caso líneas concretas de actuación.

Precisamente, en este esquema de evaluación amplia y propuestas concretas, se incluye en este informe un primer capítulo dedicado exclusivamente al papel de las políticas públicas en la consecución de la reducción de la desigualdad. Y, más concretamente, al papel que las mismas han jugado en nuestro país, tanto en la crisis como en la primera etapa de recuperación económica.

También en este punto conviene destacar el papel que las políticas públicas europeas, y más concretamente la Agenda 2020 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, puede jugar en la recuperación de la igualdad como eje de una renovada idea de Europa Social. Una visión esta de las políticas de la Unión Europea que contrasta con las que a menudo se nos presentan exclusivamente vinculadas en el imaginario colectivo a las políticas de austeridad y recortes sociales, y que conviene conocer, poner en valor y reclamar desde el movimiento

sindical y de progreso; y que, de la misma forma, también deben servir como ejemplo para reorientar las políticas públicas en España en la línea de reforzar nuestro sistema de protección social como uno de los garantes más eficaces de igualdad.

Paula Guisande Boronat
*Secretaria de Política Social
y Movimientos Sociales de CCOO*

Carlos Bravo Fernández
*Secretario de Políticas Públicas
y Protección Social de CCOO*

Capítulo 1. Políticas públicas eficaces y protección social para reducir los riesgos de pobreza y exclusión social

Fernando Puig-Samper Mulero

Introducción

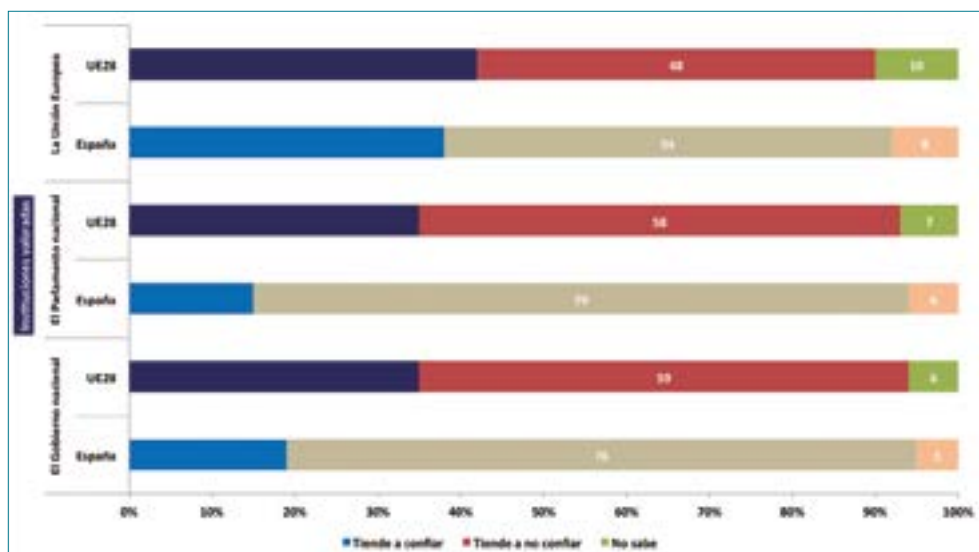
Las crisis económicas tienen siempre consecuencias personales, laborales y sociales y, cuando terminan, dejan cicatrices visibles en la vida de las personas. El empeoramiento en las condiciones de vida –derivado del desempleo, la precariedad y la devaluación salarial– se ha visto agravado en los años de crisis por los recortes sufridos por los servicios públicos –sobre todo, sanidad, educación y servicios sociales– y la reducción de la capacidad protectora del Estado ante determinadas contingencias que requerirían un apoyo económico a las personas o a las familias –como la protección por desempleo o las rentas mínimas–. Todo ello se traduce en un aumento de la desigualdad y la justa percepción de que la Gran Recesión ha generado mayor pobreza para muchas personas y mayor riqueza para unas pocas. Además, al menos en el caso de España, aprovechando la crisis se abrieron camino vías de privatización de los servicios públicos y modificaciones legales que propugnan un modelo laboral vaporoso, sin límites claros ni controles eficaces y con evidentes obstáculos para la negociación colectiva y la representación sindical.

Hoy es cada vez más evidente que el incremento de las desigualdades actúa como un disolvente social que tensa las relaciones en todos los planos de la acción pública. Las actuaciones de los gobiernos nacionales y de la Comisión Europea se han orientado, en general, hacia las políticas económicas y su coordinación, hacia el control del déficit y la deuda, hacia la supervisión de los presupuestos con el fin de garantizar los objetivos comprometidos, hacia el crecimiento y la estabilidad económica. Sin embargo, la política económica no ha estado equilibrada por un refuerzo de la democracia y la participación ciudadana, ni por una mayor intensidad en las políticas sociales, aunque la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) señala un nuevo camino. Y todo ello tiene consecuencias.

Por un lado, se ha percibido la profunda debilidad de las estructuras políticas europeas y, por otro, la escasa capacidad de los gobiernos nacionales para actuar en solitario, dos problemas que combinados están en el origen de la enajenación de buena parte de la población respecto al proyecto europeo y a las instituciones democráticas nacionales. Por ejemplo, según el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) publicado en febrero de 2019, el 50,6% de las personas encuestadas consideraba la situación económica mala o muy mala; pero cuando se les preguntaba por la situación política, este porcentaje llegaba hasta el 70,1%. Tras el paro, en primer lugar (60,6%), *“los/as políticos/as en general, los partidos y la política”* constituyen el segundo problema (29,4%) en orden de importancia. Diez años antes, “solo” el 47,2% consideraba la situación política mala o muy mala y la clase política aparecía como problema en séptimo lugar, por detrás del paro, los problemas de índole económica, el terrorismo, la inmigración, la vivienda y la inseguridad ciudadana.

Otro ejemplo está en el Eurobarómetro¹ de noviembre de 2018 que muestra, a su vez, algunos datos significativos. En el conjunto de la Unión Europea (UE 28) solo un 42% confía en sus instituciones, frente a un 48% que muestra su desconfianza y un 10% que no sabe. En España se observa un 38% de confianza y un 54% de desconfianza, pero con una tendencia diferente: mientras que en el conjunto de la UE la confianza se mantiene en comparación con el Eurobarómetro de marzo de 2018, en España ha disminuido en cuatro puntos. Además, los datos permiten observar (Gráfico 1) que mientras que en el conjunto de la UE la tendencia a confiar en los Parlamentos y en los Gobiernos nacionales se sitúa en una media del 35% y la tendencia a desconfiar en un 58% y 59% (datos que por sí solos muestran una crisis de legitimidad), en España la tendencia a confiar en el Parlamento se limita al 15% y en el Gobierno al 19%, con un 79% y un 76% que tiende a la desconfianza.

Gráfico 1. Confianza en las instituciones. España y la media europea



Fuente: Standard Eurobarometer 90. Autumn 2018. Spain.

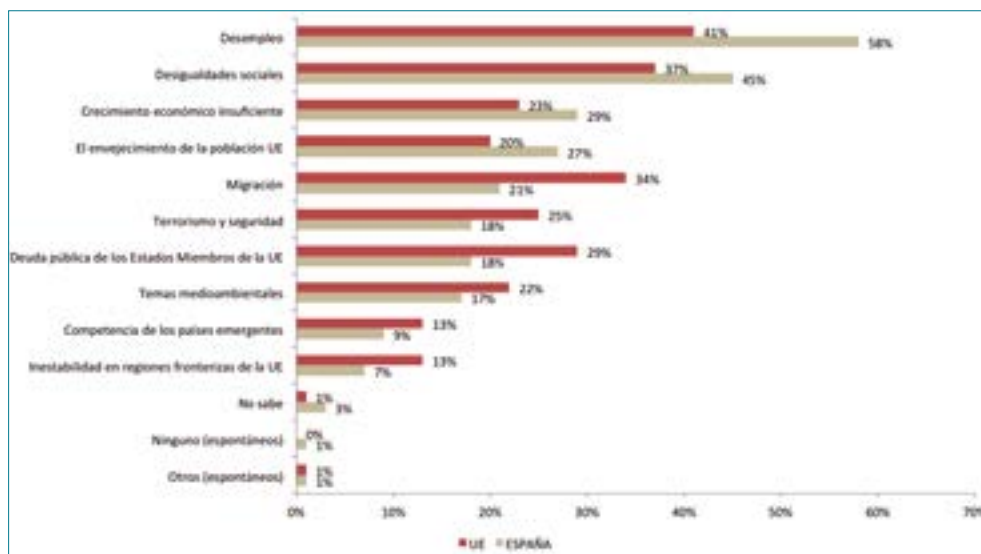
Cabe preguntarse si la baja confianza tiene o no algo que ver con la capacidad de las políticas públicas de corregir las desigualdades y la percepción social de instituciones políticas bloqueadas a la hora de adoptar decisiones eficaces. Lo cierto es que justo antes de la crisis, en el conjunto de la UE, la tendencia a confiar se situaba en el 57%, un porcentaje que se reduce hasta el 31% en el momento más álgido de la crisis y que ahora, en el proceso de recuperación, sube hasta el 42%. El desempleo, la pobreza y la desigualdad han acompañado a esta intensa pérdida de confianza.

Con la puesta en marcha del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), en noviembre de 2017, las instituciones europeas (Comisión, Parlamento y Consejo) tratan de resaltar la importancia de los objetivos relacionados con el empleo y la protección social, dando “a

¹ Standard Eurobarometer 89, Spring 2018. Public opinion in the European Union, First Results.

los ciudadanos unos derechos sociales nuevos y más efectivos”, según puede leerse en la página web de la Comisión Europea. La necesidad de una respuesta a las inquietudes ciudadanas estaba clara a la luz de los datos. Basta ver las encuestas de opinión que se realizan periódicamente por la Comisión, en las que se recogen las principales preocupaciones ciudadanas, como se ve en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Principales retos para la UE



Fuente: Special Eurobarometer 479. Future of Europe. October - November 2018.

El desempleo y las desigualdades sociales son los principales retos para la UE. Y en un año, de 2017 a 2018, se aprecia una mayor preocupación por el desempleo (+2), siendo el primer factor de inquietud, al igual que en lo que concierne a las desigualdades sociales (+1).

¿Y cuál es el lugar de España? También el desempleo es la primera preocupación (58%), seguido por las desigualdades sociales (45%). Sin embargo, son dos retos que para las personas encuestadas en España tienen mayor importancia que en el conjunto de la UE, por lo que un elevado porcentaje (el 55%) considera que la igualdad social y la solidaridad deben ser enfatizadas para hacer frente a los grandes desafíos sociales. En 2011, solo el 22% incluía las desigualdades sociales entre los principales retos de la UE, un porcentaje idéntico en España y en el conjunto de la UE.

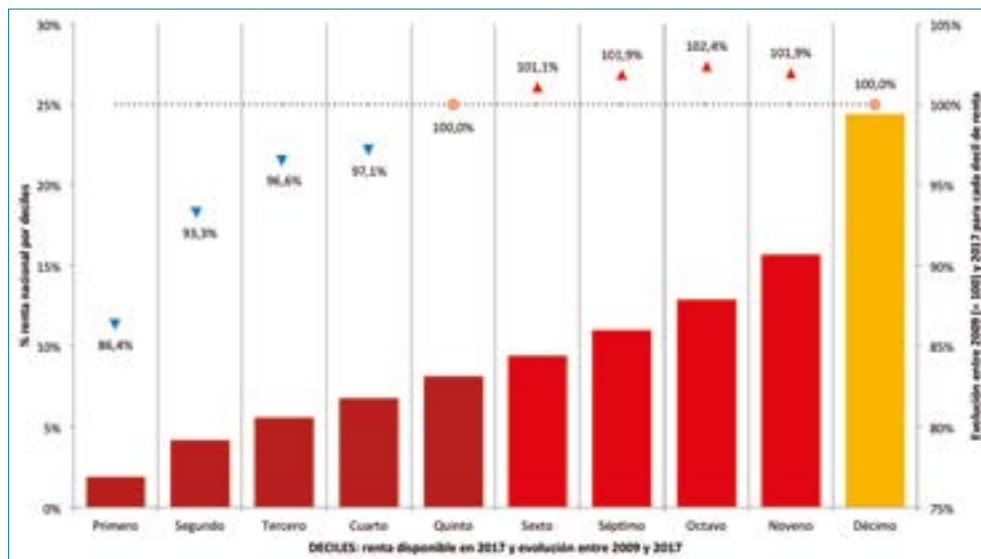
Por todo ello, este capítulo se dedica al análisis de la mayor desigualdad social; el mayor riesgo de pobreza y exclusión social; la necesidad de políticas públicas eficaces y de su evaluación; el limitado impacto de las transferencias sociales en España; la interrelación de las políticas públicas y la protección social; y la convergencia social europea. Con ello, y sobre todo con los capítulos específicos que vienen a continuación, CCOO quiere contribuir de nuevo al mejor conocimiento de los sistemas de protección social en España, sus retos y desafíos.

1. Mayor desigualdad social

De todos es sabido que la crisis económica, la Gran Recesión comenzada en 2008, ha generado en España unos niveles de desempleo sin precedentes y un empeoramiento de la calidad del empleo, los salarios y las condiciones de trabajo, agravados por la reforma laboral de 2012. Esto ha significado el empobrecimiento de muchas personas y familias y el incremento de la desigualdad respecto a los grupos económicamente más favorecidos.

Los datos de Eurostat sobre España muestran esta doble tendencia. El 10% más rico de la población acumulaba en 2017 el 24,4% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre solo tenía el 1,9%, con una evolución opuesta en ambos extremos en los años de crisis. Los pobres se han hecho mucho más pobres y los ricos más ricos, tal y como puede verse en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución de la distribución de la renta en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, Share of national equivalised income², EU-SILC-Survey.

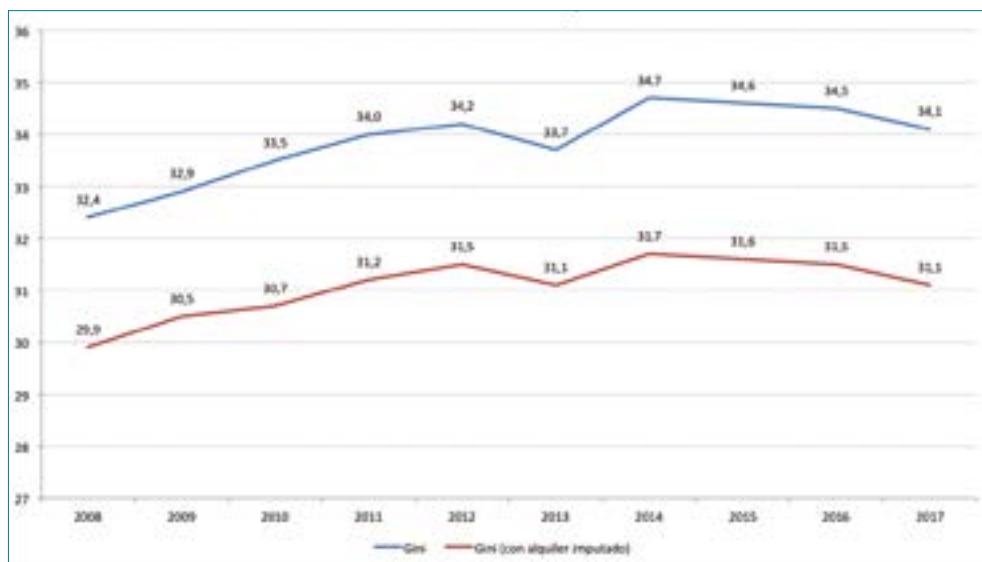
Esta escasa capacidad de disponibilidad de renta por el decil más bajo, con solo el 1,9%, se encuentra también en Italia (2,0%), pero en la mayoría de los Estados miembros de la UE este porcentaje ronda el 3%; desde el 4,3% en la República Checa o el 4,1% en Finlandia (en 2018), al 3,2% en Alemania y Suecia o el 2,6% en Portugal. En sentido contrario, la disponibilidad de renta por el decil más alto llega en España al 24,4%, por

² La renta disponible equivalente es el ingreso total del hogar, después de impuestos y otras deducciones, disponible para ser gastado o ahorrado, dividido por el número de miembros del hogar convertidos en adultos equivalentes. La equivalencia entre los miembros del hogar se obtiene ponderando según la edad, utilizando la escala de equivalencia "modificada" de la OCDE. En concreto, se atribuye valor 1 al primer adulto en el hogar; 0,5 a cada uno de los restantes miembros del hogar mayores de 14 años; y 0,3 años por cada menor de esta edad.

encima de Finlandia (21,9% en 2018), Alemania (23,1%) y por debajo de Portugal (26,1%) o Francia (24,5%).

Dos clásicos indicadores de desigualdad son el índice de Gini y el ratio S80/S20. El índice de Gini mide la desigualdad de ingresos, de tal forma que cuanto más se aproxima a 100 mayor desigualdad existe. Pues bien, según los datos del INE (ver Gráfico 4), el índice de Gini se ha incrementado en España a lo largo de los años de crisis desde 32,4 en 2008 hasta 34,1 en 2017, siguiendo dos etapas diferentes. La primera, entre 2008 y 2014, años en que el índice de Gini se sitúa en su máximo 34,7; la segunda, entre este último año y 2017, en que se reduce progresivamente hasta el 34,1 mencionado. En todo caso, un incremento entre 2008 y 2017 de 1,7 puntos del índice equivale a una transferencia del 6% de renta hacia quienes más tienen³.

Gráfico 4. Índice de Gini en España



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE⁴.

No solo la crisis ha agudizado la desigualdad en España, sino que sitúa al país entre los de cola en la UE, tal y como puede observarse en el Gráfico 5. España dista mucho de la

³ El Banco de España señala, también, que la desigualdad de la riqueza creció de forma significativa durante la crisis, con una mayor concentración de la misma. El 1% con mayor riqueza ha pasado de tener el 15,3% en 2008 a acumular el 20,2% en 2014 (hay que tener en cuenta que la desigualdad de la riqueza es mayor que la de la renta), según datos de la Encuesta Financiera de las Familias recogidos en *“Desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España”*, Documentos Ocasionales 1806, Banco de España, 2018.

⁴ Según este organismo, el alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

media europea y aún más de los países con mejores niveles de igualdad, a pesar de que en algunos de ellos (por ejemplo, en Suecia) se ha incrementado el índice de Gini con mayor intensidad en términos relativos.

Gráfico 5. Índice de Gini en la UE



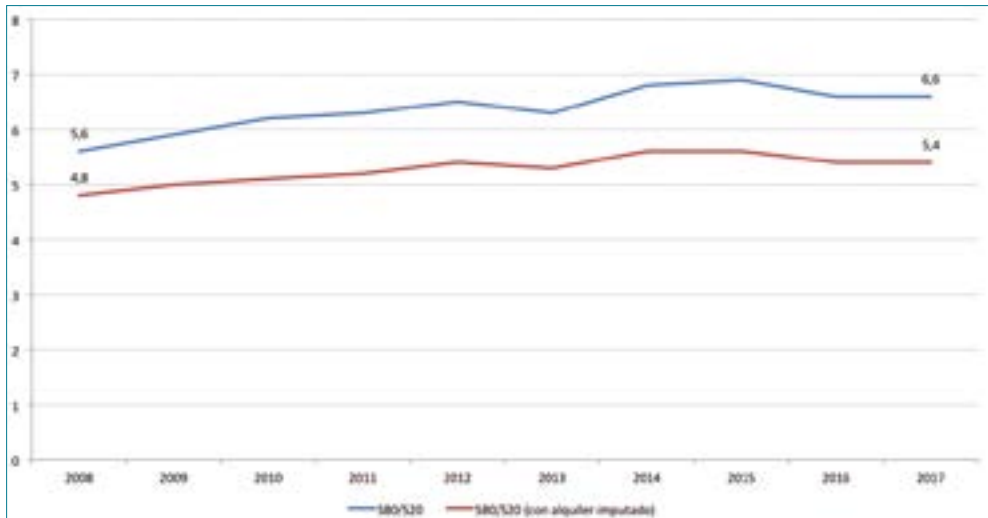
Fuente: elaboración propia a partir de Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey, Eurostat.

Por otro lado, el ratio S80/S20 mide la proporción de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población con mayor ingreso y la percibida por el 20% de la población con menores ingresos, de manera que valores más altos indican mayor desigualdad. Este ratio muestra también un incremento de la desigualdad tras los años de crisis: en 2008 el 20% más rico tenía unos ingresos que suponían 5,6 veces los del 20% más pobre, pero en 2017 ya suponían 6,6 veces más, como se observa en el Gráfico 6.

En comparación con el resto de Estados miembros de la UE, España vuelve a estar entre los de la cola, tal y como ya se ha visto en relación con el índice de Gini. Con un ratio de 6,6 en el año 2017, se sitúa por encima de la media europea (5,1) y muy lejos de los países mejor situados, como es el caso de Eslovenia (3,4), tal y como puede apreciarse en el Gráfico 7.

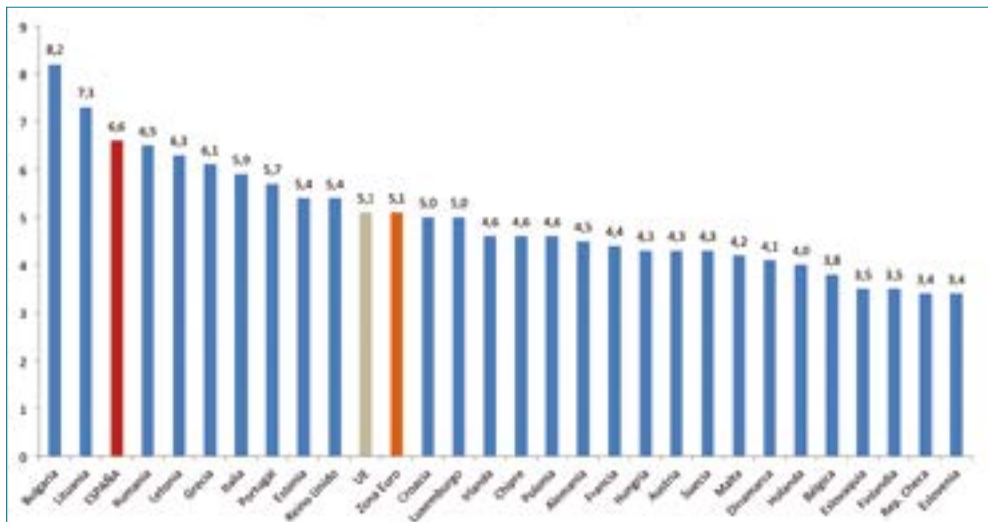
Ciertamente, a lo largo de los años de crisis hay un empeoramiento medio de este indicador, con un incremento del ratio S80/S20 de un 2,0% entre 2007 y 2017 en el conjunto de la UE. Sin embargo, en España este incremento en el mismo periodo es del 20,0%, solo superado por Lituania (23,7%), Luxemburgo (25,0%) y Suecia (30,3%), aunque en estos dos últimos países manteniendo un ratio inferior a la media de la UE.

Gráfico 6. Relación entre la renta disponible total del 20% de la población con ingresos más elevados y la del 20% con ingresos más bajos



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Gráfico 7. Relación entre la renta disponible total del 20% de la población con ingresos más elevados y la del 20% con ingresos más bajos en la UE en 2017



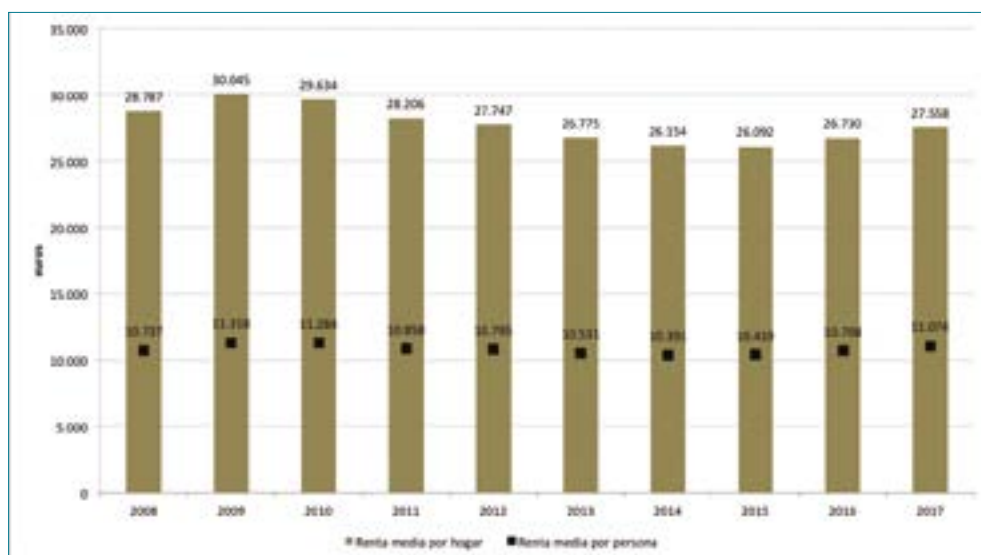
Fuente: elaboración propia a partir de Income quintile share ratio (S80/S20), Eurostat.

En resumen, la desigualdad se ha incrementado en España en la última década y lo ha hecho con mayor intensidad que en la mayoría del resto de los Estados de la UE, tanto si se analiza el porcentaje de renta disponible de los deciles primero y último, el coeficiente de Gini o el ratio S80/S20.

2. Mayor riesgo de pobreza y exclusión social

La desigualdad está acompañada, como se ha visto en el Gráfico 3, de mayor pobreza en el caso de España; es decir, no es tanto que los ricos sean mucho más ricos sino que los pobres son mucho más pobres. En general, la renta media en España ha disminuido, como era de esperar, en los años de crisis. Entre las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de los años 2009 y 2017, y teniendo en cuenta que los datos de renta corresponden al año anterior a las entrevistas, la renta media neta de los hogares ha disminuido un 8,3%, tal y como puede apreciarse en el Gráfico 8. Hasta la encuesta del año 2015 la caída era del 13,2%, pero en los dos últimos años se aprecian ya los primeros síntomas de recuperación.

Gráfico 8. Renta anual neta media en España

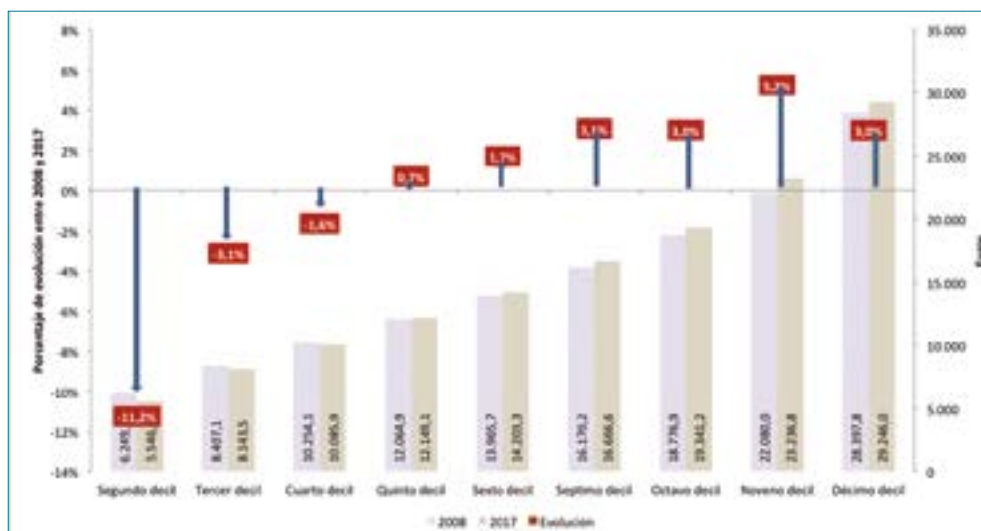


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Ahora bien, los cambios en la renta disponible no han sido los mismos para toda la población. De acuerdo con la ECV, si en el año 2008 el 10% tenía ingresos inferiores a los 6.249,1 euros anuales en 2017 la cifra se ha reducido hasta los 5.546,5 euros anuales, un 11,2% menos (ver Gráfico 9). Los que menos tienen son los que más pierden, tal y como se observa en los primeros deciles en la distribución de la renta anual media.

La reducción de la renta disponible junto a una mayor desigualdad en su distribución ha contribuido a incrementar el riesgo de pobreza relativa así como el porcentaje de población con carencias materiales severas.

Gráfico 9. Renta anual neta media. Evolución del límite inferior de cada decil entre 2008 y 2017



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

El riesgo de pobreza se mide utilizando un indicador relativo como es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo⁵. En realidad, se trata de una referencia consensuada para estimar el número de personas que carecen de los recursos suficientes para “acceder al estándar de vida predominante en la sociedad de la que forma parte, es decir, que se encuentra desfavorecida respecto a otras personas de su entorno”⁶.

De acuerdo con la última ECV, en 2017 el 19,7% de la población en España tenía riesgo de pobreza. Una tasa creciente (ver Gráfico 10) desde 2008 como consecuencia del desempleo, el incremento relativo del trabajo a tiempo parcial y la devaluación salarial sufrida en la crisis.

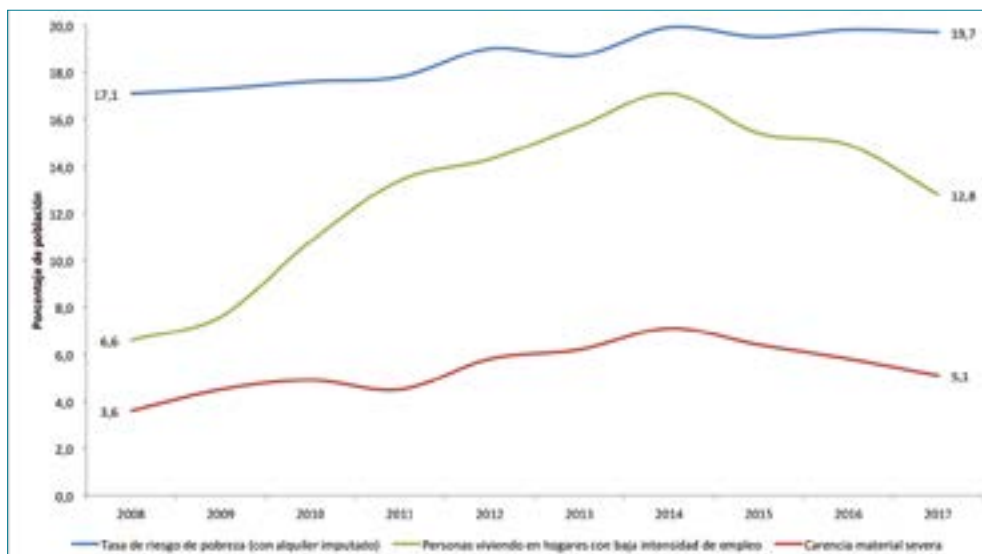
Muestra de ello es la diferencia en los valores y la evolución de la tasa de riesgo de pobreza entre personas desempleadas, ocupadas o jubiladas, así como entre mujeres y hombres, como puede verse en el Gráfico 11. Entre las personas desempleadas la tasa se eleva desde el 28,5% en 2008 hasta el 41,7% (con alquiler imputado) en 2017, como consecuencia del fuerte incremento de la tasa de paro y de los recortes en las prestaciones. Entre las personas ocupadas también se produce un incremento de la tasa de riesgo de pobreza, aunque de forma más limitada, desde el 11,8% hasta el 13,8%, por la caída en los salarios y el incremento del trabajo a tiempo parcial (es significativa la diferencia con el trabajo a tiempo completo, como se observa en la Gráfico 14). Por el contrario, se produce una dismi-

⁵ Ingresos totales del hogar divididos por las unidades de consumo. Éstas se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

⁶ “Mejora de la estimación del umbral de pobreza relativa de los ciudadanos españoles, con especial atención al colectivo de jubilados y pensionistas”, trabajado coordinado por Miguel-Ángel García y Carlos Martín. Publicado el 25 de septiembre de 2008 por la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

nución entre las personas jubiladas, desde el 10,2% hasta el 8,5%, al suponer las pensiones percibidas un factor de estabilidad.

Gráfico 10. Indicadores de riesgo de pobreza o exclusión social en España



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Gráfico 11. Tasas de riesgo de pobreza (con alquiler imputado) en España en 2017



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Ahora bien, tal y como se desprende de el Gráfico 11, hay otras diferencias significativas que no conviene olvidar a la hora de adoptar medidas que atajen el incremento del riesgo de pobreza. El resumen podría ser que ser mujer joven, con un nivel de formación no superior a la educación superior obligatoria, parada, extranjera y con hijos pequeños dispara la tasa de riesgo de pobreza (hasta el 49,6% en 2017, según los microdatos de la ECV).

Un segundo factor a tener en cuenta es el porcentaje de población que sufre carencias materiales. La carencia material severa es la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros).
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
- *7) No puede permitirse disponer de teléfono⁷.
- *8) No puede permitirse disponer de un televisor.
- *9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

La evolución en España de este indicador sobre carencia material severa ha ido en paralelo con los años de crisis, duplicándose entre 2008 (3,6%) y 2014 (7,1%) y reduciéndose a medida que avanza la recuperación económica hasta el 5,1% en la encuesta de 2017, todavía con valores por encima de los observados al inicio de la crisis en 2008.

Un proceso similar se observa con el porcentaje de población que vive en hogares con baja intensidad de empleo. El indicador se define como la proporción de personas de 0 a 59 años que viven en hogares donde, en promedio, los adultos (de 18 a 59 años, excluidos los estudiantes) trabajan el 20% o menos de su potencial de trabajo total durante el año pasado. Pues bien, en España este indicador se limitaba a un 6,6% en 2008, pero alcanzó un máximo del 17,1% en la encuesta de 2014 y se ha reducido hasta el 12,8% en la de 2017, todavía casi el doble que al inicio de la crisis.

La Estrategia Europa 2020, puesta en marcha en el año 2010, define a las personas en riesgo de pobreza o exclusión social teniendo en cuenta los tres indicadores mencionados: bajos ingresos (menos del 60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo); carencia material severa (al verse privados de al menos cuatro de los nueve aspectos definidos); y vivir en hogares con baja intensidad de empleo (por debajo del 20% del total de su potencial de trabajo).

⁷ El INE utiliza una lista corregida y reducida a siete conceptos, de tal forma que los tres últimos del listado europeo (teléfono, televisor o lavadora) se sustituyen por "no puede permitirse disponer de un ordenador personal".

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en España es mayor que la media de la UE o de la zona euro, como puede verse en el Gráfico 12. La diferencia en el año 2008 era solo de una décima, pero en 2017 ya se eleva hasta 4,2 puntos porcentuales en relación con la UE. España es, además, uno de los países con mayor incremento del porcentaje de población en riesgo, solo por detrás de Grecia, Italia y Luxemburgo (junto a Holanda si se considera el incremento en términos relativos).

Como puede apreciarse en el Gráfico 13, la evolución del indicador AROPE (siglas que corresponden a la expresión inglesa “*At Risk of Poverty and/or Exclusion*”, personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social) tuvo un fuerte crecimiento entre 2008 y 2014 (del 23,8% al 29,2%), reduciéndose luego hasta el 26,6% en 2017. Puede observarse que el riesgo es mayor entre las mujeres que entre los hombres, situación que solo ha variado entre 2012 y 2016, probablemente como consecuencia de las tasas de paro. En términos absolutos, se trata de 12.236 mil personas en 2017, 1.450 mil personas más que en 2008.

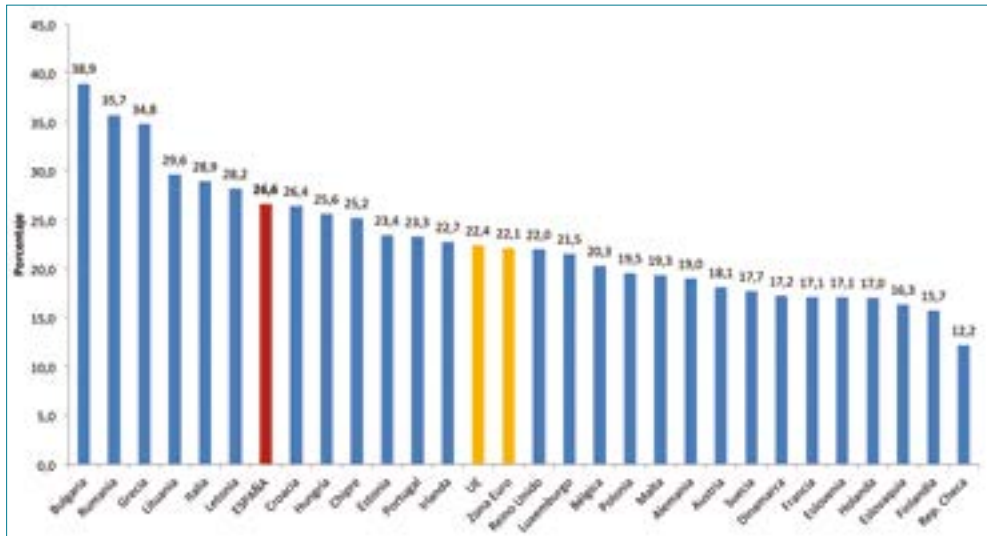
Estas cifras globales sobre riesgo de pobreza y exclusión social esconden, también, realidades diferentes según la relación con la actividad económica. Tal y como puede verse en el Gráfico 14, mientras que entre las personas asalariadas a tiempo completo este riesgo lo sufre el 12,6% (en 2008, el 12,1%), entre las desempleadas se dispara hasta el 59,1% (en 2008, el 42,1%). Tal y como era de esperar, estar en paro multiplica el riesgo de pobreza, incrementa el número de personas con carencias materiales severas y, como es obvio, la probabilidad de vivir en hogares con bajas tasas de empleo, pero además la reducción de la tasa de cobertura por desempleo y de sus prestaciones económicas han provocado este fuerte incremento de su tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social.

Destaca también, dentro de la población activa, el dato sobre el riesgo de pobreza y/o exclusión social de las personas asalariadas a tiempo parcial, que se eleva en 2017 hasta el 33,7% (en 2008, el 25,6%). Un dato relevante si se tiene en cuenta que entre 2007 y 2017 se ha incrementado un 18,2% el número de personas ocupadas con jornada a tiempo parcial, al tiempo que disminuían las ocupadas con tiempo completo un -12,0%, y si se recuerda que el 73,3% de quienes trabajan a tiempo parcial son mujeres.

Estos porcentajes no pueden confundirse con valores absolutos que ordenarían la intensidad del problema de manera diferente (ver Gráfico 14). Hay casi diez millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, de las que el 28% están paradas y el 17% son asalariadas a tiempo completo y el 7% a tiempo parcial. Más de la mitad de la población en riesgo es población activa, una clara señal del mal estado de salud del mercado laboral en España.

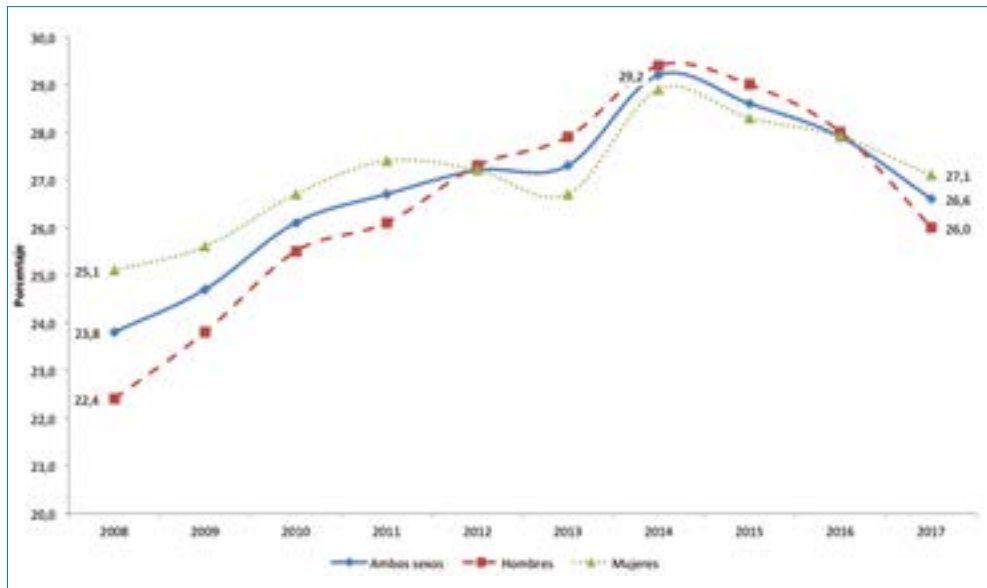
La primera conclusión es, por tanto, que aunque en términos de crecimiento del PIB la crisis está superada sus secuelas aún permanecen en términos de mayor desigualdad y pobreza. Este resultado no solo tiene como base una menor disponibilidad de recursos en estos últimos años, sino la aplicación de unas políticas regresivas que han debilitado los servicios públicos y el conjunto de la protección social.

Gráfico 12. Personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) en 2017



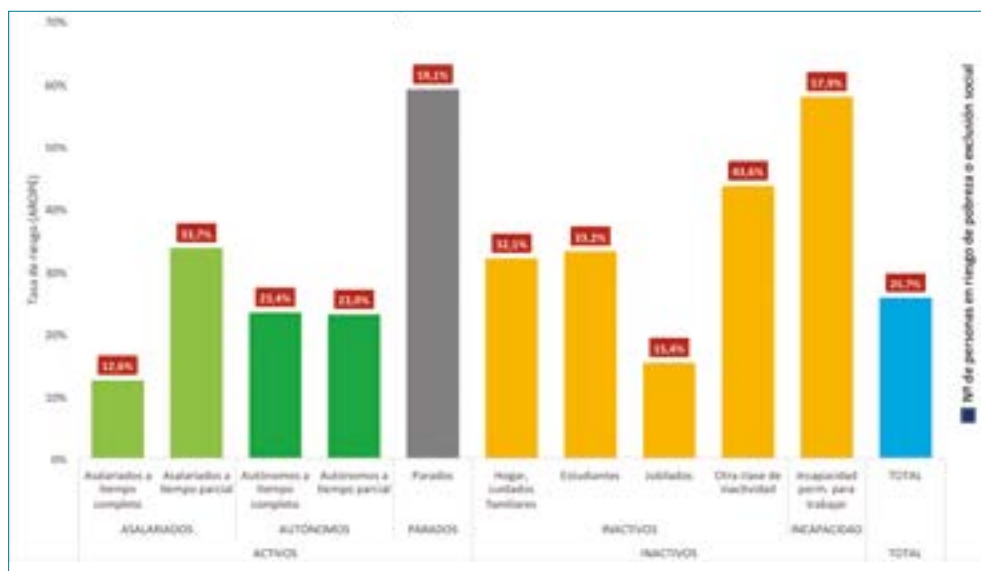
Fuente: Eurostat, Poverty and social exclusion

Gráfico 13. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) en España



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Gráfico 14. Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) en España en 2017 por relación con la actividad



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

3. Necesidad de políticas públicas eficaces y de su evaluación

La situación descrita hasta aquí –mayor desigualdad y una tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social mayor que antes de la crisis– obliga a promover una intervención más intensa desde el conjunto de parlamentos, Gobiernos, administraciones y servicios públicos, de tal forma que el conjunto de las políticas públicas contribuya a corregir la actual desigualdad y a reducir los riesgos de pobreza y exclusión social.

Las diferentes definiciones de las políticas públicas coinciden en señalar las decisiones y acciones de los gobiernos en diferentes niveles para afrontar, con recursos públicos, los asuntos de preocupación pública. La definición de las políticas públicas obliga, por tanto, a tener en cuenta qué se va a hacer, con qué recursos, en qué plazos, y con qué objetivos; pero al tiempo debe tenerse en cuenta que tanto la acción como la inacción forman parte de las mismas. Decidir no hacer nada frente a un problema es también una forma de definir una política⁸. No regular las actuaciones en un sector o no destinar recursos a los sectores públicos para afrontar una situación son, sin duda, decisiones de fuerte calado político que pueden incidir en beneficiar a los actores privados y en menospreciar los daños sociales generados.

⁸“Una vez que se ha formulado un problema en términos problemáticos, la inacción de los responsables políticos se convierte en una opción de política deliberada”, tal y como afirmaba Brooks, S. (1998) en *Public Policy in Canada: An Introduction*, Toronto, Oxford University Press.

Desde la posición de intervención, las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de recursos, normas, planes y acciones que los Gobiernos y Administraciones Públicas, en sus diferentes niveles, establecen para alcanzar objetivos socialmente relevantes. Según una clásica definición, *“un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o un grupo de actores con respecto a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos dentro de una situación específica donde esas decisiones deberían estar, en principio, dentro del poder de esos actores para alcanzarlos”* (Jenkins 1978)⁹.

El establecimiento de agenda, la formulación de políticas, la toma de decisiones de políticas públicas, la implementación de las mismas y su evaluación, constituyen las cinco etapas cruciales en el ciclo de desarrollo de la acción política¹⁰. Aunque la agenda, la formulación y la implementación son nucleares para el desarrollo de cualquier política pública, también la evaluación debería recibir la atención adecuada. Las leyes, regulaciones, planes y programas, junto a la financiación disponible y los objetivos marcados por gobiernos y Administraciones Públicas, deberían ser objeto de evaluación para conseguir la mayor eficacia y calidad posibles con costes razonables. Sin embargo, en España hay un claro déficit de evaluación, limitado cuando se produce a los ingresos y gastos correspondientes a los diferentes niveles de la Administración y a las diferentes políticas sectoriales.

Sin duda, los gastos en políticas públicas son relevantes en la mayoría de los países europeos. Por ejemplo, el gasto público en España supone en 2017 el 41,0% del PIB, un total de 478 mil millones de euros; todavía lejos de los 500 mil millones de 2012. Un gasto inferior a la media de la UE (45,8%), a la de la zona Euro (47,0%) y a la de países centrales europeos, tal y como puede apreciarse en la Ilustración 15, pero que por volumen e importancia tiene que estar sometido a controles y evaluaciones. La cuestión es si la evaluación debe limitarse al buen uso de los recursos económicos desde una perspectiva contable o debe ir más allá, tratando de verificar que las políticas y programas puestos en marcha son eficaces en cuanto a los objetivos marcados o deben ser objeto de algún tipo de corrección.

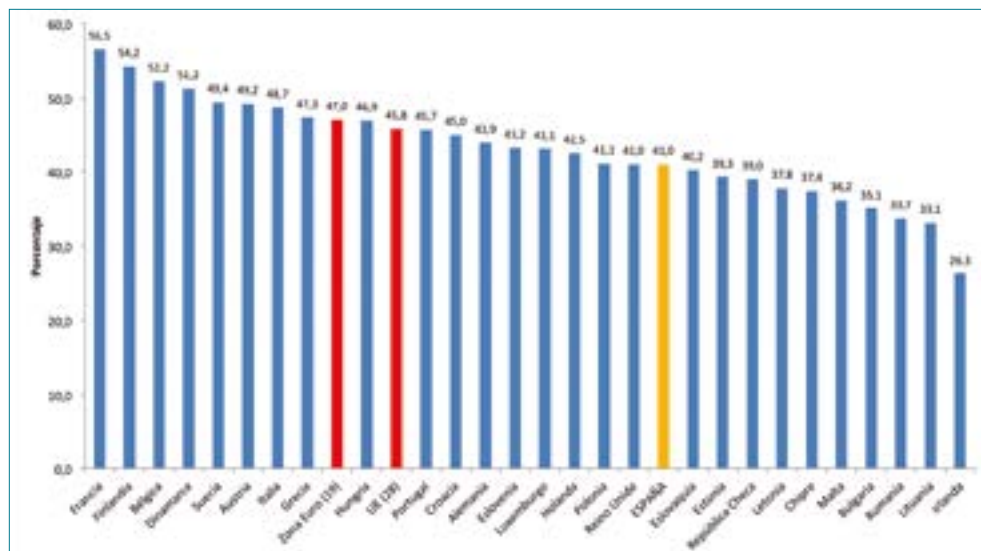
Para el control económico existen en España distintos organismos. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) del Ministerio de Hacienda se define como *“el órgano de control interno del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública”*, permitiendo tener información sobre gastos en los diferentes niveles de la Administración –central, autonómica y local–, y en las empresas públicas, al tiempo que en su desagregado por clasificación funcional: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; salud; ocio, cultura y religión; educación; y protección social.

El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) es un organismo autónomo también adscrito al Ministerio de Hacienda que, además de formación, tiene entre sus objetivos la realización de *“estudios, investigación y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias”*.

⁹ *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Jenkins W. I., 1978, New York, St. Martin's Press.

¹⁰ *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Howlett, M. and M. Ramesh (2003). Toronto, Oxford University Press.

Gráfico 15. Gasto público en 2017 (% sobre el PIB)



Fuente: Eurostat, Total general government expenditure, % GDP.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) es un organismo independiente que tiene como misión *“garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público”*.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Dedicado principalmente a la formación de los empleados públicos, *“también impulsa tareas de investigación y estudios sobre las Administraciones Públicas”*.

Existen también organismos sectoriales como La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que *“tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones”*, y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), organismo del Ministerio de Educación y Formación Profesional responsable de la evaluación del sistema educativo español. En el ámbito sanitario se encuentra la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, a la que corresponde *“desarrollar funciones de evaluación de las tecnologías sanitarias que permitan fundamentar técnicamente la selección, incorporación y difusión en el sistema sanitario español de las prestaciones sanitarias en relación a su ordenación en el Sistema Nacional de Salud”*.

Lamentablemente, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), creada en 2007, ha sido disuelta en 2017. Sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, en el seno de la cual se creó el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas con nivel orgánico de Subdirección

General. En lugar de reforzar la independencia y capacidad de la AEVAL para contar con un organismo capaz de evaluar la eficacia de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos, se ha ido a un modelo incapaz de abordar estas tareas con solvencia. Los informes, guías y papeles de evaluación y calidad que producía y difundía la Agencia han dejado de elaborarse.

Los recursos son escasos, más aún en tiempos de crisis. Tomar decisiones sobre la base de buena información y adecuada evaluación es fundamental para conseguir, precisamente, que las políticas públicas tengan el impacto deseado con la mayor eficacia posible y que los servicios públicos sean capaces de ofrecer prestaciones accesibles, suficientes y de calidad. Una perspectiva que tiene en cuenta los ingresos y los gastos, pero también si se cumplen o no los objetivos sociales perseguidos.

Por ejemplo, el 16 de noviembre de 2007 se publicó en el BOE la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, *por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción*; el conocido cheque-bebé de 2.500 €, desaparecido a partir de enero de 2011 como consecuencia de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (RD-L 8/2010). Un pago único cuya finalidad era *“compensar en parte los mayores gastos que ocasiona el nuevo ser, en especial en la primera etapa de su vida”*. Sin embargo, según un trabajo universitario¹¹ de evaluación de esta medida, no fue este el destino real de esta ayuda sino que contribuyó a retrasar la fecha de reincorporación de las madres a la actividad laboral. Parece, entonces, que la necesidad está en el tiempo retribuido para el cuidado del bebé y no tanto en los gastos que este origina. En definitiva, contar con información precisa y con evaluaciones adecuadas permite mejorar el diseño de políticas y programas, elegir los objetivos con mejor criterio y conseguir los resultados perseguidos en los plazos previstos.

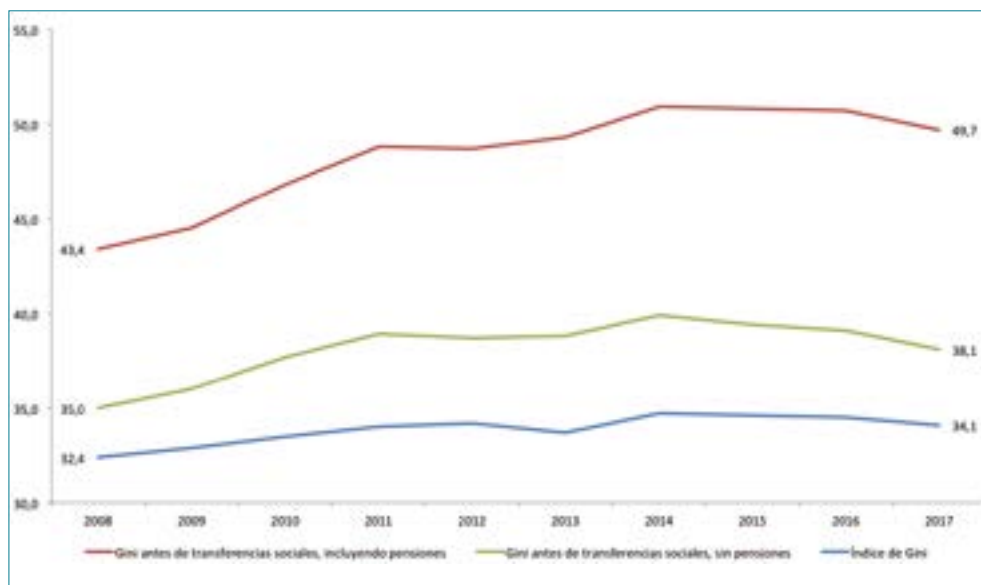
De ahí la importancia tanto de la evaluación del impacto de las políticas sociales como de la comparación con el resto de los países europeos a través del *benchmarking* incluido en las metas y objetivos de diferentes programas europeos.

4. El limitado impacto de las transferencias sociales en España

Desde la perspectiva de la desigualdad y los riesgos de pobreza o exclusión social, tiene interés saber si las políticas sociales están contribuyendo a mejorar la situación y en qué medida son eficaces. Por ejemplo, en el Gráfico 4 y en el Gráfico 5 ha podido verse tanto la evolución en España como la comparación con otros Estados europeos del índice de Gini, uno de los principales indicadores de desigualdad. ¿Mejora este indicador con las transferencias sociales?

¹¹ The Effect of a Universal Child Benefit on Conceptions, Abortions, and Early Maternal Labor Supply, Libertad González. American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 5, N° 3, August 2013 (pp. 160-88).

Gráfico 16. Índice de Gini en España, antes y después de transferencias sociales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat, EU-SILC Survey.

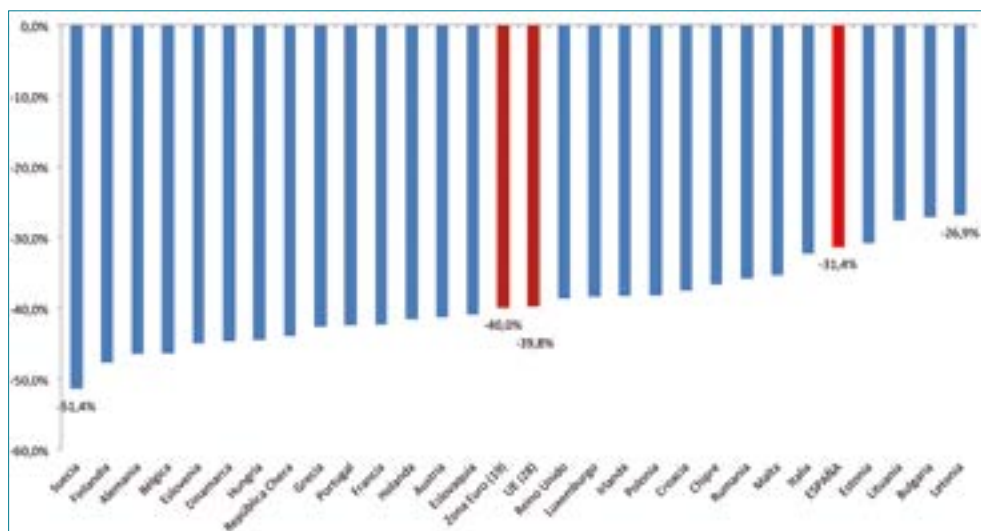
En efecto, tal y como se observa en la Gráfico 16, de no producirse estas transferencias, el índice de Gini sería en el año 2017 en España 15,6 puntos mayor de lo que es; en otras palabras, las transferencias sociales (incluyendo pensiones) permiten una disminución de la desigualdad del -31,4%. Si no se incluyen las pensiones, la disminución se limita a un -10,5%.

Se trata, sin embargo, de disminuciones de la desigualdad inferiores a las que se observan en la media de la UE, que se elevan hasta un -39,8% y un -14,7%, respectivamente. De hecho, España es uno de los Estados miembros de la UE en el que la reducción de la desigualdad derivada de las transferencias sociales es menor (Gráfico 17). Así se recoge en el “EnClave de Economía” del Gabinete Económico de CCOO¹²:

“El insuficiente gasto público (consecuencia, a su vez, de una baja imposición y un elevado fraude fiscal), junto a la desequilibrada distribución territorial de los recursos de la Administración y el mal diseño de algunas prestaciones y programas, provocan que España sea uno de los países de la UE donde las transferencias sociales recortan menos la desigualdad generada por el mercado en la primera distribución de la renta. Como se observa en el gráfico 4.3 (en página 48), España solo reduce un 32% el coeficiente Gini de desigualdad de mercado en 2016, por debajo de la rebaja observada en la UE y la Eurozona, que se sitúa, en ambos casos, en el 40,5%, o de países que también han sufrido la crisis con intensidad, como Portugal (-44%) o Grecia (43,5%)”.

¹² “Situación económica de España y PGE 2018”. EnClave de Economía, #5/2018. Publicación periódica del Gabinete Económico de la C.S. de CCOO.

Gráfico 17. Reducción de la desigualdad producida por las transferencias sociales en 2017. Variación del índice de Gini



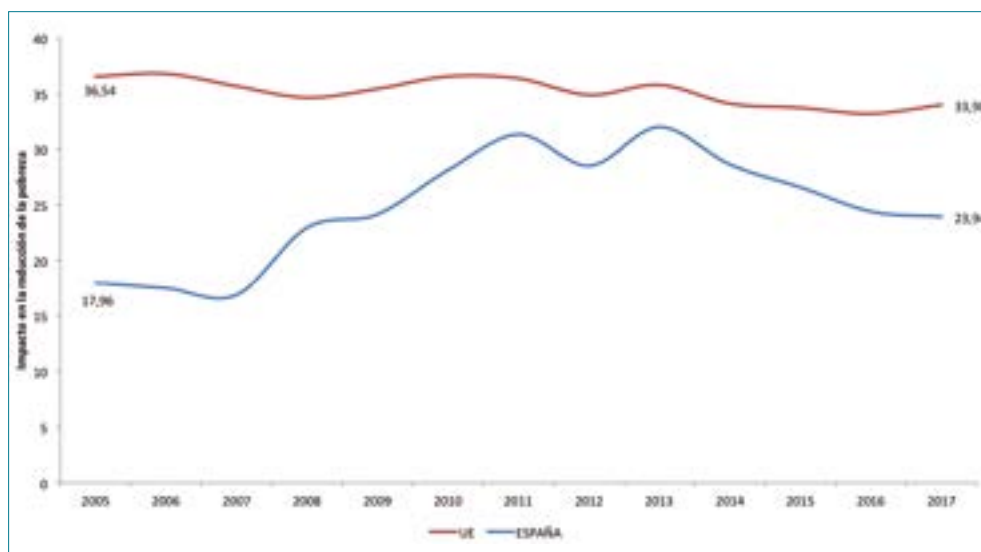
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat, EU-SILC Survey. Este gráfico es similar al 4.3 incluido en el trabajo mencionado en nota 12.

Esto se reconoce, también, en el Informe sobre España de la Comisión Europea¹³, que afirma textualmente que *“la capacidad redistributiva del sistema tributario y de prestaciones es relativamente baja en comparación con otros Estados miembros de la UE. Reduce las desigualdades de ingresos en tan solo un 34,6%, según lo constatado al comparar los coeficientes de Gini de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas (antes de impuestos y transferencias) y de la renta disponible (deducidos impuestos y transferencias), por debajo de la media de la UE del 40%”*.

Respecto a este mismo punto, el impacto de las transferencias sociales, se destaca en el *“Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y el Consejo”* (ver nota 29) que es el único indicador que *“se deterioró ligeramente, aunque con pautas muy variadas a escala nacional”*. El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se muestra, se dice en el documento, como el indicador con mayores dificultades en el área de protección social, pues *“13 Estados miembros están en una situación de alerta (de los cuales 5 están en la categoría más baja)”*. En concreto, *“Bulgaria, Grecia, Italia, Lituania y Rumanía aún se encuentran en situación crítica en lo que respecta a la capacidad de sus transferencias sociales para reducir la pobreza; esta situación contrasta con la de los países con los mejores resultados: Dinamarca, Austria, Finlandia y Suecia”*.

¹³ Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión. Bruselas, 7/3/2018. SWD(2018) 207 final.

Gráfico 19. Evolución del impacto de las transferencias sociales (distintas a las pensiones) en la reducción de la pobreza



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat, Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction by sex (tespm050).

Unas transferencias sociales que pueden ser económicas o de otro tipo¹⁴. Por ejemplo, la función de enfermedad y cuidado de la salud cubre tanto las prestaciones en efectivo que reemplazan total o parcialmente la pérdida de ingresos durante la incapacidad temporal para trabajar debido a una enfermedad o lesión, como la atención médica prestada en el marco de la protección social para mantener, restaurar o mejorar la salud de las personas protegidas.

Tal y como se recoge en la Tabla 1, la protección social en Europa cubre un amplio abanico de funciones, desde la atención sanitaria a las medidas para evitar la exclusión social. Pues bien, eliminadas las pensiones de jubilación y viudedad, puede verse en la Ilustración 20 la evolución que han tenido en España las diferentes funciones de la protección social, de acuerdo con los datos de Eurostat, y de acuerdo con ellos se aprecia que es la protección por desempleo la función que explicaría el incremento y posterior descenso del impacto de las transferencias sociales (distintas a las pensiones) en la reducción de la pobreza (ver Gráfico 19).

¹⁴ "European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)". Manual and user guidelines. EUROSTAT. Methodologies and working papers. 2016 edition.

Tabla 1

PROTECCIÓN SOCIAL	PRESTACIONES ECONÓMICAS	PRESTACIONES EN ESPECIE
Enfermedad / Asistencia sanitaria	Permiso retribuido por enfermedad Otras prestaciones económicas	Asistencia a pacientes hospitalizados -Provisión directa -Reembolso Atención sanitaria ambulatoria incluyendo productos farmacéuticos -Provisión directa -Reembolso Otras prestaciones en especie
Discapacidad	Pensión de invalidez Jubilación anticipada derivada de la incapacidad para el trabajo Asignación por cuidados Integración económica de personas con discapacidad Otras prestaciones económicas	Alojamiento Asistencia en las tareas diarias Rehabilitación Otras prestaciones en especie
Vejez y jubilación	Pensión de jubilación Pensión por jubilación anticipada Pensión por jubilación parcial Asignación por cuidados Otras prestaciones económicas	Alojamiento Asistencia en las tareas diarias Otras prestaciones en especie
Muerte y Supervivencia	Pensión de viudedad, orfandad y a favor de familiares Subsidio por fallecimiento Otras prestaciones económicas	Auxilio por defunción Otras prestaciones en especie
Familia e infancia	Prestación de mantenimiento de renta en caso de parto Subsidio por nacimiento Subsidio parental Subsidio familiar o prestación por hijo a cargo Otras prestaciones económicas	Cuidado de la infancia Alojamiento Ayuda a domicilio Otras prestaciones en especie
Desempleo	Prestación por desempleo Prestación parcial por desempleo Prestaciones por jubilación anticipada por razones de mercado de trabajo Asignación para cursos de formación Indemnización por despido Otras prestaciones económicas	Movilidad y reasentamiento Formación profesional Servicios de colocación y asistencia para buscar trabajo Otras prestaciones en especie
Vivienda	Ayudas a los alquileres incluyendo vivienda social Subvenciones a propietarios-ocupantes	
Exclusión social	Apoyo a los ingresos Otras prestaciones económicas	Alojamiento Rehabilitación de alcoholismo y drogadicción Otras prestaciones en especie

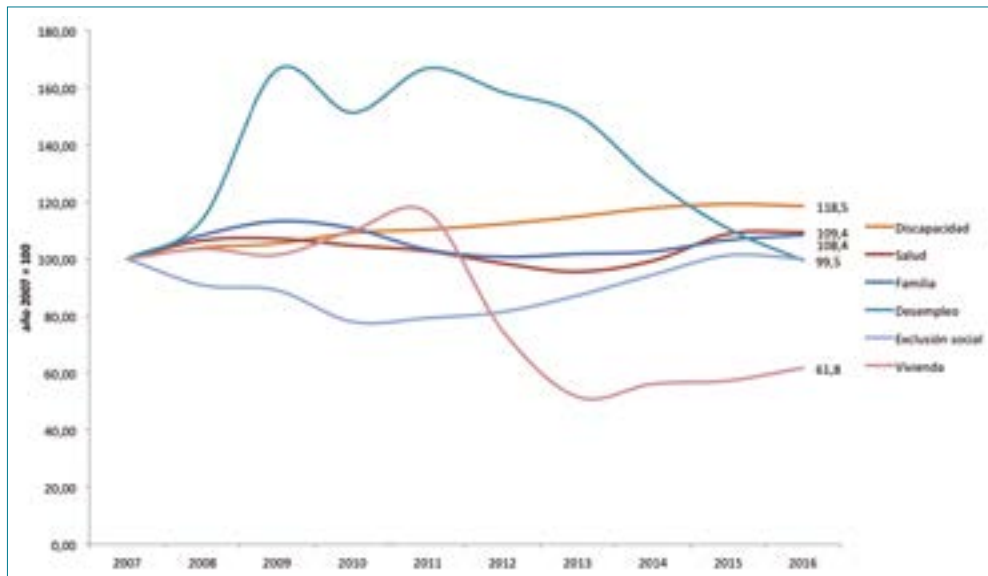
Fuente: elaboración propia a partir de las tablas ESSPROS.

En otras palabras, el acercamiento a la media europea en este indicador de impacto de las transferencias sociales no es más que el efecto provisional de un fuerte incremento de la tasa de paro y del aumento consiguiente del gasto en prestaciones y subsidios de desempleo. Sin embargo, políticas más estructurales destinadas a vivienda, exclusión social, familia, salud o discapacidad parece que aún tienen un largo trecho que recorrer para contribuir de forma más efectiva a la reducción de la pobreza.

Las causas de esta menor capacidad de corrección, reconocida por todos los expertos, se deriva de un sistema tributario con una menor presión fiscal que la media europea y, además,

escorado hacia los impuestos indirectos; del menor gasto público que se produce en España, que se traduce en lagunas de cobertura en prestaciones (como el desempleo) y en dificultades para la adecuada actuación de los servicios públicos; y de unas políticas que han aprovechado los años de crisis para promover una silenciosa privatización de servicios esenciales.

Gráfico 20. Evolución de la protección social (distinta a pensiones) en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos Eurostat, Social Protection expenditure, tables by benefits, by function.

5. La interrelación de las políticas públicas y la protección social

La desigualdad, la pobreza y la exclusión social tienen consecuencias negativas globales; por supuesto para las personas que las padecen, pero también para el conjunto de la sociedad. En concreto, la erosión de la cohesión social, la mayor polarización política y el menor crecimiento económico han sido señalados como efectos de la desigualdad a lo largo de diversos estudios de instituciones financieras internacionales¹⁵. Sin embargo, estas mismas instituciones (tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial) han sido señaladas como promotoras de políticas que han ahondado las desigualdades, que están alimentando injusticias “en la tierra, la salud, la educación, los impuestos, los derechos de los trabajadores, los derechos de las mujeres, el cambio climático y los derechos humanos”¹⁶.

¹⁵ Ver OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. También el trabajo de International Monetary Fund (IMF). 2017. *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, October. O, por último, *The framework for policy action on inclusive growth*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 30-31 May, 2018.

¹⁶ Fight Inequality Alliance, a la que pertenece la International Trade Union Confederation (ITUC).

Como señala el Comité Consultivo Sindical (TUAC) de la OCDE, reducir la desigualdad en los ingresos requiere reforzar las instituciones del mercado de trabajo, sobre todo la negociación colectiva y los salarios mínimos¹⁷. Pero, al mismo tiempo, hay políticas públicas que son claves en la lucha contra la desigualdad y la corrección de los efectos de la pobreza y la exclusión social en determinados grupos de población.

Por ejemplo, en la infancia la política educativa es determinante. Según datos de Eurostat, en 2017 había en España 819 mil menores de seis años de edad en riesgo de pobreza y/o exclusión social, el 28,3% de la población en esa franja de edad, determinante en el futuro de las personas. La cifra se incrementa hasta las 2.305 miles de personas si la referencia de edad se eleva hasta los dieciséis años, el 31,0% del total. Una alimentación inadecuada, una vivienda con carencias, una menor capacidad de apoyo de los padres, un menor acceso a libros o a recursos tecnológicos, una menor autoestima, una mayor desmotivación, son algunos de los aspectos que inciden negativamente entre los adolescentes en riesgo de pobreza o exclusión social¹⁸.

Lo cierto es que la educación contribuye a reforzar la cohesión social, al tiempo que la pobreza y la exclusión social contribuyen a obtener peores resultados educativos. Por ejemplo, el riesgo de pobreza y/o exclusión social (indicador AROPE) por nivel de formación alcanzado entre las personas con 16 o más años era 2,4 veces mayor, en 2017, entre quienes tenían "educación primaria o inferior" en comparación con quienes tenían "educación superior"¹⁹. Al mismo tiempo, quienes se sitúan en los escalones inferiores del ranking socioeconómico tienen mayores dificultades para conseguir buenos resultados académicos. La Comisión Europea destaca cómo el 33,8% de quienes se sitúan en el cuartil más bajo del índice utilizado en el informe PISA para medir el estatus socioeconómico y cultural no alcanzan el nivel básico de competencias en ciencias, porcentaje que se reduce al 7,6% en el cuartil más alto del índice. Un círculo vicioso que necesita políticas públicas eficaces para romperlo, tanto en el ámbito educativo como en el conjunto de los servicios públicos.

Una muestra de la interconexión de los procesos puede verse en la mayor esperanza de vida observada. En España, la esperanza de vida al nacer ha crecido desde los 73,4 años en 1975 hasta los 83,1 en 2017; en el mismo sentido, la esperanza de vida a los 65 años de edad ha crecido desde los 15,2 años hasta los 21,2 años. Un dato que obliga a tres preguntas: ¿por qué aumenta la esperanza de vida? ¿Es igual para todos? ¿Qué consecuencias tiene?

En cuanto a la primera cuestión, habría que decir que la respuesta es múltiple puesto que son diferentes factores los que influyen. La renta disponible, la ocupación profesional, la eficacia de los sistemas sanitarios, la salud pública, son factores coadyuvantes, sin duda. Pero hay estudios que concluyen que son las mejoras en los logros educativos las que mejor explican los aumentos observados en la esperanza de vida al influir directamente en los hábitos de vida.

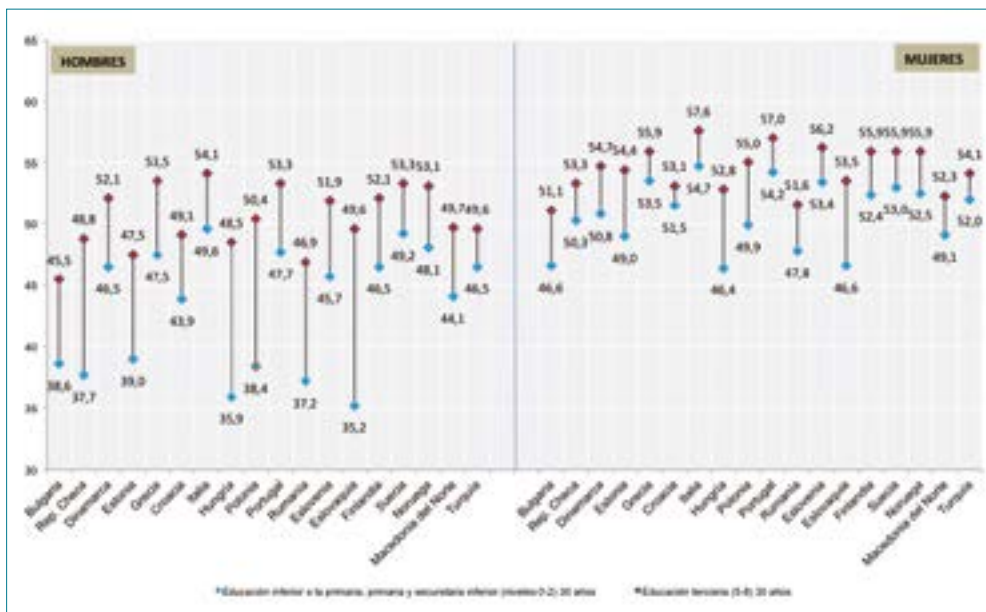
¹⁷ *Reducing inequality for higher productivity and well-being in the global economy*. TUAC Statement to the OECD Ministerial Council Meeting. Paris, 1-2 June, 2016.

¹⁸ *Desigualdad invisible. Análisis comparativo entre adolescentes en riesgo de exclusión social y resto de estudiantes de la ESO*. Septiembre 2015. Fundación ADSIS.

¹⁹ Calculado a partir de datos del INE. Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por nivel de formación alcanzado (personas de 16 y más años).

Eurostat y la OCDE utilizan este criterio, el nivel de estudios alcanzados, para medir las diferencias en la esperanza de vida. Como puede observarse en el Gráfico 21, hay diferencias significativas a favor de quienes tienen estudios superiores (5,6 años en promedio, a los 30 años de edad). El nivel de estudios influye en tener o no una ocupación así como en el nivel de renta, pero influye de forma aún más significativa en el estilo de vida, en los determinantes de la salud. Entre quienes tienen menores niveles de estudios hay mayor obesidad (22,32%), mayor consumo de tabaco (el 22,86%, diariamente), mayor consumo de bebidas alcohólicas²⁰ (el 16,24%, diariamente), y un menor nivel de actividad física (38,72% en un nivel bajo)²¹. Así pues, no es extraño que la OCDE concluya que *“un nivel de educación superior no solo proporciona los medios para mejorar las condiciones socioeconómicas en las que las personas viven y trabajan, sino que también puede promover la adopción de estilos de vida más saludables y facilitar el acceso a una adecuada atención sanitaria”*²².

Gráfico 21. Diferencia entre la esperanza de vida a los 30 años de edad entre el nivel educativo más alto y más bajo (2016)



Fuente: Eurostat, Life expectancy by age, sex and educational attainment level.

Esta diferencia según niveles de estudios también se observa en España. El INE ha comenzado a publicar los datos de mortalidad según niveles de estudio y, como se puede observar

²⁰ Sin embargo, el porcentaje de consumo de alcohol semanal (pero no diario) es significativamente mayor entre quienes tienen estudios superiores (32,30%).

²¹ Datos de la Encuesta Nacional de Salud del INE, año 2017.

²² OECD (2017), “Life expectancy by sex and education level”, in Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

en la Tabla 2, la tasa de mortalidad es mayor (1,5 veces) cuanto menor es el nivel de estudios, tanto entre hombres como entre mujeres.

Tabla 2

Tasas estandarizadas de mortalidad por causa de muerte (causas más frecuentes de cada grupo de edad), sexo, nivel de estudio y edad. 30 y más años.			
Todas las causas (Unidades: tanto por cien mil)	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Total	1.253,83	1.601,86	987,04
Educación primaria o inferior	1.384,55	1.806,51	1.097,64
Educación secundaria, 1ª etapa	948,28	1.273,56	692,67
Educación secundaria, 2ª etapa	1.215,80	1.533,08	882,08
Estudios universitarios	995,19	1.187,40	745,62

Fuente: INE, Defunciones según la causa de muerte 2017.

De lo visto hasta aquí se desprende que la política educativa puede influir en la corrección de las desigualdades, influyendo también en los años de vida de la población, así como que un dato esencial en el análisis de los resultados en salud está condicionado por factores que no son propios estrictamente del sistema sanitario.

Además, debe tenerse en cuenta que no es lo mismo vivir más años que vivirlos en buenas condiciones. En efecto, la esperanza de vida en buena salud a los 65 años de edad en España, en el año 2016, era igual para hombres que para mujeres: 10,4 años. Teniendo en cuenta que la esperanza de vida a esa edad era diferente para unos (19,4) y otras (23,6), es fácil deducir que los hombres con 65 o más años vivirán el 53,6% de su vida restante en buena salud, mientras que este porcentaje se reduce al 44,1% en el caso de las mujeres.

En definitiva, se vivirán más años pero no todo el mundo lo conseguirá con la misma intensidad ni con la misma calidad. Que toda la población viva más años es un importante reto para la Seguridad Social, puesto que se percibirán las pensiones durante más años. Que tanto hombres como mujeres vayan a vivir más años con mala salud a partir de los 65 años de edad (9,0 ellos y 13,2 ellas) implica un reto para los servicios sanitarios y la atención a las personas con dependencia. Y teniendo en cuenta los intensos cambios que se han producido en el modelo de familia y que casi dos millones de personas con 65 años o más viven solas, el reto para los servicios sociales será cada vez mayor²³.

La desigualdad social impregna la vida de las personas en todas sus actividades. La educación, la salud, las necesidades de apoyo social y de atención a la dependencia son una significativa muestra de ello, pero también puede apreciarse en la segregación espacial y la calidad de la vivienda, la pobreza energética, la exclusión financiera o la precariedad laboral.

Si ante estos retos las políticas públicas fracasan, difícil será que se pueda incrementar de forma significativa la equidad, mejorar la distribución de la riqueza y, por ende, la inclusión social.

²³ En concreto, 2.037,7 mil hogares con personas con 65 o más años viviendo solas en 2018, de las que el 72% son mujeres, según la Encuesta Continua de Hogares del INE.

6. La convergencia social europea, metas y objetivos

El panorama descrito hasta aquí requiere de acciones eficaces que permitan corregir algunas tendencias y resolver algunas de las carencias actuales. Para ello es útil analizar los diferentes cauces abiertos en el conjunto de la UE, con objetivos específicos para España y metas compartidas con el resto de los Estados miembros de la UE.

Desde la perspectiva social pueden considerarse los objetivos incluidos en la Estrategia Europa 2020 (EE 2020) y en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).

La Estrategia Europea 2020

La Comisión Europea presenta la EE2020 como “la agenda de crecimiento y empleo de la UE en esta década. Señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible”. Adoptada en 2010 en sustitución de la Estrategia de Lisboa, se incluyen ocho objetivos, en cinco áreas temáticas apoyados por diversos indicadores.

Como puede desprenderse de la Tabla 3, aún queda mucho por hacer en España, incluso teniendo en cuenta que algunos de los objetivos europeos están adaptados a la situación de cada Estado miembro de la UE. Así lo entiende también la oficina estadística europea, Eurostat, que publica anualmente informes de seguimiento de la EE2020²⁴. En el publicado en julio de 2018, se incluyen estas conclusiones sobre España:

España superó en 2016 su objetivo nacional de emisiones de gases de efecto invernadero en sectores no sujetos al régimen de comercio de emisiones (ETS) en 6,2 puntos porcentuales. El país también superó su objetivo de consumo de energía primaria y aproximó la distancia a su objetivo de energía renovable a 2,7 puntos porcentuales. Al reducir la tasa de abandono escolar en 13,4 puntos porcentuales entre 2008 y 2017, España avanzó sustancialmente hacia su objetivo nacional 2020. Por el contrario, en 2017 la proporción de 30 a 34 años con educación terciaria fue casi la misma que en 2008, dejando una distancia de 2,8 puntos porcentuales al objetivo nacional del 44%. Desde 2008, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha aumentado considerablemente. A pesar de las mejoras en 2015 y 2016, España necesitaría sacar a unos 3,4 millones de personas del riesgo de pobreza para alcanzar su objetivo 2020. Aunque la tasa de empleo del país ha aumentado desde 2014, en 2017 todavía estaba 8,5 puntos porcentuales por debajo de su objetivo nacional, la segunda brecha más grande en la UE. El gasto en I + D también ha disminuido, sin embargo, el país se acercó más a su objetivo nacional que el conjunto de la UE al objetivo UE 2020 en 2016.

Los problemas en los avances de los objetivos de la EE2020 no han sido casuales. En el año 2010, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) daba su apoyo crítico a las

²⁴ “Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy”. 2018 edition. Statistical Books. Eurostat.

principales políticas a incluir en la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, tres años más tarde la CES hacía una valoración de la EE2020 señalando los problemas a los que se sometía su desarrollo en un marco de intensa austeridad, condicionando los objetivos definidos hasta entonces a la nueva arquitectura de gobernanza económica, orientada a la consolidación fiscal. Las altas expectativas de la EE2020 chocaban con los magros resultados conseguidos, porque mientras que en la EE2020 nada se trata como obligatorio o coercitivo, los objetivos fiscales y el déficit público sí tenían este carácter. La conclusión de la CES era que se necesitaba un cambio en la política europea si se querían alcanzar los objetivos propuestos.

Tabla 3

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020						
Área	Indicador	España	UE (28)	Objetivo España	Objetivo Europa 2020	Comentarios Informe España 2019
Empleo	Tasa de empleo entre 20 y 64 años	65,50%	72,20%	74%	75%	La tasa de empleo de los trabajadores de 20 a 64 años aumentó hasta el 65,5% en los tres primeros trimestres de 2018, quedando 6,7 pps por debajo de la media de la UE (72,2%) y 7,2 pps por debajo del objetivo de Europa 2020 para España.
Investigación y desarrollo (I+D)	Gasto interior bruto en I+D	1,20%	2,06%	2%	3%	Con un gasto general en I + D del 1,20%, alcanzar el objetivo nacional de intensidad de I + D del 2% en 2020 sigue siendo prácticamente inalcanzable. En 2017, la intensidad de la I + D estuvo compuesta por un 55% de inversión privada (0,66% del PIB) y un 45% de inversión pública (0,54% del PIB).
Cambio climático y energía	Emissiones de gases de efecto invernadero un 20% menores a los niveles de 1990 (2016)	116,43%	77,64%	119,8	1483,0	Las emisiones de sectores no cubiertos por el sistema de comercio de emisiones de la UE se redujeron en un 15,3% entre 2005 y 2017, cifra que supera el objetivo de España del -10% en comparación con 2005. Según las últimas proyecciones nacionales que tienen en cuenta las medidas existentes, el objetivo para 2020 se espera que sea superado por un margen de 9,9 pps. Sin embargo, se espera que España no alcance el objetivo de 2030 de -26% en 9,9 pps.
	Proporción de energía renovable en el consumo final bruto de energía (2016)	17,30%	17,0%	20%	20%	Con una cuota de energía renovable del 17,5% (2017), España está por encima de su trayectoria indicativa para alcanzar la meta de 2020, pero esta trayectoria se vuelve más pronunciada en los últimos años de esta década.
	Consumo de energía primaria (millones de toneladas equivalentes de petróleo) (2016)	117,2	1.524,7	119,8	1.483,0	Las últimas cifras (2017) muestran un aumento adicional al consumo de energía primaria de 125,6 Mtoe y el consumo de energía final de 84,2 Mtoe. Si bien las cifras del consumo final de energía se mantienen por debajo del objetivo indicativo español para 2020, el consumo de energía primaria lo supera. España debe intensificar aún más su compromiso con la eficiencia energética para revertir esta tendencia y asegurarse de que la demanda se mantenga por debajo de ambos objetivos durante los próximos años.
	Consumo final de energía (2016)	82,5	1.107,7	80,1	1.086,0	
	Emissiones de gases de efecto invernadero en sectores ESD (Effort Sharing Decision)	199,86	2574,45	212,39	2618,17	
Educación	Abandono prematuro de la educación y la formación (2018)	18,3%	10,6%	15%	10%	La tasa de abandono escolar prematuro (ESL) (18-24 años) se situó en el 18,3% en 2017, todavía una de las más altas de la UE y todavía está lejos del objetivo de Europa 2020 para España. El indicador varía mucho entre regiones (de 7% a 26,5%). Es especialmente alto para estudiantes con discapacidades y aquellos no nacidos en la UE.
	Nivel educativo superior (% entre 30 y 34 años) (2018)	41,9%	40,5%	44%	40%	En 2017, la proporción de graduados superiores de 30 a 34 años aumentó ligeramente a 41,2%. Está por encima de la media de la UE (39,9%), pero todavía está lejos del objetivo nacional de Europa 2020 del 44%.
	Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (diferencia en miles desde 2008)	1.450	-4.413	-1.400	-20.000	Aunque el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social está disminuyendo desde 2014, en 2017 seguía siendo 1.450.000 más que en 2008. Por lo tanto, el objetivo de Europa 2020 está lejos de alcanzarse.
Pobreza y exclusión social	Personas menores de 60 años viviendo en hogares con muy baja intensidad de empleo (miles y porcentaje)	4.446 (12,8%)	35.348 (9,5%)			
	Personas en riesgo de pobreza después de transferencias sociales (miles y porcentaje)	9.950 (21,6%)	85.299 (16,9%)			
	Personas con carencias severas	2.364 (5,1%)	33.131 (6,6%)			

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat. Tables on EU Policy, Europe 2020 indicator. Datos 2017, salvo indicación diferente.

En 2014, la CES insistía en esta posición afirmando que “*Europa 2020 no está en la misma línea que los procedimientos del Semestre Europeo y el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento (AGS). Además, los objetivos de Europa 2020 y las cinco prioridades del Semestre (consolidación fiscal, restauración del crédito, promoción del crecimiento y la competitividad, lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales, modernización de la Administración Pública) no son ni idénticos ni coherentes*”. Los objetivos señalados en la EE2020 se han subordinado a los objetivos económicos del Semestre Europeo, diferentes a los primeros y en gran medida contrapuestos.

En efecto, ya en 2011 se lanzó el *six-pack* por la Comisión Europea compuesto por seis normas orientadas al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (Reglamento (UE) N° 1175/2011); a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (Reglamento (UE) N° 1177/2011); a la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (Reglamento (UE) N° 1173/2011); a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (Directiva 2011/85/UE); a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (Reglamento (UE) N° 1176/2011); y a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (Reglamento (UE) N° 1174/2011). Con este paquete normativo se daba un carácter vinculante y obligatorio a un conjunto de medidas macroeconómicas orientadas a afrontar la fuerte crisis económica.

Dos años más tarde se completó con el *two-pack*, compuesto por dos nuevos reglamentos orientados a reforzar la supervisión presupuestaria en la zona euro. El primero, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (Reglamento (UE) N° 473/2013); y el segundo, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (Reglamento (UE) N° 472/2013).

En este marco de gobernanza económica europea hay que incluir el Semestre Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En otoño se inicia el ciclo anual de coordinación de la gobernanza económica con la presentación por la Comisión de las orientaciones y prioridades para el año siguiente; en febrero publica informes de cada país de la UE, evaluando las políticas económica y social; tras ello, cada país presenta su programa nacional de reformas y los programas de estabilidad o convergencia; posteriormente, cada país recibe unas recomendaciones económicas y presupuestarias adaptadas; y finalmente, los países incorporan las recomendaciones en sus planes de reforma y en los presupuestos del año siguiente²⁵.

De todo lo anterior se desprenden varios documentos de interés. Por un lado, el *Informe sobre España 2019*²⁶; por otro el Programa Nacional de Reformas 2018 del Reino de España; y, por último, el documento de recomendaciones que se transmiten a España²⁷. En el primero de estos documentos se recoge que:

²⁵ Ver la página web https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_es.

²⁶ *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión. SWD(2019) 1008 final.

²⁷ *Council Recommendation on the 2018 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Spain*. COM(2018) 408 final.

En cuanto a los avances en la consecución de los objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020, España está en vías de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de alcanzar sus objetivos en materia de energías renovables y educación terciaria. Se mantienen brechas considerables en el empleo y en las tasas de abandono escolar prematuro, a pesar de que están mejorando constantemente. Por el contrario, hubo pocos avances hacia los objetivos de inversión en I + D y la reducción del riesgo de pobreza.

Una visión más optimista que la reflejada en el informe de Eurostat (ver nota 24) y que las correspondientes al Pilar Europeo de Derechos Sociales, como luego se verá.

Por otro lado, en el PNR 2018 (todavía no está disponible el de 2019) se incluye un capítulo sobre los progresos para alcanzar los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020. A lo largo de todo el capítulo se destila un discurso complaciente que huye de cualquier autocrítica respecto a las políticas aplicadas para conseguir los objetivos marcados en la Estrategia Europea 2020. Se afirma, por ejemplo, que la *“positiva evolución del mercado de trabajo español es consecuencia de las reformas introducidas por el Gobierno durante la pasada legislatura, y particularmente de la reforma laboral de 2012 y de otras medidas incentivadoras de la contratación que han seguido a aquélla, cuyos efectos impulsan positivamente este objetivo de la Estrategia 2020”*. Reformas que han elevado la precariedad en el empleo, han devaluado los salarios y han incrementado el riesgo de pobreza entre quienes trabajan, efectos sobre los que nada se dice. De hecho, según el PNR *“la intensa destrucción de empleo, consecuencia de la crisis económica, es la principal causa del aumento de la desigualdad en España”*. Es decir, que según el PNR no son las políticas públicas y los servicios públicos los que deben incidir en la reducción de la desigualdad, sino que basta esperar la superación del ciclo económico negativo y recuperar parte del empleo perdido para que el riesgo de pobreza y exclusión social se aproxime a los objetivos propuestos.

Por último, el documento de la Comisión Europea con recomendaciones a España en 2018 incluye la siguiente: *“Garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan la capacidad de proporcionar un apoyo eficaz a los solicitantes de empleo, incluyendo una mejor cooperación con los empleadores. Fomentar las transiciones hacia contratos indefinidos. Mejorar el apoyo familiar y abordar las brechas de cobertura en los esquemas de garantía de ingresos, simplificando el sistema de los programas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los regionales. Reducir el abandono escolar temprano y las disparidades regionales en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores”*. Una recomendación que puede servir para enmendar las limitaciones en el enfoque del PNR elaborado por el anterior Gobierno.

En todo caso, la crisis económica, el enfoque limitado de la Comisión Europea con las políticas de austeridad como eje de sus decisiones, junto a la miopía de muchos gobiernos europeos, incapaz de comprender el alcance social de la crisis y el impacto negativo sobre la percepción ciudadana de las instituciones europeas, han llevado al incremento de la desigualdad, al avance del populismo y a la quiebra de complicidades básicas en la construcción del modelo social europeo. La Estrategia Europea 2020 estaba sobrepasada por los mecanismos macroeconómicos orientados al control y la supervisión del déficit, de las políticas económicas y presupuestarias, y de los desequilibrios económicos producidos.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)

No era extraño que en septiembre de 2015 el Presidente Juncker afirmara que *“el estado de la Unión Europea no es bueno. No hay suficiente Europa en esta Unión. Ni hay suficiente Unión en esta Unión. Tenemos que cambiar esta situación y hemos de hacerlo ahora”*. En su discurso se incluye por vez primera la referencia a desarrollar un pilar europeo de derechos sociales, que *“debería complementar lo que ya hemos conseguido conjuntamente en materia de protección de trabajadores en la UE”*²⁸. Así, el 8 de marzo de 2016 se lanzó un proceso de consulta sobre el PEDS que culminó en la Cumbre de Gotemburgo realizada el 16 de noviembre de 2017, proclamándose entonces el texto del pilar con sus veinte principios organizados en tres ejes: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas; y protección e inclusión social.

Por otro lado, el 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea publicó su Libro Blanco sobre el futuro de Europa alentando cinco documentos de reflexión: sobre la dimensión social de Europa, el encauzamiento de la globalización, la profundización de la Unión Económica y Monetaria, el futuro de la defensa europea y el futuro de las finanzas de la UE. Planteando cinco escenarios diferentes para el futuro, en el documento sobre la dimensión social se plantea al final:

La fractura entre los supuestos «ganadores» y «perdedores» de los cambios económicos y tecnológicos puede generar nuevos modelos de desigualdad, con el riesgo persistente de pobreza y nuevas formas de exclusión. En una sociedad moderna y cohesionada, todos deberíamos poder contribuir con todo nuestro potencial y tener acceso a nuevas oportunidades que nos permitan subir en la escala social en distintas fases de nuestras vidas. Es una cuestión de justicia y de cohesión social.

Hoy estamos ante el reto de conseguir una mayor equidad a través de las políticas públicas y de los servicios públicos en España y, precisamente, los compromisos europeos incorporados tanto en la EE2020 como en el PEDS pueden contribuir a ello si se consigue que los objetivos que contienen sean algo más que referencias teóricas para tener un grado de exigencia al menos equivalente al establecido para los compromisos macroeconómicos.

Para el seguimiento de estos objetivos debe tenerse también en cuenta que los veinte principios recogidos en el PEDS se complementan con un panel de indicadores (*“social scoreboard”*) organizados en tres grandes áreas y catorce indicadores principales²⁹. Aunque, tal y como afirma la CES, el cuadro de indicadores representa un avance potencial en la evaluación comparativa en el Semestre Europeo, pero están ausentes o infrarrepresentados indicadores cruciales como la estabilidad del empleo, el tiempo de trabajo, los niveles salariales, la cobertura de la negociación colectiva y la calidad de los empleos, y los niveles de las pensiones³⁰.

²⁸ *Estado de la Unión 2015: la hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*. Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015. Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea.

²⁹ Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo, de la Comisión y el Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018. Bruselas, 22/11/2017. COM(2017) 674 final.

³⁰ CES. “El papel del cuadro de indicadores sociales en la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales”. Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de 13-14 de junio 2017.

Tabla 4

PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES				
ÁREA	INDICADOR	España	UE (28)	Evaluación España
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO	1. Porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación, 18-24 años.	18,3	10,6	Peor cumplimiento
	2. Desigualdad en la tasa de empleo de hombres y mujeres, 20-64 años	11,9	11,5	Media
	3. Desigualdad de ingresos medida como ratio de distribución de la renta por quintiles, S80/S20	6,6	5,1	Peor cumplimiento
	4. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)	26,6	22,4	Media baja
	5. Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (tasa de ninis), 15-24 años	13,3	10,9	Media baja
MERCADOS DE TRABAJO DINÁMICOS Y CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS	6. Tasa de empleo, 20-64 años	65,5	72,2	Media baja
	7. Tasa de desempleo, 15-74 años	17,2	7,6	Peor cumplimiento
	8.- Tasa de paro de larga duración, 15-74 años	7,7	3,4	Peor cumplimiento
	9. Renta bruta disponible de los hogares en términos reales, per cápita (2008=100)	94,2	103,4	Media baja
	10. Ganancias netas de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario promedio (variación porcentual en moneda nacional y términos reales, promedio de tres años)	1,9		Media alta
AYUDA PÚBLICA / PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	11.- Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza	23,9	34,0	Peor cumplimiento
	12. Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales	45,8	34,3	Mejor cumplimiento
	13. Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas	0,1	1,7	Mejor cumplimiento
	14. Porcentaje de la población con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas	55,0	57,0	Media

Fuente: Eurostat, Tables on EU Policy, European Pillar of Social Rights. La columna sobre evaluación de España se construye a partir de <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/profile>.

En el mismo sentido, el último documento difundido por el Consejo Económico y Social Europeo³¹ concluye que *“En tercer lugar, el cuadro de indicadores sociales propuesto es un paso adelante, pero necesita un mayor refinamiento. Así, no todos los principios del Pilar están cubiertos, al tiempo que existe la necesidad de incrementar los indicadores principales: la brecha salarial de género, la tasa de pobreza en el trabajo (de trabajadores solteros) y la tasa de cobertura de la negociación colectiva son buenos candidatos. La coherencia con los cuadros de indicadores sociales existentes y el peso efectivo del cuadro de indicadores sociales –en comparación con los indicadores dominantes, como el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos y el procedimiento de déficit excesivo– suscitan preocupación”*.

Según los últimos datos publicados (Country Report Spain 2019), mantiene una “situación crítica” en lo que se refiere a las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, la tasa de empleo y la distribución de la renta.

³¹ “Implementing the European Pillar of Social Rights”. Published by the European Economic and Social Committee. 2018.

Junto a estas situaciones críticas indicadas en este documento de la Comisión Europea, y tal y como puede observarse en la Tabla 4, hay otros indicadores con señales de alarma encendidas como son la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan, la renta bruta disponible de los hogares y el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.

Puede adelantarse aquí, a modo de conclusión primera, que aunque España registra ya datos macroeconómicos positivos es fundamental impulsar políticas públicas como la educativa y las incluidas en el ámbito de la protección social (pensiones, salud, desempleo, dependencia, familia e infancia, vivienda, exclusión social), si se quiere reducir la desigualdad social, el riesgo de pobreza y de exclusión social, así como mejorar instituciones laborales esenciales como son la representación sindical, la negociación colectiva, la protección frente a la precariedad y la negociación del salario mínimo interprofesional, para recuperar unos niveles de ingresos personales y familiares que permitan unas adecuadas condiciones de vida.

Los objetivos europeos incluidos tanto en la Estrategia Europea 2020 como en el Pilar Europeo de Derechos Sociales pueden servir de acicate para la mejora de la situación social en España, pero serán fundamentales las decisiones y políticas nacionales impulsadas por Parlamentos, Gobiernos y Administraciones en todos los niveles de actuación.

Capítulo 2. Seguridad Social: los diferentes efectos de las reformas de 2011 y 2013 sobre el modelo de jubilación

Carlos Bravo Fernández
Alfonso De Lara Guarch
Enrique Martín-Serrano Jiménez

1. Las prestaciones de Seguridad Social en 2018

Dentro de los ámbitos de actuación que conforman el sistema de protección social, las prestaciones reconocidas en el marco de la Seguridad Social constituyen sin duda uno de sus ejes vertebradores, si no directamente el más importante.

El sistema público de Seguridad Social reconoce, cada día, más de 14 millones de prestaciones³² a un número similar, algo inferior, de beneficiarios, y a las que en 2018 ha destinado un presupuesto de 143.892 millones de euros, lo que equivale a algo más del 12% del PIB.

En este sentido resulta especialmente relevante recordar el hecho de que casi 1 de cada 4 personas en España encuentran en la Seguridad Social una garantía de renta, principalmente cuando no pueden acceder al empleo o no pueden desempeñarlo y cumplen una serie de requisitos (*Véase cuadro 1 de página siguiente*).

Pensiones

Dentro de las prestaciones económicas reconocidas por la Seguridad Social destacan, por su peso específico, las pensiones. El sistema reconoce cerca de 10 millones de prestaciones de este tipo, en su mayoría contributivas. En concreto, el número de pensiones contributivas supera los 9,6 millones de prestaciones, que suponen el 68% del total de prestaciones reconocidas por la Seguridad Social, mientras que las pensiones no contributivas alcanzan 0,5 millones de prestaciones y suponen el 3% del total de prestaciones reconocidas.

El gasto total dedicado a las pensiones es también el que más recursos concentra. En concreto, en 2018 el presupuesto previó un gasto total de 133.497 millones de euros para el pago de pensiones contributivas y de 2.492 millones de euros para las pensiones no contributivas, lo que en conjunto supone algo más del 90% del total del presupuesto del sistema de Seguridad Social.

Dentro del segmento contributivo, el que mayor cobertura e intensidad en sus prestaciones presenta, ocupan un papel destacado las pensiones de jubilación, que perciben 6 millones de beneficiarios, seguidas por las de viudedad, que perciben 2,3 millones de personas. Las pensiones de incapacidad permanente, orfandad y en favor de familiares completan el marco de protección del sistema de pensiones.

³² En su mayoría se trata de prestaciones de percibo mensual, con la excepción de prestaciones familiares de pago único.

Cuadro 1. Resumen de todas las prestaciones de Seguridad Social total en España

DICIEMBRE / 2018

Prestaciones	Prestaciones de Beneficiarios	Gasto de prestaciones (Millones €)	
Pensiones contributivas, (INSS)	9.695.870	9.535,52	
Incapacidad permanente	954.031	926,53	
Jubilación	6.000.191	6.778,17	
Viudedad	2.361.540	1.670,56	
Orfandad	337.866	136,12	
Favor Familiar	42.242	24,15	
Pensiones no contributivas, (IMSERSO)	451.780	178,03	
Jubilación	257.023	96,64	
Invalidez	194.757	81,40	
Prestaciones LISMI, (IMSERSO) (2)	7.541	1,02	Gasto mensual
Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos	5.981	0,90	
Subsidio por Ayuda a Tercera Persona	604	0,04	
Subsidio de Mov. y Comp. Gtos Transportes	956	0,09	
Pensiones asistenciales, (MEYSS)(3)	3.160	0,95	
Enfermedad	3.096	0,93	
Vejez	64	0,02	
Prestaciones por desempleo, (SPEE)	1.835.488	1.523,13	
Nivel contributivo	806.949	1.039,38	
Nivel asistencial (1)	1.028.539	483,75	
Incapacidad temporal	541.716	6.981,70	
número medio de procesos en vigor IT /mes 2018	541.716	-	
Riesgo de embarazo/lactancia natural (prevalencia/mes 2018)	21.826	383,19	
Riesgo de embarazo	21.348	375,46	
Lactancia natural	478	7,73	
Prestaciones familiares*	-	1.585,20	
Prestaciones familiares por hijo a cargo*	1.053.730	1.270,34	
Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad (> 18 años), (INSS)	193.444	1.031,93	
Asignación económica por hijo menor (<18 años) a cargo, (INSS)(4)	860.286	238,41	Gasto anual
Prestaciones familiares de pago único*	27.455	28,25	
Familias numerosas	20.771	-	
Familias monoparentales	6.417	-	
Familias con madres con discapacidad	267	-	
Cuidado hijos con cáncer...*	3.136	0,79	
Maternidad/Paternidad*	508.237	1.924,57	
Maternidad	252.706	1.485,87	
Paternidad	255.531	448,70	
Cese actividad Autónomos*	1.857	2,86	
Total	14.151.796	143.892 (5)	

Fuente: elaboración CCOO, a partir de datos Seguridad Social.

*Datos anualizados Total 2018

(1) Incluidas prestaciones SEASS

(2) No incluidas las CCAA de Navarra y País Vasco

(3) No incluida la Comunidad Autónoma de País Vasco

(4) Se señala el número de beneficiarios/titulares de la prestación; el número de menores que generan el derecho es de 1.388.856

(5) Gasto total de prestaciones económicas de Seguridad Social previsto en los PGE-2018.

Dentro de este segmento contributivo, la pensión media se situó a finales de 2018 en 961 euros/mes, en el caso de jubilación la cuantía media ascendió a 1.108 euros/mes, y en el de viudedad a 681 euros/mes.

Aunque más adelante se analizará con mayor detalle, resulta también relevante señalar el hecho de que un número considerable de pensiones tiene reconocido un complemento a mínimos. En concreto, 2,3 millones de pensiones, lo que supone el 24,6% del total de las que están en vigor, reciben este tipo de complemento al que en 2018 se había previsto dedicar 7.318 millones de euros.

El segmento de pensiones no contributivas reconoció en 2018 una cuantía general en todos los casos de 380,10 euros/mes, si bien su régimen normativo permite ciertos márgenes de compatibilidad y complementos, según los casos. De este modo, en la modalidad de jubilación, de la que son beneficiarios algo más de 257.000 personas, la cuantía media de estas pensiones se ha situado en 375,99 euros/mes. Y en el caso de la pensión de invalidez no contributiva, que en 2018 ha contado con algo más de 194.000 beneficiarios, ha supuesto el reconocimiento de una prestación media de 417,93 euros/mes.

Prestaciones de desempleo

El segundo gran grupo de prestaciones de Seguridad Social son las prestaciones por desempleo, a las que dedicaremos un capítulo monográfico más adelante. Algo más de 1,8 millones de personas perciben alguna prestación de desempleo cada mes, lo que engloba el 14,3% del total de las prestaciones del sistema. Dentro de éstas son mayoritarias las prestaciones asistenciales que mensualmente protegen a algo más de 1 millón de desempleados, frente a las prestaciones contributivas que lo hacen a algo menos de 0,8 millones de personas. El volumen de recursos económicos previsto con carácter general para dotar las prestaciones de desempleo durante 2018 se sitúa en algo más de 18.000 millones de euros.

Por su parte, la prestación de cese de actividad prevista para trabajadores autónomos en 2018 apenas reunió 1.800 beneficiarios, con un gasto asociado que se situó en torno a los 18 millones de euros, poco más de un 13% de la recaudación del período por este concepto, que alcanzó los 144,33 millones de euros. Lo anterior da idea del carácter residual y, al menos hasta la fecha, fallido que sigue presentando esta prestación, que ingresó por cotizaciones una cuantía muy superior a la que dedicó a prestaciones pagadas.

Incapacidad temporal

Las prestaciones de incapacidad temporal constituyen el tercer ámbito en importancia en la protección social que ofrece el sistema. Cada mes son cerca de medio millón de trabajadores/as quienes se ven obligados a acceder a estas prestaciones por encontrarse enfermos, ya sea por causa de enfermedad común, accidente de trabajo o enfermedad profesional. Y durante todo el ejercicio 2018 se registraron un total de 4,5 millones de prestaciones de este tipo, entre las que se cuentan tanto los nuevos procesos como las recaídas que de los mis-

mos se hayan podido producir. La duración media de los procesos de incapacidad temporal se ha situado así en 38 días de media.

La financiación total que se ha dedicado en 2018 a financiar el coste de estas prestaciones ha sido algo inferior a los 7.000 millones de euros, que equivale aproximadamente al 5% del total del presupuesto de la Seguridad Social.

Maternidad, paternidad y riesgos de embarazo y lactancia

Las prestaciones que tienen como objetivo genérico proteger las situaciones generadas alrededor de la maternidad y paternidad integran varias modalidades. Entre ellas destacan las prestaciones propiamente de maternidad y paternidad, que en todo 2018 superaron los 0,5 millones de beneficiarios; las prestaciones económicas reconocidas en los casos de riesgo de embarazo o lactancia natural, que superaron las 7.000 beneficiarias; o la relativamente reciente prestación económica por cuidado de hijo con cáncer o enfermedad grave, de la que se beneficiaron algo más de 3.000 personas.

A la financiación de todas estas prestaciones se han dedicado en 2018 cerca de 2.500 millones de euros, lo que supone algo menos del 2% del total del presupuesto.

Prestaciones familiares

Las prestaciones familiares reúnen por su parte un amplio abanico de prestaciones que alcanzan un nivel de cobertura bastante alto, algo más de 1 millón de beneficiarios, pero que presentan una intensidad en las cuantías bastante desigual.

En la mayoría de los casos, la asignación económica por hijo menor a cargo, que concentra a 860.000 de estos beneficiarios, el importe total de estas prestaciones apenas supera los 238 millones de euros, derivados de una prestación única anual de 291 euros por cada causante de la prestación. Por su parte, la asignación económica por hijo con discapacidad a cargo, que alcanza a algo menos de 200.000 beneficiarios, supone un gasto agregado de 1.031 millones de euros, lo que permite cuantías de las prestaciones significativamente más altas.

Dentro también del paquete de prestaciones familiares que ofrece el sistema de Seguridad Social, contamos con prestaciones de pago único, orientadas específicamente a ayudar en los gastos ocasionados por el nacimiento o adopción de menores en el seno de familias numerosas, monoparentales, o a familias con madres con discapacidad, tuvieron el año pasado cerca de 27.000 beneficiarios con un importe de prestaciones que ronda los 28 millones de euros, así como en el caso de nacimientos o adopciones múltiples que generó prestaciones por importe de 21 millones de euros.

El importe total de las prestaciones familiares en 2018 ha alcanzado los 1.585 millones de euros.

Prestaciones de discapacidad (LISMI)

Por último, las prestaciones económicas destinadas a atender las situaciones de discapacidad son prácticamente residuales y en gran medida han sido subsumidas por el sistema de dependencia, al que dedicaremos un capítulo monográfico más adelante. En la actualidad estas prestaciones de discapacidad que nacieron ligadas a la LISMI en la década de los 1980 se encuentran reconocidas en el marco genérico de Seguridad Social, si bien hemos de advertir que jurídicamente conforman parte del mismo aunque sean gestionadas por una de sus Entidades Gestoras como es el caso del IMSERSO, se limitan a unos 10.000 beneficiarios y la cuantía global de sus prestaciones ronda apenas los 12 millones de euros anuales.

2. El modelo de jubilación en España

Como se ha señalado en el apartado anterior, dentro de las prestaciones económicas que reconoce el sistema de Seguridad Social las pensiones concentran el 90% del gasto y, a su vez, dentro de las mismas, las pensiones de jubilación suponen la principal función de gasto.

Si bien nuestro sistema de pensiones tiene una aspiración universal mediante un extenso catálogo de prestaciones, tanto contributivas como asistenciales (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad, prestaciones familiares,...), encuentra en el segmento de prestaciones de jubilación contributivas lo que cabría señalar como el núcleo duro sobre el que descansa el grueso de la protección social que ofrece el sistema de Seguridad Social. No en vano, las pensiones contributivas de jubilación concentran el 70% del total del gasto del sistema, concentrando algo más de 91.000 del total de 143.000 millones de euros que había presupuestado el conjunto de prestaciones económicas de la Seguridad Social para el ejercicio 2018.

Merece la pena así detenernos en analizar cómo es y cómo está evolucionando nuestro modelo de jubilación.

2.1. Principales características del modelo de jubilación

A la hora de sistematizar el modelo de jubilación que se ha consolidado en España en las últimas décadas, cabría destacar como vector sobre el que se desarrolla la búsqueda del equilibrio entre el principio de contributividad (que define propiamente las prestaciones contributivas y da lugar a los modelos con mejores prestaciones medias) e importantes elementos de solidaridad (que presiden los sistemas públicos de protección social y cuentan con importantes medidas en nuestro país); o, si se prefiere, el equilibrio entre la adecuación, la suficiencia y la sostenibilidad de las prestaciones.

Sobre esta base pueden señalarse cuatro como las principales características del modelo sobre las que se articulan nuestras pensiones de jubilación:

1. **ACCESIBLE.** En relación al acceso a la pensión de jubilación, destaca el hecho de mantener un esquema que posibilita la pensión de jubilación, si bien con una carrera

mínima de cotización (15 años) y un rango de edad de acceso (en su definición actualmente en vigor, entre los 65 y los 67 años), que se sitúa en los mejores niveles existentes en los países de nuestro entorno europeo tras el proceso de reformas generalizado vivido en Europa, en cuanto a la definición de la edad ordinaria de acceso a la jubilación.

Hemos de tener en cuenta que el ámbito contributivo del sistema busca garantizar una renta vitalicia que sustituya el salario de aquellas personas que han tenido carrera profesional y, por tanto, han cotizado.

Para quienes no han podido o no han querido desarrollar dicha carrera profesional, existen en el sistema un segundo nivel de protección, asistencial o no contributivo, en el que no se exige periodo de cotización previo, pero que se encuentra condicionado a acreditar una situación de necesidad derivada de un bajo nivel de renta. Su nivel de cobertura garantiza la universalidad en cuanto al volumen de perceptores, sin embargo, en términos de suficiencia, las prestaciones son muy bajas.

2. **FLEXIBLE.** También relacionado con la dimensión relativa al acceso, y como elemento complementario al mismo, nuestro modelo posibilita la jubilación antes de alcanzar la edad ordinaria (con carácter general desde los 61 años de edad, por pérdida involuntaria del empleo, ó 63 de forma absolutamente voluntaria como nuevo derecho acordado en la reforma de pensiones de 2011, y para algunos colectivos singularmente penosos desde los 52 años), cuando se reúnen a su vez carreras de cotización razonablemente amplias (a partir de los 33/35 años) o se acredita una discapacidad severa o el desempeño de un trabajo penoso, tóxico, insalubre o peligroso.

En la misma idea abunda la existencia de fórmulas que permitan el alargamiento voluntario de la edad laboral, demorando la jubilación más allá de la edad ordinaria que le hubiese correspondido al trabajador.

Las distintas modalidades de jubilación anticipada y demorada se articulan sobre un esquema de sobre-cotización en unos casos, e incentivos y desincentivos económicos en otros, que posibilitan buscar la neutralidad financiera de estas figuras, si bien este es un camino que aún tiene recorrido para reforzar la equidad tanto en mejoras como en reducciones de prestaciones por demorar o anticipar la edad de jubilación.

3. **ADECUADA.** Como ya se he señalado, las prestaciones contributivas de Seguridad Social tienen como objetivo principal garantizar una prestación que sustituya el salario, de tal modo que el trabajador/a en el momento en el que deba recurrir a esta prestación vea garantizado un nivel de ingresos relacionado con los que tenía en su trabajo. Por tanto, la adecuación entre prestación y salario resulta un elemento directamente relacionado con el principio de contributividad que resulta prioritario en este esquema. Hasta ahora la adecuación de las pensiones públicas se ha venido situando, en términos medios, por encima del 70% del último salario.

Del mismo modo, la adecuación de las pensiones exige el establecimiento de una fórmula de revalorización periódica de pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo de la prestación durante todo el tiempo que se percibe. De otro

modo, la relación de contributividad establecida en el momento del reconocimiento de la pensión se iría perdiendo progresivamente, conforme la pensión inicial vaya acumulando pérdidas de poder adquisitivo.

- 4. SUFICIENTE.** La suficiencia de las prestaciones se configura como el elemento principal sobre el que descansan los principios de contributividad y solidaridad en nuestro modelo. La concreción material del segundo se determina en diversos instrumentos que tienen como objetivo ayudar a completar bien las carreras de cotización de los trabajadores y trabajadoras que no han podido hacerlo, bien directamente las cuantías de las prestaciones contributivas que han generado, en ambos casos cuando se acredita una situación objetiva que justifica la activación de dichos instrumentos de solidaridad.

Podemos destacar, entre los que tienen como objetivo ayudar a completar carreras de cotización, aquellos que operan en relación al tiempo cotizado como los periodos reconocidos como cotizados por cuidado de hijos o familiares y los que lo hacen sobre las bases de cotización, como el mecanismo de integración de lagunas. En el caso de los instrumentos que tienen como objetivo ayudar a completar directamente las cuantías de las prestaciones contributivas a las que se ha generado derecho, destacan por su importancia los complementos a mínimos y los complementos por maternidad.

El instrumento de revalorización de pensiones también encuadra una parte de su acción protectora sobre la dimensión de la suficiencia, además de sobre la de la adecuación de las prestaciones.

Pese a las sucesivas y profusas reformas que se han venido operando en las últimas décadas en el sistema de Seguridad Social, nuestro modelo de jubilación continúa estructurado en torno a la idea de equilibrio entre los principios de contributividad y solidaridad, y responde así a las cuatro características con las que se definió originariamente. Ello se debe, en gran medida, a la fórmula que mayoritariamente se ha utilizado para definir tales reformas, a partir de un marco de diálogo y acuerdo social y político.

El hecho de que la mayoría de reformas se haya articulado desde este marco de diálogo y acuerdos amplios ha permitido encontrar en estas ocasiones (reformas de 1997, 2002, 2007 y 2011, tras los acuerdos alcanzados en el ámbito del diálogo social en 1996, 2001, 2006 y 2011) los elementos que, tomados en conjunto, posibilitan el equilibrio entre la adecuación y la suficiencia, garantizando la sostenibilidad de las prestaciones.

En las ocasiones en las que no se ha dado tal negociación y se ha impuesto unilateralmente la reforma, ésta ha tendido a concentrar su foco exclusivamente sobre la sostenibilidad del sistema en muchas ocasiones a costa de la suficiencia de las prestaciones, generalmente imponiendo medidas que buscan una reducción lineal del gasto (reforma de 2013); o, en todo caso, articulando medidas que claramente carecen del equilibrio señalado antes (reforma de 1985).

Si establecemos como referencia las cuatro características que hemos señalado como más relevantes en nuestro modelo de jubilación, podemos observar cómo han contribuido a asentarlas las reformas que se dieron entre 1996 y 2011.

Accesibilidad

En relación a la accesibilidad, el hecho de que el modelo haya mantenido el requisito mínimo de años cotizados en 15 años ha contribuido a garantizar la extensión de la cobertura del sistema sobre todo el segmento trabajador de la población. Así lo señala, entre otros, el hecho de que el volumen de pensiones no contributivas de jubilación se encuentre estabilizado en el entorno de los 250.000 beneficiarios desde 2001, no habiendo superado los 300.000 en ningún momento desde la aprobación de la Ley que regula estas pensiones, aprobada en 1990.

En paralelo, la población trabajadora ha mejorado ostensiblemente sus carreras de cotización en las últimas tres décadas, de manera que, como muestra el cuadro siguiente, se ha reducido el volumen de población que accede a la pensión de jubilación con una carrera mínima.

Cuadro 2. Carreras de cotización de las nuevas altas de pensión de jubilación (porcentaje de las nuevas altas)

Regímenes de cotización	años cotizados					
	15	16-20	21-25	26-30	31-34	35 o más
RG-1987	6,34	2,53	8,20	6,81	76,12	
RG-2018	1,43	5,64	5,34	7,52	9,36	70,71
RETA -1987	49,55	18,17	25,63	2,80	3,86	
RETA - 2018	1,19	8,89	8,14	9,05	9,10	63,63
Total Sistema-1987	17,96	6,30	10,42	5,21	60,10	
Total Sistema-2018	1,37	6,21	5,84	7,77	9,26	69,55

* las agrupaciones de 2018 se situaban en los siguientes grupos de edad: igual o menos de 15, más de 15-20, más de 20-25, más de 25-30, más de 30-34, 35 y más.

Fuente: Informes económicos financieros de la Seguridad Social, Proyectos de PGE de 1988 y 2019.

Mientras que en 1987 casi 1 de cada 5 nuevos jubilados presentaba una carrera de cotización de tan sólo 15 años, en 2018 este colectivo se ha reducido a 1,4 de cada 100. La mejora de las carreras de cotización se ha dado con carácter general en todo el sistema, pero en el caso de los trabajadores autónomos la evolución ha sido singularmente visible, mientras que en 1987 la mitad de los nuevos jubilados accedía con una carrera de cotización de tan sólo 15 años, en el año 2018 la proporción ha sido tan sólo de 1,2 casos de cada 100.

Con carácter general, en la media del sistema se aprecia cómo las carreras de cotización de los nuevos jubilados mantienen una tendencia marcada por el crecimiento, en la que destaca que las carreras mínimas se han reducido hasta convertirse en prácticamente anecdóticas (1,37%) y las carreras superiores a los 30 años son las más habituales (en el entorno del 80% del total).

A este respecto, y aunque por el momento no se dispone de una estadística oficial que mida sus efectos concretos, cabe señalar el efecto que han podido desarrollar medidas como el coeficiente global de parcialidad (que reduce los periodos de carencia exigidos para el acceso a las prestaciones en el caso de personas con contrato a tiempo parcial) introducido en el año

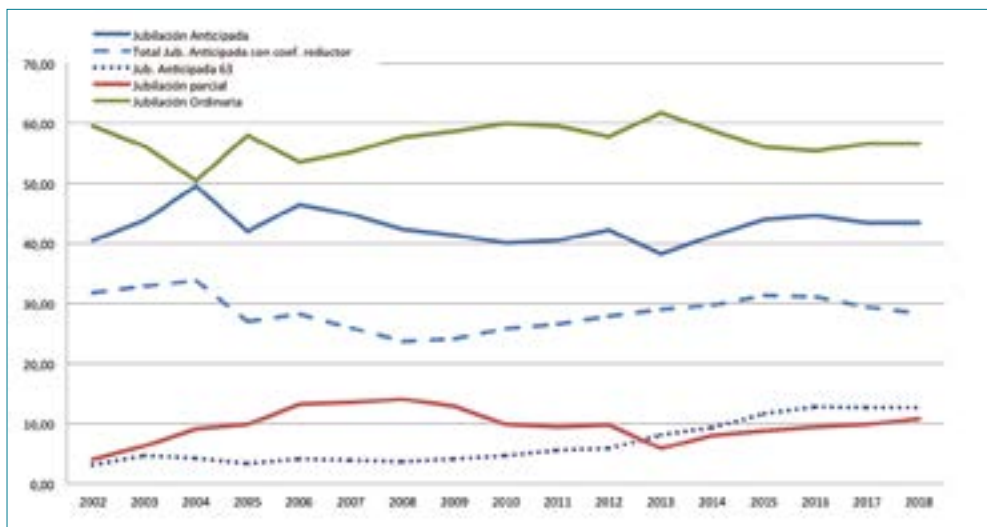
2013. En el mismo sentido actúan los periodos reconocidos como cotizados por cuidado de hijos o familiares (que tiene como objetivo completar las carreras de cotización de quienes se ven obligados a interrumpir sus carreras profesionales por esta causa), en unos casos creados a partir de la reforma de 2011 y en otros mejoradas desde aquel momento.

Flexibilidad

En relación a la flexibilidad, la principal característica de nuestro modelo se concreta en que una parte muy relevante de los nuevos jubilados (aproximadamente el 40% en la media del sistema y casi el 50% en el caso del Régimen General) utilizan alguna modalidad que les permite anticipar la edad ordinaria de jubilación.

A este respecto, debemos señalar la importancia que han tenido los procesos de reformas negociadas ya que el derecho a la jubilación anticipada sólo se reconoce con carácter generalizado para todos los trabajadores por cuenta ajena desde el Acuerdo de pensiones de 2001 (Ley 35/2002), para los supuestos de pérdida involuntaria del empleo; y en el caso de los trabajadores por cuenta propia desde el Acuerdo de pensiones de 2011 (Ley 27/2011), con la nueva modalidad de acceso a la jubilación anticipada voluntaria a partir de 63 años que se regula con carácter general y, por tanto, beneficia al conjunto de personas trabajen por cuenta ajena o propia. Con anterioridad a estas fechas, el derecho a la jubilación anticipada sólo estaba reconocido para los “trabajadores mutualistas”, aquellas personas que habían cotizado antes de 1967 a alguna de las antiguas Mutualidades que precedieron al actual sistema de Seguridad Social.

Gráfico 1. Modalidades nuevas altas de jubilación (% sobre el total) - Total sistema



Fuente: Secretaría Políticas Públicas y Protección Social CCOO, datos Seguridad Social.

Como queda patente en el gráfico anterior, nuestro modelo de jubilación presenta un perfil de acceso a la jubilación anticipada muy estable en el tiempo. Dentro de las jubilaciones anticipadas, además, cabe destacar el grado de utilización que han alcanzado las modalidades de jubilación parcial y jubilación anticipada a los 63 años.

Precisamente, la amplia utilización de estas dos modalidades de jubilación anticipada ha sido en gran medida fruto del ajuste legislativo que ha posibilitado en ambos casos los procesos de reforma negociados. En el caso de la jubilación parcial, flexibilizando primero los requisitos de acceso a la figura (Acuerdo de pensiones de 2001), y reordenándolos después de forma sucesiva (Acuerdos de 2007 y 2011) para conseguir reequilibrar la utilización de la figura en relación a su estructura de costes y su función social, ligada prioritariamente al mantenimiento del empleo. En el caso de la jubilación anticipada a los 63 años, el gráfico anterior muestra con claridad cómo la creación del derecho a la jubilación anticipada voluntaria en el Acuerdo de pensiones de 2011, que posibilita la jubilación a partir de dicha edad, se ha configurado como el elemento que mejor explica el incremento de su utilización.

Por su parte, la flexibilidad que el modelo muestra en relación a las modalidades de jubilación demorada es muy baja, pese a las sucesivas formulaciones que se han venido operando, especialmente en los Acuerdos de pensiones de 2007 y 2011. De hecho, en 2018 el total de jubilaciones demoradas se situó en 14.806, lo que significó el 4,52% del total de nuevas altas de jubilación.

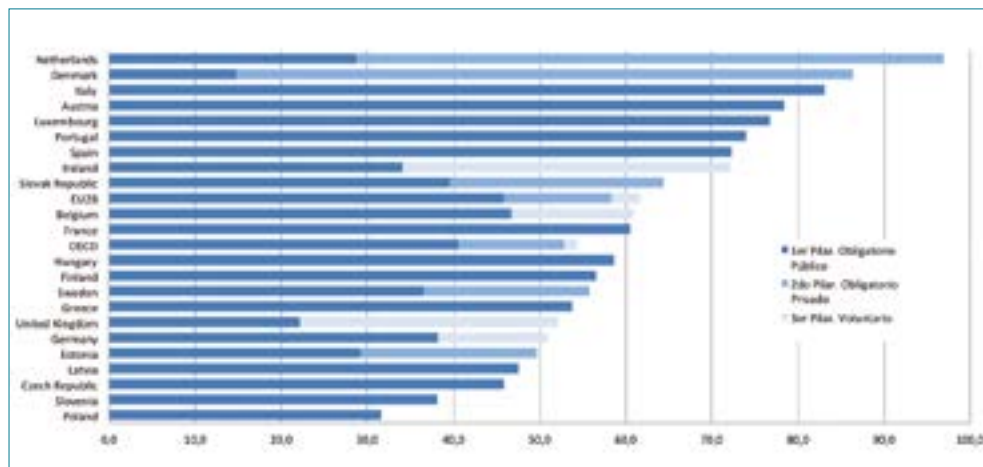
Este bajo nivel de utilización podría señalar un evidente desinterés popular por esta modalidad en un modelo productivo de las características del español, donde las actividades físicas aún tienen una presencia muy relevante; y, al mismo tiempo, el escaso interés que suscita un sistema de incentivos evidentemente insuficientes para resultar interesantes. Baste con señalar en relación a este último aspecto que el incentivo total por cada año de alargamiento voluntario de la edad de jubilación se sitúa en el 4% de la base reguladora, después de la mejora derivada de la reforma negociada en 2011, mientras que el desincentivo por anticipar la edad de jubilación se mueve en una horquilla del 1,5-2% trimestral, en función de los años que se acrediten como cotizados, que expresado de forma homogénea con el porcentaje aplicable a la jubilación demorada, alcanza el 6-8% anual.

Adecuación

En relación con la adecuación de las pensiones, el último informe comparado por países publicado por la OCDE, *Pensions at a glance 2017*³³, sitúa la tasa de reemplazo de las pensiones públicas en España en el 72,3% del último salario que han tenido los trabajadores. En el gráfico siguiente podemos observar que nuestro país se encuentra entre los países con una tasa de reemplazo más alta, junto con Holanda, que supera el 90%, Dinamarca e Italia, que superan el 80%, y con Austria, Luxemburgo, Portugal e Irlanda que, como nosotros, superan el 70%.

³³ Los datos presentados por el estudio de la OCDE al que hacemos referencia se corresponden al ejercicio 2016.

Gráfico 2. Tasa de reemplazo pensiones, 2017

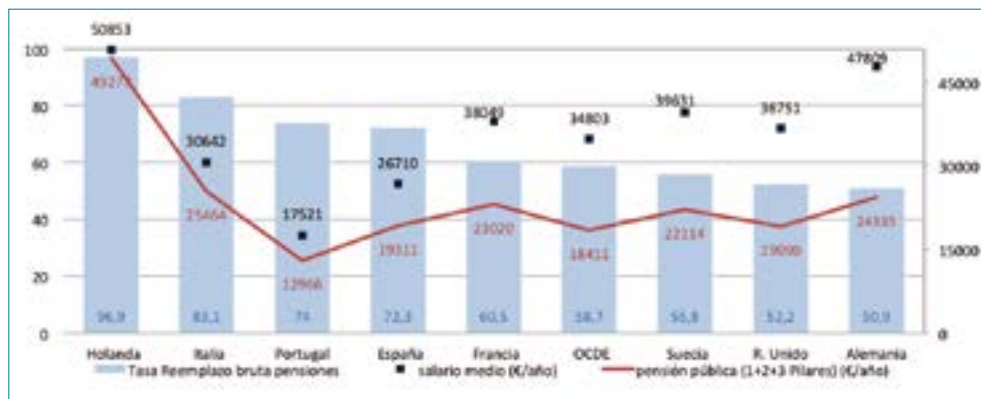


El gráfico muestra, además, cómo se construyen las pensiones en cada país, distinguiendo el alcance que en ellos tienen cada uno de los tres pilares en los que se dividen los sistemas de pensiones en la tradición científica: *primer pilar*, generalmente de carácter obligatorio, articulado mayoritariamente desde modelos de reparto financiados con cotizaciones sociales; *segundo pilar*, voluntario, si bien en algunos países se configura con un carácter cuasi-obligatorio, articulado mayoritariamente desde modelos de capitalización que se desarrollan en el marco de las empresas; y *tercer pilar*, generalmente de carácter voluntario, articulado desde modelos de capitalización individual.

En las últimas décadas este mismo estudio viene registrando la tasa de reemplazo de las pensiones españolas en la horquilla del 70-80% del último salario. A menudo, se ha señalado que este hecho da muestra de la mal e intencionadamente llamada “generosidad” de nuestro sistema público de pensiones, si bien para determinar tal extremo debemos poner en relación la tasa de reemplazo con el salario que pretende sustituir dicha pensión.

Esa supuesta mayor “generosidad” de nuestro sistema de pensiones queda así modulada, como muestra el gráfico siguiente, de manera que la pensión media de las nuevas altas en España se sitúa en una cuantía muy similar a la media de la de los países de la OCDE y claramente por debajo de las economías europeas de nuestro entorno.

Gráfico 3. Tasa de reemplazo, pensiones y salarios



Fuente: OCDE, Pensiones at a Glance, 2017.

Cuando descendemos al detalle de las cuantías de cada una de las modalidades de jubilación que ha reconocido en 2018 el sistema de pensiones en España, comprobamos, más si cabe, cómo las prestaciones reconocidas responden realmente a un criterio de adecuación, vinculado a la carrera profesional, al salario y, en su caso, a la asunción de coeficientes reductores por anticipo de la edad de jubilación.

En el Cuadro 3 (véase página siguiente) puede comprobarse cómo las nuevas altas de pensión reconocidas en 2018 responden a un patrón de comportamiento que es claramente reflejo de la carrera de cotización que se ha tenido a lo largo de la vida profesional.

De este modo, por ejemplo, destaca el hecho de que la cuantía media del total de nuevas altas del conjunto del sistema, donde se computan la totalidad de trabajadores afiliados, se sitúe en el entorno de 1.312 euros/mes; mientras que en el caso de los trabajadores encuadrados en el Régimen General, donde se presentan carreras de cotización más largas y con bases de cotización más altas, la cuantía de las nuevas altas de pensión ha sido superior y ha alcanzado 1.420 euros/mes.

Si nos centramos en el caso de las prestaciones del Régimen General, que encuadra al 80% del total de personas afiliadas, podemos comprobar cómo también dentro de dicho régimen se guarda la misma relación de adecuación con respecto a los principales factores de la carrera de cotización.

Destaca en este sentido el que las nuevas altas de pensión que se producen a la edad ordinaria de jubilación se hayan reconocido por un importe medio de 1.247 euros/mes, mientras que las pensiones anticipadas con coeficiente reductor en la cuantía lo hayan hecho con un importe superior situado en 1.518 euros/mes. Ello resulta significativo, porque quienes se jubilan en la modalidad ordinaria presentan una carrera de cotización que se presupone más larga que quienes anticipan su edad de jubilación, y acceden a una prestación íntegra mientras que quienes anticipan su jubilación deben asumir un coeficiente reductor en la cuantía. El elemento que probablemente mejor explique este fenómeno está en los salarios que han venido percibiendo uno y otro colectivo.

Cuadro 3. Nuevas altas de pensión Jubilación (2018) por edades y modalidades

Nuevas altas de pensión Jubilación (2018)	Total Sistema			Régimen General		
	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Número	%	Pensión media (euros/mes)
JUBILACIÓN ANTICIPADA	142.114	43,36	1.566,02	129.192	49,26	1.597,99
Con COEFICIENTE REDUCTOR	92.820	28,32	1.467,93	83.790	31,95	1.518,36
≤60 años	12	0	919,54	12	0	919,54
61 años	28.948	8,83	1.140,39	28.901	11,02	1.139,99
62 años	6.697	2,04	1.542,19	6.636	2,53	1.541,46
63 años	41.515	12,67	1.645,75	35.483	13,53	1.759,57
≥64 años	15.648	4,77	1.570,71	12.708	4,85	1.693,78
Jub. Anticipada PENOSOS...	7.857	2,4	1.916,42	4.233	1,61	1.974,03
Jubilación Especial 64 años	6.074	1,85	2.203,09	6.050	2,31	2.202,78
Jubilación PARCIAL	35.363	10,79	1.636,22	35.119	13,39	1.631,45
JUBILACIÓN ORDINARIA	185.602	56,64	1.118,37	133.090	50,74	1.247,27
65 años	160.021	48,83	1.141,61	119.413	45,53	1.264,87
66 años	9.203	2,81	935,59	5.465	2,08	1.052,77
67 años	5.248	1,6	983,01	3.124	1,19	1.103,47
68 años	2.998	0,91	933,09	1.616	0,62	1.037,17
69 años	2.101	0,64	957,55	1.067	0,41	1.092,01
≥70 años	6.031	1,84	1.046,73	2.405	0,92	1.212,18

Fuente: Seguridad Social.

En nuestra legislación, a los efectos de determinar la cuantía final de la pensión de jubilación, resulta determinante el número de años que se ha cotizado, pero los salarios y las bases de cotización por las que se ha hecho resultan incluso tan relevantes o más.

Por ejemplo, una persona que se haya jubilado en el año 2018, encuadrada en el Régimen General, que haya cotizado 40 años pero siempre por la base mínima de cotización, habría generado derecho al 100% de su base reguladora y su cuantía hubiera sido de 632,97 euros, a la que, en su caso, podría añadirse un complemento a mínimos si cumpliera los requisitos exigidos, hasta alcanzar una pensión de 835,80 euros/mes en caso de que tuviese cónyuge a cargo.

Sin embargo, si esa misma persona, hubiese cotizado sólo durante 15 años, pero siempre por la base máxima de cotización, habría generado derecho a una pensión de jubilación equivalente al 50% de su base reguladora, y la pensión final ascendería a 1.123,88 euros/mes.

Como elemento de equilibrio en estas situaciones, nuestro modelo de jubilación prevé que la persona del primer caso (carrera completa y base mínima) habría podido jubilarse a la primera edad ordinaria posible (65 años), e incluso habría podido optar por anticipar su edad de jubilación desde los 61 años. Sin embargo, la persona del segundo caso (carrera mínima y base máxima) obligatoriamente tendría que haberse jubilado en la edad ordinaria

de jubilación más elevada (en 2018, a los 65 años y 6 meses de edad, que alcanzarán los 67 años para las jubilaciones a partir de 2027).

En nuestro modelo de jubilación, la adecuación de las pensiones actúa desde el principio de contributividad desplegando efectos en una doble vía. De un lado respecto de la cuantía de la pensión. Y de otro, respecto de la posibilidad de acceder a la jubilación antes de la edad ordinaria.

El efecto de estos elementos de contributividad también se advierte entre quienes han accedido a la modalidad de jubilación anticipada con coeficientes reductores. En este amplio colectivo, que en 2018 ha concentrado a casi 1 de cada 3 nuevos pensionistas, destacan quienes han accedido a la jubilación desde una modalidad involuntaria, necesariamente asociada a un despido en la última etapa de su vida profesional. La pérdida del empleo suele conllevar una reducción de las bases de cotización en el último tramo de su vida laboral, cuando no directamente la pérdida completa de la cotización, como ha ocurrido entre 2012 y 2019 a miles de personas como consecuencia de los recortes producidos en el subsidio de mayores de 52 años (que se analizan en profundidad en el capítulo siguiente de este informe).

En estos casos, la primera edad posible de jubilación es a los 61 años, momento en el que el jubilado anticipado debe asumir un coeficiente reductor en la cuantía de entre un 1,5 y un 1,875% por trimestre de anticipo de la edad de jubilación, en función de los años que se acrediten como cotizados, que en términos anualizados se traduce entre el 6% y el 7,5% por cada año de anticipo de la edad de jubilación. La cuantía media de estas pensiones en 2018 se ha situado en 1.139 euros/mes; que, no obstante, no compara excesivamente mal en relación con la nueva alta de jubilación ordinaria situada en 1.247 euros/mes, pese al importante coeficiente reductor que deben asumir dichas jubilaciones anticipadas.

En la misma lógica opera la comparación entre las modalidades de jubilación anticipada involuntaria (a partir de los 61 años) y voluntaria (a partir de los 63 años). Quienes optan por esta última modalidad lo hacen desde un empleo en activo y, aunque asumen un coeficiente reductor de la cuantía nominalmente superior a los primeros, entre el 1,625 y el 2% trimestral, en función de los años cotizados en cada caso, 6,5% y el 8% expresado en términos anualizados, acceden sin embargo a una pensión que se ha situado considerablemente más alta, en concreto 1.759 euros/mes, por el efecto combinado de anticipar menos tiempo la jubilación y hacerlo desde carreras de cotización más estables.

El Cuadro 4 presenta la cuantía media de las nuevas altas de jubilación generadas desde cualquier edad mediante la modalidad involuntaria (1.330 euros/mes) y desde la modalidad voluntaria (1.755 euros/mes), donde queda más claro si cabe el efecto de los elementos contributivos que señalamos.

Otro tanto cabría decir del caso de las jubilaciones parciales, que en 2018 han supuesto el 13,39% del total de altas del Régimen General. Probablemente, el hecho de que estas pensiones suelen corresponderse con carreras de cotización largas y salarios generalmente superiores a la media posibilita que la cuantía de las nuevas altas en esta modalidad de jubilación se haya situado en 1.631 euros/mes, bastante por encima del resto; y ello aún a pesar de que se trata de pensiones que se reconocen por un porcentaje mayoritariamente

situado en la actualidad en el 85%, equivalente a la reducción de jornada mayoritaria por la que optan estos jubilados parciales.

En las antípodas de estas situaciones se encuentran quienes se han visto obligados a acceder a la jubilación ordinaria por encima de la edad ordinaria máxima (que, recordemos, en 2018 se situaba en 65 años y 6 meses para las carreras de cotización más cortas y 65 años para las más largas). En el Cuadro 3 se aprecia que se trata de un número de personas relativamente pequeño, que ronda el 5% del total de nuevas altas, y la mayoría de estas personas se jubilan a edades tan avanzadas porque ese es el momento en el que han conseguido reunir el requisito mínimo de cotización exigido para generar derecho a pensión contributiva (15 años), motivo que presumiblemente explica que la cuantía media de estas pensiones ronde los 1.100 euros/mes.

Cuadro 4. Nuevas altas de pensión Jubilación (2018) por modalidades

Modalidad de jubilación	2018 (Régimen General)		
	Número	%	Pensión media (€/mes)
JUBILACIÓN ANTICIPADA	129.192	49,26	1.597,99
- Con Coeficiente reductor	83.790	31,95	1.518,36
Voluntaria	37.120	14,15	1.755,00
No voluntaria	46.670	17,79	1.330,15
- Con Bonificación edad (penosos, discapacidad,...)	4.233	1,61	1.974,03
- Especial a los 64 años	6.050	2,31	2.202,78
- Parcial	35.119	13,39	1.638,45
JUBILACIÓN CON EDAD ORDINARIA	133.090	50,74	1.247,27
- Parcial (sin relevista)	137	0,05	1.011,48
- Demorada	6.473	2,47	1.595,17
- Resto	126.480	48,22	1.229,72
TOTAL ALTAS NO SOVI	262.282	100,00	1.420,02

Fuente: Seguridad Social.

En el Cuadro 4 podemos comprobar cómo se diferencian estas pensiones de las que generan quienes alargan voluntariamente su carrera de cotización más allá de su edad ordinaria y, por efecto combinado de la mayor carrera de cotización y los coeficientes adicionales en la cuantía por el retraso de (4% por cada año de retraso voluntario). Estas jubilaciones demoradas, que apenas suponen el 2,47% del total de nuevas altas, han generado prestaciones por un importe de 1.595 euros/mes.

Para finalizar este apartado señalaremos, como un elemento también de adecuación de prestaciones incluido en nuestro modelo de jubilación, el efecto que despliega sobre determinadas modalidades la aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación. Se trata, como se aprecia en los Cuadros 3 y 4, de pensiones de jubilación que se reconocen antes de la edad ordinaria que le hubiese correspondido al trabajador/a pero por la que no debe asumir una reducción en la cuantía. Se trata así de compensar el efecto del desempeño profesional de

actividades especialmente penosas, tóxicas, insalubres o peligrosas que no es posible evitar completamente desde la prevención de la salud laboral, así como también el caso de los trabajadores/as con discapacidad. En 2018 este colectivo de jubilados, si bien reducido ya que supusieron el 1,61% del total de nuevas altas, accedieron a una pensión media de 1.974 euros.

Suficiencia

La idea de suficiencia de las pensiones implica la garantía de que éstas alcancen un cierto umbral de ingresos, de manera que sus beneficiarios tengan garantizado así un nivel de subsistencia mínimo.

El hecho de que en 2018 la cuantía media de las pensiones de jubilación en vigor se haya situado en unos 1.100 euros/mes da una idea aproximada de la capacidad de ingresos genérica que ofrece en media el sistema. Si bien, a la hora de establecer la suficiencia propiamente dicha de la totalidad de prestaciones, deberíamos fijarnos precisamente en las que se encuadran en el segmento de renta inferior.

En este sentido, el establecimiento de un umbral de suficiencia para las pensiones más bajas no deja de ser controvertido, si bien en nuestro modelo podemos señalar con carácter general que el nivel mínimo de las pensiones contributivas parece estar situado en el entorno del umbral de riesgo de pobreza relativa (60% de la mediana de ingresos), y en el caso de las pensiones no contributivas en el umbral de riesgo de pobreza severa (30% de la mediana de ingresos). Cabría, en todo caso, discutir si el segundo de estos umbrales puede ser catalogado como una referencia propiamente de suficiencia.

Nuestro modelo contributivo de jubilación articula un esquema de prestaciones mínimas que varían según la clase de pensión y, sobre todo, con las circunstancias personales y familiares del pensionista. De tal modo que todo pensionista contributivo que se encuentra en una situación de necesidad, acreditada por un nivel de ingresos inferior a un límite establecido anualmente, obtiene del sistema de pensiones un complemento hasta garantizar que su pensión alcanza una cuantía mínima³⁴.

La cuantía de las pensiones mínimas se determina cada año a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, u otra norma de rango legal en el caso de que los presupuestos se vean prorrogados. Y aunque no existe ningún tipo de vinculación normativa explícita que las vincule con cualquier otro indicador, la práctica es que las cuantías se sitúen en el entorno del umbral del riesgo de pobreza relativa. Según el último dato publicado por el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida en 2018³⁵, el umbral de riesgo de pobreza para los hogares se situó en 8.522 euros anuales para el caso de un hogar con un adulto, que equivale a unos 710 euros mensuales (calculada en el 60% de la mediana de ingresos).

³⁴ En 2018 el límite de ingresos para acceder al complemento por mínimos en la pensión estaba establecido en 7.347,99 euros anuales en el caso de un beneficiario sin cónyuge a cargo y 8.571,51 euros anuales en el caso de beneficiarios con cónyuge a cargo. De la misma forma, la cuantía máxima del complemento por mínimos está establecida en la cuantía de las Pensiones No Contributivas que en 2018 se situó en 380.10 euros/mes.

³⁵ Corresponde a la Encuesta de Condiciones de vida (ECV) del año 2017, con datos de ingresos de 2016, que fue publicada por el Instituto Nacional de Estadística en junio de 2018.

En 2018 las cuantías mínimas de las pensiones de jubilación para los titulares con edad igual o superior a los 65 años se sitúan en 656,90 euros/mes en los casos de beneficiarios que viven en una unidad económica unipersonal y en 810,60 euros/mes en los casos de beneficiarios con cónyuge a cargo.

En el caso de las pensiones de jubilación de carácter no contributivo su cuantía se estableció en 360,69 euros/mes; una cifra que, en todo caso, cabría situar más próxima a la referencia de riesgo de pobreza severa (calculada sobre la referencia del 30% de la mediana de ingresos).

El alcance de los complementos a mínimos en las pensiones contributivas queda acreditado por el hecho de que casi 1 de cada 4 pensiones actualmente en vigor disfrutan de uno (en concreto, el 24,61%), lo que alcanza a 2,37 millones de pensiones. Resulta especialmente reseñable a este respecto que en 2018 algo más del 16% de las nuevas altas de jubilación necesitaron un complemento de este tipo, por una cuantía media de 212 euros/mes, lo que da idea de la relevancia que mantiene el instrumento, aún a pesar de la mejora de las carreras de cotización que se viene registrando y que ya se han comentado. De igual modo, resulta destacable que en 2018 se habían previsto 7.326 millones de euros para la financiación de estos complementos en los presupuestos de Seguridad Social.

Otra forma complementaria de medir la suficiencia de las pensiones mínimas es la de compararlas con el Salario Mínimo Interprofesional neto (descontadas las cotizaciones sociales a cargo del trabajador), de tal manera que ello permite disponer de una referencia comparada con respecto a la garantía de rentas de la que disponen los trabajadores en activo que financian las pensiones con sus cotizaciones.

En base a esta referencia, hasta el año 2018 las pensiones mínimas han supuesto una garantía de ingresos más relevante que la conseguida por el salario mínimo. En este ejercicio la pensión mínima de jubilación de un beneficiario en una unidad económica unipersonal equivalía al 90,50% del SMI neto, y en el caso de pensionistas con cónyuge a cargo al 117,68%. Se trata en todo caso de una situación que se ha visto y verá afectada por las sucesivas e importantes subidas del SMI acordadas en los últimos años, concretamente y de forma más evidente aún a partir de 2019, como consecuencia del importante incremento producido en el SMI en este año, hasta alcanzar los 900 €/mes, desde los 735,90 € en 2018 o, los 645,30 €/mes vigentes hace pocos años, concretamente 2014.

3. El efecto de las reformas de pensiones de 2011 y 2013 sobre el modelo de jubilación: primeros resultados

Las reformas que se han operado en nuestro sistema de pensiones en las últimas décadas han pivotado sobre la principal tensión que lo condiciona: cómo abordar el binomio suficiencia-adecuación y sostenibilidad.

La disyuntiva en definitiva radica en cómo garantizar el equilibrio entre el objetivo social del sistema, determinado por la adecuación-suficiencia de las prestaciones, y la garantía de la sostenibilidad de las mismas; o, como alternativa a esta solución, determinar cuál de ambos elementos es el que se debe priorizar.

En gran medida el procedimiento elegido en cada momento para diseñar las distintas reformas es el que ha determinado su resultado final. De modo que las reformas adoptadas desde un marco de acuerdos políticos y sociales amplios, en los que intervienen diferentes actores, tienden a establecer un esquema complejo de reforma en el que priorizando mantener un sistema de pensiones comparable para las distintas generaciones, se busca la consecución de los diferentes objetivos de todos ellos, de tal forma que la solución es necesariamente la de la búsqueda del equilibrio. Mientras que las reformas adoptadas por la decisión unilateral del gobierno de turno en cada momento priorizan los objetivos de corto plazo que estos tienen y que, las más de las veces, suelen anteponer los problemas de sostenibilidad, por ser los más acuciantes y urgentes que debe enfrentar cualquier gestor.

Así, cabe señalar las reformas de 1997, 2002, 2007 y 2011, pactadas en el marco del diálogo social (acuerdos de 1996, 2001, 2006 y 2011), presididas por el espíritu de equilibrio y reforzamiento del sistema de protección; mientras que las de 1985 y 2013 se decantan, muy especial e intensamente la segunda, por priorizar medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema mediante una reducción de su gasto futuro.

Las reformas de 2011 y 2013, por ser las más recientes, pueden considerarse por tanto paradigmáticas de ambos modelos. Basta con echar un vistazo a los preámbulos de cada una de estas normas para comprobar los diferentes objetivos declarados en cada una de ellas.

En el caso de la reforma de 2011³⁶, apuesta decididamente por medidas de equilibrio, estableciendo como objetivo declarado *“velar para que los derechos de protección social no se vean reducidos por decisiones a corto plazo y se sitúen en el ámbito del diálogo permanente y del mayor consenso posible”*. De modo que busca *“anticipar las reformas necesarias en la estructura del sistema para que éste pueda responder con eficacia a los nuevos desafíos y estar en condiciones óptimas de seguir proveyendo la más amplia cobertura protectora posible ante los riesgos sociales, dentro de un sistema de Seguridad Social financieramente estable y sólido que garantice a las generaciones futuras prestaciones sociales suficientes.”*

Mientras que en el caso de la reforma de 2013³⁷ el objetivo declarado abandona el planteamiento de equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia y establece decididamente que *“la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el impulso del envejecimiento activo se han*

³⁶ La reforma de 2011 se articula a través de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, a cuyo preámbulo corresponden las citas entrecomilladas de este párrafo.

³⁷ Las reformas de 2013 se articulan en su parte más lesiva, a través de 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*. Previamente, se había aprobado el *Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*, que tuvo por objeto endurecer los términos de la reforma acordada en 2011 en cuanto al acceso a la jubilación anticipada, parcial,... A los respectivos preámbulos de ambas normas corresponden las citas entrecomilladas de este párrafo. Por el contrario, noticia favorable para la protección social derivada del Sistema de Pensiones que tuvo 2013, fue el único acuerdo alcanzado en esta materia en los 6 años de Gobierno del Partido Popular (2012-18), suscrito el 1 de agosto de 2013 y aprobado a través del *Real Decreto Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social*, que, recogiendo la doctrina de sendas sentencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Español, mejoró la consideración de los periodos cotizados a tiempo parcial para cumplir con los requisitos de acceso a las pensiones contributivas y la determinación de la base reguladora de las prestaciones.

convertido en una prioridad”, insistiendo a su vez en “la necesidad de reformar las pensiones tanto por las previsiones demográficas analizadas como por la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas”. De hecho, los textos de 2013 intentan justificar su apuesta unilateral por la sostenibilidad desde un pretendido enfoque de complementariedad de la reforma de 2011, a la que llega a señalar explícitamente como “un avance muy relevante para reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones español” que, sin embargo, considera necesario reformar y ampliar. Precisamente una parte significativa del discurso político ha intentado justificar las reformas de 2013 desde el pretendido argumento de considerarla una continuación coherente de la de 2011, intentando diluir en la mera sostenibilidad los muy diferentes objetivos planteados en ambas.

Así, en la implantación del Índice de Revalorización de Pensiones y el Factor de Sostenibilidad, aprobada en diciembre de 2013, se insiste en que, en “la regulación efectuada por esta ley, el Factor de Sostenibilidad ajusta la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos.”

Y se añade que “la introducción del Factor de Sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente. Por tanto, el Factor de Sostenibilidad es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión de jubilación inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo.”

Por su parte, en cuanto al nuevo Índice de Revalorización de Pensiones, la exposición de motivos de la Ley 23/2013, dice también que “Si bien desde el año 1997 el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social concreta la revalorización periódica de las pensiones mandatada en el artículo 50 de la Constitución Española mediante su actualización de acuerdo con el índice de precios de consumo previsto, tal vinculación ha venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfica y económica reseñados... el capítulo II de esta ley regula el índice de revalorización, que vendría a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se aplicaba desde 1997.

Comparar los resultados derivados de ambas reformas plantea ciertas dificultades, especialmente por el hecho de que la que se está aplicando, de forma progresiva hasta desplegarse en su integridad es la de 2011, mientras que la de 2013, aunque permanece en vigor, ve como algunas de sus medidas, las que endurecían las medidas acordadas en 2011, se están aplicando, al tiempo que otras, las más relevantes en términos de reducción de pensiones han visto suspendida su aplicación (IRP) o demorada su entrada en vigor (FS).

3.1. Efectos de la reforma de 2013

Las dos principales medidas contenidas en la reforma de pensiones de 2013 que afectan de forma singular al modelo de jubilación son dos: la imposición de una nueva fórmula de revalorización de pensiones, denominada Índice de Revalorización de Pensiones (IRP); y el establecimiento de un concreto Factor de Sostenibilidad. Por su impacto e importancia estructural o sistémica, en ellos centramos este análisis.

Tanto el IRP como el Factor de Sostenibilidad, definidos en la reforma de 2013, aprobada en solitario por el Gobierno conservador, se encuentran actualmente en vigor, si bien, como consecuencia de la importante respuesta política y social que han tenido ambas, la primera se ha suspendido en 2018 y 2019, y la segunda ha visto sucesivamente demorada su entrada en vigor desde su aprobación. En cualquier caso ambas medidas forman parte del ordenamiento jurídico por lo que, salvo que sean derogadas en el futuro, su efectividad depende de que en cada ejercicio se adopte o no la decisión de suspender sus efectos a través de la aprobación de la correspondiente disposición legal.

En cualquier caso es posible establecer los efectos que previsiblemente desplegará cada una de ellas de no derogarse finalmente, y, de hecho, han sido varios los organismos oficiales que en su día los cuantificaron, dando cuenta de que con ellas se garantizaba la estabilidad financiera del sistema sin tener que recurrir a medidas de mejora ingresos, pero a costa de afectar gravemente la adecuación y la suficiencia de las prestaciones.

En concreto el *Ageing Report* publicado en 2015 por la Comisión Europea sistematiza los efectos esperados de la reforma de 2013 como muestran los gráficos siguientes, consiguiendo una moderación muy considerable del crecimiento del gasto en pensiones aún a pesar de la evolución demográfica que debe afrontarse, si bien lo hacía a costa de reducir la relación entre pensiones y los salarios que sirvieron para generarlas³⁸.

En el Gráfico 4 (*véase en la página siguiente*) podemos apreciar cómo la proyección esperada del gasto en pensiones en el momento más exigente del periodo, en torno a mitad de siglo, se sitúa en 12,5 % del PIB; cuando las economías de nuestro entorno prevén dedicar en torno a 14-15% del PIB a financiar sus respectivos sistema de pensiones, coincidiendo con momentos de tensión demográfica comparables al nuestro.

De la misma forma que muestra cómo la clave de bóveda de la reforma de 2013 reside en conseguir una moderación de la relación que las pensiones presentan actualmente respecto de los salarios, de la manera que sea esta variable la que absorba el impacto derivado de la evolución demográfica.

³⁸ Se utiliza la referencia del Ageing Report 2015 por ser ésta la proyección de gasto que incluía el efecto íntegro de la reforma de 2013. Posteriores versiones del Ageing Report y otras proyecciones oficiales realizadas por la Comisión Europea, han elaborado sus cálculos en base a la información remitida por los sucesivos gobiernos de España en los que ya se preveía la no aplicación total o parcial de la reforma de 2013, pese a que ésta no había sido aún ni derogada ni modificada legalmente. Este hecho fue señalado públicamente por CCOO: https://www.ccoo.es/noticia:374055--Pensiones_CCOO_lamenta_que_la_Comision_Europea_utilice_proyecciones_economicas_desfasadas

Gráfico 4. Evolución estimada del gasto en pensiones y la relación pensión/salarios



Fuente: Ageing Report, 2015. Comisión Europea.

Así podemos afirmar que es la minoración de las pensiones, por la doble vía del reconocimiento de una pensión inicial inferior (por efecto del Factor de Sostenibilidad) y de una revalorización sistemáticamente inferior a la inflación (por efecto del IRP), la que garantiza la sostenibilidad del sistema sin tener que recurrir a medidas de mejora de ingresos. Se trata de medidas de recorte del gasto de aplicación lineal, que afectan a la totalidad de la población, sin contener ningún tipo de medida de contributividad que permita modular su efecto atendiendo a los principios de equilibrio en los que está inspirado nuestro modelo.

Estas medidas suponen en la práctica que la pensión media de jubilación, que hoy se reconoce por un importe de 1.100 euros/mes y que equivale a una tasa de reemplazo del entorno del 70% del último salario, al final del periodo pasará a suponer una pensión en euros actuales de unos 785 euros/mes que equivaldrán aproximadamente al 50% de la misma referencia. Ello condicionará evidentemente la relación de adecuación que actualmente presenta nuestro modelo de jubilación, pero incluso, más allá, probablemente terminará afectando gravemente a la propia suficiencia de las prestaciones hasta un límite que necesariamente afectará a la misma legitimación social que hoy sí tiene reconocida nuestro sistema público de pensiones.

Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)

Desagregando cada una de las dos medidas principales que conforman la reforma de 2013, podemos comenzar por la revalorización. Como ya se ha dicho, la nueva fue aprobada a través de una Ley que contó, exclusivamente, con el apoyo del grupo parlamentario que sustentaba al Ejecutivo, que en aquel momento disfrutaba de mayoría absoluta. El IRP sustituyó de este modo a la anterior fórmula de revalorización que había sido acordada con el concurso de la totalidad de grupos parlamentarios en las recomendaciones parlamentarias del Acuerdo del Pacto de Toledo (1995) y posteriormente concretada en el Acuerdo de

diálogo social para la reforma de pensiones (1996) con el concurso del Gobierno y de las organizaciones sindicales³⁹.

La principal diferencia entre ambas fórmulas de revalorización consiste en que la pactada entre 1995 y 1996 establecía como objetivo la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y tomaba para ello la referencia de la evolución de la inflación registrada en un ejercicio. Sin embargo, la fórmula impuesta en 2013 a través del IRP, en lugar de buscar la garantía del mantenimiento del poder de compra de las pensiones, lo supedita al objetivo de garantizar la estabilidad financiera del sistema, de modo que imputa su saldo de déficit/superávit a la revalorización, garantizando en todo caso una revalorización anual mínima del 0,25% y una máxima establecida en el IPC más el 0,50%.

La tensión demográfica que soportará el sistema de pensiones derivada de la llegada de las generaciones del baby-boom a la edad de jubilación, implicará que en una primera etapa (hasta el año 2050) la necesidad de financiación adicional del sistema crezca, para posteriormente disminuir como efecto del mismo ciclo demográfico. Este hecho condiciona en la práctica el resultado del IRP de modo que, en ausencia de medidas que mejoren suficientemente los ingresos del sistema, presentará una situación de déficit que se proyectará automáticamente sobre la revalorización de las pensiones, condenándolas a una revalorización limitada al 0,25% durante décadas.

El IRP se aplicó en su literalidad entre 2014 y 2017, coincidiendo con ejercicios de baja inflación (e incluso inflación negativa en algunos ejercicios) por lo que su efecto se vio atenuado o neutralizado por este hecho. No obstante, incluso en este periodo tan breve y singular de aplicación se puede apreciar su efecto sobre el poder de compra, como se muestra en el Cuadro 5 (*véase en página siguiente*).

Aunque el Gobierno de aquel momento intentó minimizar el efecto que había tenido el IRP⁴⁰ situándolo en una pérdida de poder de compra de -0,1 puntos porcentuales, CCOO denunció públicamente la utilización estratégica de los datos que hacía el Ejecutivo. De modo que aun siendo correctos en su formulación los cálculos del gobierno, eran, en realidad, ejemplo de un ejercicio de utilización parcial de los mismos, y desde CCOO situábamos la pérdida de poder de compra en -0,7 puntos porcentuales.

En el Cuadro 5 se da cuenta de este hecho. El Gobierno intentaba cuantificar el efecto del IRP en el periodo 2014-2017 comparándolo con la inflación media registrada en ese periodo. Sin embargo, pasaba por alto que en ese mismo periodo, de haberse comparado con la fórmula de revalorización utilizada en la Ley General de la Seguridad Social antes del IRP (que utiliza la inflación interanual medida de noviembre a noviembre), el resultado hubiese sido el de una pérdida de poder de compra superior. Es una construcción estadística que a medio largo plazo resulta, ciertamente neutral, pero no por ello, debemos dejar de mencionar, de nuevo, el uso parcial de la información estadística.

³⁹ Aprobada finalmente en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

⁴⁰ Comparecencia de la Ministra de Empleo y Seguridad Social en la Comisión parlamentaria para el seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo del 31 de enero de 2018.

Cuadro 5. Pérdida de poder de compra de las pensiones 2013-2017

Escenario presentado por el Ministerio en la comparecencia en el Congreso

AÑO	Revalorización Pensión (IRP)		cálculo con inflación media			
			Precios (Inflación media)		Evolución Poder de compra anual	Acumulado 2014-2017
	índice	% revalorización	índice	Tasa IPC	índice	puntos porcentuales
2013	100		100,00		1,000	
2014	100,25	0,25	99,80	-0,2	1,005	
2015	100,50	0,25	99,30	-0,5	1,012	
2016	100,75	0,25	99,10	-0,2	1,017	
2017	101,00	0,25	101,08	2,0	0,999	-0,1

Escenario temporal presentado por el Ministerio en la comparecencia en el Congreso, con referencia al índice de inflación utilizado en la LGSS antes de la reforma de 2013

AÑO	Revalorización Pensión (IRP)		cálculo con inflación LGSS (nov/nov)			
			Precios (Inflación nov/nov)		Evolución Poder de compra anual	Acumulado 2014-2017
	índice	% revalorización	índice	Tasa IPC	índice	puntos porcentuales
2013	100		100,00		1,000	
2014	100,25	0,25	99,60	-0,4	1,007	
2015	100,50	0,25	99,30	-0,3	1,012	
2016	100,75	0,25	100,00	0,7	1,008	
2017	101,00	0,25	101,70	1,7	0,993	-0,7

Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos Seguridad Social e INE.

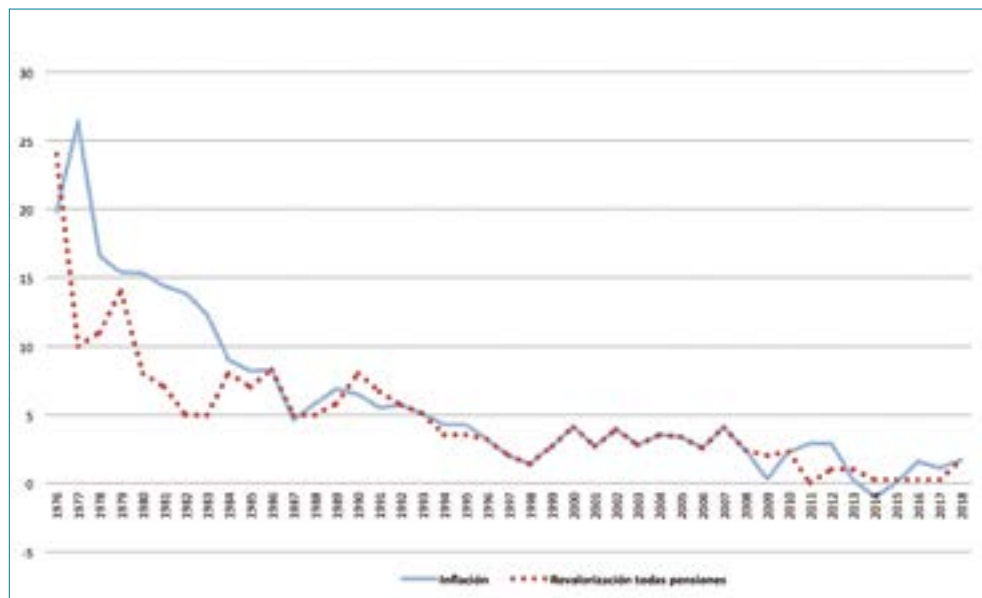
En cualquier caso, el efecto derivado del IRP ha sido tan evidente en la sociedad, y el rechazo tan generalizado en los ámbitos políticos y sociales, que el propio Ejecutivo que lo impuso en 2013 fue el primero que propuso suspenderlo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018.

Precisamente, uno de los principales riesgos que plantea la fórmula del IRP es que, en la práctica, actúa como un instrumento de revalorización que vuelve a dejar en manos del gobierno de turno la utilización electoralista y partidaria de las pensiones. La fórmula de revalorización automática de las pensiones vinculada a la inflación registrada y pactada en 1996 fue la primera norma que establecía un sistema de revalorización automatizado e independiente de la decisión del gobierno del turno. Antes de la aprobación de esta fórmula, el gobierno de turno era el que decidía en la práctica cuándo y cuánto se revalorizaban las pensiones, de modo que, como muestra el Gráfico 5, la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones dependía de la voluntad o decisión del Ejecutivo de cada momento, con el riesgo evidente de utilizar la revalorización de las pensiones como un arma al servicio de su interés electoral.

En el marco del periodo democrático, entre 1976 y 1996 (en el que se acordó la fórmula de revalorización de pensiones vinculada a la inflación), las pensiones perdieron poder adquisitivo de forma continuada casi todos los ejercicios. Más en la primera década que en la segunda.

De hecho, las pensiones sólo se revalorización igual o por encima de la inflación coincidiendo con dos etapas (1986-1987) y (1990-1993), coincidiendo con momentos de especial trascendencia electoral, generalmente asociados a situaciones de especial vulnerabilidad electoral del partido político en el poder. De hecho, entre 1976 y 1996 las pensiones públicas se revalorización 52,5 puntos porcentuales menos que lo que lo hizo la inflación.

Gráfico 5. Revalorización de pensiones (1976-2017)



Fuente: Secretaría Políticas Públicas y Protección Social CCOO, datos Seguridad Social.

La etapa marcada por la vigencia de la fórmula de revalorización pactada en el marco del Pacto de Toledo y el Acuerdo de Diálogo Social (1996-2010) ha sido la única en la que de forma estable se ha mantenido el poder adquisitivo de las pensiones, sólo interrumpida a partir de la congelación de 2011⁴¹ y no actualización a final de año de 2012.

Este mismo esquema de comportamiento es el que reproduce el IRP, condenando por Ley a las pensiones a una casi-congelación del 0,25% a excepción de los ejercicios en el que el Gobierno de turno decida, por motivos de conveniencia o capacidad, suspender su aplicación y decidir una revalorización de pensiones superior. Esto es precisamente lo que ha sucedido en 2018 y 2019, con dos Gobiernos de partidos diferentes.

⁴¹ Aunque la fórmula no fue formalmente derogada hasta 2013, en el año 2011 se produjo la primera congelación parcial de pensiones, con excepción de las mínimas, lo que supuso una pérdida de poder adquisitivo para todas las que superaban la cuantía garantizada como pensión mínima. Por su parte, en 2012, el nuevo Gobierno, incrementó las pensiones a principio del ejercicio, pero posteriormente no se vieron actualizadas con la inflación registrada a final del año, con merma de 1,9 puntos porcentuales de pérdida en ese ejercicio

Factor de Sostenibilidad

El Factor de Sostenibilidad aprobado en la reforma de 2013 se alejaba conscientemente del modelo de equilibrio definido originalmente en la reforma de 2011 para esta misma figura, si bien ambos toman como referencia fundamental la evolución que registra la esperanza de vida como el elemento prioritario a la hora de condicionar la necesidad creciente de financiación del sistema de pensiones.

En la Ley 27/2011 se establecía en una de sus disposiciones adicionales⁴² un mandato genérico para definir un factor de este tipo “*con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad*”, definiéndolo por tanto en términos de equilibrio del binomio sostenibilidad y adecuación-suficiencia.

Al mismo tiempo, en 2011 se hacía una referencia explícita a que tal definición se produjese “*a partir de 2027*”, coincidiendo con la finalización de la implantación de las extensas reformas paramétricas que se habían definido en la Ley 27/2011, de modo que cupiese en aquel momento evaluar en qué medida la implementación de este factor era necesaria.

Y, finalmente, también debemos llamar la atención sobre el hecho de que a la hora de definir el Factor de Sostenibilidad, la reforma de 2011 contemplaba actuar sobre “*los parámetros fundamentales del sistema*”, de manera que no se presupone la actuación exclusiva sobre ninguno en particular ya sean los que operan sobre el gasto o sobre los ingresos, sino que, al contrario, se define una actuación conjunta sobre todos ellos.

Sin embargo, la reforma de 2013 definió el Factor de Sostenibilidad como “*un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas*”⁴³, estableciendo por esta vía un ajuste automático y exclusivo que impacta sobre la cuantía inicial de la pensión.

En la reforma de 2013 se establecía la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad en el año 2019, si bien ésta se ha pospuesto finalmente hasta una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

Aunque la norma actualmente en vigor establece que el cálculo del resultado del factor ha de realizarse utilizando las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Administración de la Seguridad Social, y éstas no se han publicado, cabe utilizar como alternativa las publicadas por el INE para medir el efecto que hubiese tenido la aplicación del factor.

De haberse implantado de forma efectiva, el resultado del factor en las nuevas pensiones de jubilación reconocidas en 2019 habría sido de -0,54%, que se acumularía anualmente,

⁴² En el momento de su aprobación, esta disposición se incorporó como Disposición adicional quincuagésima novena del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

⁴³ Actualmente se encuentra regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

de manera que al final del primer quinquenio, en las nuevas altas reconocidas en el año 2023, habría supuesto una minoración de -2,65%; y así sucesivamente en el tiempo.

3.2. Efectos de la reforma de 2011

La reforma de 2011 se articula en un concepto clásico de reforma paramétrica que, en lo que respecta al modelo de jubilación, se concentra principalmente sobre los elementos que determinan la forma de acceso a la jubilación, sus modalidades y la cuantía.

Las claves de esta reforma pasan por el refuerzo de la contributividad como herramienta que permita actuar sobre el crecimiento del gasto sin poner en riesgo la adecuación y la suficiencia de las prestaciones, al tiempo que preserve los rasgos fundamentales del modelo de jubilación. El refuerzo de los principios de contributividad y solidaridad se utilizan como instrumentos que permiten un reparto equitativo de las cargas que se precisan para hacer sostenible en el medio y largo plazo nuestro modelo de jubilación. Se busca con ello reconocer el esfuerzo contributivo que se hace, exigir más a quien más puede aportar y protegiendo mejor a quien lo precisa en mayor medida.

Se ha optado por evaluar el resultado obtenido hasta el momento por las medidas más controvertidas de la reforma de 2011, utilizando para ello de forma preferente el análisis de los datos que ofrece la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), así como otras fuentes estadísticas oficiales que ofrece la Seguridad Social. En este apartado nuestra evaluación se basa en resultados reales registrados en cada parámetro, sin acudir por tanto al recurso de modelos predictivos que lo que hacen es estimar el resultado.

Edad ordinaria de jubilación: impacto sobre la edad media de acceso

Probablemente el elemento más controvertido de la reforma de 2011 consistió en la redefinición legal de la edad ordinaria de jubilación. Hasta aquel momento se había establecido de forma genérica los 65 años como edad ordinaria de jubilación, y con la nueva regulación se institucionalizaba un modelo alternativo definido en el marco de una horquilla temporal de 2 años.

En el nuevo modelo se establece una edad ordinaria de jubilación situada entre los 65 y los 67 años de edad, a la que el trabajador/a accede en función de la carrera de cotización que ha tenido, de manera que cuanto mayor haya sido ésta, antes será su edad ordinaria de jubilación. De forma genérica podríamos definir la edad ordinaria de jubilación como aquella en la que el trabajador/a reúne el requisito de carrera completa de cotización, establecido en 38 años y 6 meses, al final del periodo transitorio, es decir el 1.1.2027, sabiendo además que dicha edad ordinaria no podrá ser inferior a 65 años ni superior a 67 años. En la práctica, el modelo sitúa la fecha de jubilación ordinaria en el momento exacto en el que el trabajador/a reúne el requisito de carrera completa de cotización, de manera que existen hasta 730 fechas posibles, tantas como días median entre los 65 y los 67 años de edad.

El periodo de tiempo requerido como carrera completa de cotización y el edad ordinaria más alta están sujetos a un requisito que varía en el marco de un periodo transitorio que

finaliza en 2027 en los parámetros señalados antes. En el caso del año 2018, los requisitos exigidos como carrera completa de cotización han sido de 36 años y 6 meses, y la edad máxima de jubilación ordinaria se establece en 65 años y 6 meses⁴⁴.

Este modelo de jubilación ordinaria entre los 65 y los 67 años permite modular su efecto en función del esfuerzo de contribución que han realizado los trabajadores/as, de manera que quienes presentan mayor carrera de cotización se ven afectados en menor medida o directamente eximidos del efecto.

Junto al endurecimiento que sin duda incluye la nueva definición de edad ordinaria de jubilación, la reforma de 2011 contempla también la extensión del derecho a jubilación anticipada, que veremos en profundidad más adelante, así como la ampliación de incentivos a la jubilación demorada. La actuación concertada de este esquema de jubilación anticipada, ordinaria y demorada busca garantizar la efectividad del modelo flexible de jubilación a diferentes edades.

Centrándonos ahora en el efecto que ha tenido la nueva determinación de edad ordinaria de jubilación, cabría abordar esta cuestión desde, al menos, un doble punto de vista: respecto de la edad media de acceso a la jubilación, y respecto de cuántos trabajadores/as mantendrán realmente su edad ordinaria de jubilación en los 65 años.

Podemos aproximarnos así desde la óptica del resultado agregado que ofrece el modelo de jubilación en su conjunto, como hace el Gráfico 6, en el que podemos apreciar la evolución que ha registrado la edad media de acceso a la jubilación en la última década y media. Se aprecia en él cómo históricamente nuestro modelo de jubilación sitúa la edad efectiva de acceso a la jubilación bastante por debajo de la edad ordinaria de jubilación; si bien con claras diferencias entre los casos de hombres y mujeres, donde los hombres vienen manteniendo tradicionalmente una edad de acceso que ronda un adelanto de entre 3 y 4 meses respecto de la media, y las mujeres un acceso entre 5 y 6 meses más tardío.

Gráfico 6. Edad media de las altas de jubilación



Fuente: Seguridad Social.

Se aprecia, además, un perfil de evolución general en el que cabe distinguir dos etapas.

⁴⁴ En 2019, la aplicación transitoria de aquella reforma sitúa la carrera de cotización necesaria para mantener la edad ordinaria de 65 años, en 36 años y 9 meses y la edad ordinaria máxima, si no se cumple el anterior requisito, en 65 años y 8 meses.

Ya antes de que en 2013 entrase en vigor la reforma de 2011, la edad media de acceso a la jubilación venía presentando una evolución de suave incremento, pasando en aproximadamente una década del entorno de los 63 años y medio hasta los 64 años, coincidiendo justamente con la entrada en vigor de la reforma a la que nos referimos. Esta tendencia era resultado del esquema de incentivos y desincentivos definido progresivamente desde 1995 en las reformas pactadas en el maco del Pacto de Toledo, y que se articulaba en un planteamiento en el que primaba la voluntariedad alrededor de las modalidades de jubilación demorada y anticipada.

Sin embargo, resulta paradójico que, exactamente coincidiendo con la entrada en vigor de la reforma que endurece los requisitos de acceso a la jubilación, la edad media de acceso se reduzca entre 2013 y 2016; para más tarde volver a recuperar la tendencia de suave incremento que venía presentando en la primera etapa.

Parece obvio que no cabe imputar a la reforma de 2011 un efecto relevante aún sobre esta cuestión. Desde luego no en el sentido de haber contribuido al incremento de la edad media de jubilación efectiva, en parte porque su aplicación aún se encuentra en un periodo transitorio que todavía está lejos de desplegar un efecto intenso (en 2018 la edad máxima de jubilación ordinaria estaba prevista en 65 años y 6 meses), en parte porque, como veremos después, la mayoría de trabajadores/as mantienen su edad ordinaria de jubilación a los 65 años.

Pero tampoco cabe atribuir a la reforma de 2011, por sí misma, el incremento en la proporción de jubilaciones anticipadas que se ha registrado entre 2013 y 2016, como mostraba el Gráfico 1, y que es a la postre el fenómeno que explica la evolución de la edad media de jubilación en ese periodo.

Más allá de la existencia del propio modelo flexible de jubilación y, concretamente, de modalidades de jubilación anticipada que permiten adelantos muy significativos en la edad de jubilación, probablemente lo que más haya influido en el aumento de las jubilaciones anticipadas hayan sido los graves recortes que sufrió el subsidio para mayores de 52 años desde su reforma en 2012, unidos a la gravedad de la crisis económica y la dificultad de encontrar empleo para la población de edad más avanzada.

Aunque en el capítulo siguiente se explica con mayor detenimiento el hecho de que este subsidio sufriese importantes recortes en la cobertura que ofrecía (de un lado, limitando el acceso a un número significativo de desempleados en edad avanzada y, de otro, expulsando de su protección a quienes alcanzaban la primera edad posible de jubilación), supuso la exclusión en la protección por desempleo de un colectivo singularmente sensible, que se vio así abocado a la jubilación anticipada como única vía de acceso a la protección social. Más tarde, la incipiente recuperación económica atemperó este fenómeno y, finalmente, la reversión de los recortes en el subsidio producida en 2019, con toda probabilidad, servirá para mantener en activo a un mayor volumen de trabajadores/as de edad avanzada y, con ello, un aumento paulatino de la edad media de acceso a la jubilación.

Edad ordinaria de jubilación: impacto sobre el mantenimiento del derecho a los 65 años

Respecto al impacto que ha podido tener la reforma de 2011 en relación a los trabajadores/as que mantienen el derecho a la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, puesto que el efecto que ha desplegado hasta ahora en el periodo transitorio ha de ser necesariamente bajo, más relevante resulta medirlo respecto del que desplegaría una vez esté plenamente implantada.

En este sentido, hemos de recordar que el amplio periodo transitorio previsto para la implantación paulatina de la medida (2013-2027) hace que, hasta ahora, la horquilla de acceso más exigente se haya limitado en 2018 a 6 meses de diferencia (entre los 65 años, y los 65 años y 6 meses), por lo que su efecto debe ser necesariamente bajo. En la misma dirección opera el periodo transitorio previsto para establecer el requisito de carrera completa de cotización, que en 2018 se situaba en 36 años y 6 meses de cotización.

Por tanto, a los efectos perseguidos en este trabajo, resulta más interesante medir cómo quienes sucesivamente van accediendo a la jubilación se hubieran visto afectados de haberse implantado ya el requisito completo que se exigirá a partir de 2027 (requisito de carrera completa situado en 38 años y 6 meses cotizados y la edad ordinaria establecida entre los 65 y los 67 años). Ello puede ayudarnos a inferir la evolución previsible que tendrá este factor y, además, servirá para monitorizar su comportamiento sobre determinados colectivos que consideremos estratégicos.

Para ello se ha utilizado una explotación propia de los microdatos que ofrece la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), cuyos resultados principales se ofrecen en el Cuadro 6. Se utilizan como primera referencia los datos de la muestra correspondiente al ejercicio 2009, que nos suministra una imagen previa a la reforma de 2011, y los correspondientes al año 2017 por ser los últimos publicados por el INE.

Cuadro 6. Porcentaje de personas jubiladas que habrían podido acceder a la jubilación ordinaria a los 65 años, por reunir carrera completa de cotización (38 años y 6 meses)

Personas jubiladas en el año de referencia		MCVL 2009	MCVL 2017	Evolución (2017/2009) (crecimiento porcentual)
	Total Sistema	53,0	58,3	9,86
Total Sistema	Hombres	67,5	73,4	8,76
	Mujeres	21,2	35,1	65,46
	Total Régimen General	58,9	61,0	3,53
Régimen General	Hombres	72,9	75,8	3,99
	Mujeres	26,9	39,8	47,85
	Total RETA	34,6	46,9	35,68
Régimen Especial T. Autónomos	Hombres	49,5	64,1	29,44
	Mujeres	7,4	16,0	117,45

Fuente: elaboración propia Secretaría Confederal Políticas Públicas y Protección Social CCOO, a partir de datos MCVL.

En una primera valoración de los mismos cabría destacar que la mayoría de las personas mantienen el derecho para jubilarse ordinariamente a los 65 años, si bien se registran importantes diferencias entre los casos de hombres y mujeres, así como también entre los trabajadores/as por cuenta ajena y los autónomos.

Una segunda conclusión relevante podría ser que se registra con carácter general una tendencia a la mejora de los registros, especialmente en el caso de las mujeres y de los trabajadores autónomos, que son los colectivos que precisamente presentaban peor resultado.

Convendría pues intentar hacer un análisis más profundo de cada una de estas variables en el objetivo de que nos pudiesen ayudar a conformar alguna conclusión fundada.

Como se ha comentado, el 58,3% del total de personas que se jubilaron en 2017 reunían el requisito completo de carrera completa de cotización (38 años y 6 meses), o, en su caso, lo hubiesen cumplido de no haber accedido a una modalidad de jubilación anticipada⁴⁵. Una referencia general que en el caso del Régimen General⁴⁶ alcanza el 61%, y en el del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) se reduce al 46,9%, de modo que en éste no puede afirmarse que la mayoría de trabajadores mantengan el derecho a la jubilación ordinaria a los 65 años.

Si además del régimen de encuadramiento introducimos la variable de género, podemos comprobar que prácticamente 3 de cada 4 hombres pueden seguir accediendo a la jubilación ordinaria a los 65 años. En la media del sistema el porcentaje alcanza el 73,4%, se incrementa hasta el 75,8% en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, y alcanza hasta el 64,1% en el caso de los autónomos.

Las mujeres, por su parte, presentan un resultado muy inferior, de modo que sólo 1 de cada 3 puede mantener la edad de 65 años como primera referencia de jubilación ordinaria; además, en este caso las diferencias entre regímenes incluso se acentúan. En la media del sistema, las mujeres que cumplen el requisito completo de carrera de cotización son el 35,1% del total, una cifra que se incrementa hasta el 39,8% en el caso de quienes cotizaron en el Régimen General, y se reduce hasta sólo el 16% entre las trabajadoras autónomas.

Llama además la atención el hecho de que todos los colectivos estudiados hayan conseguido mejorar su resultado respecto del registro que presentaban antes de la reforma de 2011. Un crecimiento que es moderado en el caso de los varones (que en media han incrementado el porcentaje en un 8,8%) y mucho más significativo en el caso de las mujeres (que lo incrementan en un 65,46%). De hecho, el crecimiento registrado en el caso de las mujeres es el que más crece con carácter general (un 47,85% en el caso del Régimen General, y directamente lo duplica con un 117% en el del RETA). En el caso de los hombres del Régimen General el crecimiento es mucho más moderado (3,99%).

⁴⁵ En los casos de jubilación anticipada se han proyectado las carreras de cotización acreditadas en dicho momento, teniendo en cuenta la edad del trabajador/a en el momento de la jubilación.

⁴⁶ Para facilitar una comparación homogénea, en el caso de la MCVL de 2009 el resultado del Régimen General se ha calculado incluyendo en el mismo los Regímenes Especiales Agrario y de Empleadas de Hogar que a partir de enero de 2012 se incorporaron al primero como Sistemas Especiales.

La segunda línea de crecimiento se da en el caso de los trabajadores/as encuadrados en el RETA, donde el resultado ha crecido en un 35,68%, mientras que en la media del Régimen General se ha limitado al 3,53%. Dentro de los trabajadores afiliados al RETA crecen los casos de hombres (29,44%) y muy especialmente las mujeres (117%), como ya se ha señalado.

Más allá de una valoración positiva del crecimiento generalizado de las carreras de cotización, a la hora de establecer posibles causas cabe destacar algunas como las más relevantes.

Una de las primeras sobre las que podemos llamar la atención radica en que entre las dos referencias utilizadas (MCVL de 2009 y 2017) media casi una década, de modo que las carreras profesionales de quienes accedieron en cada momento a la jubilación seguramente podrán venir condicionadas por cómo se desarrollaron en cada una de las generaciones de referencia. En el primer caso comenzaron sus carreras profesionales desde finales de la década 1960 y mediados de la de 1970, coincidiendo con la puesta en marcha del propio sistema de Seguridad Social; mientras que en el segundo caso se iniciaron a finales de la década de 1970 y mediados de la de 1980.

No obstante, el factor principal que, desde nuestro punto de vista, en mayor medida explica el crecimiento de las carreras medias de cotización radica en la incorporación de la mujer al empleo y la mayor estabilidad de sus carreras de cotización. Respecto de esta dimensión de género, sí que las diferencias que se pueden producir entre las sucesivas generaciones resultan muy relevantes. De modo que es razonable pensar que las diferencias que actualmente siguen presentando hombres y mujeres tiendan a reducirse en las próximas décadas.

Precisamente para contribuir a la reducción, entre otras, de esta parte de la brecha de género, en la reforma de 2011 se impulsaron una serie de medidas que se han incorporado al catálogo de prestaciones de la Seguridad Social como prestaciones familiares contributivas⁴⁷. Se trata de periodos reconocidos como cotizados cuando se produce una interrupción de la carrera de cotización como consecuencia del cuidado de un hijo o un familiar de hasta segundo grado, precisamente porque son los factores de maternidad y el cuidado de hijos los que en mayor medida han condicionado tradicionalmente la interrupción de las carreras profesionales de las mujeres. Estos periodos reconocidos como cotizados (hasta 3 años por excedencia por cuidado de un hijo/a, hasta 2 años por reducción de jornada por la misma causa, 1 año por excedencia por cuidado de un familiar, 270 días en caso de interrupción de la carrera profesional ocasionada por cuidado) se reconocen indistintamente del género de la persona afectada, pero es indudable que son precisamente las mujeres quienes en mayor medida podrán ejercerlos. Sin embargo, no existe ninguna estadística pública que mida el efecto de estas prestaciones sobre las carreras de cotización de quienes acceden a la jubilación, por lo que sería conveniente incorporarla a la información estadística habitual que ofrece la Seguridad Social.

En la misma línea actúa el coeficiente global de parcialidad⁴⁸, que permite ajustar los periodos de carencia exigidos para el acceso a todas las prestaciones, incluida la jubilación ordinaria, en el caso de las carreras de cotización a tiempo parcial, que afectan en mayor medida a las trabajadoras. Este coeficiente facilita el cumplimiento de los requisitos de co-

⁴⁷ Se encuentran regulados en los artículos 235 a 237 LGSS.

⁴⁸ Se encuentra regulado en el artículo 247 LGSS.

tización exigidos reduciéndolos proporcionalmente al porcentaje de jornada que en media ha tenido cada trabajador/a. Se da la circunstancia de que esta medida fue la única que se estableció por acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales en el año 2013. Tampoco se publica ningún tipo de estadística que pueda ayudar a establecer en qué medida está facilitando el acceso a las prestaciones.

Finalmente, no debemos pasar por alto el efecto que puede llegar a desplegar la propia redefinición de un requisito dado sobre las carreras de cotización de quienes legalmente tienen márgenes para planificarlas, por ejemplo, eligiendo cuándo y por qué importe cotizan a la Seguridad Social. Márgenes legales de planificación que, en nuestro ordenamiento, tienen prácticamente en exclusiva los trabajadores/as encuadrados en el RETA.

Nuevos requisitos de acceso a la jubilación anticipada

Dentro del esquema de medidas de equilibrio que garanticen de forma efectiva un modelo flexible de jubilación a diferentes edades, la reforma de 2011 también hizo una apuesta decidida por el mantenimiento de las figuras de jubilación anticipada, redefiniendo al alza los requisitos de acceso en algunos casos y generando nuevos derechos en otros.

Junto a lo relativo a las modalidades de jubilación anticipada, es también especialmente reseñable la innovación que supone la fórmula conocida como “cotización en la sombra”, que sirve para determinar en estos casos la edad ordinaria de jubilación respecto de la que se anticipa.

Esta innovación contenida en la reforma acordada de 2011 consiste en que, en el caso de jubilaciones anticipadas, y a los exclusivos efectos de determinar la edad ordinaria de jubilación desde la que se determina cuánto se anticipa esta, la carrera de cotización efectiva que tenga el trabajador/a en el momento de la jubilación anticipada se verá completada con el tiempo que éste hubiese seguido cotizando de haber seguido haciéndolo hasta la edad ordinaria de jubilación. La “cotización en la sombra” supone así un mecanismo que ayuda a completar la carrera de cotización del trabajador/a que opta por la jubilación anticipada, ayudándole a reunir el requisito de carrera completa de cotización. No debemos olvidar que la determinación de la edad ordinaria en estos casos surte efectos tanto sobre el acceso, como sobre la cuantía final de la prestación, por lo que su importancia es muy determinante.

Puesto que en lo relativo a la reforma de 2011 se vio parcialmente modificada en la reforma de 2013, resulta prácticamente imposible deslindar los efectos que han podido desplegar unas y otras medidas. Por tanto, en este apartado estudiaremos el impacto que ha tenido el modelo de jubilación anticipada nacido de 2011 en su regulación actual, señalando en todo caso aquellas modificaciones parciales que se incorporaron, sin acuerdo alguno en este caso, en la reforma de 2013.

La reforma de 2011 reformula la modalidad de jubilación anticipada involuntaria, que actualmente permite anticipar la jubilación en hasta 4 años desde la edad ordinaria⁴⁹, y que

⁴⁹ La reforma de 2011 establecía una edad de acceso genérica a los 61 años que posteriormente fue sustituida en la reforma de 2013 por la actual fórmula de anticipo en hasta 4 años. Del mismo modo, la reforma de 2013 también modificó parcialmente los coeficientes reductores en la cuantía establecidos en esta modalidad.

es heredera de la figura que se creó en la reforma de pensiones de 2001. Hemos de recordar que la reforma acordada de 2001 supuso el reconocimiento de un nuevo derecho a la jubilación anticipada para todos los trabajadores del Régimen General que perdían involuntariamente su empleo, ya que en aquel momento sólo quienes habían cotizado antes de 1967 tenían derecho a la jubilación anticipada. En el caso de la nueva modalidad de jubilación anticipada involuntaria, la reforma de 2011 incrementó el requisito exigido de cotización para el acceso desde los 30 años hasta los 33 años de edad, y modificó, en una doble dirección, la aplicación de los coeficientes reductores de la base reguladora de la prestación. Por un lado, se acordó que los coeficientes reductores se aplicaran por anticipar la edad de jubilación por trimestres, en lugar de aplicar un coeficiente anual; esto supone un menor coeficiente reductor por anticipo durante la mayor parte de los periodos intermedios y permite una mayor flexibilidad a la hora de acceder a un coeficiente total más bajo. Por otro lado, se redefinieron los coeficientes anuales anteriores, para adaptarlos a esta situación, fijándolos entre un 1,5 y un 1,875% trimestral⁵⁰.

La reforma acordada de 2011 estableció a su vez un nuevo derecho de jubilación anticipada voluntaria, que actualmente permite el anticipo de la jubilación en hasta 2 años respecto de la edad ordinaria⁵¹. Esta modalidad es la primera figura que permite el acceso a la jubilación anticipada a los trabajadores autónomos, así como también a los funcionarios encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social; en ambos casos era la primera vez que se les reconocía el derecho a la jubilación anticipada. Aunque la reforma de 2011 estableció como requisito de acceso reunir 33 años de cotización, la reforma sin consenso de 2013 endureció este requisito hasta los 35 años cotizados actualmente en vigor, y los coeficientes reductores en la cuantía se establecen en una horquilla que actualmente oscila entre el 1,625% y el 2% trimestral (6,5% y el 8% por cada año de anticipo)⁵², pues también se prevé su aplicación por trimestres.

La jubilación anticipada por causa de trabajos especialmente penosos, tóxicos insalubres o peligrosos, sin coeficientes reductores de la prestación, también experimentó mejoras reseñables en la reforma de 2011. En concreto, se resolvió el problema de posible arbitrariedad que presentaba el anterior modelo, consistente en una mera petición desde el colectivo afectado y el reconocimiento cuasi gracioso por parte de la Administración de Seguridad Social. Desde el año 2011 se ha establecido un procedimiento común para todas las actividades y ocupaciones en las que se prevea la existencia de este tipo de situaciones, regulado en el RD 1698/2011, donde se establece un sistema objetivo de determinación de las causas para reconocer estas situaciones y, en su caso, el reconocimiento de un coeficiente reductor en la edad de jubilación que deberá tener necesariamente asociado una sobre-cotización adicional que garantice el equilibrio financiero de estas prestaciones, incrementando el ingreso por cotizaciones, de forma alineada con el incremento de gasto en pensiones que supone.

⁵⁰ Los coeficientes reductores en la cuantía de jubilación en esta modalidad fueron objeto de una modificación parcial en la reforma de 2013.

⁵¹ La reforma de 2011 establecía una edad de acceso genérica a los 63 años que posteriormente fue sustituida en la reforma de 2013 por la actual fórmula de anticipo en hasta 2 años. Del mismo modo, la reforma de 2013 también modificó parcialmente los coeficientes reductores en la cuantía establecidos en esta modalidad y el requisito de carrera cotizada exigida para el acceso.

⁵² Los coeficientes reductores en la cuantía de jubilación en esta modalidad fueron objeto de una modificación parcial en la reforma de 2013.

Este procedimiento se ha aplicado en su integridad por primera vez en el caso de la Policía Local, que en 2018 ha visto reconocido el derecho a un coeficiente reductor en la edad de jubilación⁵³ por esta vía. No obstante, hemos de denunciar que todos los gobiernos desde 2012 hasta hoy se han mostrado reacios a aplicar el procedimiento a las varias decenas de actividades que hasta la fecha lo han solicitado, motivo por el que sólo un colectivo haya visto aplicado en su integridad el procedimiento. Hasta la fecha, el resto de expedientes, si bien formalmente se encuentran en las fases previas de tramitación (algunos desde el año 2011), en realidad podemos afirmar que su tramitación se encuentra paralizada en la práctica. Ciertamente, algunas de las solicitudes presentadas pueden tener dificultades para acreditar los requisitos que determinan el acceso a esta modalidad y adolecen de cierto voluntarismo por los proponentes, pero en otros casos la justificación es, en nuestra opinión, evidente y no es justificable la falta de actividad de la Administración.

Por último, la modalidad de jubilación parcial tuvo en 2011 una única modificación consistente en la obligación para el jubilado parcial y su empresario de cotizar por la jornada completa (que como tal se tomará en consideración para el cálculo de la pensión de jubilación ordinaria definitiva), con independencia del porcentaje de reducción por el que se opte. Esta medida tiene como objetivo contribuir al equilibrio financiero de una figura útil en términos de renovación generacional del empleo que, a diferencia del resto de modalidades de jubilación anticipada, resulta singularmente costosa al sistema. Posteriormente, la reforma sin acuerdo de 2013 incorporó una batería adicional de cambios en los requisitos que actualmente son los que conforman el cuerpo normativo de esta figura (requisito de 33 años cotizados, salvo en el caso de discapacidad donde se requieren 25 años, un máximo de anticipo de la edad ordinaria de 2 años si bien sujeto a un periodo transitorio bastante amplio —hasta 2027—, nuevos límites mínimos y máximos de reducción de jornada, etc.).

El resultado práctico de la apuesta que hacía la reforma de 2011 por mantener el papel de la jubilación anticipada, en el modelo flexible de jubilación que hemos venido definiendo, ha quedado patente en el Gráfico 1, donde se aprecia que la posibilidad de utilizar este tipo de modalidades continúa teniendo un papel más que relevante situado tradicionalmente en la horquilla del 40-50% del total de las pensiones de jubilación que se reconocen.

Así pues, el principal requisito mínimo de cotización más requerido para acceder a la jubilación anticipada situado en 33 años en el caso de la modalidad involuntaria y en 35 años en el caso de la voluntaria, parece no haber tenido, hasta ahora al menos, un impacto relevante a la hora de garantizar un acceso generalizado a este tipo de pensiones.

Manteniendo el mismo esquema que hemos venido utilizando en el apartado anterior, según los datos que ofrece la MCVL 2017, el Cuadro 7 muestra en qué medida las personas que han accedido a la jubilación podrían haber optado por alguna modalidad de jubilación anticipada.

⁵³ Este coeficiente se ha regulado en el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local.

Cuadro 7. Porcentaje de personas jubiladas que habrían podido acceder a la jubilación anticipada, por reunir requisito mínimo de cotización (33 años)

Personas jubiladas en el año de referencia		MCVL 2009	MCVL 2017	Evolución (2017/2007) (crecimiento porcentual)
	Total Sistema	65,2	73,5	12,64
Total Sistema	Hombres	81,2	88,5	8,98
	Mujeres	30,0	50,5	67,97
	Total Régimen General	70,3	75,3	7,05
Régimen General	Hombres	85,0	89,7	5,56
	Mujeres	36,8	54,6	48,65
	Total RETA	49,3	66,0	33,78
Régimen Especial T. Autónomos	Hombres	68,8	84,0	22,03
	Mujeres	13,8	33,6	143,07

Fuente: elaboración propia Secretaría Confederal Políticas Públicas y Protección Social CCOO, a partir de datos MCVL.

Tal como se ha visto en el cuadro de la jubilación ordinaria, a pesar de la crisis económica, siguen mejorando las carreras de cotización, lo que influye en un incremento del porcentaje de personas con derecho a jubilarse antes de su edad ordinaria de jubilación. Con carácter general, prácticamente 3 de cada 4 nuevos jubilados/as habría podido hacerlo antes de su edad ordinaria.

Igual que hemos mencionado en los casos anteriores, también respecto de esta variable se viene registrando un importante aumento de la proporción de población que puede acceder al derecho a la jubilación anticipada, que es especialmente intenso en el caso de los trabajadores autónomos y en el de las mujeres, en las mismas proporciones y por los mismos motivos que los señalados anteriormente. Entre dichos motivos ya se han señalado los relativos a la evolución de las carreras de cotización propias de cada generación, el efecto de los periodos reconocidos como cotizados impulsados en la reforma de 2011, o el propio efecto sobre los comportamientos de cotización, que pueden desplegar el endurecimiento de determinados requisitos sobre las carreras de cotización de quienes tienen la posibilidad legal de utilizar ciertos márgenes de planificación, principalmente en el marco del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos...

El resultado de conjunto que ofrece la MCVL refuerza la idea de consolidación del modelo flexible de jubilación a diferentes edades que está en la esencia de la reforma de 2011.

A la hora de poder realizar un análisis de la evolución que han tenido cada una de las figuras del nuevo modelo de jubilación anticipada tras la reforma de 2011, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que en dicha reforma se incluyó la conocida como "cláusula de salvaguarda", cuya vigencia se ha extendido, tras ser recortada y, de momento, tras la última prórroga aprobada el pasado 28 de diciembre de 2018, hasta la finalización del presente año 2019.

Este tipo de cláusulas son habituales en las reformas de pensiones pactadas con organizaciones sindicales y empresariales y, básicamente, consisten en una garantía legal para que quien fue despedido antes de la entrada en vigor de una reforma, y no vuelve a encontrar un empleo, mantenga el derecho, cuando le beneficie, a que se le aplique la legislación vigente en el momento de su despido en materia de acceso a la jubilación. También se aplica este tipo de cláusulas a quienes tenían pactada la salida de la empresa en el marco de despidos colectivos o planes de jubilación parcial con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas, aunque la salida efectiva de la empresa estuviese prevista para una fecha posterior.

La justificación de esta cláusula radica en que quienes pierden su trabajo en las últimas etapas de su vida profesional suelen salir del empleo con un cierto itinerario hasta la jubilación, previsto con unas reglas dadas. De modo que la modificación de las mismas podría alterar el itinerario previsto y, en los casos más graves, dejar desprotegido al trabajador/a durante un lapso de tiempo relevante.

Así pues, el alcance de dicha cláusula de salvaguarda y, por tanto, el acceso a la jubilación en aplicación de la legislación previa a la reforma varía en función de la modalidad concreta a la que nos refiramos. En el Cuadro 8 se presenta en qué medida la cláusula de salvaguarda se ha aplicado en cada una de las modalidades de jubilación durante el año 2018.

Cuadro 8. Nuevas altas de pensión jubilación (2018) en función de la legislación aplicada

Modalidad de jubilación	Número	Porcentaje	Porcentaje altas causadas con la normativa anterior a las reformas 2011/2013*
JUBILACIÓN ANTICIPADA	142.114	43,36	49,22
- Con Coeficiente reductor	92.820	28,32	37,95
Voluntaria	46.082	14,06	0,21
No voluntaria	46.738	14,26	73,5
- Con Bonificación	7.857	2,40	28,75
- Especial a los 64 años	6.074	1,85	100,00
- Parcial	35.363	10,79	75,08
JUBILACIÓN CON EDAD ORDINARIA	185.602	56,64	26,88
- Parcial (sin relevista)	150	0,05	19,66
- Demorada	14.806	4,52	1,00
- Resto	170.646	52,07	19,15
TOTAL ALTAS NO SOVI	327.716	100,00	36,43

Fuente: Seguridad Social.

*(datos legislación altas: 30 de septiembre)

Del cuadro anterior destaca el hecho de que aproximadamente 1 de cada 3 nuevas jubilaciones continúan reconociéndose con la legislación anterior a la reforma, una relación que se reduce a 1 de cada 4 casos en las jubilaciones ordinarias, pero que se incrementa hasta suponer la mitad de los casos entre las jubilaciones anticipadas, lo cual es lógico teniendo en cuenta que el objetivo de la cláusula de salvaguarda es el de proteger a quienes han perdido el empleo o tenían ya comprometida su salida de la empresa.

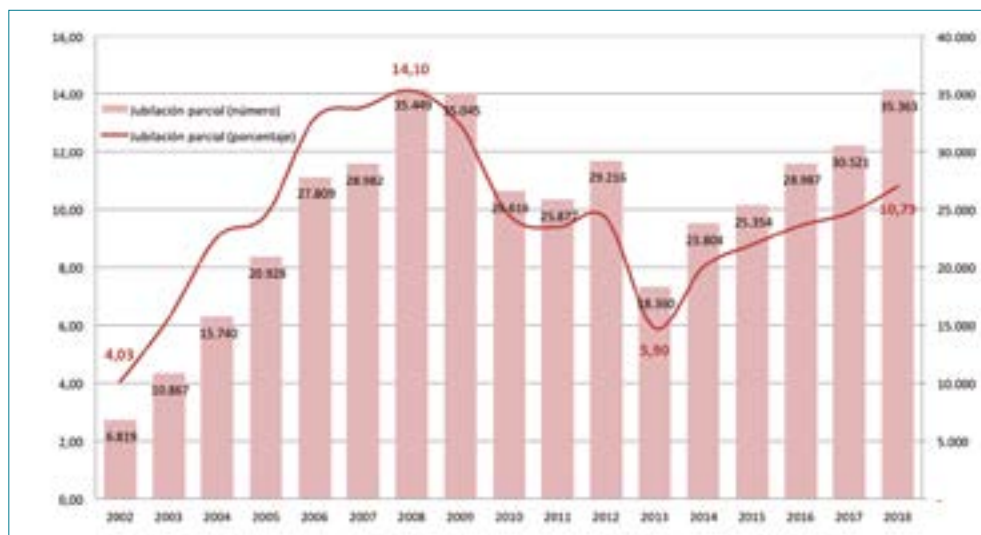
No es, por tanto, extraño que algunas modalidades de jubilación anticipada muestren un porcentaje singularmente alto de pensiones que se causan con la legislación anterior, caso de la jubilación anticipada involuntaria (73,50%) y la jubilación parcial (75,08%); ambas juntas suponen 1 de cada 4 nuevas jubilaciones reconocidas en 2018. Del mismo modo que, lógicamente, la nueva modalidad de jubilación anticipada voluntaria se reconoce prácticamente en su totalidad con la aplicación de la norma ya reformada.

Más allá de la garantía de protección social que supone la cláusula de salvaguarda, y como ya se apuntaba en el cuadro anterior, el hecho de que se aplique una normativa u otra no supone ningún tipo de restricción de cara a la utilización de las diferentes modalidades de jubilación.

Para ilustrar esta afirmación podemos tomar como ejemplo dos modalidades singulares: la jubilación parcial, que tuvo en la reforma de pensiones de 2001 un marco legal que le permitió una extensión que hasta entonces no había podido alcanzar; y la nueva modalidad de jubilación anticipada voluntaria, nacida de la reforma de 2011.

En ambos casos, como se muestra en los gráficos siguientes, se registra un fuerte incremento desde el año 2013, y ello con independencia de que la legislación de aplicación que predomina en cada una de ellas es diferente y, por tanto, los requisitos de acceso.

Gráfico 7. Acceso a la jubilación parcial (nuevas altas anuales)

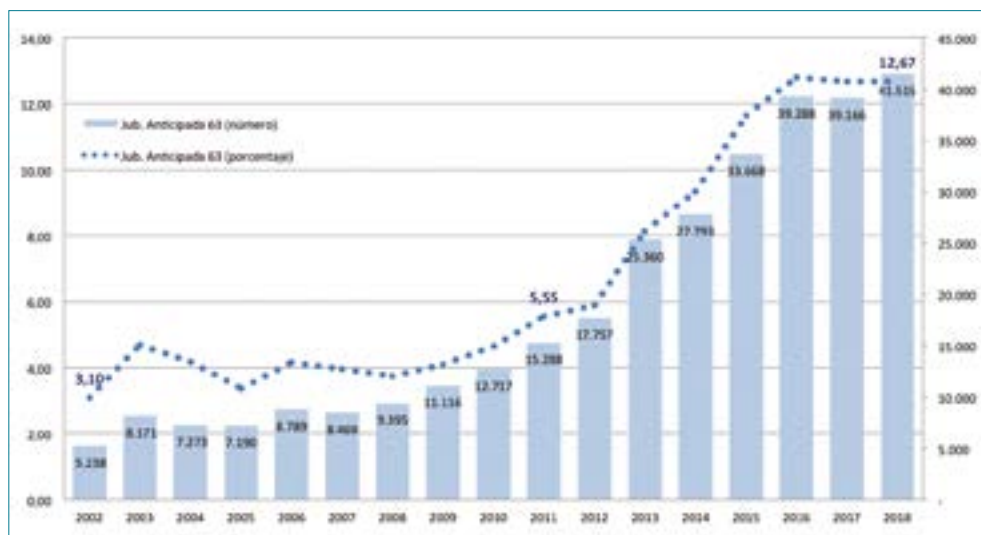


Fuente: Secretaría de Políticas Públicas y Protección Social CCOO, datos Seguridad Social.

En el caso de la jubilación parcial, además, se observa un comportamiento íntimamente ligado al ciclo económico. Una primera etapa (2002-2008) de utilización creciente hasta alcanzar la proporción record del 14,10% de las nuevas altas, con una profunda caída coincidiendo con la crisis económica (2009-2013), para a partir de ese momento retomar de nuevo la senda ascendente en la etapa de recuperación económica.

Este comportamiento pro-cíclico parece indicar que en esta modalidad en concreto el ciclo económico tiene una incidencia mucho más clara que el ordenamiento jurídico, sobretodo porque el marco normativo se ha mantenido inalterado desde 2007 en la mayoría de los casos que se producen (75,08%) y, por ejemplo, el requisito de acceso que se requiere en ellos es de 30 años cotizados.

Gráfico 8. Acceso a la jubilación anticipada a los 63 años (nuevas altas anuales)



Fuente: Secretaría de Políticas Públicas y Protección Social CCOO, datos Seguridad Social.

En el caso de la jubilación anticipada voluntaria, la primera edad posible de acceso son los 63 años. En el gráfico anterior podemos comprobar cómo las jubilaciones anticipadas que se han producido históricamente (2002-2012) a esta edad se venían significando por un nivel de utilización relativamente bajo, respecto de su peso relativo en relación al total de jubilaciones siempre rondando el 4-5%. En esta etapa estas jubilaciones se correspondían exclusivamente con la modalidad involuntaria ya que éste era un requisito indispensable.

Sin embargo, a partir de la reforma de 2011, al convertirse los 63 años en la primera edad posible de acceso a la modalidad voluntaria, y aún a pesar de que los requisitos de acceso son más altos y se sitúan en 35 años cotizados, sin embargo, se viene registrando un incremento muy importante en su utilización, hasta situarlo en el 12,67% del total de nuevas altas. De hecho, esta modalidad incluso ha superando a la jubilación parcial en número de beneficiarios.

Requisito para acceder al 100% de la base reguladora

La reforma de 2011 modificó también el requisito para generar derecho al 100% de la base reguladora, ampliándolo desde los 35 hasta los 37 años. Este incremento en el número de años exigido está también sometido a un amplio periodo transitorio de modo que co-

menzará a operar íntegramente a partir del año 2027. En 2018 el requisito se situaba en 35 años y 6 meses.

Tal y como hemos hecho respecto de otros elementos, más relevante que medir el impacto que hasta ahora ha podido desplegar la medida inserta en el periodo transitorio, es medir cómo quienes sucesivamente van accediendo a la jubilación se hubieran visto afectados de haberse implantado ahora el requisito completo (37 años). En el cuadro siguiente se muestra el resultado.

Cuadro 9. Porcentaje de personas jubiladas que habrían podido generar derecho al 100% BR, por reunir requisito máximo de cotización (37 años)

Personas jubiladas en el año de referencia		MCVL 2009	MCVL 2017	Evolución (2017/2007) (crecimiento porcentual)
Total Sistema	Total Sistema	53,5	58,2	8,79
	Hombres	68,2	73,2	7,44
	Mujeres	21,1	35,1	66,35
Régimen General	Total Régimen General	58,6	59,5	1,60
	Hombres	72,7	73,9	1,66
	Mujeres	26,3	39,0	48,27
Régimen Especial T. Autónomos	Total RETA	38,9	51,8	33,40
	Hombres	55,5	69,8	25,81
	Mujeres	8,6	19,6	127,11

Fuente: elaboración propia Secretaría Confederal Políticas Públicas y Protección Social CCOO, a partir de datos MCVL.

También en este caso se aprecia un perfil de cotización similar al que ya hemos venido describiendo en apartados anteriores.

Destaca el hecho de que la mayoría de personas que se han jubilado en el total del sistema (58%) en el último año habrían accedido con una pensión equivalente al 100% de su base reguladora, si bien los hombres presentan una carrera de cotización muy superior a la de las mujeres, y existen evidentes diferencias entre las carreras de cotización registradas en el Régimen General y en el RETA.

En este caso, prácticamente 3 de cada 4 hombres reúnen el requisito de cotización exigido para acceder a pensión completa, situándose en el entorno del 70% o más con independencia del régimen de cotización. Mientras que en el caso de las mujeres sólo lo reúnen 1 de cada 3, el 35% en el caso de las trabajadoras por cuenta ajena y sólo el 19% en el de las autónomas.

No obstante, también en este caso se registra un notable crecimiento de las carreras de cotización, sobretudo en el caso de las mujeres. Desde el 2009 hasta el 2017, en apenas una década de diferencia, ha crecido el porcentaje de quienes cumplen el nuevo requisito en un 66% en el total del sistema, habiéndose registrado un crecimiento del 48% en el caso

de las trabajadoras encuadradas en el Régimen General y más que duplicándose (127%) en el caso de las encuadradas en el RETA.

Las posibles causas que pueden ayudar a explicar tal crecimiento son las mismas que ya se han señalado en apartados anteriores, marcadas probablemente por una combinación de distintos elementos. Entre ellos destacan la evolución de las carreras de cotización propias de cada generación, el efecto de los periodos reconocidos como cotizados impulsados en la reforma de 2011, o el propio efecto que pueden desplegar el endurecimiento de determinados requisitos de cotización sobre las carreras de cotización de quienes tienen la posibilidad legal de utilizar ciertos márgenes de planificación, principalmente trabajadores autónomos.

Incremento de requisitos de cotización: impacto sobre las generaciones más jóvenes de trabajadores

Cualquier sistema de pensiones de reparto tiene como clave de bóveda la confianza. Si una generación de trabajadores/as en activo no percibe la garantía de que podrá acceder a un modelo de jubilación en condiciones equiparables a las que actualmente ellos mismos están financiando con sus cotizaciones, el modelo pierde legitimación social.

El objetivo primario de la reforma de 2011 es el de garantizar el actual modelo de jubilación en el corto, medio y largo plazo. Lo hace así consciente de que la legitimación social del sistema mismo se basa en garantizar a las generaciones de trabajadores/as en activo, actuales y futuras, puedan acceder a unas prestaciones en condiciones equiparables a lo que lo hicieron las generaciones anteriores, y que hoy están financiando.

Por esta razón, una cuestión de primer orden en cualquier reforma que refuerce la contributividad radica en cómo afectará a las generaciones más jóvenes. ¿Podrán los y las jóvenes acceder al modelo flexible de jubilación que actualmente tenemos? ¿Reunirán carreras de cotización suficientes?

Ya hemos visto que, más allá del porcentaje que representa la tasa de reemplazo, en buena medida las cuantías finales de las pensiones dependen de los salarios que se tengan en activo, siendo ésta una variable condicionada por factores fundamentalmente relacionados con la negociación colectiva (aunque no solo), y que escapan a las posibilidades de inferencia de un trabajo como el nuestro. Pero junto a los salarios, también hemos señalado la importancia del tiempo que se cotiza, que, a la postre, condicionan cuestiones tan relevantes como la edad de acceso a la jubilación o la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada, en lo que sí podemos intentar avanzar.

Cabe, por ejemplo, estudiar cómo han construido las sucesivas generaciones sus carreras de cotización, y establecer, en su caso, diferencias o similitudes en la idea de que ello también nos pueda ayudar a monitorizar el resultado de la reforma.

En el Gráfico 9 se presenta cómo ha evolucionado la tasa de ocupación de las cohortes de edad de 20 a 24 años, por ser ésta la horquilla de edad en la que se comienza a construir la carrera de cotización de modo más estable, y su comparación con las cohortes de edad más altas, donde se termina desarrollando definitivamente.

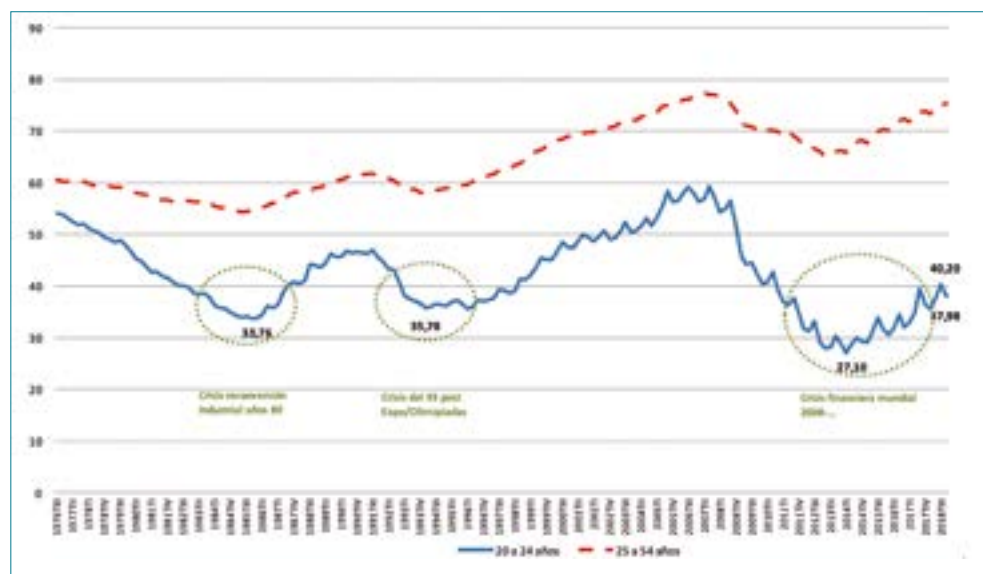
El gráfico muestra su evolución en los últimos 40 años, de modo que podemos ver cómo comenzaron a construir su carrera de cotización precisamente las generaciones que hoy están accediendo a la jubilación.

Llaman la atención varias circunstancias. En primer lugar, el hecho de que en las décadas de 1970 y 1980 hay una significativa reducción de la tasa de ocupación en las generaciones más jóvenes, para posteriormente registrar una evolución estrechamente vinculada al ciclo económico de cada momento.

La reducción de la tasa de ocupación en la primera parte de esta etapa se debe principalmente a la extensión durante aquella época del acceso a la educación secundaria y universitaria. Un fenómeno que, como demuestran los datos de nuevas altas de jubilación, si bien en un principio podría interpretarse que necesariamente implicará una reducción de años cotizados, ha permitido después el acceso a puestos de trabajo mejor retribuidos y, como consecuencia, cuantías de pensión más altas.

Se aprecia también que precisamente coincidiendo con el final de esta etapa de casi universalización del acceso a la formación secundaria y superior, la tasa de ocupación de los jóvenes presenta un comportamiento estrechamente vinculado al ciclo económico. De tal modo que las sucesivas etapas de crisis económica que hemos vivido en las últimas cuatro décadas han tenido un reflejo inmediato y singularmente grave sobre el empleo de las generaciones más jóvenes. De igual modo que los ciclos expansivos han desplegado el efecto contrario, probablemente en esta ocasión a costa de la finalización de los estudios de segundo y tercer nivel para una parte significativa de aquellas generaciones.

Gráfico 9. Tasa de ocupación jóvenes (20-24 años)



Fuente: Secretaría Confederal Políticas Públicas y Protección Social CCOO, a partir datos EPA.

Centrándonos en las cohortes de edad que hoy se están jubilando, y más concretamente en lo relativo al número de años que han reunido en sus vidas laborales, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que su incorporación al mercado de trabajo coincidiese con la crisis de la segunda mitad de la década de 1970. Aún a pesar de ello, en los apartados anteriores hemos visto cómo han sido capaces de construir carreras de cotización suficientemente amplias como para que los nuevos requisitos de cotización planteados en la reforma de 2011 no supongan un impedimento insalvable para preservar su derecho a acceder al modelo flexible de jubilación que venimos definiendo.

Cabría en todo caso señalar a este respecto que en esta generación sí existe una brecha de género que, si bien tiende a reducirse, aún supone una limitación evidente en cuya solución debemos insistir, y sobre la que volveremos después.

Una parte significativa de la generación que hoy accede a la jubilación comenzó así a construir su carrera de cotización en un momento complejo, finales de los 70, crisis del petróleo, periodo de reestructuración y reconversión en España en los 80 que posteriormente volvió a darse en el entorno de la crisis post-olimpiadas (1993-1995), con una intensidad y duración equiparables. Entre ambas crisis y la siguiente (2008), además, se intercalaron etapas de fuerte crecimiento económico que supusieron importantes crecimientos en el empleo de los más jóvenes, de modo que parece razonable pensar que aquellas generaciones de jóvenes tienen una probabilidad alta de poder alcanzar carreras de cotización, al menos, similares a las de quienes hoy se están jubilando.

Sin embargo, la última crisis ha sido más intensa y más larga. Aunque la tasa de ocupación de los jóvenes en 2018 ya se ha recuperado y se encuentra otra vez por encima de las que se registraron en las crisis anteriores, no podemos dejar de señalar que su reducción ha sido mucho más intensa y su duración ha doblado las anteriores. Es por tanto probable que quienes comenzaron a cotizar entre 2011 y 2017 (fechas en las que la tasa de ocupación fue inferior a las registradas en las crisis precedentes) sí puedan verse afectados en sus carreras de cotización de una manera que hasta ahora no se había registrado. Esta generación llegará a la edad de jubilación en el entorno a 2055-2060, por lo que es relevante monitorizar su evolución y evaluar de forma sostenida en el tiempo de qué manera es necesario acometer medidas que garanticen que también ellos/as ven garantizado el acceso a un modelo de jubilación equiparable al actual que, ya han comenzado también a financiar.

Ese seguimiento del impacto de la crisis afecta también a los segmentos de población de generaciones anteriores que también se han visto afectados por la gravedad de la última crisis, de modo que podamos conocer con antelación suficiente en qué medida también estos últimos se han podido reincorporar a sus antiguas carreras de cotización.

La modificación de las reglas de determinación de la distribución primaria de la renta a través del empleo y la negociación colectiva que se ha producido en la última crisis. Su consistencia en el tiempo o su corrección a través de la reversión de sus aspectos más lesivos, como pretendemos, y a través de la propia acción sindical y negociación colectiva, son factores que determinarán también en el futuro si las políticas de devaluación salarial son estructurales o no y su evidente impacto sobre las cotizaciones a la Seguridad Social y, en consecuencia, sobre los niveles de cobertura y protección social de nuestro sistema de pensiones.

Un elemento positivo en relación a la expectativa de carrera de cotización de los más jóvenes se encuentra en la reducción de la brecha de género que se registra en este colectivo. Como muestra el Gráfico 10, de hecho, en las edades más jóvenes la tasa de ocupación femenina es incluso superior a la de los hombres, tendiendo en todos los casos a igualarse. De manera que, de garantizarse medidas que mantengan esta situación de igualdad en el acceso y mantenimiento en el empleo, adoptando también medidas que reduzcan y hagan desaparecer las diferencias en perjuicio de las mujeres en cuanto a la interrupción de carreras de cotización, podamos evitar en el futuro la diferencia que hoy registran las carreras de cotización de hombres y mujeres en el momento de acceder a la jubilación.

Gráfico 10. Diferencia tasa ocupación mujeres/hombres (puntos porcentuales)



Fuente: Secretaría Confederal Políticas Públicas y Protección Social CCOO, a partir datos EPA.

De cualquier manera, se hace necesario garantizar que esta situación se mantiene en las siguientes cohortes de edad, ya que, como muestra también el gráfico, a partir de los 35 años, coincidiendo con los primeros años de cuidado de hijos, las tasas de ocupación de las mujeres han sido tradicionalmente inferiores, señal de que también en estas generaciones se ha producido la brecha de género, aunque de menor dimensión que en las precedentes.

Cobran aquí especial relevancia políticas de conciliación y corresponsabilidad que, si bien superan las propias de la Seguridad Social, también encuentran en ellas posibilidades de actuación. Como, por ejemplo, las que ofrece la redefinición que en 2019 ha tenido las antiguas prestaciones de maternidad y paternidad ahora ya igualadas en la nueva prestación por nacimiento y cuidado de hijos que, entre otras novedades, incluyen una igualación en la duración de la prestación de ambos cónyuges y los mismos periodos de disfrute obligatorio para ambos.

La clave, por tanto, está en atajar la brecha de género en el mercado de trabajo, garantizando la igualdad en el origen contributivo de las prestaciones que posteriormente reconocerá el sistema de pensiones.

Entre tanto se corrige la brecha de empleo a futuro, y reconociéndole también una función evidente para atemperar parcialmente los efectos de periodos de crisis como los que hemos vivido, cabe mantener, e incluso mejorar, las medidas impulsadas desde la reforma de 2011 para ayudar a completar carreras de cotización de quienes ven retrasada su incorporación al mercado de trabajo o interrumpida con mayor intensidad su carrera de cotización para atender el cuidado de hijos y menores. Si bien, no debemos olvidar que este tipo de medidas podrá ayudar, pero nunca resolver el problema de fondo que se encuentra en el mercado de trabajo.

Ampliación del periodo de cálculo: efecto sobre las cuantías de las nuevas altas

La función de las pensiones de jubilación de la Seguridad Social es la de garantizar una prestación económica que sustituya el salario de un trabajador/a cuando, por motivo de edad, ya no trabaje. En este esquema, el periodo de cálculo forma parte de la fórmula de la base reguladora, cuyo objetivo es el de establecer una cuantía que sea reflejo de la capacidad de compra que tenía el salario que ahora se sustituye. A su vez, cada trabajador/a genera derecho a un porcentaje de esta base reguladora en función del número de años que ha cotizado, y, en su caso, también en función del tiempo que adelanta o pospone su edad de jubilación efectiva.

El periodo de cálculo, en definitiva, es el número de años cuyas bases de cotización se tienen en cuenta a los efectos de calcular la base reguladora.

A lo largo del tiempo, el periodo de cálculo ha sido uno de los elementos que más se ha reformado. En las primeras etapas de implantación del sistema de Seguridad Social midió el final de la carrera de cotización, en un claro intento por incentivar la afiliación a un sistema que todavía presentaba un nivel de cobertura muy limitado a los sectores industriales y empresas de tamaño grande y mediano. Ampliándose con el tiempo a los 8 últimos años (1985), 15 últimos años (1996), hasta los actuales 22-25 últimos años (2011), con el objetivo de garantizar que la base reguladora de la pensión de jubilación es un fiel reflejo de la capacidad de compra del salario que el trabajador/a ha venido teniendo, y cotizando, a lo largo de su vida profesional.

Se ha consolidado de este modo como un instrumento que busca garantizar la adecuación de las prestaciones, a la postre, la relación entre pensión y salario.

La cuantificación del periodo de cálculo es, sin duda, otra de las medidas más discutidas de todas las reformas de pensiones que han optado por modificarla. De modo que la reforma de 2011 no ha sido una excepción.

Antes de entrar a evaluar el efecto que ha tenido la ampliación del periodo de cálculo hasta los últimos 25 años, conviene recordar que el objetivo de la reforma de 2011 en relación

a esta medida era triple: actuar sobre el crecimiento del gasto agregado, moderándolo; hacerlo de manera que actúe como un elemento que redistribuye el esfuerzo, mejorando la protección de las personas que son expulsadas del mercado de trabajo en los últimos años de su vida laboral (de gran intensidad en España, una característica negativa de nuestro mercado de trabajo), al tiempo que aporten más quienes más pueden hacerlo; y mantener la figura como un instrumento que garantice que la pensión es reflejo de la capacidad de compra del salario que sustituye.

Una cuestión muy relevante que, sin embargo, suele pasarse por alto es que en la fórmula de la base no sólo es importante el número de años que se toman en consideración, sino la forma en la que se hace. Para garantizar que la base reguladora mantiene una relación adecuada respecto de la capacidad de compra de los salarios, la fórmula establece que, a la hora de calcular la cuantía, los dos años anteriores a la determinación de la base reguladora, se toman en consideración por los importes de las bases nominales y a partir de ellos, los anteriores, hasta llegar a los 22/25 actuales, se toman en consideración por los importes nominales actualizados con la inflación registrada entre el momento en el que se produjo la cotización y 24 meses antes de la citada determinación de base reguladora. De este modo, esta base mantiene una relación directa y actualizada con los salarios, y en ello reside una de las causas principales del crecimiento del gasto necesario en nuestro sistema contributivo de pensiones.

La reforma de 2011, como antes había hecho la de 1996, adoptó una fórmula⁵⁴ consistente en ampliar a los últimos 25 años el periodo de cálculo, manteniendo la fórmula original que toma para el cálculo de la cuantía los dos primeros años de cotizaciones por sus bases nominales y todo el resto actualizadas con la inflación.

La incorporación de la inflación en la fórmula de la base reguladora es la mejor garantía para asegurar que la cuantía de la pensión mantiene una capacidad de compra equiparable a la de los salarios con los que se generó el derecho a la prestación.

La ampliación del número de años cuyas bases de cotización se tienen en cuenta tendrá por ello un efecto diferente, en función de cuál haya sido la evolución salarial a lo largo de la vida laboral de cada trabajador/a. De modo que si los salarios han mantenido un perfil similar al de la inflación la cuantía final de la base reguladora no registrará ningún efecto, ya que la fórmula incluye la inflación; y en estos casos será indiferente tomar más o menos años en el periodo de cálculo.

En los casos en los que la evolución de los salarios de una persona haya sido superior a la inflación sí podrá verse afectado el resultado final dado que la fórmula no prevé absorber las cuantías que exceden de la inflación. El efecto de la medida en estos casos será tanto mayor cuanto más hayan crecido los salarios.

Y, en las antípodas de las situaciones anteriores, en los casos en los que los salarios hayan crecido por debajo de la inflación (por ejemplo, por haber visto reducido el salario, reducir su

⁵⁴ De hecho, la reforma de 2011 contemplaba que de oficio el INSS aplicara directamente del periodo de cálculo completo, sin tener en cuenta el periodo transitorio, en los casos en los que ello supusiese el reconocimiento de cuantías de pensión más altas.

base de cotización como consecuencia de percibir el subsidio de desempleo de mayores de 52/55 años, por tener lagunas de cotización, etc.), la toma en consideración de un número de años más largo permite incluir en la fórmula años de cotización con salarios más altos que, además, se verán actualizados con la inflación registrada desde entonces. Estos casos suelen corresponder en mayor medida e intensidad a personas que se han visto expulsadas del mercado de trabajo en la última etapa de su vida profesional, que tras el despido se ven abocadas al desempleo contributivo y posteriormente al subsidio de mayores de 52/55 años, en el caso de que hayan podido acceder al mismo, hasta la edad de acceso a la jubilación.

De este modo, la ampliación del periodo de cálculo ayuda a establecer un criterio de cierta equidad en el reparto de esfuerzos que supone la medida. De un lado, reduciendo la expectativa de crecimiento de las nuevas pensiones que se reconocen a quienes tienen salarios que han crecido más, mientras que de otro incrementan la de aquellas personas que se han visto peor tratadas precisamente en su última etapa laboral, y manteniendo en todo caso la misma expectativa de pensión a quienes han tenido salarios más o menos estables durante su carrera profesional.

En el Cuadro 10 se utiliza un ejemplo práctico para ver cómo opera la ampliación del periodo de cálculo para un mismo salario, en base a la evolución que haya tenido a lo largo de su carrera profesional. Se ha tomado como referencia genérica un salario de 1.500 euros/mes en el momento de la jubilación, que se sitúa en el entorno del salario medio (21.000 euros/año), y al que sin embargo han llegado con una evolución salarial diferente, en una horquilla que oscila en 0,5 punto porcentual respecto del IPC, que en la práctica incorpora la mayoría de los casos que se dan en la realidad.

Cuadro 10. Efecto de la ampliación del periodo de cálculo a 25 años, en función de la evolución de los salarios y escenarios laborales. (Caso salario: 1.500€/mes)

	Jubilación a 65 años			Jubilación a 61 años	
	Posibles Escenarios de Salario/inflación			Posibles escenarios laborales	
	IRS= IPC-0,5	IRS= IPC	IRS= IPC+0,5	despedido a los 50 años	despedido a los 55 años
Cuantía de la pensión - Periodo de cálculo 25 años	1.325,74 €	1.249,16 €	1.178,81 €	970,64 €	1.154,13 €
Cuantía de la pensión - Periodo de cálculo 15 años	1.294,49 €	1.250,55 €	1.208,85 €	786,36 €	1.092,17 €
Variación (%) pensión por efecto ampliación a 25 años	2,41%	-0,11%	-2,48%	23,44%	5,67%

*IRS: incremento real de salarios

Fuente: Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social de CCOO.

Entre los resultados que se ofrecen en el cuadro destaca en el caso de la jubilación a la edad ordinaria un impacto relativamente bajo (en torno al 2,4% – 2,5%)⁵⁵, que aún a pesar

⁵⁵ En el caso de las carreras de cotización que evolucionan conforme al IPC, el resultado negativo (-0,11%) se deriva del hecho de que las últimas 24 mensualidades de cotización se tomen por sus bases nominales.

de ello suponen el reconocimiento con unas cuantías situadas entre el entorno de los 1.200 a 1.300 euros/mes, y donde se consigue mejorar en mayor medida el resultado de quienes presentan una evolución de salarios más baja.

Mientras que en el caso de jubilaciones anticipadas involuntarias, a las que siempre acceden personas que han sido despedidas al final de su vida profesional, las mejoras son tanto más altas cuanto más años se han visto afectados por la reducción de cotizaciones (entre el 5,67% y el 23,44%, en los casos prototípicos que se presentan). Si bien, a pesar de tales mejoras, acceden a pensiones más modestas que en el caso anterior, y que se sitúan en cuantías entre los 900 y los 1.100 euros.

Se aprecia así el efecto de equilibrio que, como ya se ha comentado, era otro de los objetivos que buscaba con esta medida la reforma de 2011. De manera que el colectivo más numeroso, aquel que ve incrementado su salario de forma más estable por encima de la inflación, asume una ligera minoración en la expectativa de crecimiento de su pensión inicial, y mantiene una cuantía de pensión significativamente más alta. Mientras que las personas que han visto interrumpida o empeorada su carrera de cotización en la última etapa han visto mejorada su expectativa de pensión, llevándola hasta cuantías moderadas. Y, por último, con un tercer grupo de personas que no se verán afectadas de forma significativa por la medida.

El efecto, además, queda atemperado en el caso de las pensiones máximas y mínimas, que encuentran en los respectivos umbrales garantizados por el modelo un factor que minimiza o directamente excluye del impacto de la medida. En este sentido, debemos recordar que en 2018 el número de pensiones de jubilación que precisaron complemento a mínimos fue del 16%, mientras que aproximadamente el 8% se reconocieron por importe de pensión máxima, de modo que casi 1 de cada 4 nuevos jubilados se vieron limitados o excluidos del efecto por esta vía.

El impacto agregado de la ampliación de periodo de cálculo permite incidir, por tanto, de una forma significativa sobre el crecimiento del gasto, manteniendo un esquema de reparto equitativo de esfuerzos donde aporta más quienes tiene mayor margen para hacerlo, preservando de sus efectos a un número significativo y llegando incluso a beneficiar a quienes se encuentran en peor situación.

Para finalizar este apartado, podríamos también establecer en qué medida la ampliación del periodo de cálculo ha podido influir, o no, junto a otros factores, en la evolución de las nuevas altas de jubilación.

Este debate resulta relevante sobre todo para dar respuesta al pretendido discurso que desde determinados foros se viene haciendo en relación a que la ampliación del periodo de cálculo ha supuesto una reducción de la cuantía de la pensión inicial. Con independencia de que, como se ha señalado, esta medida sin duda ha contribuido con carácter general a un menor crecimiento de las cuantías iniciales, un análisis riguroso de las nuevas altas de jubilación no permite hacer una aseveración en este sentido.

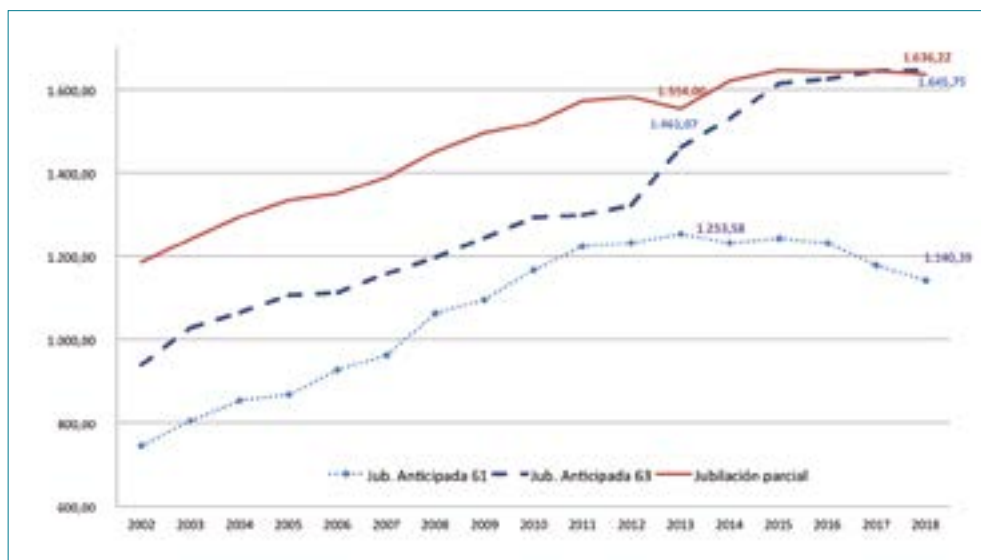
El Gráfico 11 muestra, por ejemplo, cómo han evolucionado las principales modalidades de jubilación anticipada. En el caso de la modalidad involuntaria (que incluye la totalidad de las

reconocidas a los 61 años de edad), el 73% de los casos se ha calculado con aplicación de la normativa anterior a la reforma de 2011; esto es, con aplicación de un periodo de cálculo de 15 años.

En el caso de la modalidad voluntaria (que mayoritariamente se reconoce a los 63 años), el 99,8% de los casos⁵⁶ se ha calculado con aplicación de la reforma de 2011; esto es, con aplicación de un periodo de cálculo creciente en el marco del periodo transitorio hasta culminar en 2022 con 25 años.

En ambos casos podemos apreciar cómo la evolución de las nuevas altas de cada una de estas modalidades ha mantenido un perfil propio, reconociendo pensiones más altas en los casos en los que se ha calculado la pensión con los últimos 25 años.

Gráfico 11. Cuantías nuevas altas jubilación - Total sistema (euros/mes)



Fuente: Secretaría Políticas Públicas y Protección Social CCOO, datos Seguridad Social.

Si, además, como hace el Gráfico 11, introducimos el caso de la pensión de jubilación parcial, que en 2018 se ha reconocido en un 75% conforme a las reglas anteriores a la reforma de 2011 (y, por tanto, con un periodo de cálculo de 15 años), queda aún más patente el hecho de que el periodo de cálculo no es el elemento en el que reside la causa principal que determina la cuantía de las pensiones. En el caso de la jubilación parcial, el resultado obtenido se sitúa muy próximo al obtenido en el caso de la jubilación anticipada voluntaria (que tomaba los últimos 25 años), y claramente alejado del de la jubilación anticipada involuntaria (que tomaba los últimos 15 años).

⁵⁶ La diferencia hasta el 100% corresponde a casos de trabajadores mutualistas (que cotizaron con anterioridad a 1967) y que mantienen una regulación de acceso propia.

Queda de nuevo patente la mayor relevancia de factores relacionados con la contributividad (tiempo cotizado y bases de cotización) sobre cuestiones de orden paramétrico que, siendo importantes, no resultan tan determinantes como las primeras.

Nuevo derecho de cotización de becarios

Como ya hemos mencionado, la reforma de 2011 tiene entre sus ejes vertebradores la idea de equilibrio. La gran mayoría de los ajustes antes descritos se caracterizan por un endurecimiento de los requisitos de cotización exigidos para acceder a determinadas prestaciones. Y, precisamente, como garantía de esa idea de equilibrio que mencionamos, estas medidas se despliegan, a su vez, junto con otras cuyo objetivo es el flexibilizar el acceso a las mismas prestaciones mediante una triple vía. En unos casos, ayudando a completar las carreras de cotización de aquellos colectivos que se consideran especialmente vulnerables (jóvenes y mujeres, mayoritariamente); en otros casos a ayudando a la equiparación de la protección social a la que pueden acceder colectivos profesionales que hasta ahora tenían un nivel de cobertura inferior, caso de la integración en el Régimen General de las empleadas de hogar y los trabajadores agrarios por cuenta ajena; y, por último, creando directamente nuevos derechos como, por ejemplo, el caso de la jubilación anticipada voluntaria.

Entre las medidas incluidas en la reforma de 2011 que reconocen nuevos derechos, cabe destacar un primer grupo orientado a ayudar a mejorar las carreras de cotización de colectivos que cabría considerar como singularmente precarios y, por tanto, con mayores dificultades para reunir los requisitos de acceso a las prestaciones.

El nuevo derecho a la cotización de becarios, generalmente jóvenes estudiantes que participan en programas de formación, disfrutan del derecho a cotizar cuando sus becas tienen están vinculadas a estudios universitarios o de formación profesional, y tienen algún tipo de contraprestación económica por su desempeño. Aunque la Administración de Seguridad Social no ha hecho público el número total de personas que desde 2011 se han beneficiado de este nuevo derecho, el número de personas que cotizan mensualmente por esta vía oscila entre los 85.000 y los 60.000 (en los meses de verano), como se muestra en el gráfico siguiente (*véase en página siguiente*).

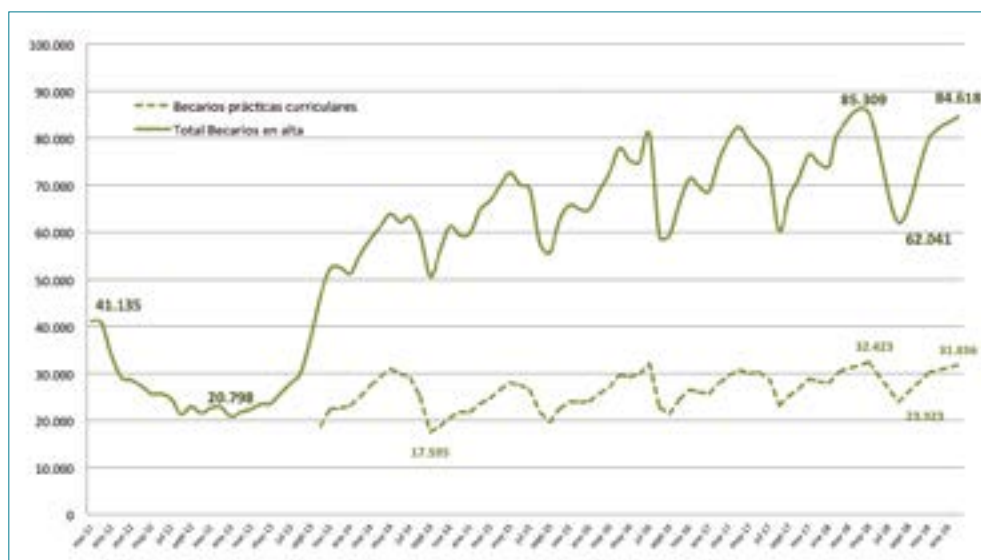
Esta vía de acceso a la cotización está, por tanto, destinada a proteger los periodos aún formativos que conectan la etapa de formación con la del acceso al empleo ordinario, además de servir como herramienta para identificar dónde se encuentran las personas becarias y poder comprobar así la correcta utilización de esta figura formativa.

El gráfico muestra cómo este nuevo derecho de cotización se ha consolidado en el tiempo, pese a las incidencias que registró en un primer momento y que llevaron incluso a que CCOO interpusiese un recurso en el Tribunal Supremo frente a una norma estatal que limitaba por la vía reglamentaria lo regulado en la Ley 27/2011⁵⁷. A la consolidación del derecho,

⁵⁷ La Sentencia de 21 de mayo de 2013, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, vino a dar la razón al recurso planteado por CCOO y anuló la disposición final primera del Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, de manera que a partir de ese momento volvieron a cotizar las becas universitarias curriculares que cumplían con los requisitos exigidos en la Ley 27/2011.

además de la seguridad jurídica que le dio la Sentencia del Tribunal Supremo señalada, también ha contribuido el hecho de que desde 2013 las becas curriculares cuenten con una bonificación de la cotización que alcanza el 100% de las cuotas sociales, y que suponen casi el 40% del total de las becas que cotizan.

Gráfico 12. Becarios/as en alta Seguridad Social



Fuente: elaboración CCOO, datos TGSS.

Nuevos derechos de cotización: prestaciones familiares contributivas

Ya hemos comentado en qué medida el cuidado familiar, y particularmente el relacionado con los hijos menores, ha sido una de las principales causas que tradicionalmente han explicado la brecha de género en el empleo; en una primera etapa expulsando a las mujeres del mercado de trabajo y, más tarde, suspendiendo sus carreras profesionales. Esta brecha en el empleo es la que produce las interrupciones en la carrera de cotización y una de las principales causas (junto con el menor salario) que explica las diferencias en las prestaciones sociales entre hombres y mujeres.

La corrección de esta situación debe venir de la mano del impulso de medidas de responsabilidad entre hombres y mujeres, la garantía de un trato igualitario en el empleo y el desarrollo de medidas de conciliación entre la vida personal y laboral que no impliquen la interrupción de las carreras profesionales, como consecuencia de la maternidad y la paternidad. Pero entretanto estas soluciones logran implementarse en toda su extensión, el sistema de Seguridad Social, como el resto de políticas públicas, debe también contribuir a reducir los efectos de la brecha en el empleo.

En este caso, la reforma de 2011 desarrolló una serie de medidas y reforzó otras ya existentes, orientadas a ayudar a completar las carreras de cotización de quienes se han podido ver afectados a causa del cuidado de hijos. En este caso, las medidas se diseñaron con un formato unisex, pero es evidente que serán las mujeres quienes en mayor medida podrán beneficiarse de las mismas, precisamente por haber sufrido en mayor medida la brecha de empleo a la que nos referimos. Las medidas se articulan como prestaciones familiares contributivas, cuya acción protectora consiste en periodos reconocidos como cotizados, cuando se observan lagunas de cotización asociadas a situaciones de cuidado de un hijo o un familiar. En el cuadro siguiente se presentan el conjunto de medidas puestas en marcha o mejoradas en la Ley 27/2011.

Cuadro 11. Prestaciones familiares contributivas

Medida	Periodo de tiempo reconocido como cotizado
Periodos reconocidos por cuidado de hijos a cargo (art. 236 LGSS)	9 meses (acumulables por cada hijo hasta un máximo de 5 años)
Excedencia por cuidado de hijos (arts. 237.1 LGSS y 46.3 ET)	3 años (si se compatibiliza con los periodos reconocidos por cuidado de hijos a cargo, ambas prestaciones se acumularían por cada hijo hasta un máximo de 5 años) (si no se compatibiliza con los periodos reconocidos por cuidado de hijos a cargo, los periodos de 3 años son acumulables por cada hijo sin límite de tiempo)
Reducción de jornada por cuidado de hijos (arts. 237.3 LGSS y 37.6 ET)	2 años (acumulables por cada hijo sin límite de tiempo)
Excedencia por cuidado de familiares de hasta segundo grado (art. 237.2 LGSS y 46.3 ET)	1 año (acumulables por cada hijo sin límite de tiempo)
Periodos de cotización asimilados por parto (art. 235 LGSS)	112 días (acumulables por cada hijo sin límite de tiempo) +14 días (en caso de parto múltiple)

Fuente: elaboración propia CCOO a partir de LGSS.

En apartados anteriores nos hemos referido al hecho de que la estadística oficial de la Seguridad Social no incluye, por el momento, un registro del efecto que estas medidas han comenzado a desplegar; aunque sí hemos podido comprobar cómo las carreras de cotización de las mujeres tienden a reducir la brecha de género por diversos motivos, entre ellos, sin duda, también han influido este tipo de medidas.

Efecto de la integración de las empleadas de hogar sobre el crecimiento afiliativo

La existencia de regímenes especiales de cotización se ha justificado históricamente por el hecho de que en un determinado sector se producían situaciones productivas singulares que justificaban la aplicación de un régimen jurídico diferente del que se prevé para la generalidad de trabajadores y empresas. En la práctica, se trata de la aplicación de un régimen de derechos y obligaciones distinto. Generalmente, las obligaciones de cotización a cargo del empleador son inferiores y, en gran medida, ello ayuda a justificar que quienes trabajan para ellos tengan menos derechos.

El movimiento sindical siempre ha tenido como uno de sus objetivos prioritarios garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de todos los trabajadores y, por tanto, la integración en el Régimen General se presenta como una herramienta estratégica en este sentido. Las primeras recomendaciones del Pacto de Toledo (1995) ya señalaban la conveniencia de impulsar este proceso, y en 2011 se produjo la última integración de los dos regímenes especiales que más trabajadores concentraban en aquel momento: el de empleadas de hogar (que reunía unas 296.000 afiliadas) y el de trabajadores agrarios por cuenta ajena (870.000).

La integración en el Régimen General, además de garantizar un mismo cuerpo de derechos sociales para quienes trabajan en estos sectores, buscaba en algunos de ellos, además, que sirviese como un “incentivo” adicional que ayudase a emerger las grandes bolsas de empleo sumergido que es sabido que existen.

Baste un ejemplo para ilustrarlo. La EPA calcula que en España existen entre 600 y 700 mil empleadas de hogar, pero antes de la integración no estaban dadas de alta ni la mitad. Más allá de la expectativa a largo plazo de una pensión de jubilación, el sistema de Seguridad Social no les ofrecía gran cosa en relación los riesgos habituales que cualquier trabajadora encuentra en su actividad profesional habitual: desempleo y enfermedad, principalmente. Este colectivo profesional está explícitamente excluido del derecho a la protección por desempleo, y antes de la integración sólo podían percibir una prestación de incapacidad temporal por enfermedad común a partir del día 29º de la baja (frente al 4º desde el que la percibe cualquier trabajador del Régimen General). La integración incluida en la reforma de 2011 supuso la cobertura inmediata de la prestación por incapacidad temporal en los mismos términos que cualquier otra persona trabajadora, y el compromiso de estudiar la extensión de la protección por desempleo⁵⁸. La igualación de coberturas sociales, junto a otras iniciativas, debían servir así para ayudar a que emergiese la bolsa de economía sumergida que sabemos que existe en el sector, con lo que se mejoraría ante todo la protección social de estas trabajadoras, su reconocimiento laboral y profesional, los ingresos del sistema derivados de cotizaciones, mejorarían sus carreras de cotización y con ello la cuantía de sus prestaciones y, en función de lo anterior, una reducción de los complementos a mínimos que hoy requieren estas pensiones.

En el Gráfico 12 puede apreciarse cómo, efectivamente, en una primera etapa el proceso de integración sirvió para que aflorase un número muy relevante de trabajadoras de este sector; en parte como consecuencia de las mejoras conseguidas en la protección social del colectivo⁵⁹, pero también gracias a la campaña tanto sindical como institucional que desde

⁵⁸ El compromiso de estudiar la extensión de la protección por desempleo quedó recogido en la disposición adicional segunda del *Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar*. Sin embargo los sucesivos gobiernos que se han producido desde entonces han incumplido dicho compromiso, y su concreción sigue siendo una reivindicación sindical.

⁵⁹ Junto a los avances propiamente derivados de la reforma de pensiones de 2011 hemos de señalar que este sector había venido siendo objeto de sucesivas reformas orientadas a dignificar sus condiciones laborales, como, por ejemplo la garantía de percibir la retribución en metálico del salario mínimo interprofesional en proporción a la jornada de trabajo (2010), o la incorporación la regla general de la presunción del carácter indefinido del contrato desde el inicio de la relación laboral (2007). De la misma forma, la integración en el Régimen General en 2011 dio lugar a una actualización completa de las condiciones laborales reguladas para esta actividad, mejorando muchas de sus características (retribución de las horas de presencia, limitación del salario en especie, actualización anual automática del salario cotizado, etc.) concretada en el *Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar*.

la Administración de Seguridad Social se realizó, informando a la población de las obligaciones que a partir de ahora se establecían para los empleadores (obligación de cotización a cargo del empleador desde la primera hora de servicio, obligación de registro del contrato por escrito, actualización anual automática de los salarios cotizados, etc.), y junto al establecimiento de medidas de bonificación a las nuevas contrataciones (que oscilaban entre el 20% y el 45% de las cuotas a cargo del empleador, según los casos).

Gráfico 12. Evolución afiliación al Sistema Especial de Empleadas de Hogar



Como se aprecia en el gráfico, en los primeros 16 meses del proceso de integración el número de afiliaciones se incrementó en más de 129.000 (un crecimiento del 43,59%), lo que supuso el afloramiento de cerca de una tercera parte del empleo sumergido que se estima que existe en este sector.

Sin embargo, la reforma impuesta en abril de 2013 en aquel momento por el Gobierno del Partido Popular paralizó el afloramiento del empleo sumergido y, desde su aplicación, el número de personas afiliadas no sólo se ha estancado, sino que incluso se reduce paulatinamente. En concreto, hasta diciembre de 2018, acumula una pérdida de 5.286 afiliaciones (-1,24%). La reforma impuesta en 2013 es aparentemente poco relevante (abre la posibilidad a que las empleadas de hogar que trabajan menos de 60 horas al mes puedan pactar con su empleador/a ser ellas quienes realicen los trámites de alta y depósito de cotizaciones en la Seguridad Social, aunque se mantiene la responsabilidad legal del empleador en asumir la cotización de su empleada); pero el mensaje que trasmite a la sociedad es exactamente el contrario al enviado en 2011. Aunque formalmente no es tal, la mera intuición respecto de que se ha abierto la puerta a una traslación de la responsabilidad del alta y la cotización a la trabajadora, ha reforzado la idea a la sociedad de que la administración ha dejado de velar por el cumplimiento de las obligaciones del empleador, y que ya no se será especialmente

exigente respecto del cumplimiento de la ley; por lo que el proceso de integración se ha interrumpido de forma brusca. Una situación que debe ser revertida radicalmente en esta nueva legislatura.

Nuevo derecho de jubilación anticipada por trabajos penosos, tóxicos, insalubres o peligrosos

Algunos de los trabajos especialmente penosos, peligrosos, insalubres o peligrosos, así como el trabajo desempeñado por trabajadores/as con discapacidad, han contando tradicionalmente con un tratamiento singular en nuestro modelo de jubilación, generalmente mediante el reconocimiento de coeficientes reductores en la edad de jubilación, posibilitando acceder a una pensión ordinaria de jubilación desde los 52 años en adelante, según los colectivos y la penosidad reconocida en su actividad.

La gran mayoría de los colectivos que desempeñan trabajos penosos tienen reconocido el acceso a estas modalidades de jubilación, lo adquirieron en la normativa que regulaba las antiguas mutualidades previas a la puesta en marcha de nuestro sistema de Seguridad Social (1967), por lo que en la actualidad lo mantienen a modo de “condición más beneficiosa”. Es el caso de los trabajadores incluidos en el Estatuto Minero, personal de trabajos aéreos, ferroviarios, artistas y profesionales taurinos y trabajadores del mar. En su día el legislador consideró que estas actividades concentraban un grado de penosidad que les hacía merecedores de un coeficiente en la edad de jubilación, que anticipase su edad ordinaria.

Los colectivos que accedieron por esta vía a esta modalidad de jubilación se agotan en los señalados, y una vez plenamente operativo el sistema de Seguridad Social el legislador no previó ningún procedimiento para reconocer nuevos accesos a este derecho. Así, el procedimiento utilizado a partir de entonces, ha sido el de la solicitud de parte a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y, en su caso, que ésta estimase o no tal solicitud. Era, por tanto, un procedimiento absolutamente discrecional, del que sólo se han podido beneficiar el colectivo de bomberos al servicio de Administraciones Públicas (2008), en el marco de un proceso de diálogo social con las organizaciones sindicales mayoritarias, pero del que se excluyeron el personal que, realizando las mismas funciones profesionales de bomberos, lo hacían al servicio de empleadores privados (por ejemplo, los bomberos de polos petroquímicos, centrales nucleares, bomberos forestales, etc.); y el caso de la Policía Autónoma Vasca, Ertzaintza, (2010) que adquirió el derecho en el marco estricto de las negociaciones parlamentarias que llevaron a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de 2010, y que dejó fuera al resto de policías autonómicas y locales que comparten las mismas funciones profesionales. En ambos casos, y como novedad, sobre los colectivos más antiguos que habíamos señalado, en las nuevas actividades que alcanzaron este derecho ya se establecía una cotización adicional para empresas y trabajadores que garantizase la sostenibilidad financiera de este coeficiente reductor en la edad de jubilación.

Precisamente, para acabar con este modelo de discrecionalidad, la reforma de 2011 introdujo la aprobación de un procedimiento común, objetivo y participado, que se aplicase a todas las actividades susceptibles de poder encontrarse en una situación de este tipo. El procedimiento en cuestión se encuentra reglamentado en el Real Decreto 1698/2011, de

18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. El procedimiento en cuestión se puede activar mediante una solicitud motivada desde las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las entidades gestoras y las colaboradoras, o desde la propia Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En su desarrollo se encomienda a la Secretaría de Estado de Empleo la identificación del colectivo a estudio; al Instituto Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, los informes técnicos que midan el impacto de la penosidad de la actividad; a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, que establezca, si cabe, una modificación de las condiciones de trabajo o, en su caso, garantizar una segunda actividad para los afectados, y velar por su cumplimiento efectivo; y, por último, se establece la posibilidad de que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas puedan participar en el procedimiento aportando informes propios, o realizando alegaciones y observaciones a los presentados desde la administración. Por último, como novedad.

También la puesta en marcha de este procedimiento ha sufrido un importante retraso como consecuencia de la falta de compromiso con la reforma de 2011 del nuevo Gobierno que alcanzó el poder desde 2012. Aunque se han registrado un total de 27 solicitudes, sólo se ha aplicado sobre el caso de la policía local que, desde el 1 de enero de 2019, disfruta de un coeficiente reductor en la edad de jubilación por aplicación del procedimiento establecido en la Ley 27/2011 y regulado en el RD 1698/2011. No obstante, hemos de volver a insistir en el hecho de que, una vez más, la aplicación del procedimiento se ha dado de forma parcializada, dejando fuera en este caso al resto de colectivos policiales como, por ejemplo, las policías autonómicas que aún se encuentran pendientes de que se les aplique.

Desde CCOO venimos reclamando la aplicación del procedimiento pactado en la reforma de 2011 a todas las actividades que de forma adecuadamente justificada han realizado la solicitud, comenzando por aquellas actividades que ya cuentan con precedentes de coeficientes reductores en la edad de jubilación dependiendo de quién sea su empleador: bomberos industriales y bomberos forestales; policías autonómicas; etc.

Nuevo derecho de jubilación anticipada: mecanismo de “cotización en la sombra”

Con el objetivo de garantizar un modelo flexible de jubilación a diferentes edades, donde la voluntariedad y el acceso a las modalidades de jubilación anticipada juegan un papel destacado, la reforma de 2011 introdujo un instrumento relativamente novedoso en nuestro ordenamiento jurídico. Comúnmente conocido como “cotización en la sombra”, se trata de una fórmula que permite completar (esto es, ampliar) las carreras de cotización de cualquier persona que quiera acceder a una modalidad de jubilación anticipada, de manera que se facilite con ello acceder a la menor edad posible de jubilación.

La “cotización en la sombra” se concreta en una fórmula jurídica contenida en los arts. 207 y 208 que regulan las modalidades de jubilación anticipada, de manera que *“a los exclusivos efectos de determinar (la) edad legal de jubilación, se considerará como tal la que le hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la fecha del hecho causante y el cumplimiento de la edad legal de ju-*

bilación". Se trata así de determinar la edad ordinaria de jubilación desde la que se puede anticipar la edad efectiva, tomando en consideración la carrera de cotización efectiva del trabajador/a en el momento del hecho causante de la jubilación anticipada, más la carrera de cotización adicional que el trabajador/a hubiese podido reunir a futuro de haber seguido trabajando y cotizando.

Con esta fórmula se mejora la probabilidad de establecer una edad ordinaria más cercana a la primera edad posible de jubilación ordinaria (65 años), con lo que aumenta la posibilidad de poder anticipar la jubilación desde los 61 años ó los 63 años, según las modalidades.

Es importante también señalar que esta "cotización en la sombra" con la que se "mejora" el número de años a computar en la carrera de cotización de cada trabajador/a, se aplica a todos los casos de jubilación anticipada, con independencia de que se tenga o no la posibilidad de seguir cotizando, lo que despliega un importante efecto protección adicional sobre quienes se han visto expulsados del mercado de trabajo y les resulta más difícil reincorporarse a la cotización.

Para visualizar mejor el efecto que consigue este mecanismo, veamos un ejemplo:

Pensemos que nos encontramos en el año 2027, con la reforma de 2011 plenamente implantada. La edad ordinaria de jubilación se sitúa entre los 65 años y los 67 años, en el momento en el que el trabajador/a reúna el requisito de carrera completa de cotización, que entonces se encontrará situado en los 38 años y 6 meses.

Una persona ha cumplido la edad de 63 años, y en ese momento reúne una carrera de cotización de 36 años y 6 meses, pero por cualquier motivo no tiene trabajo, ni prestación por desempleo, ni posibilidad de seguir cotizando al sistema.

De no existir la fórmula de "cotización en la sombra" y el nuevo modelo flexible de jubilación anticipada, esta persona tendría que estar 4 años a la espera de poder jubilarse a la edad ordinaria, que sería la de 67 años, con una carrera de cotización de 36 años y 6 meses.

Sin embargo, con la fórmula de la "cotización en la sombra" podría acceder desde los 63 años a una modalidad de jubilación anticipada, ya que su carrera de cotización efectiva (36 años y 6 meses) se vería complementada y a los 65 años hubiese reunido el requisito de carrera completa de cotización exigido para establecer en ésta su edad ordinaria (38 años y 6 meses). Así, podrá jubilarse desde los 63 años, asumiendo un coeficiente reductor en la cuantía de su pensión por los 2 años que anticipará su edad ordinaria de jubilación (65 años).

Sin duda, esta fórmula de "cotización en la sombra" es uno de los elementos nucleares de nuestro modelo flexible de jubilación a diferentes edades, y una de las más eficaces garantías para mantener el derecho a la jubilación anticipada nacido de la reforma de 2011.

Nuevo derecho de jubilación anticipada voluntaria

Hemos señalado varias veces la importancia que en nuestro modelo de jubilación damos al derecho a la jubilación anticipada. Conviene recordar que tal derecho no se generalizó para los trabajadores/as del Régimen General hasta el acuerdo de pensiones de 2001, que dio lugar a la reforma de pensiones de la Ley 35/2002. Antes de esta fecha, el derecho a la jubilación anticipada estaba limitado a los trabajadores que habían cotizado a las antiguas Mutualidades previas al sistema de Seguridad Social, antes de 1967. De manera que sólo estas personas tenían reconocido el derecho a la jubilación anticipada, tanto en modalidades voluntarias como involuntarias.

La reforma pactada en 2001 extendió el derecho a la jubilación anticipada a todos los trabajadores/as del Régimen General, siempre que hubiesen sido objeto de una extinción de su contrato de trabajo; pero quedaba pendiente el derecho a la modalidad de jubilación anticipada voluntaria; lo que, entre otros, limitaba el acceso a los empleados públicos y a los trabajadores por cuenta propia.

La reforma de 2011 viene a completar el esquema de derechos de jubilación anticipada, ampliándolo ahora a la modalidad voluntaria, incorporando ya a la totalidad de trabajadores/as. En su definición original (parcialmente modificada por la reforma de 2013) se establecía la edad de acceso en los 63 años y la carrera de cotización exigida para ello en 35 años o más.

En los apartados anteriores se señalaba la importancia que ha adquirido las modalidades de jubilación voluntaria, por ejemplo, en el Cuadro 4 mostrábamos que en 2018 el 14% de las nuevas altas de jubilación se dieron mediante esta modalidad, y en el Gráfico 11 se señalaban la evolución de las cuantías de estas prestaciones en los últimos años, superando las cuantías medias del resto de modalidades, a pesar de asumir coeficientes reductores en la cuantía.

Capítulo 3. Protección por desempleo

Hortensia García Pardo

Introducción

Desde los inicios de la crisis en 2008, un importante número de personas ha sufrido las consecuencias de la destrucción de empleo y de la precarización de las condiciones laborales. Ante las necesidades de apoyo de las personas sin empleo, la respuesta del Gobierno fue el recorte de las prestaciones por desempleo –contributivas y asistenciales–, así como de los fondos destinados a las políticas activas para favorecer la vuelta al empleo.

De esta forma:

- Se ha reducido la cobertura: de un 78% en 2010, a un 58% en 2018.
- La intensidad de la prestación también se reduce: el gasto medio por persona ha sido en 2018 de 828,59 €, cuando antes del recorte de 2012 era superior a 900 €.
- Por otro lado, ha habido un cambio cualitativo en la composición de las prestaciones: en 2018 el 58% de las prestaciones son asistenciales, mientras que antes de la crisis se limitaban al 39%.

En este tiempo se han intensificado las lagunas existentes en la protección de las personas desempleadas y la recuperación económica no está contribuyendo a su desaparición. Tras los inicios de la recuperación económica en los últimos años, a pesar de algunos avances en las prestaciones asistenciales a finales de 2018 y principios de 2019, se mantiene la necesidad de hacer una revisión integral y completa del sistema de protección por desempleo.

Hay que abordar la reordenación de las prestaciones de Seguridad Social por desempleo, tanto en su nivel contributivo como asistencial. Revisar los diferentes programas asistenciales dirigidos a quienes están en situación legal de desempleo e inscritos como demandantes de empleo, en orden a la mejora de su cobertura y de la intensidad de la prestación.

Los instrumentos de protección social que desde las comunidades autónomas se han puesto en marcha han contribuido a la disminución del efecto de las lagunas del sistema de protección por desempleo. Sin embargo, estos instrumentos son insuficientes, y la dispersión de requisitos y prestaciones con las que se han articulado aconsejan el reforzamiento del marco de la protección por desempleo desde el ámbito estatal. La revisión del sistema de protección por desempleo se ha de producir de forma negociada, coordinada y compatible con los respectivos marcos competenciales de todas las administraciones.

1. El mercado de trabajo en 2018

La situación del mercado de trabajo durante el año 2018 continúa con la mejora iniciada en el año 2014, tras los años más duros de la crisis.

Tabla 1. Población mayor de 16 años. Medias anuales

	Activos	Ocupados	Parados
2008	23.065,6	20.469,7	2.595,9
2009	23.260,4	19.106,9	4.153,5
2010	23.364,6	18.724,5	4.640,1
2011	23.434,1	18.421,4	5.012,7
2012	23.443,7	17.632,7	5.811,0
2013	23.190,1	17.139,0	6.051,1
2014	22.954,6	17.344,2	5.610,4
2015	22.922,0	17.866,0	5.056,0
2016	22.822,7	18.341,5	4.481,2
2017	22.741,7	18.824,8	3.916,9
2018	22.806,8	19.327,7	3.479,1

Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPA.

La población activa se incrementa anualmente en 65.000 personas, aunque aún hay cerca de 258.800 activos menos que en los inicios de la crisis. En el último año el número de parados se reduce en 437.800 personas y el número de empleos crece en 502.900.

Tabla 2. Población >16 años y relación con la actividad económica (miles y %), media 2018

	P. Activa	Tasa actividad	Ocupados	Tasa empleo	Parados	Tasa paro	PLD	% sobre total parados
Ambos sexos								
Total	22.806,8	58,6%	19.327,7	49,7%	3.479,1	15,25%	1705,5	49,0%
<30 años	3.607,4	47,7%	4.642,2	61,4%	945,1	26,20%	317,3	33,6%
30 a 49 años	12.436,2	88,6%	10.809,1	77,0%	1.627,1	13,08%	793,2	48,7%
>=50 años	6.763,2	37,0%	5.856,2	32,0%	906,9	13,41%	595,3	65,6%
Hombres								
Total	12.206,5	64,6%	10.532,0	55,7%	3.479,1	28,50%	801,4	23,0%
<30 años	1.903,7	57,0%	1.404,3	42,0%	499,3	26,23%	174,2	34,9%
30 a 49 años	6.590,2	93,6%	5.863,6	83,3%	726,6	11,03%	337,9	46,5%
>=50 años	3.712,8	43,5%	3.264,1	38,3%	448,6	12,08%	289,4	64,5%
Mujeres								
Total	10.600,3	53,1%	8.795,7	44,0%	1.804,5	17,02%	904,1	50,1%
<30 años	1.703,8	24,4%	4.945,4	70,7%	445,8	26,17%	142,9	32,1%
30 a 49 años	5.846,1	83,6%	4.945,4	70,7%	900,4	15,40%	455,3	50,6%
>=50 años	3.050,4	31,3%	2.592,3	26,6%	458,1	15,02%	305,8	66,8%

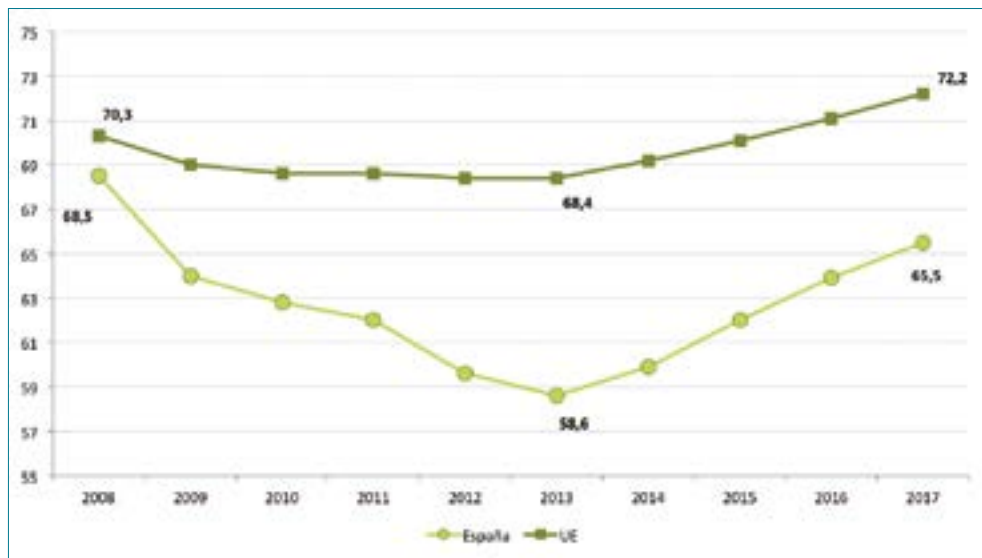
Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPA.

La tasa de actividad es del 58,6%, alcanzando el mayor peso en el tramo de 30 a 49 años (88,6%), y la menor tasa a partir de los 50 años (37%). La diferencia entre la tasa de actividad de hombres y mujeres es de 11,5 puntos porcentuales, con 1.606.200 mujeres activas menos que hombres.

El 49,7% de la población mayor de 16 años tiene un empleo, cifra que se reduce al 32% entre los menores de 30 años. La diferencia en el número de ocupados entre hombres y mujeres es de 1.736.300 personas y la tasa de empleo femenina sólo alcanza el 44%.

Los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en relación al empleo, en el tramo de 20 a 64 años, son una tasa de ocupación en la UE del 75% y en España del 74%. En el caso de España aún estamos lejos de alcanzar esta tasa, que en 2017 se sitúa en el 65,5%, por debajo de la tasa de la UE del 72,2%, más próxima al objetivo previsto.

Gráfico 1. Tasa de empleo (población 20-64 años)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Comisión Europea.

La tasa de paro en el año 2018 es del 15,3%, afectando con mayor intensidad a los menores de 30 años, con una tasa del 33,02%. Las mujeres tienen una tasa de paro del 17,02%, frente a una del 13,7% para los hombres.

El 49% de las personas desempleadas lleva más de 1 año en desempleo y en el caso de las mujeres el porcentaje se sitúa en el 50,1%. El porcentaje de parados de larga duración (PLD) se incrementa con la edad, pero no deja de ser significativo que el 33,6% de los jóvenes lleve más de un año buscando empleo, tanto en el caso de los hombres(34,9%) , como en el de las mujeres (32,1%). El 71% de los PLD lleva más de 2 años en desempleo, pasando a engrosar el número de parados estructurales.

Tabla 3. Población >16 años y relación con la actividad económica, por CCAA, (miles y %), media 2018

	P. Activa	Tasa actividad	Ocupados	Tasa empleo	Parados	Tasa paro	PLD	%sobre total parados
TOTAL	22.806,8	49,3%	19.327,7	41,7%	3.479,1	15,3%	1.705,5	49,0%
Andalucía	3.935,4	47,1%	3.030,8	36,3%	904,6	23,0%	448,7	49,6%
Aragón	642,1	49,6%	573,8	44,4%	68,3	10,6%	29,6	43,3%
P.Asturias	453,6	44,7%	391,9	38,7%	61,7	13,6%	31,1	50,4%
I. Balears	633,1	54,1%	560,1	47,9%	72,9	11,5%	20,4	28,0%
Canarias	1.122,5	51,7%	897,2	41,3%	225,3	20,1%	121,3	53,8%
Cantabria	269,8	46,9%	241,0	41,9%	28,8	10,7%	14,3	49,7%
Castilla La Mancha	1.118,1	47,4%	982,8	41,6%	135,3	12,1%	66,9	49,4%
Castilla y León	983,6	49,1%	805,0	40,2%	178,6	18,2%	92,0	51,5%
Cataluña	3.798,6	51,0%	3.362,2	45,1%	436,4	11,5%	197,5	45,3%
C. Valenciana	2.420,2	49,1%	2.042,9	41,5%	377,3	15,6%	184,6	48,9%
Extremadura	496,2	47,0%	378,9	35,9%	117,3	23,6%	59,9	51,1%
Galicia	1.243,5	46,4%	1.077,6	40,2%	165,9	13,3%	83,7	50,5%
Madrid	3.407,2	52,3%	2.990,9	46,0%	416,3	12,2%	212,6	51,1%
Murcia	711,5	48,3%	592,3	40,2%	119,2	16,8%	50,9	42,7%
Navarra	313,6	49,1%	282,2	44,2%	31,4	10,0%	14,7	46,8%
P. Vasco	1.025,9	47,7%	923,6	42,9%	102,3	10,0%	55,8	54,5%
La Rioja	154,1	49,8%	138,0	44,6%	16,0	10,4%	7,0	43,8%
Ceuta	38,6	45,7%	27,4	32,4%	11,2	29,0%	7,7	68,8%
Melilla	39,4	46,8%	29,2	34,7%	10,1	25,6%	6,7	66,3%

Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPA.

Los datos del mercado de trabajo en las CCAA nos muestran una situación desigual que se mantiene y agudiza con el paso del tiempo, sin que se tomen medidas para reducir las desigualdades entre territorios, que afectan a su población y a las condiciones de vida.

Las menores tasas de actividad las encontramos en Asturias (44,7%), Ceuta (45,7%) y Galicia (46,4%). Illes Balears (54,1%), Madrid (52,3%) y Canarias (51,7%) cuentan con las mayores tasas de actividad, con 9,4pp de diferencia entre las tasas de actividad de Asturias e Illes Balears.

Ceuta (32,4%), Melilla (34,7%) y Extremadura (35,9%) tienen las tasas más bajas de empleo. Por el contrario Illes Balears, Madrid y Cataluña tienen las tasas de empleo más altas del Estado.

La mayor tasa de paro corresponde a Ceuta (29%), Melilla (25,6%) y Extremadura (23,6%). Las CCAA con menor tasa de paro, del 10%, son Navarra y País Vasco.

El 68,8% de los desempleados ceutíes lleva más de un año en desempleo y el 66,3% en el caso de los melillenses. La CCAA con menor porcentaje de PLD es Illes Balears, con un 28%, seguida, de lejos, por Murcia con el 42,7%.

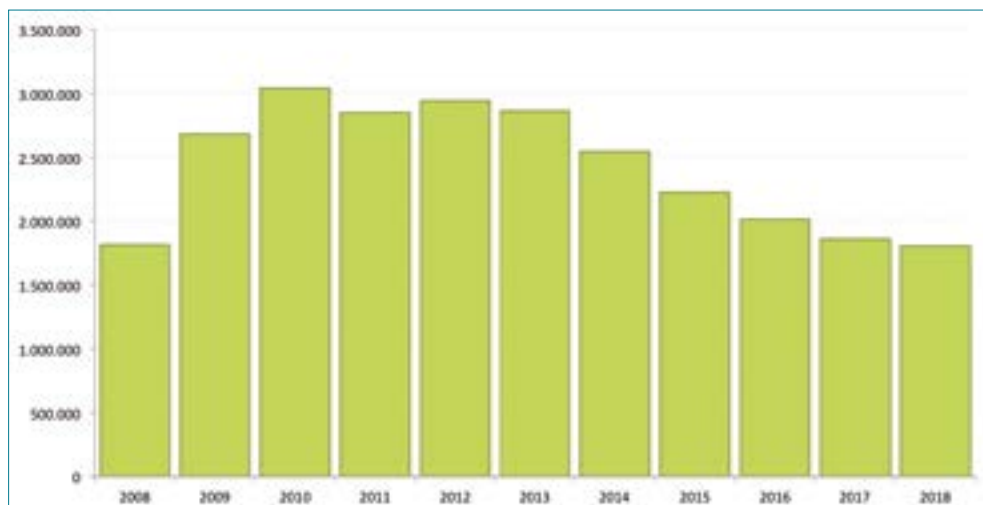
2. La protección por desempleo

La situación del mercado de trabajo, en recuperación, pero lejos aún en muchos casos de la mejor situación previa a los inicios de la crisis, nos muestra a un importante número de personas que siguen sufriendo la precariedad laboral y los efectos del desempleo. En el mejor de los casos podrán disfrutar de la protección que ofrece el sistema, pero en otros muchos sufrirán los efectos del endurecimiento de las prestaciones, de peor calidad y de menor cuantía, o se verán afectadas por las lagunas del sistema que dejan sin protección a muchas personas.

2.1 Beneficiarios de prestaciones por desempleo

El número medio de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo en el año 2018 ha sido de 1.804.668. Desde el año 2012 en que se modificó la normativa de las prestaciones, el número de beneficiarios se ha reducido un 39%, mientras que el número de parados registrados en este mismo período sólo disminuye un 31%. Los beneficiarios de prestaciones no se reducen por el descenso del paro, sino principalmente por las cortapisas para acceder a las prestaciones (precariedad laboral, requisitos excesivos, etc.) y el agotamiento de las mismas tras largos períodos de desempleo.

Gráfico 2. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, medias anuales



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

En 2018 el 54% de los beneficiarios de prestaciones por desempleo han sido mujeres.

Si nos detenemos en el tipo de prestación, el 42% de los beneficiarios perciben prestaciones contributivas, el 37% subsidios por desempleo, el 9% son beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI), el 6% percibe el subsidio para trabajadores agrarios y el 3% tienen la ayuda del Programa de Activación para el Empleo (PAE).

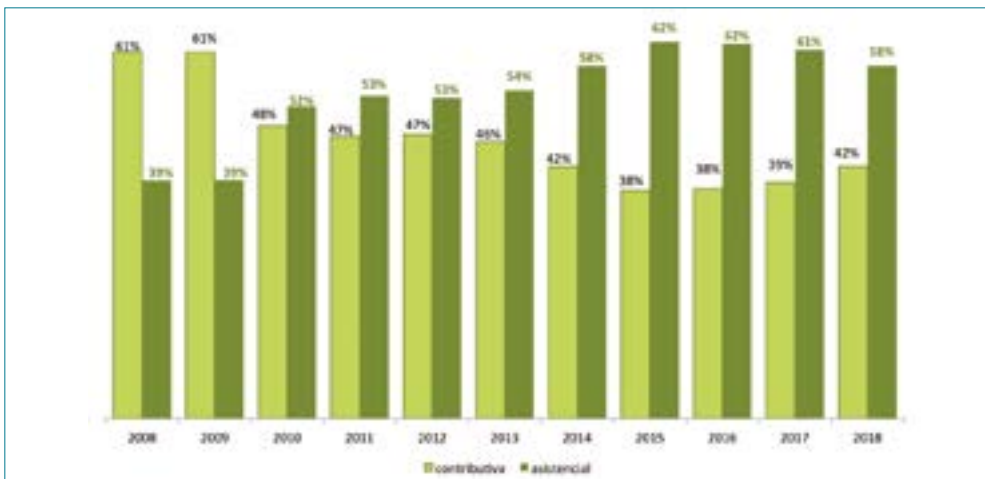
Gráfico 3. Beneficiarios por tipo de prestación. Media 2018



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Como se desprende de estos datos, el 58% de los beneficiarios son perceptores de prestaciones asistenciales, de menor cuantía que las contributivas y que, salvo en el caso del subsidio para mayores de 55 años, no cotizan a la Seguridad Social.

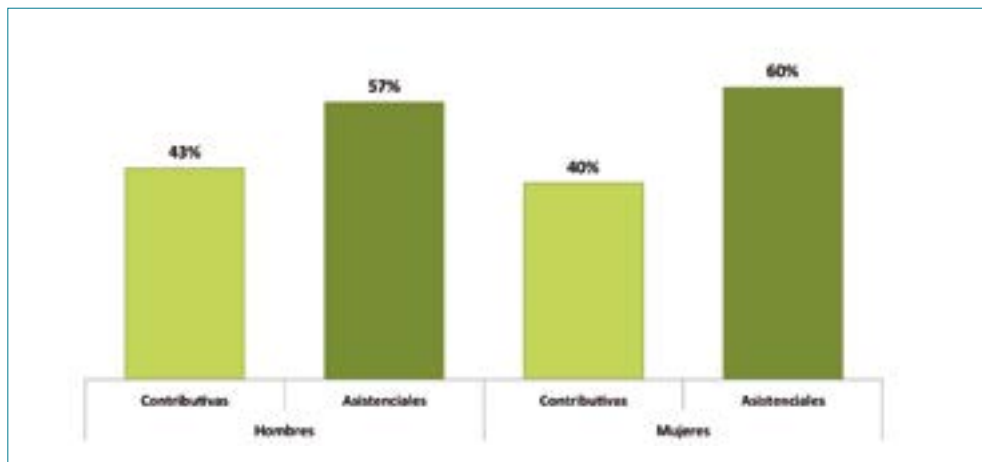
Gráfico 4. Calidad de la protección por desempleo. Medias anuales



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Desde el año 2010 es mayor el número de beneficiarios de prestaciones asistenciales, y a partir de este año la diferencia entre beneficiarios de contributivas y asistenciales se ha ido agrandando, alcanzando los 17 pp. de diferencia entre ambas prestaciones en el último año.

Gráfico 5. Calidad de la protección por desempleo (media 2018). Por sexos



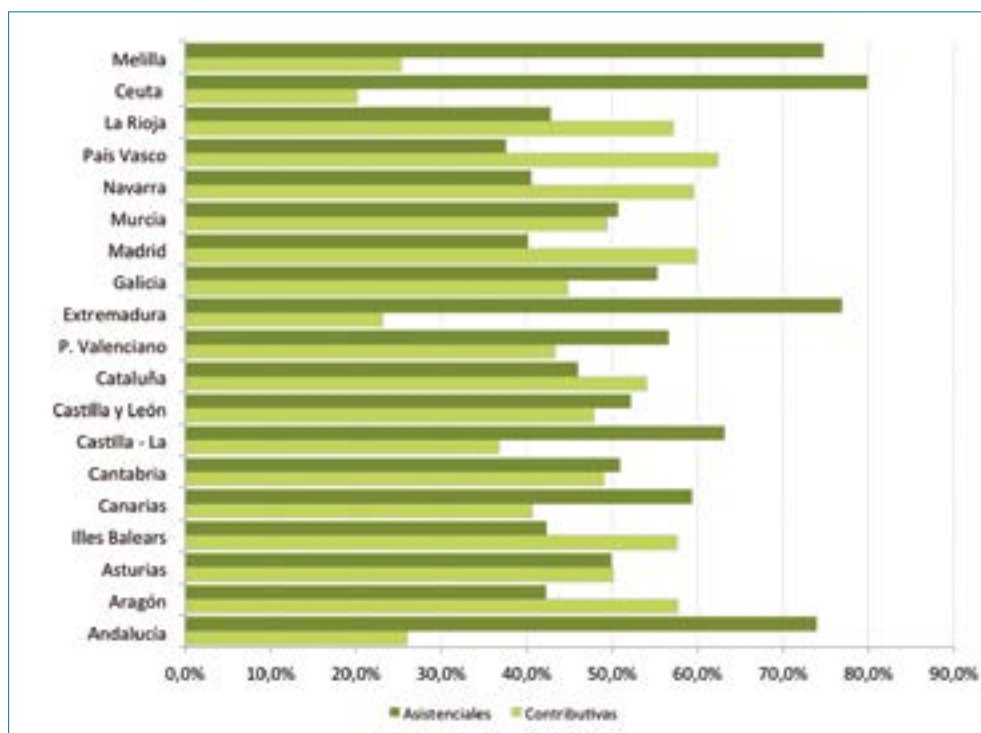
Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Tanto las mujeres como los hombres están sufriendo el deterioro de la calidad de la protección por desempleo, destacando en ambos casos el predominio de las personas que perciben prestaciones de tipo asistencial, con mayor intensidad, si cabe, en el caso de las mujeres. El 57% de los hombres y el 60% de las mujeres que perciben prestaciones están cobrando un subsidio o alguna de las prestaciones asistenciales existentes tras haber agotado las demás, como la RAI o el PAE.

En 8 CCAA es mayor el número de beneficiarios de prestaciones contributivas que asistenciales (País Vasco, Navarra, Madrid, Aragón, Illes Balears Madrid, La Rioja, Cataluña y Asturias).

Ceuta, Extremadura, Melilla y Andalucía y son los territorios que presentan mayores diferencias entre el número de perceptores de prestaciones asistenciales y contributivas, con un importante volumen de personas que reciben prestaciones de tipo asistencial, por encima del 74% en los cuatro casos.

Gráfico 6. Calidad de la protección por desempleo por CCAA. Media 2018



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Entre el País Vasco y Ceuta hay una diferencia de 42,2 pp. en el porcentaje de personas que perciben prestaciones contributivas.

En cuanto a las causas de acceso a la prestación, el 51,5% de los beneficiarios accedió a una prestación contributiva en 2018, tras finalizar una relación laboral de carácter temporal y el 29,3% tras un despido individual. Estas son las principales causas de acceso a las prestaciones contributivas.

Entre los beneficiarios que acceden al subsidio los más numerosos son los que acceden al subsidio para mayores de 55 años (40,1%), los que no tienen suficiente periodo para acceder a las contributivas (27,1%) y los que acceden tras agotar las contributivas (25,8%).

Tabla 4. Causas de acceso a las prestaciones. Media 2018**Beneficiarios de nivel contributivo, por causa del derecho**

	V. absoluto	Porcentaje
Por Despidos individuales	220.459	29,3%
Por Despido colectivo	17.990	2,4%
Por Suspensión de contrato	991	0,1%
Por Reducción de jornada	3.285	0,4%
Por Finalización período de prueba	21.070	2,8%
Por Finalización de la relación de carácter temporal	386.614	51,5%
Por Resolución voluntaria de la relación laboral	7.054	0,9%
Por Otras causas	93.709	12,5%
Total	751.172	100,0%

Beneficiarios de nivel asistencial, por causa de acceso al subsidio

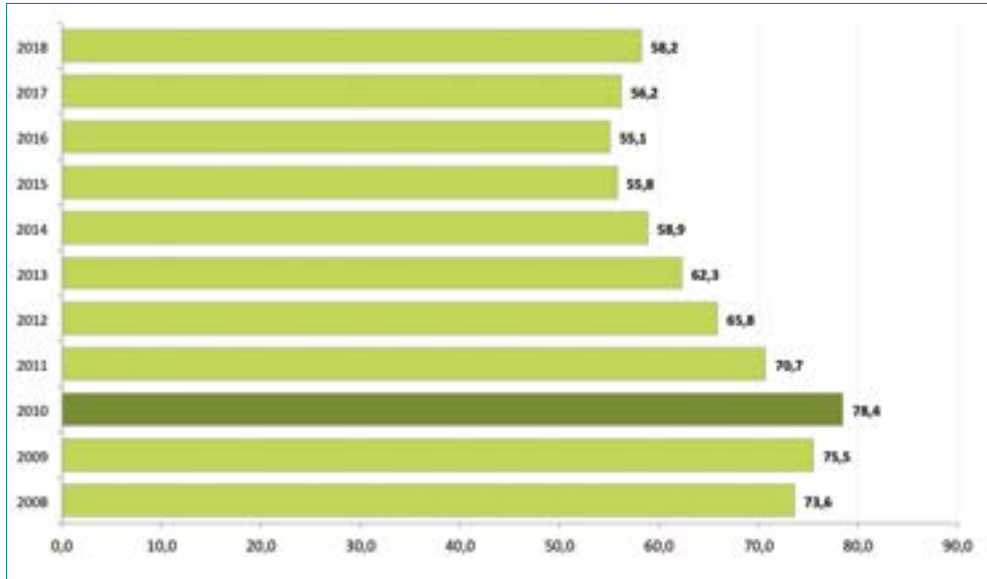
	V. absoluto	Porcentaje
Agotamiento de la prestación contributiva	171.122	25,8%
Mayores de 55 años	265.473	40,1%
Período cotizado insuficiente para acceder a la prestación contributiva	179.585	27,1%
Emigrantes retornados	5.817	0,9%
Liberados de prisión	10.944	1,7%
Renta Agraria	806	0,1%
Otros colectivos	14.857	2,2%
	13.534	2,0%
Total	662.138	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

2.2. Tasa de cobertura

La tasa de cobertura nos muestra el porcentaje de personas inscritas en los servicios públicos de empleo, que han trabajado anteriormente y están percibiendo una prestación por desempleo.

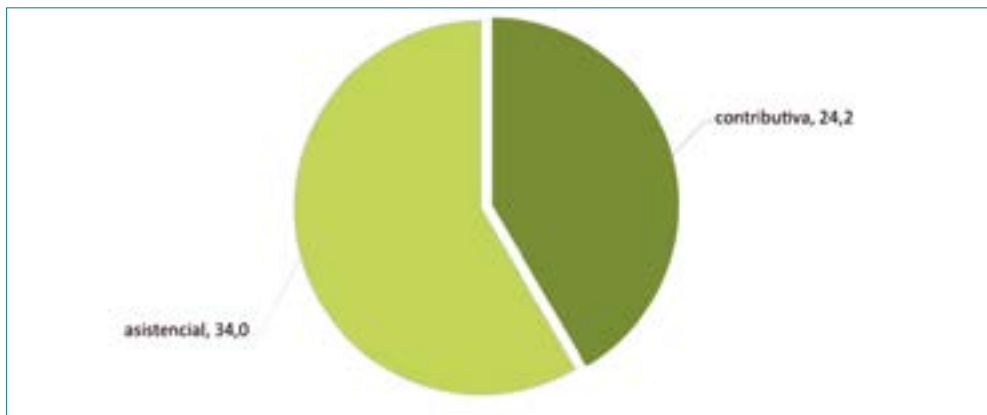
Gráfico 7. Evolución de la tasa de cobertura. Medias anuales



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

La cobertura media en 2018 ha sido del 58,2%, estando 20,2pp por debajo de la tasa de cobertura del año 2010, del 78,4%. A lo largo del período se ha ido reduciendo la tasa de cobertura, a pesar de que hasta el año 2013 se incrementa el número de parados. Al hecho de que poco más de la mitad de los desempleados registrados en los SPE tiene acceso a la protección, quedando sin cobertura una parte importante de las personas desempleadas, se une, como hemos visto, que en la mayoría de los casos sólo acceden a prestaciones asistenciales.

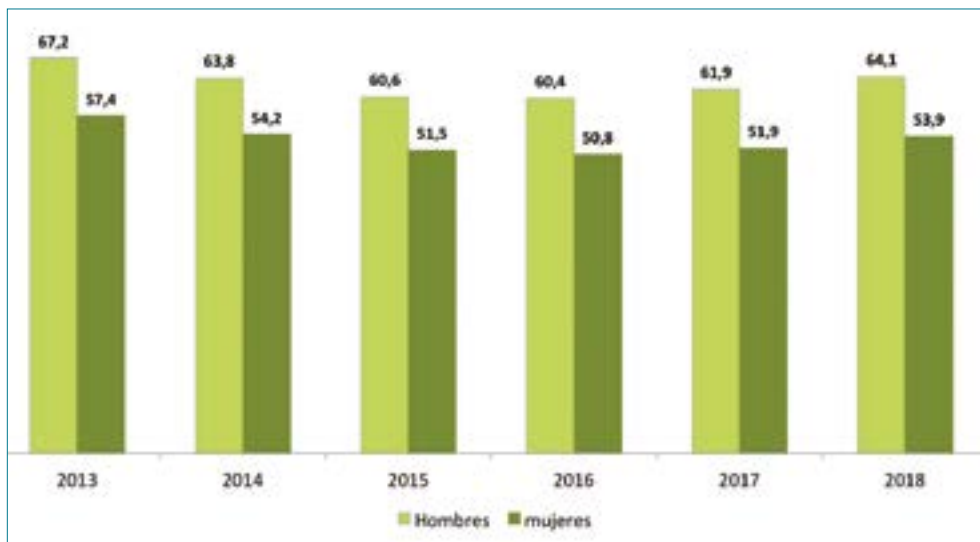
Gráfico 8. Tasa de cobertura por tipo de prestación. Media 2018



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

De los beneficiarios con prestaciones por desempleo, el 24,2% está cubierto por prestaciones contributivas y el 34% tienen una cobertura asistencial.

Gráfico 9. Evolución de la tasa de cobertura por sexos. Medias anuales



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

La diferencia entre la tasa de cobertura de hombres y mujeres desde 2013 es superior a 9pp, superando los 10pp en 2018.

En mayo de 2018 el 64,1% de los hombres desempleados con experiencia laboral tiene una prestación por desempleo, mientras que entre las mujeres la cobertura sólo alcanza al 53,9%.

En la cobertura de las prestaciones por desempleo, distribuidas por sexo, en 2018 el 27,7% de los hombres desempleados registrados con experiencia laboral percibe prestación de nivel contributivo, mientras que en el nivel asistencial la cobertura asciende a un 36,4%.

Entre las mujeres el porcentaje de cobertura tanto de nivel contributivo como de nivel asistencial es menor con respecto al de los hombres, siendo un 21,7% en el contributivo y un 32,2% en el asistencial.

Gráfico 10. Tasa de cobertura media 2018, por sexo y tipo de prestación



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

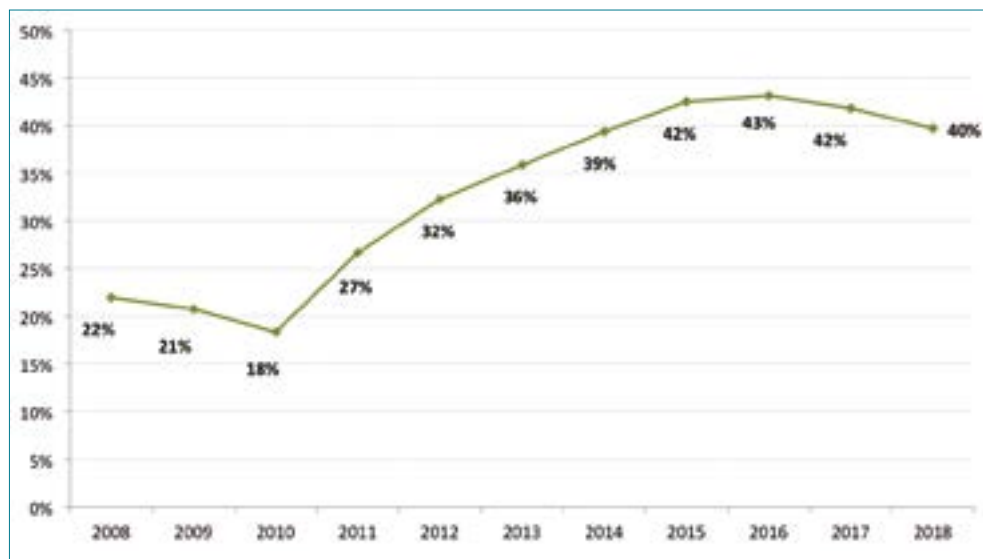
Tan solo Extremadura, Andalucía, y Cataluña tienen una tasa de cobertura por encima de la media estatal en 2018.

En Illes Balears la tasa de cobertura se sitúa en el 95,9%, la más alta del Estado. Sin embargo, es un dato que hay que tomar con precaución dado que de noviembre a febrero de cada año en esta Comunidad hay un importante número de trabajadores fijos discontinuos que son beneficiarios de prestaciones, pero no se computan en las cifras de paro registrado y como consecuencia algunos datos se distorsionan.

En el caso de Extremadura y Andalucía, la existencia del subsidio para trabajadores eventuales agrarios contribuye a incrementar la cobertura, situándolas a la cabeza.

Las menores tasas de cobertura corresponden a Melilla, Ceuta, País Vasco y Asturias, con una diferencia de 30,7pp entre la tasa de Extremadura y la de Melilla.

Gráfico 12. Parados protegibles sin prestación por desempleo. Medias anuales



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

2.3. Prestaciones con parcialidad

Entre los beneficiarios que perciben las prestaciones con parcialidad se incluye a los que provienen de un contrato a tiempo parcial y los que compatibilizan la prestación con un trabajo a tiempo parcial en la prestación contributiva o en el subsidio.

Tabla 5. Parcialidad por tipo de prestación y sexo. Diciembre 2018

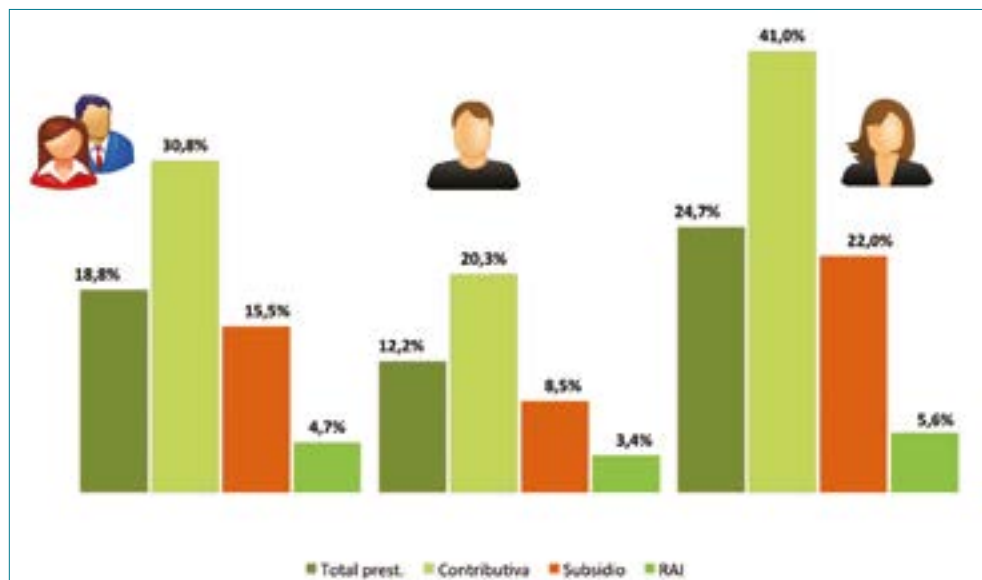
	Hombres	Mujeres	Total
TOTAL	31,1%	68,9%	100,0%
Contributiva	33,4%	66,6%	100,0%
Subsidio	26,3%	73,7%	100,0%
RAI	28,2%	71,8%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Del total de personas que perciben prestaciones con parcialidad las mujeres representan el 69%, como consecuencia de su mayor presencia en el empleo con jornada parcial. De igual manera, la presencia de mujeres es mucho mayor que la de hombres en las distintas modalidades de prestaciones, como podemos ver en la Tabla 5.

Si nos detenemos en los datos de beneficiarios que perciben prestaciones con parcialidad, en relación con el total de beneficiarios, un 20% de los beneficiarios percibe sus prestaciones con parcialidad, en el caso de las mujeres este porcentaje se eleva al 26% y entre los hombres sólo al 13%.

Gráfico 13. Beneficiarios de prestaciones con parcialidad sobre total beneficiarios. Diciembre 2018



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Atendiendo al tipo de prestación, entre las contributivas se concentra el mayor porcentaje de perceptores con parcialidad; el 31% de los beneficiarios de estas prestaciones las percibe con parcialidad.

En todas las modalidades de prestaciones con parcialidad, las mujeres ocupan un puesto relevante. Así entre las beneficiarias de prestaciones contributivas el 41% las percibe con parcialidad, el 23% en el caso de los subsidios y el 6% en la RAI.

Entre los hombres es menor la presencia en las prestaciones con parcialidad, alcanzado el mayor porcentaje entre los beneficiarios de prestaciones contributivas, 21%. Entre los beneficiarios del subsidio sólo el 9% lo percibe con parcialidad y el 3% en el caso de la RAI.

En relación con las prestaciones con parcialidad, una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de fecha 9 de noviembre de 2017, ha establecido que los criterios utilizados para calcular los periodos cotizados por personas con contrato a tiempo parcial que no trabajan todos los días de la semana (parcialidad vertical) suponen, en la práctica, una discriminación respecto de los utilizados en el caso de los contratos a tiempo completo.

Un hecho con una gravísima relevancia sobre las mujeres, ya que son éstas quienes soportan un mayor volumen de este tipo de contratos.

La sentencia ha obligado a que el Gobierno modifique la normativa en materia de desempleo, de manera que se garantice un mismo criterio para las personas con contrato a tiempo parcial y con contrato a jornada completa, garantizando con ello el acceso a prestaciones de desempleo de igual duración en ambos casos. De modo que en todos los casos, a los efectos de periodos considerados para el cálculo de prestaciones, se toman todos en los que la persona trabajadora se encuentre en alta, con independencia de los días de trabajo efectivo que pueda tener en virtud del porcentaje de jornada contratada.

La nueva fórmula de cálculo de los periodos cotizados permite acceder a más personas a prestaciones de desempleo y a ver reconocidos mayores periodos de duración. Sin embargo, el hecho de que la cuantía de las prestaciones se calcule en todos los casos con el promedio de salarios percibidos en los últimos 180 días, en los que no todos habrán tenido salario, junto a que las cuantías mínimas de las prestaciones estén actualmente topadas al porcentaje de jornada contratada, sin tener en cuenta el salario de la persona, muy probablemente supondrán también el reconocimiento de prestaciones de menor cuantía que las actualmente reconocidas.

Para compensar esta situación y conseguir guardar una relación adecuada entre prestación de desempleo, el salario y la suficiencia de las prestaciones sociales, sería conveniente reformular las cuantías mínimas establecidas para ellas. En unos casos removiendo los topes actuales ligados al porcentaje de jornada contratada, y en otros haciendo lo anterior y limitando en todo caso la cuantía a una proporción adecuada al salario que venía percibiendo la persona durante su actividad laboral.

2.4. La capitalización de las prestaciones por desempleo

La capitalización de las prestaciones consiste en la posibilidad de percibir el importe total o parcial de la prestación contributiva para iniciar una actividad como trabajador autónomo o incorporarse como socio trabajador o de trabajo en cooperativas o sociedades laborales.

La prestación capitalizada podrá percibirse: en un pago único, en pagos mensuales para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social o combinando ambas opciones.

En 2018 han capitalizado las prestaciones para establecerse como trabajadores por cuenta propia 79.097 personas. En los últimos años el número de capitalizaciones está descendiendo y respecto a 2017 hay un descenso del 14%, con 13.271 capitalizaciones menos.

Tabla 6. Beneficiarios acogidos a la capitalización de la prestación contributiva

AÑOS	TOTAL	Autónomos	“Socios de Cooperativas”	“Socios de Sociedades Laborales”	“Socios de Sociedades Mercantiles”	“Número medio de días cotizados por trabajador”	“IMPORTE LÍQUIDO €/trab”
2008	164.196	153.932	3.838	6.426	-	130	3.693
2009	158.952	150.005	3.612	5.335	-	150	4.201
2010	153.868	145.666	3.262	4.940	-	156	4.510
2011	147.467	139.743	3.302	4.422	-	156	4.624
2012	145.935	138.155	3.453	4.327	-	164	4.881
2013	151.465	143.482	3.679	4.009	295	172	4.955
2014	154.472	147.140	3.427	3.630	275	166	4.685
2015	142.753	136.030	3.099	3.101	523	165	4.578
2016	120.804	112.038	3.010	2.387	3.369	190	5.256
2017	92.368	83.765	3.031	1.952	3.620	212	5.853
2018	79.097	70.788	3.156	1.553	3.600	245	6.727

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

En 2018, el 89% de los beneficiarios han capitalizado su prestación para establecerse como trabajadores autónomos, el 5% como socios de sociedades mercantiles, el 4% como socios de cooperativas y el 2% como socios de sociedades laborales.

Únicamente aumentan las capitalizaciones para socios de cooperativas, aunque en escasa cuantía sobre el total de capitalizaciones.

Crece el número medio de días cotizados, que se sitúa en 245 en 2018, lo que supone 33 días más que en 2017. Asimismo, se incrementa el importe líquido por trabajador de 5.853€ en 2017 a 6.727 en 2018, un 15% más.

En los primeros años de la crisis y hasta 2013 se pierden trabajadores autónomos dados de alta en la Seguridad Social. De 2014 a 2018 crecen las afiliaciones de autónomos a la SS, con más de 3,25 millones de altas en el último año.

De 2009 a 2012 también se reduce el número de personas que capitalizan su prestación por desempleo. En 2013 y 2014 vuelven a crecer las capitalizaciones y en los cuatro últimos años, hasta 2018, se producen los mayores descensos. En 2018 tan sólo 79.097 personas capitalizan su prestación, la cifra más baja desde 2005.

Tabla 7. Altas autónomos en SS y capitalización prestaciones

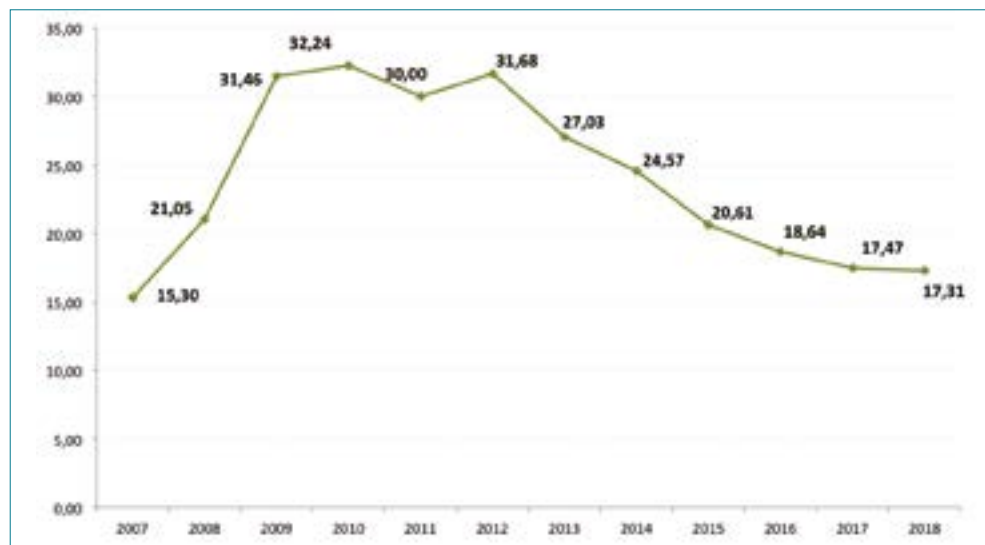
	Altas autónomos SS	personas que capitalizan prestación
2005	2.958.183	90.468
2006	3.041.827	125.944
2007	3.153.101	154.473
2008	3.355.586	164.196
2009	3.182.563	158.952
2010	3.117.468	153.868
2011	3.086.837	147.467
2012	3.038.901	145.935
2013	3.038.780	151.465
2014	3.119.533	154.472
2015	3.167.999	142.753
2016	3.194.210	120.804
2017	3.204.678	92.368
2018	3.254.663	79.097

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

2.5. Gasto en prestaciones

El gasto en prestaciones continúa con el descenso continuado iniciado en 2012.

Gráfico 14. Gasto en prestaciones por desempleo (miles de millones de €)



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

La ejecución presupuestaria de las prestaciones por desempleo fue de 17.318 millones de euros, lo que representa un 99% del presupuesto inicial, y un 0,5% menos que el gasto del año anterior.

Según el cierre provisional de 2018 se han dejado de gastar 108 millones de euros de los inicialmente presupuestados para este año, un 0,6%.

La mayor parte del gasto, un 66%, corresponde a la prestación contributiva y el resto, 34%, a las prestaciones de tipo asistencial.

Tabla 8. Gasto en prestaciones por desempleo (millones de €)

	Gastos			TOTAL	Ingresos		Cotizaciones desempleo -gasto prestaciones	
	Contributivas	Asistenciales	Políticas activas		cotizaciones desempleo	Ingresos cuota desempleo - gasto prestaciones y PA		Ingresos - gasto contributivas
2002	7.541	3.013		10.554	13.474	2.920	5.933	2.920
2003	8.329	2.796		11.125	14.533	3.408	6.204	3.408
2004	9.140	3.010		12.150	15.451	3.301	6.311	3.301
2005	9.751	3.215		12.965	16.793	3.828	7.042	3.828
2006	10.601	3.309		13.910	18.245	4.335	7.644	4.335
2007	11.527	3.501	7.420	22.448	19.356	-3.092	7.829	4.328
2008	14.290	3.872	6.685	24.848	15.031	-9.817	741	-3.132
2009	23.803	8.563	7.370	39.736	18.419	-21.317	-5.385	-13.947
2010	23.462	7.004	8.466	38.932	13.600	-25.332	-9.862	-16.866
2011	20.754	11.100	7.714	39.569	18.152	-21.417	-2.602	-13.703
2012	22.677	9.021	5.116	36.813	17.400	-19.413	-5.277	-14.297
2013	21.456	8.651	3.765	33.872	16.777	-17.095	-4.678	-13.330
2014	16.695	8.101	5.313	30.110	17.113	-12.996	418	-7.683
2015	13.042	7.619	4.114	24.775	17.853	-6.922	4.811	-2.808
2016	11.671	6.922	4.390	22.983	18.758	-4.226	7.087	164
2017	11.024	6.373	5.575	22.972	19.750	-3.222	8.726	2.353
2018	11.370	5.933	5.278	22.581	21.000	-1.581	9.630	3.697

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Desde el año 2008 empieza a ser negativa la diferencia entre ingresos por cotizaciones al desempleo y gasto en prestaciones, es decir, se gasta más que se ingresa, arrastrando esta situación hasta el año 2015.

Con los inicios de la recuperación económica, a la vez que se incrementan las cotizaciones disminuyen los gastos, debido por un lado a la reducción del número de beneficiarios y por otro a la reducción del gasto en prestaciones contributivas, como consecuencia de la reducción de las cuantías tras los cambios introducidos en 2012.

En los tres últimos años vuelven a ser mayores los ingresos que los gastos en prestaciones y desde 2014 se reduce considerablemente el gasto en contributivas y en asistenciales.

Tabla 9. Cuantía media de la prestación contributiva, por sexos (€ mes. Media 2018)

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2008	805,2	864,3	719,4
2009	831,9	882,3	746,4
2010	842,4	894,9	760,2
2011	852,0	909,6	769,5
2012	859,8	918,3	778,8
2013	840,0	902,1	760,5
2014	809,4	876,3	732,3
2015	800,3	870,4	727,9
2016	800,0	872,1	729,4
2017	804,1	878,1	733,7
2018	809,3	887,6	740,6

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE

A partir del año 2012, como consecuencia de las modificaciones efectuadas en la normativa que regula las prestaciones por desempleo, la cuantía percibida por los beneficiarios de prestaciones contributivas se reduce sustancialmente.

Los 859,8€ mensuales que recibía en 2012 una persona desempleada se reducen en 50,5€ en 2018. En el caso de los hombres la reducción es de 30,7€ y en las mujeres de 38,2€, con el agravante de que las mujeres cobran de media un 16,5% menos que los hombres.

Al igual que sucede a nivel estatal, por CCAA también se inicia un descenso de la cuantía media de la prestación contributiva a partir del año 2012.

En diciembre de 2018 la mayoría de las CCAA, salvo Illes Balears y Canarias, han visto reducida la cuantía media de la prestación contributiva respecto a 2012. Las mayores diferencias las encontramos en Asturias (-104,6€), País Vasco (-76,1€) y Ceuta (-70,2€).

En mayo de 2018 la CCAA con la prestación más alta es Illes Balears (1.003,08€), seguida de Navarra (915,22€) y País Vasco (885,2€). Las prestaciones más bajas corresponden a Extremadura (704,25€) y Melilla (771,38€). Entre la prestación contributiva más alta y la más baja hay 298,83€ de diferencia.

**Tabla 10. Cuantía media de la prestación contributiva, por CCAA
(€ por mes. Diciembre de cada año)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	830,6	784,9	771,9	779,7	784,7	792,8	800,7
Aragón	876,5	849,4	837,0	821,0	823,9	827,7	841,8
Asturias	883,3	822,6	779,9	771,8	779,6	779,5	778,7
Illes Balears	918,6	911,5	931,0	946,6	964,9	984,6	1003,1
Canarias	781,4	744,8	743,3	755,6	762,1	784,6	792,6
Cantabria	856,1	814,1	775,2	770,0	779,6	785,1	793,2
Castilla - La Mancha	851,0	800,8	769,5	765,0	769,9	785,7	786,7
Castilla y León	839,6	803,7	790,7	785,2	802,1	810,7	809,8
Cataluña	914,5	878,9	857,5	852,2	855,7	863,0	870,4
P. Valenciano	847,7	812,9	798,1	792,3	791,2	794,8	807,1
Extremadura	753,8	705,1	692,5	686,6	687,0	696,3	704,3
Galicia	818,2	789,0	780,2	785,4	793,5	792,5	803,1
Madrid	887,9	858,0	845,9	848,6	850,9	855,9	855,5
Murcia	826,3	791,7	781,9	781,4	785,6	792,6	803,0
Navarra	957,4	927,5	905,3	909,3	902,3	902,5	915,2
País Vasco	961,3	929,9	903,1	889,2	875,6	881,9	885,2
La Rioja	898,5	864,0	840,0	838,5	843,4	847,9	851,2
Ceuta	856,7	842,1	789,5	773,7	772,9	799,1	786,5
Melilla	806,3	793,5	749,8	763,9	762,0	771,0	771,4
TOTAL	864,3	829,8	815,3	815,4	820,1	828,1	835,0

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

2.6. Medidas para colectivos determinados

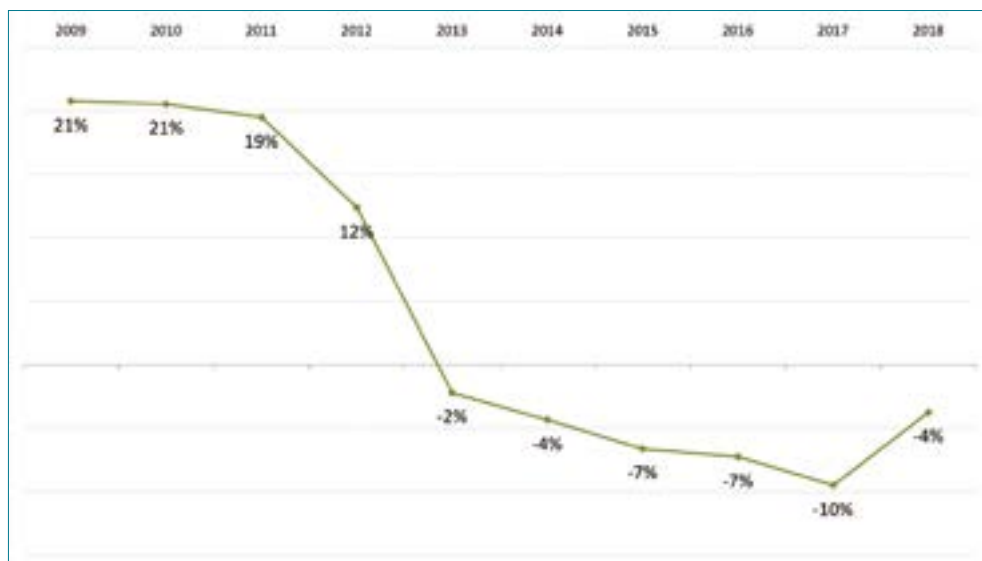
Además de las prestaciones contributivas y los subsidios en general, el SEPE gestiona otras prestaciones y programas de ayuda a los desempleados que vamos a revisar, teniendo en cuenta que algunos de ellos han finalizado su vigencia en abril de 2018:

- El subsidio para mayores de 55 años
- El Programa de Activación para el Empleo (PAE)
- La Renta Activa de Inserción (RAI)
- El Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)
- La prestación por cese de actividad
- El plan de retorno voluntario

Subsidio para mayores de 52/55 años.

Tras la reforma de las prestaciones en 2012, el subsidio para mayores de 52 años pasó a ser para mayores de 55 y además se endureció la forma de acceso al exigir el requisito de rentas no solo al beneficiario, sino también a la unidad familiar. Como consecuencia, desde esta reforma, el número de beneficiarios se ha reducido un 29,5% respecto al año 2013 en el que se alcanzó el mayor número de perceptores del subsidio para mayores de 55 años, con 110.745 beneficiarios menos. También se ha perdido calidad en este subsidio al cotizar por la base mínima y adelantar las jubilaciones en los casos en que es posible.

Gráfico 15. Variaciones anuales de beneficiarios del subsidio >52/55 años (diciembre de cada año)



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Hasta el año 2012 el número de beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años crece anualmente. A partir de 2013 comienza el descenso en el número de beneficiarios al cambiar la edad y los requisitos de acceso.

Entre las personas beneficiarias del subsidio para mayores de 55 años es mayoritario el número de hombres. En 2018 un 60% de los beneficiarios de este subsidio son hombres.

**Tabla 11. Beneficiarios subsidio mayores de 55 años por sexos.
(diciembre de cada año)**

	Total	hombres	mujeres
2008	192.223	104.880	87.343
2009	232.167	131.411	100.756
2010	279.879	164.395	115.484
2011	334.455	201.580	132.875
2012	375.871	229.361	146.510
2013	367.611	224.278	143.333
2014	351.612	214.410	137.202
2015	328.297	199.711	128.586
2016	304.423	184.477	119.946
2017	275.448	165.327	110.121
2018	265.126	152.682	112.444

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Desde que comenzó el descenso de beneficiarios tras la reforma de 2012, la disminución ha afectado tanto a los hombres (-33,4%) como a las mujeres (-23,2%).

A partir de julio de 2018, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/2018, de 7 de junio, se anula el requisito de carencia de rentas para el acceso al subsidio de desempleo de mayores de 55 años considerando las rentas familiares, de forma que solo se tiene en cuenta las rentas del demandante, como antes de la reforma normativa.

En 2019, fruto del diálogo entre el gobierno y los sindicatos se recupera el subsidio para mayores de 52 años y, además, de la derogación de todos los recortes impuestos en 2012 a este subsidio, se incluye también una serie de nuevas mejoras:

- Acceso a partir de los 52 años, frente a los 55.
- Duración del subsidio hasta la edad ordinaria de jubilación en lugar de la primera edad posible de jubilación anticipada.
- Base de cotización por el 125% de la base mínima de cotización, frente al 100% anterior.
- Toma en consideración exclusivamente de los ingresos de la persona en desempleo, que ya fue corregido gracias a una Sentencia del Tribunal Constitucional.
- Acceso al subsidio completo aunque se proceda de un empleo a tiempo parcial, mejora incluida por los sindicatos.
- No exigencia de cotizar durante 90 días previamente a la percepción del subsidio, también incluido en el acuerdo sindical.

- Garantía de los plenos efectos de los periodos cotizados con este subsidio para acceder a cualquier modalidad de jubilación, también consecuencia del acuerdo entre sindicatos y gobierno.

Estas modificaciones se aplicarán a los nuevos subsidios o a los que se reanuden a partir del 13 de marzo de 2019, fecha de entrada en vigor de estos cambios, y a los que es esta fecha estén percibiendo el subsidio.

Con los primeros datos de solicitudes recibidas en el primer mes y medio (unas 70.000) se confirma un importante incremento de los beneficiarios de este subsidio, tal y como estaba previsto. Por otro lado, a los beneficiarios que ya están percibiendo la prestación se les han actualizado de oficio las cotizaciones, incrementadas al 125% de la base mínima, al igual que se han incrementado al 100% los subsidios de los beneficiarios que estaban cobrándolos con parcialidad.

Renta Activa de Inserción (RAI)

La RAI es una ayuda dirigida a personas desempleadas de larga duración que sean mayores de 45 años, personas con discapacidad, emigrantes retornados mayores de 45 años que hayan trabajado en el extranjero y víctimas de violencia de género o violencia doméstica.

Se recibe una ayuda equivalente al 80% del IPREM durante 11 meses. Los beneficiarios tienen que buscar activamente empleo y participar en los programas de empleo o en acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales que determinen los Servicios Públicos de Empleo. Se puede solicitar la RAI hasta 3 veces, dejando transcurrir un año entre cada disfrute.

El 16% de las personas que reciben prestaciones asistenciales son beneficiarios de la RAI. En 2018 ha habido 166.082 beneficiarios, reduciéndose su número respecto al año anterior un 17%.

**Tabla 12. Beneficiarios de la Renta Activa de Inserción.
(medias anuales)**

	Beneficiarios RAI	% sobre total asistenciales
2008	67.567	9,5%
2009	95.543	9,0%
2010	125.680	8,0%
2011	186.316	12,3%
2012	233.773	15,0%
2013	240.252	15,5%
2014	261.788	17,7%
2015	249.470	18,0%
2016	225.879	18,1%
2017	199.614	17,6%
2018	166.082	15,8%

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

El 58% de las personas beneficiarias de la RAI en 2018 eran mujeres.

Los mayores de 45 años son el colectivo con mayor número de beneficiarios (79%), tanto entre los hombres como entre las mujeres.

Las personas con discapacidad son el 11% de los beneficiarios y el segundo colectivo con más perceptores de la RAI.

Las víctimas de violencia de género son el tercer colectivo con más usuarios, solo mujeres, el 10% del total de beneficiarios; entre las mujeres beneficiarias de la RAI el 17% forman parte de este colectivo.

Tabla 13. Beneficiarios RAI por colectivos y sexo. Media 2018

	Total	hombres	Mujeres
>45 años	130.960	60.704	70.256
p. con discapacidad	18.285	9.474	8.812
Emigrantes retornados	108	53	55
Víctimas violencia género	16.164		16.164
Víctimas violencia doméstica	565	123	442
TOTAL	166.082	70.353	95.729

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Las víctimas de violencia doméstica y los emigrantes retornados son los colectivos con menos beneficiarios entre los perceptores de la RAI.

Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)

Los Servicios Públicos de Empleo desarrollan itinerarios personalizados de inserción en función de las características de cada beneficiario durante un periodo de 6 meses. El programa incluye una ayuda económica por una cuantía equivalente al 75% del IPREM (inferior a los subsidios por desempleo), y puede llegar al 85% para aquellos beneficiarios que acrediten tres o más personas a su cargo.

Se centra el colectivo de beneficiarios en los parados de larga duración (más de doce de los últimos dieciocho meses en desempleo) o parados con cargas familiares.

Desde los inicios del programa en 2011, hasta diciembre de 2018, se han aprobado 981.831 expedientes.

El 51% de los beneficiarios son hombres y el 49% mujeres. Por edades, el 82% tiene entre 25 y 45 años, el 8% son mayores de 45 y el 10% menores de 25 años.

Las CCAA con mayor número de beneficiarios son Andalucía (26%), Cataluña (12%) y Comunidad Valenciana (12%). Melilla, Ceuta son las que menos beneficiarios del PREPARA tienen.

Tabla 14. Expedientes PREPARA aprobados. Febrero 2011- diciembre 2018

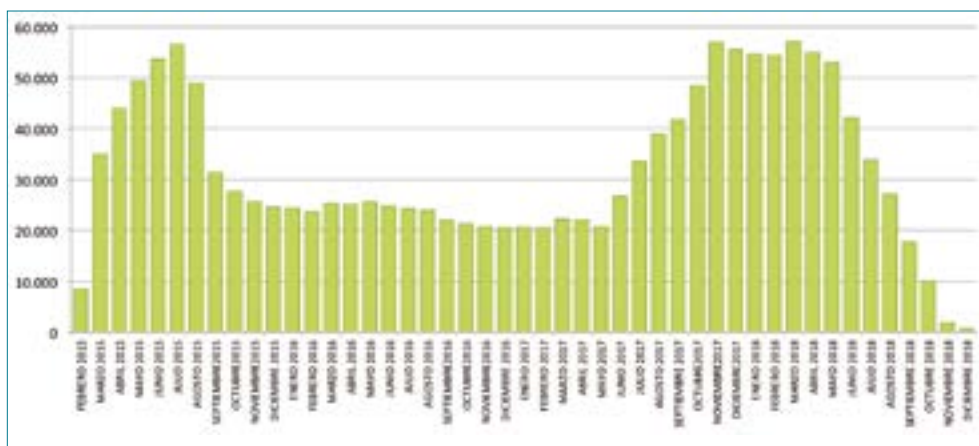
EXPEDIENTES	< 25 AÑOS			DE 25 A 45 AÑOS			> DE 45 AÑOS		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ANDALUCIA	13.783	12.594	26.377	102.981	105.222	208.203	9.994	7.589	17.583
ARAGON	1.234	964	2.198	9.230	7.754	16.984	962	543	1.505
ASTURIAS	990	656	1.646	8.302	6.931	15.233	632	510	1.142
BALEARS, ILLES	845	840	1.685	5.044	5.119	10.163	692	544	1.236
CANARIAS	3.545	3.730	7.275	29.026	31.205	60.231	3.181	2.776	5.957
CANTABRIA	800	590	1.390	5.223	4.116	9.339	491	345	836
CASTILLA-LA MANCHA	4.048	3.159	7.207	23.495	28.804	52.299	3.463	3.112	6.575
CASTILLA Y LEON	2.781	1.918	4.699	17.806	16.969	34.775	2.249	1.461	3.710
CATALUÑA	6.856	6.064	12.920	54.913	45.651	100.564	5.590	3.242	8.832
C. VALENCIANA	4.480	4.208	8.688	48.524	48.177	96.701	4.859	3.584	8.443
EXTREMADURA	3.034	2.646	5.680	12.249	16.836	29.085	1.424	1.672	3.096
GALICIA	3.320	2.460	5.780	21.070	22.220	43.290	1.705	1.247	2.952
MADRID	2.918	2.856	5.774	31.947	34.063	66.010	3.561	2.425	5.986
MURCIA	1.984	1.816	3.800	17.173	17.540	34.713	2.398	1.418	3.816
NAVARRA	600	434	1.034	4.149	3.045	7.194	477	263	740
PAIS VASCO	955	577	1.532	9.365	6.025	15.390	824	382	1.206
LA RIOJA	244	175	419	2.219	1.866	4.085	280	128	408
CEUTA	188	291	479	1.155	1.499	2.654	146	157	303
MELILLA	116	137	253	649	870	1.519	126	111	237
TOTAL :	52.721	46.115	98.836	404.520	403.912	808.432	43.054	31.509	74.563

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Programa de Activación para el Empleo (PAE)

El Programa de Activación para el Empleo (PAE) comenzó su andadura el 15 de enero 2015, con el fin de facilitar la inserción de los parados de larga duración, con cargas familiares, a la vez que reciben una ayuda de acompañamiento equivalente al 80% del IPREM durante 6 meses.

Gráfico 16. Beneficiarios PAE



Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

El PAE en ninguno de los meses de su vigencia ha superado los 57.141 beneficiarios alcanzados en marzo de 2018. Es decir, es un programa que por distintas circunstancias (desconocimiento del mismo, excesivos requisitos,...) ha tenido menos beneficiarios de los esperados cuando se puso en funcionamiento.

Como podemos ver en el gráfico, tras unos primeros meses con mayor número de beneficiarios empieza a decaer, y no es hasta junio de 2017 (tras la última prórroga acordada en el seno de la mesa de diálogo social del Plan de Choque por el Empleo) en la que se consiguió facilitar en parte el acceso al programa (reducción de 6 meses a 1 mes del plazo de espera para solicitar PAE, acceso desde el agotamiento de cualquier prestación, estar 9 meses en paro en lugar de 12, ...) cuando vuelve a crecer el número de beneficiarios.

Desde los inicios del programa, hasta diciembre de 2018, 59.471 beneficiarios han encontrado un empleo, sin embargo, aunque existe la posibilidad de compatibilizar el PAE y la colocación, tan solo se ha utilizado la compatibilidad en el 13% de las colocaciones.

**Tabla 15. Colocaciones de los beneficiarios del PAE.
Acumulado hasta diciembre de 2018**

	Beneficiarios PAE colocados por cuenta ajena	Beneficiarios PAE con compatibilidad	% de beneficiarios PAE colocados que compatibilizan
ANDALUCIA	20.665	1.708	8%
ARAGON	1.004	65	6%
ASTURIAS	584	103	18%
BALEARS, ILLES	340	66	19%
CANARIAS	5.056	316	6%
CANTABRIA	326	60	18%
CASTILLA-LA MANCHA	4.374	390	9%
CASTILLA Y LEON	2.228	472	21%
CATALUÑA	4.691	447	10%
C. VALENCIANA	7.778	1.310	17%
EXTREMADURA	2.417	210	9%
GALICIA	2.809	845	30%
MADRID	3.353	1.051	31%
MURCIA	2.660	406	15%
NAVARRA	131	30	23%
PAIS VASCO	210	45	21%
LA RIOJA	232	12	5%
CEUTA	441	8	2%
MELILLA	172	7	4%
TOTAL	59.471	7.551	13%

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Madrid, Galicia y Navarra son las CCAA en las que más se ha utilizado la compatibilidad del empleo con la prestación.

Mediante dos sentencias del Tribunal Constitucional (STC 100/2017, de 20 de julio en relación al PREPARA, y SSTC 153/2017 y 156/2017, de 21 de diciembre en relación al PAE), se atribuye a las comunidades autónomas las competencias de gestión de estos programas, al determinar que la gestión de la ayuda económica a desempleados que acompaña a estos programas contraviene el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo.

Para responder a lo dictaminado por las sentencias del Tribunal Constitucional se acordó atribuir excepcionalmente al Servicio Público de Empleo Estatal las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento de forma extraordinaria y limitada en el tiempo, para evitar que se produzca una discontinuidad respecto de los programas anteriores, con la consiguiente desprotección de los desempleados.

Tanto el PREPARA como el PAE han terminado su vigencia a finales de abril de 2018, aunque continúan agotando el PAE las personas que accedieron tras haber interrumpido la percepción de la ayuda, 777 personas en diciembre de 2018.

En marzo de 2018, el Gobierno del PP presentó a los interlocutores sociales una propuesta de "Renta complementaria de desempleo de la Seguridad Social (RED)", con el fin de dar respuesta a la terminación, a finales de abril, de la vigencia de los programas PREPARA Y PAE.

Ante la falta de tiempo para cerrar un acuerdo, el Gobierno optó por la puesta en marcha de una nueva prestación mediante la inclusión de una enmienda a los Presupuestos Generales del Estado de 2018, el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), que viene a sustituir al PAE y al PREPARA.

Para acceder a este nuevo subsidio se requiere haber extinguido en último lugar, por agotamiento, un subsidio por desempleo a partir del 5 de julio o entre el 1 de marzo y el 5 de julio de 2018.

También pueden acceder los parados de larga duración que agotan una prestación, un subsidio, la RAI, el PRODI o el PREPARA.

Otro requisito imprescindible es la existencia de responsabilidades familiares.

Este programa no llega a dar cobertura a todas las personas que anteriormente podían acceder al PAE y al PREPARA. De esta forma quienes podían acceder al PREPARA por ser parados de larga duración, no tendrán acceso al SED si carecen de responsabilidades familiares.

La media de beneficiarios de este subsidio en 2018 ha sido de 14.857 personas. Esta cifra tan baja es una muestra de que este subsidio no responde a las necesidades de cobertura de los desempleados que han agotado sus prestaciones contributivas o subsidios. Es necesario abordar una revisión integral del sistema de protección por desempleo y de las prestaciones de ingresos mínimos para acabar definitivamente con los importantes vacíos de cobertura.

Cese de actividad

La prestación por cese de actividad pretende cubrir las situaciones de finalización de la actividad de los trabajadores autónomos derivadas de una situación involuntaria, que debe ser debidamente acreditada para acceder a la correspondiente prestación económica.

Esta prestación forma parte de la acción protectora del sistema de Seguridad Social y tiene carácter voluntario hasta 2018, puesto que es opción del trabajador autónomo suscribir su cobertura.

La protección incluye una prestación económica y el abono de la cotización de Seguridad Social por contingencias comunes, al régimen correspondiente, además de la formación y orientación profesional de los beneficiarios con vistas a su recolocación.

Esta prestación será gestionada por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Instituto Social de la Marina y comprende el abono de una prestación económica mensual por cese de actividad y la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes.

**Tabla 16. Cotizantes por cese de actividad.
Medias anuales**

	Total SISTEMA	MUTUAS	SEPE-ISM
2011	505.035	452.300	52.735
2012	659.669	562.469	97.200
2013	651.074	564.783	86.291
2014	641.397	564.034	77.362
2015	586.903	521.123	65.780
2016	549.844	488.878	60.966
2017	502.647	447.339	55.307
2018	461.121	411.094	50.027

Fuente: DGOSS.

El número de trabajadores autónomos que cotizan por cese de actividad se ha reducido desde 2015 y en el último año hay 125.782 cotizantes menos que en ese año.

El 89% de los cotizantes son trabajadores adheridos a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

**Tabla 17. Prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos
IV trimestre 2018**

Colectivo	Solicitudes presentadas	Prestaciones reconocidas PR	Duración media de la PR (meses)	Importe medio mensual € de la PR	Importe medio mensual € de la cotización de la PR
RETA sin SETA ni TRADE	2.833	1.223	10,5	756,91	335,23
SETA	55	12	10,8	649,78	266,65
TRADE	453	343	10,1	761,26	378,70
RETA TOTAL	3.341	1.578	10,4	756,98	343,84
MAR	306	279	6,5	931,42	354,26
TOTAL SISTEMA	3.647	1.857	9,8	774,39	344,88

Fuente: DGOSS.

En el cuarto trimestre de 2018 de las 3.647 solicitudes presentadas se han reconocido 1.857, el 51% de las mismas. La duración media ha sido de 9,8 meses, con una cuantía media de 774,39€.

A partir del año 2019 es obligatoria para los trabajadores autónomos la cotización por la contingencia de cese de actividad y se introducen algunos cambios:

- Se duplica la prestación por cese de actividad, pasando de un máximo de 12 meses a 24 meses.
- Se crea una comisión de participación en las mutuas, en la que estarán representadas las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y la Administración de la Seguridad Social con competencias para emitir informe vinculante para la resolución de reclamaciones previas sobre cese de actividad.
- La cuota por cese de actividad se reducirá al 0,7%, frente al 7-8% de la cotización por desempleo en el Régimen General, y el excedente acumulado en los últimos años se destinará, de forma cuestionable, a ingresar las cotizaciones por IT, a partir del segundo mes, por parte de la administración de la Seguridad Social.

Para CCOO, en el caso concreto del cese de actividad, siguen existiendo algunos problemas que habría que abordar y resolver con prontitud:

- Las mutuas van a seguir siendo las gestoras de esta prestación, para CCOO el SEPE debería ser el gestor de esta prestación, al igual que se gestionan el resto de prestaciones por desempleo.
- El pago de los períodos de IT con recursos de la prestación por cese de actividad nos plantea la incertidumbre de su suficiencia para cubrir las dos contingencias.
- No compartimos la creación de una "comisión" de participación en las mutuas, con competencias para emitir informe vinculante para la resolución de reclamaciones previas sobre cese de actividad. Independientemente del alcance real que pueda tener la presencia de un representante de organizaciones de autónomos en esta "comisión", consideramos rechazable la iniciativa de introducir un elemento ajeno e incompatible con la naturaleza de lo que en esta comisión se pretende decidir: el derecho a una prestación de la Seguridad Social.
- Es necesario establecer unos criterios más objetivos y fáciles de acreditar para justificar las causas del cese de actividad por parte del demandante.

Plan de retorno voluntario

El plan de retorno voluntario permite a las personas de los países con los que España tiene suscrito convenio bilateral en materia de Seguridad Social, percibir el abono acumulado de la prestación por desempleo si regresan a sus países de origen. Perciben el 40% de la prestación antes de salir de España y el resto una vez se encuentren en su país.

Tabla 18. Beneficiarios del abono anticipado de la prestación contributiva por retorno voluntario. Acumulado a diciembre 2018

PAÍSES	Beneficiarios	PAÍSES	Beneficiarios
ANDORRA	4	COREA, R. DE	2
ARGENTINA	2.370	MÉJICO	194
AUSTRALIA	13	MARRUECOS	68
BOLIVIA	1.814	PARAGUAY	2.025
BRASIL	1.970	PERÚ	4.028
CANADÁ	11	FILIPINAS	164
CABO VERDE	1	RUSIA, FED. DE	94
CHILE	1.526	TÚNEZ	2
CHINA	4	UCRANIA	298
COLOMBIA	5.204	ESTADOS UNIDOS	56
DOMINICANA, R.	231	URUGUAY	1.104
ECUADOR	12.328	VENEZUELA	193
EL SALVADOR	8		
JAPÓN	8	TOTAL	33.720

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Este programa comenzó en 2009, y desde entonces y hasta diciembre de 2018 ha habido 33.720 beneficiarios de 26 países.

Los beneficiarios que más han solicitado la prestación por retorno voluntario proceden principalmente de Ecuador (37%), Colombia (15%) y Perú (12%).

3. Conclusiones

El objetivo para el conjunto de la UE es que se reduzca en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, si tomamos como referencia los indicadores de la Estrategia 2020. El objetivo para España es que se reduzca entre 1,4 y 1,5 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Para conseguir estos objetivos, en nuestro país, además de la necesidad de incrementar el empleo y mejorar su calidad, nos encontramos con un doble problema. Por un lado, la insuficiencia de la protección en situaciones de desempleo y, por otro, la necesidad de complementar estas prestaciones con las ayudas que las CCAA tienen establecidas, de forma que se eliminen los vacíos de cobertura que conducen a las situaciones de pobreza y exclusión.

Como hemos visto, sólo el 58% de las personas inscritas como desempleadas que han trabajado anteriormente percibe alguna prestación por desempleo, a lo que se une que estas prestaciones son mayoritariamente de tipo asistencial, el 58%. Lo que deja a un importante

número de personas sin prestaciones y entre las que sí que las perciben, en la mayoría de los casos no superan los 430 euros mensuales.

Si a esto unimos que el 20% de las personas registradas en los SPE lleva más de 4 años inscritas, en una situación de paro estructural y sin prestaciones, de la que difícilmente van a salir sin ayuda, es urgente que se tomen las medidas necesarias para revertir esta situación y para no seguir engrosando estas cifras.

Tabla 19. Parados inscritos durante más de 4 años. Diciembre 2018

	Parados inscritos más 4 años		
	Hombre	Mujer	total
<25 años	2%	2%	2%
>25 años	19%	22%	21%
Total	17%	21%	20%

Fuente: elaboración propia sobre datos del SEPE.

Las importantes lagunas de protección que sufre el sistema de desempleo se han intentado cubrir mediante prestaciones extraordinarias y temporales, articuladas como ayudas o subvenciones (el PRODI, el PREPARA, el PAE), en lugar de hacerlo mediante prestaciones de seguridad social que ofrecen plenas garantías jurídicas y competenciales.

Consideramos un avance muy importante la modificación del subsidio para mayores de 52 años, pero para CCOO es imprescindible abordar y mejorar el sistema de protección por desempleo en su conjunto.

Para CCOO, siempre que el Gobierno asuma que las prestaciones asistenciales tienen que ser financiadas presupuestariamente, no con cuotas por desempleo, hay margen para reordenar las cotizaciones y constituir un fondo de reserva que sirva para mantener los niveles de protección ante la posibilidad de una próxima crisis y no ocurra lo que ha pasado en todas, que la protección se ha recortado.

En el caso de los trabajadores autónomos consideramos que, al igual que el resto de prestaciones por desempleo, el cese de actividad tiene que ser gestionado por el SEPE. La protección social en el caso de los trabajadores y trabajadoras autónomos es especialmente insuficiente.

Asimismo, es necesario armonizar las prestaciones por desempleo con otras medidas, como las rentas mínimas o prestaciones de ingresos mínimos, para proteger a quienes se encuentran en edad laboral y queriendo trabajar, carecen de empleo y de ingresos suficientes para garantizar un nivel de vida digno. De esta forma se complementa el actual sistema de protección social, que se ha visto claramente desbordado como consecuencia de la crisis y los devastadores efectos de las políticas de austeridad y recortes.

La reforma de las prestaciones, junto con la aprobación en el Congreso de la Iniciativa Legislativa Popular, avalada por 710.000 firmas, para poner en marcha una Prestación de

Ingresos Mínimos, debe dar lugar a una reordenación integral de este sistema con la que se dé solución a las lagunas de protección que sufren de forma estructural los parados en nuestro país.

Las nuevas Cortes Generales constituidas tras las elecciones generales de abril de 2019 deberán retomar la tramitación parlamentaria en la nueva legislatura, tal y como establece en el artículo decimocuarto de Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, al prever que este tipo de iniciativas legislativas no decaen con la disolución de las Cámaras.

Capítulo 4. El sistema de atención a la dependencia: luces y sombras en la legislatura de la recuperación (2015-2018)

Paula Guisande Boronat
Enrique Martín-Serrano Jiménez
Rosario Morillo Balado
Agustín Reoyo Jiménez

1. El sistema de dependencia en la legislatura de la recuperación (2015-2018)

La legislatura que las comunidades autónomas iniciaron en las elecciones autonómicas de mayo de 2015 ha sido la de la recuperación del proceso de implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) tras los recortes de 2012.

Todas las comunidades autónomas, con la única excepción de Canarias⁶⁰, han incrementado el número de beneficiarios con prestación efectiva, después de que los recortes de 2012 no sólo supusieran la paralización del proceso de implantación, sino incluso una reducción del 5% en el número de beneficiarios (el sistema redujo el número de dependientes atendidos en 37.405 personas).

Resulta muy destacable el hecho de que la recuperación del sistema de dependencia se haya producido con carácter general, con independencia del color político del Gobierno de cada comunidad autónoma, e incluso con independencia de que éstas hubieran cambiado de signo político en las elecciones autonómicas de 2015. El fenómeno de recuperación ha sido generalizado principalmente porque el problema de la paralización que sufría el sistema de dependencia se introdujo en la agenda política y social en aquellas elecciones e implicó compromisos en todos los gobiernos que surgieron de aquel proceso electoral.

⁶⁰ En el mes de diciembre de 2014, coincidiendo con el cierre de aquel ejercicio, Canarias registró en las estadísticas oficiales del IMSERSO un incremento del 88% en el número de beneficiarios con prestación efectiva (de un mes para otro se pasaba de 12.285 beneficiarios atendidos a 23.196). Se trataba de un crecimiento extraordinario sin precedentes y que fue denunciado públicamente por el Diputado del Común de aquella Comunidad Autónoma como un fraude en las estadísticas oficiales. Posteriormente, en octubre de 2015, el IMSERSO regularizó la estadística y suprimió los expedientes comunicados de forma irregular, de modo que la CCAA volvió a registrar 13.681 beneficiarios con prestación efectiva. De no haberse producido esta circunstancia Canarias también presentaría un crecimiento neto en el número de beneficiarios atendidos en esta legislatura.

**Gráfico 1. Implantación del SAAD
(dependientes con derecho reconocido y con prestación efectiva)**

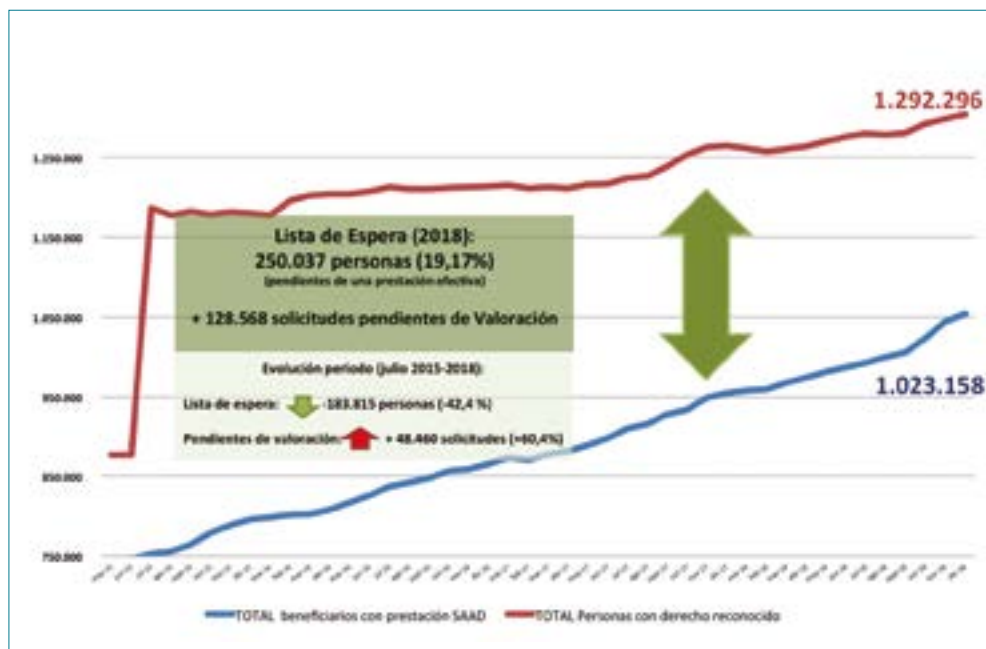


Como muestra con mayor detalle el gráfico 2, entre las elecciones autonómicas de 2015 y el cierre del año 2018 el número de personas con prestación efectiva ha superado el millón de personas, habiendo registrado un incremento neto de más de 309.642 personas, lo que supone un incremento de casi el 30% de beneficiarios que han accedido a una prestación del sistema.

Al final de este periodo la lista de espera superaba ligeramente las 250.000 personas (el 19,17% del total de personas con derecho reconocido a la atención), un indicador que entre julio de 2015⁶¹ y el cierre de 2018 ha registrado una minoración en más de 180.000 personas, lo que supone una minoración de cerca de la mitad de la lista de espera que se daba al principio del periodo.

⁶¹ La aprobación de los recortes previstos en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, supuso también la paralización del calendario de implantación de coberturas inicialmente previsto en la Ley de Dependencia, de modo que a partir de su entrada en vigor dejó de computarse como dependientes con derecho reconocido a ser atendidos todos los nuevos beneficiarios que se reconocieron de Grado II y Grado I. Esta moratoria tenía en realidad como objetivo intentar dar una falsa imagen de mejora en la implantación del sistema, sobre la base de dejar de cuantificar a decenas de miles de dependientes. En Julio de 2015 finalizaba la moratoria señalada, de modo que la estadística oficial registra en ese momento el crecimiento abrupto que muestran los gráficos. Se toma esta fecha como referencia para conseguir así un marco temporal comparable.

Gráfico 2. Evolución de la implantación del SAAD



En contraposición a esta mejora, las solicitudes que se encuentran pendientes de valoración han registrado un incremento que supera los 48.000 expedientes, lo que implica que una parte de la lista de espera se ha desplazado aquí. En cualquier caso, el saldo neto se decanta claramente hacia la mejora de la implantación del sistema.

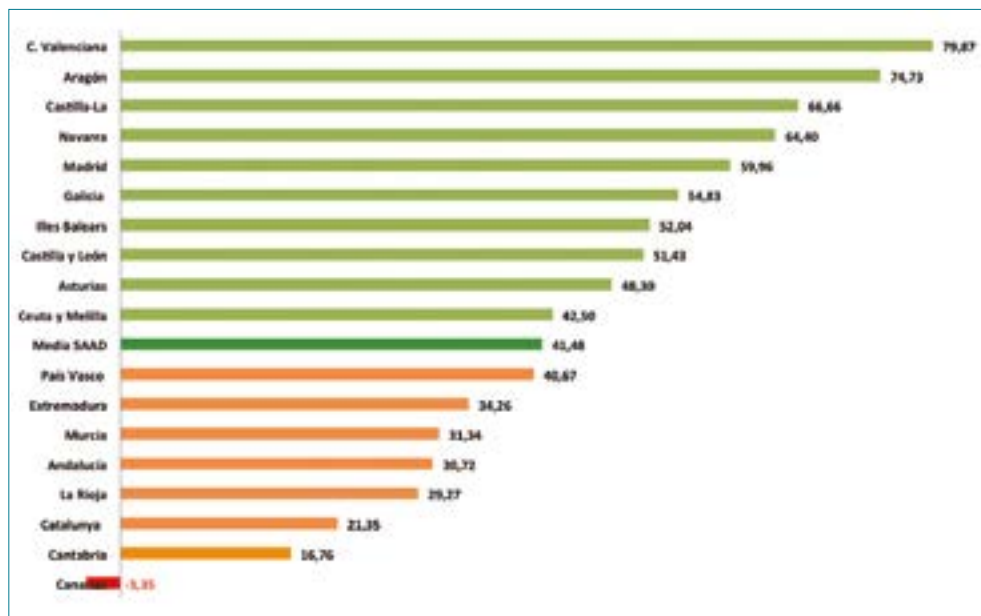
Por último hemos de señalar que este proceso de recuperación se ha hecho exclusivamente con un incremento del esfuerzo realizado desde las comunidades autónomas, mientras que el Estado central ha mantenido prácticamente inamovibles los recortes que impuso en el año 2012. Más tarde nos referiremos a esta cuestión con mayor detalle.

Del mismo modo, la recuperación que ha registrado la implantación del sistema de dependencia ha mostrado perfiles distintos en los diferentes territorios, tanto en intensidad como respecto de la orientación en la atención que cada uno ha priorizado (vease gráfico 3 página siguiente).

En lo que respecta al crecimiento en el número de personas beneficiarias que cuentan con una prestación efectiva, destaca el caso de la Comunidad Valenciana y Aragón que han conseguido incrementar el número en más del 70%, seguidos por Castilla-La Mancha, Navarra y Madrid que lo han hecho en el 60%, y los de Galicia, Islas Baleares y Castilla y León que lo han hecho en el 50% y Asturias que ronda ese mismo parámetro.

En el entorno de la media estatal, que registra un incremento del 41,48% del número de beneficiarios atendidos en el periodo, se sitúan las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el País Vasco.

**Gráfico 3. Crecimiento cobertura del SAAD- Etapa recuperación
(desde mayo 2015)
(evolución % nuevos beneficiarios con prestación)**



Un tercer escalón de crecimiento es el registrado por Extremadura, Murcia, Andalucía y La Rioja, que han incrementado en un 30% el número de personas atendidas, a quienes siguen los casos de Cataluña con algo más del 21% y Cantabria que ha registrado un incremento del 16% de la cobertura que ofrece.

Canarias, como ya se ha comentado, sufre el efecto estadístico del registro inadecuado de más de 11.000 expedientes a finales de 2014, que finalmente fueron depurados de la estadística oficial a finales de 2015. Si no se tuviesen en cuenta los mencionados expedientes, y tomásemos en este caso el inicio de periodo en el mes de octubre de 2015, una vez depurada la estadística oficial, Canarias registraría un crecimiento del 58%.

2. Nivel de cobertura y perfil de las personas beneficiarias

La estadística de beneficiarios muestra desde hace tiempo una cierta estabilización en el entorno de los 1,3 millones de personas reconocidas con derecho a disponer de una prestación del sistema, a quienes, además, habría de sumar la parte proporcional de las 128.000 personas que han solicitado ser valoradas, pero que aún no cuentan con la correspondiente resolución. Se estima así que el universo del total beneficiarios/as que debe atender el SAAD ronda los 1,4 millones de personas.

Hemos de señalar, en todo caso, que el sistema de información del SAAD carece de una estadística oficial sistematizada⁶² sobre el flujo de solicitudes, altas y bajas, así como sobre los tiempos medios de tramitación de la valoración y del acceso a las prestaciones. Ello supone un importante obstáculo para determinar el correcto funcionamiento de este aspecto del sistema y una grave limitación a la transparencia en la gestión.

Respecto del perfil de las personas solicitantes, el universo susceptible de protección por parte del sistema está íntimamente relacionado con el fenómeno de la longevidad. Destaca la presencia mayoritaria de mujeres (64% del total), sobre todo en las edades más altas, que son precisamente las que concentran el mayor número de solicitudes como indica el hecho de que cerca del 75% de las solicitudes registradas corresponda a mayores de 65 años.

Este mismo perfil es el que presenta las beneficiarias con prestación efectiva, donde son mujeres en el 65% de los casos, y tienen más de 65 años en el 72% de los casos.

Aunque, como ya se ha indicado, el IMSERSO no publica datos que crucen el sexo y edad de los beneficiarios con el grado de dependencia que tienen reconocido, sí es posible conocer de manera agregada esta última variable.

En la medida en la que se ha estabilizado el número total de personas ya reconocidas en situación de dependencia en el entorno del 1,3 millones de personas, se viene manteniendo un perfil bastante estable y ya claramente equilibrado respecto de lo que a los grados de dependencia reconocidos se refiere.

Como muestra el gráfico 4 (véase página 144) el 20% de las solicitudes finalmente son determinadas con un grado de dependencia insuficiente para generar derecho a una prestación del sistema; en torno al 26% se determinan con un Grado I de dependencia, equivalente a una dependencia leve; el 30% obtienen un reconocimiento de Grado II, de dependencia moderada; y el 24% de los casos son reconocidos como de Grado III, o gran dependencia.

⁶² El IMSERSO, a modo de entidad gestora del sistema, publica como información adicional a los datos estadísticos de gestión mensuales del SAAD un informe en el que, en ocasiones, presenta alguna información parcial sobre algunos de estos indicadores, si bien carecen de una presentación objetivada y sistematizada. Ello supone que, en la práctica, se trate más de una especie de argumentario que tiene como objetivo principal poner en valor los resultados de gestión del Sistema que como un verdadero instrumento estadístico que dé cuenta de la gestión.

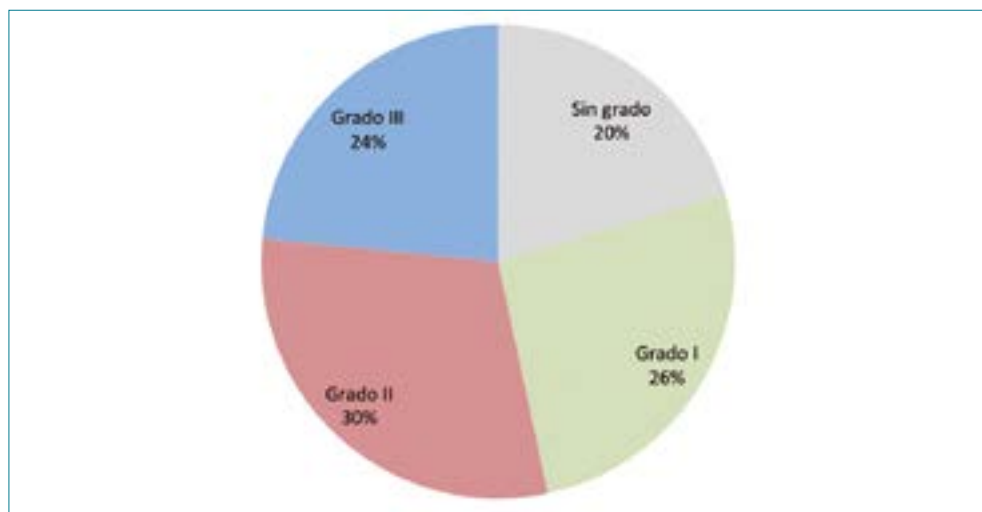
Cuadro 1. Perfil de la persona solicitante: sexo y edad
Situación a 31 de diciembre de 2018

SEXO	TRAMO DE EDAD												TOTAL					
	menores de 3		3 a 18		19 a 30		31 a 45		46 a 54		55 a 64		65 a 79		80 y +		TOTAL	
Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	Nº	% ¹	
Mujer	2.343	0,21	31.421	2,77	21.190	1,87	39.442	3,48	41.066	3,63	61.561	5,43	236.790	20,90	698.935	61,70	1.132.748	100,00
Hombre	2.756	0,43	56.282	8,87	30.743	4,85	50.725	8,00	46.492	7,33	59.639	9,40	131.620	20,75	256.181	40,38	634.438	100,00
TOTAL	5.099	0,29	87.703	4,96	51.933	2,94	90.167	5,10	87.558	4,95	121.200	6,86	368.410	20,85	955.116	54,05	1.767.186	100,00

Cuadro 2. Perfil de las personas beneficiarias con prestación efectiva
Situación a 31 de diciembre de 2018

SEXO	TRAMO DE EDAD												TOTAL					
	menores de 3		3 a 18		19 a 30		31 a 45		46 a 54		55 a 64		65 a 79		80 y +		TOTAL	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Mujer	1.096	44,14	20.374	34,28	15.960	41,40	28.162	44,04	25.735	46,37	34.970	49,85	119.505	63,06	440.615	76,67	686.417	65,11
Hombre	1.387	55,86	39.063	65,72	22.589	58,60	35.785	55,96	29.768	53,63	35.187	50,15	69.990	36,94	134.089	23,33	367.858	34,89
TOTAL	2.483	0,24	59.437	5,64	38.549	3,66	63.947	6,07	55.503	5,26	70.157	6,65	189.495	17,97	574.704	54,51	1.054.275	100,00

Gráfico 4. Perfil de grados de dependencia reconocidos por el SAAD (porcentaje respecto del total de valoraciones, diciembre 2018)



Fuente: elaboración propia a partir datos SISAAD.

2.1. Cobertura de los dependientes más severos

Respecto del perfil de las más de 1 millón personas que han accedido a una prestación efectiva, aunque la estadística oficial del SAAD tampoco incluye información desagregada y sistematizada de su composición por grados de dependencia, la información adicional que publica el IMSERSO incorpora una serie de explotaciones específicas que permiten establecer algunas conclusiones. Entre ellas destaca que al cierre del año 2018 el 88,77% de las personas reconocidas con Grado III y Grado II se encontraban cubiertas por una prestación, mientras que en el caso del Grado I este nivel de cobertura sólo alcanzaba el 64,65%⁶³. Ello supone que, de las cerca de 350.000 personas que continúan a la espera de una prestación, hay un total de 98.236 dependientes de los Grados III y II, lo que significa que prácticamente 1 de cada 3 personas en lista de espera son grandes o severos dependientes.

A este respecto, cabe hacer dos apreciaciones. De un lado, resulta especialmente grave que, tras más de una década de implantación, el sistema de dependencia no haya conseguido aún ser capaz de garantizar la cobertura, al menos, de los casos más graves de dependencia. Y, si cabe, aún más preocupante es que la tasa de cobertura de estos casos, Grados II y III, no haya mejorado lo más mínimo en todo el periodo de recuperación⁶⁴. En ello se aprecia el primer síntoma de la precariedad con la que se está produciendo este proceso, muy concentrado en los grados de dependencia más leves.

⁶³ Datos IMSERSO a fecha 31 de diciembre de 2018. No se ofrecen datos desagregados de forma diferenciada entre Grado III y Grado II.

⁶⁴ En mayo de 2015 la cobertura que ofrecía el Sistema para estos grados era del 89,40%.

Cuadro 3. Dependientes de Grado III y II, con prestación efectiva (porcentaje)

	may-15	dic-18	Diferencia periodo (puntos porcentuales)
Castilla y León	99,75	98,65	-1,10
Ceuta y Melilla	94,77	96,19	1,42
Galicia	78,95	95,76	16,81
Navarra	87,33	94,45	7,12
Extremadura	90,51	92,29	1,78
Murcia	82,69	92,21	9,52
Castilla-La Mancha	85,21	91,78	6,57
Madrid	94,95	91,67	-3,28
C. Valenciana	88,02	90,05	2,03
Illes Balears	85,95	89,44	3,49
Media SAAD	89,40	88,77	-0,63
Asturias	92,48	88,40	-4,08
País Vasco	88,99	88,40	-0,59
Aragón	73,85	88,33	14,48
Andalucía	89,71	87,54	-2,17
Cantabria	89,04	84,35	-4,69
La Rioja	90,18	83,35	-6,83
Catalunya	90,54	80,81	-9,73
Canarias	94,40	77,10	-17,30

Fuente: elaboración propia CCOO, a partir datos IMSERSO

Como se desprende del cuadro anterior, todas las CCAA, a excepción de Canarias, presentan un nivel de cobertura superior al 80% entre los grados de dependencia más elevados: No obstante, sólo en los casos de Castilla y León, Ceuta y Melilla, Galicia y Navarra están próximos a la plena cobertura.

Durante la etapa de recuperación se observa cómo aproximadamente la mitad de los territorios han mejorado el nivel de cobertura que ofrecían a los dependientes más severos, y ello les ha permitido colocarse en la parte alta de la tabla. Especialmente destacables son los casos de Galicia y Aragón, que en este indicador partían de los resultados más pobres y han conseguido incrementarlos en 16 y 14 puntos porcentuales respectivamente.

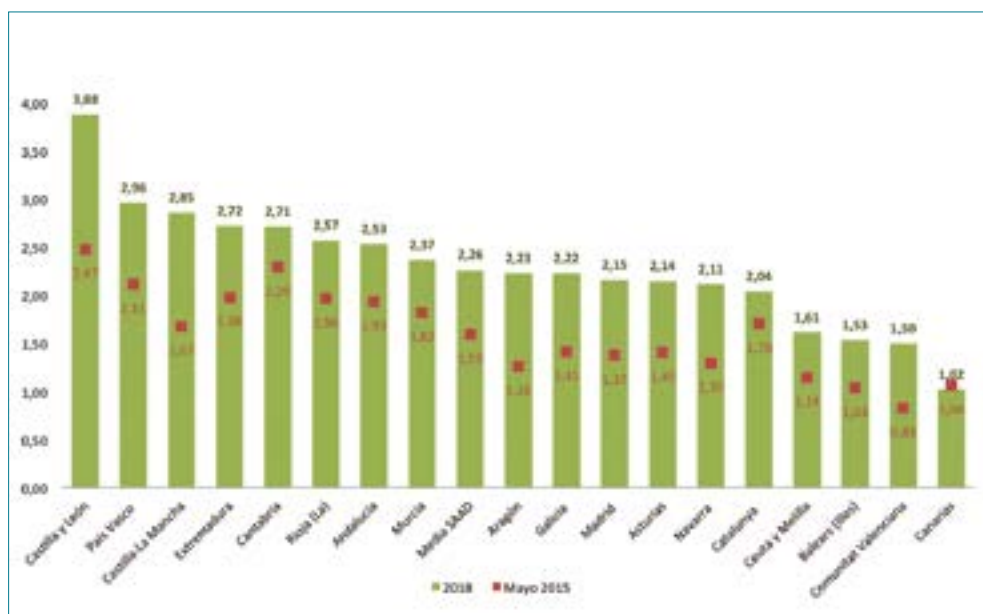
La otra mitad de territorios, sin embargo, incluso han empeorado su situación de partida, lo que les ha hecho desplomarse en la estadística estatal. Singularmente graves se muestran los casos de Canarias⁶⁵, seguidos de los de Cataluña y La Rioja.

⁶⁵ Canarias también sufre en este indicador el efecto de los 11.000 expedientes registrados indebidamente a finales del año 2014, lo que desvirtuaba el verdadero nivel de cobertura que en realidad tenía el sistema en esta comunidad autónoma. Cuando, en octubre de 2015, dichos expedientes fueron eliminados de la estadística oficial, el nivel de cobertura que ofrecía en los grados III y II era en realidad de tan sólo el 59,08%.

A la hora de establecer el nivel de implantación que en conjunto ofrece el sistema de dependencia suele utilizarse como principal referencia la cobertura que cada comunidad autónoma ha sido capaz de garantizar, medida como los beneficiarios con prestación efectiva en relación a la población de cada territorio. Este indicador presenta el resultado alcanzado por las CCAA en términos comparables entre ellas, al neutralizar el efecto que sobre otros indicadores despliega las diferencias de tamaño entre territorios.

En el gráfico siguiente puede observarse, además, la evolución que cada territorio ha registrado desde las elecciones autonómicas de 2015 hasta la actualidad, que complementa la información contenida en el gráfico 2 que se comentaba al principio de este capítulo.

**Gráfico 5. Beneficiarios con prestación efectiva SAAD
(porcentaje de beneficiarios respecto del total de población)**



Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos IMSERSO.

En el Gráfico 5 se aprecia cómo el conjunto del sistema muestra una imagen en la que las CCAA podrían agruparse en tres grupos. El mayoritario incluye a las comunidades autónomas que han conseguido un nivel de implantación superior a la media, y entre las que sobresale el caso de Castilla y León claramente destacada. El segundo grupo presenta un nivel de implantación en el entorno de la media estatal, y junto con el primero aglutinan a algo más del 80% de la población de España. El tercer grupo destaca por incluir los casos de territorios que han destacado en el último periodo por un crecimiento singularmente intenso que les ha devuelto a la senda de la convergencia con el resto de territorios, casos de Comunidad Valenciana y Baleares; y junto a ellos, el caso de Canarias que mantiene desde la puesta en marcha del sistema una posición claramente descolgada.

Destaca también el hecho de que el proceso de implantación, en términos generales, se haya llevado a cabo de una forma bastante armonizada, ya que si bien presenta evidentes diferencias entre territorios éstas no son abruptas. Y entre las causas de tales diferencias parece haber influido en primer lugar la decisión política de los gobiernos autonómicos, más que el propio diseño del sistema de dependencia.

Precisamente la recuperación experimentada en el proceso de implantación del sistema de dependencia desde 2015 tiene su origen en el cambio de orientación política que, en esta materia, han llevado a cabo todos los gobiernos autonómicos sin excepción.

De hecho, la reposición de esta materia en la agenda política y social se ha mostrado siempre como un elemento estratégico, como señala, por ejemplo, la situación que hoy ocupan Castilla y León, Madrid y la Comunidad Valenciana. Estas Comunidades Autónomas protagonizaron en 2007 un frente político crítico y de abierta oposición a la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, que les llevó en aquel momento de forma premeditada a los puestos de cola en la implantación del sistema. En la medida en la que cada uno de ellas fue optando de forma sucesiva por modificar su postura inicial, el resultado obtenido ha sido evidente. Castilla y León fue la primera en hacerlo y de la mano de sucesivos acuerdos de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales ha conseguido ser quien hoy lidera en el conjunto del Estado la implantación del SAAD⁶⁶. Madrid por su parte inició su proceso más tarde y optó por un modelo alejado del marco de concertación social, que ha posibilitado situar su nivel de cobertura en el entorno de la media estatal, pero de forma más precaria, como indica, por ejemplo, el hecho de que haya disminuido la cobertura de los dependientes más severos. La Comunidad Valenciana ha sido la última en incorporarse a este grupo y ha precisado un cambio de gobierno para hacerlo, en este caso optando también por incardinarlo en un marco de diálogo social; el impulso que ha promovido desde 2015 es el mayor registrado en todo el Estado pero aún acusa el lastre que supone su paupérrimo punto de partida.

2.2. Lista de espera

Los datos indican que el efecto que los recortes de 2012 desplegaron sobre el nivel de cobertura ha sido parcialmente revertido, pero aún persiste el grave problema de la lista de espera que mantiene al sistema lejos de su plena implantación.

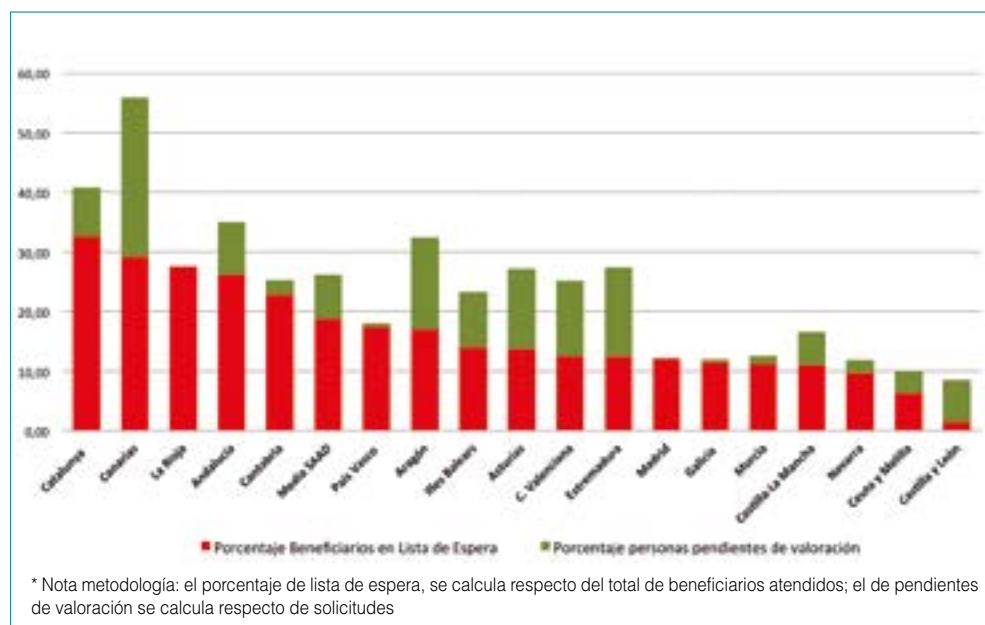
Como ya hemos apuntado antes, a finales de 2018 la lista de espera ronda las 350.000 dependientes; esto es, que casi 1 de cada 4 personas en situación de dependencia continúa sin recibir atención. De todos ellos, unas 250.000 son personas que ya se encuentran reconocidas en situación de dependencia pero que están pendientes de recibir una prestación

⁶⁶ El primero de ellos fue suscrito el 16 de febrero de 2009 y llevaba por nombre Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de Reactivación económica, Políticas activas de empleo, Dependencia y Servicios Sociales; el más reciente tiene fecha de 15 de febrero de 2018, con el nombre de Acuerdo del Consejo del Diálogo Social en materia de atención a las personas en situación de dependencia. Entre ambos, pueden citarse otros tantos acuerdos en 2012 y 2017. En todos los casos han sido suscritos por el Gobierno autonómico, CCOO, UGT y CECALE.

efectiva, y a ellas hay que añadir la parte proporcional de las 128.000 personas que están pendientes de valoración y que terminarán siendo reconocidos en alguno de sus grados⁶⁷.

En el gráfico 6 se puede observar la situación que a este respecto presenta cada comunidad autónoma⁶⁸. También en este caso existen diferencias territoriales evidentes que en cualquier caso también cabría agrupar en tres grupos. En el primero de ellos destacan las Comunidades Autónomas de Canarias y Cataluña por presentar una lista de espera singularmente elevada; seguidos de La Rioja, Andalucía, Cantabria y Aragón que se sitúan por encima de la media estatal.

Gráfico 6. Beneficiarios en lista de espera y personas pendientes de valoración-SAAD (31 de diciembre de 2018)



Fuente: CCOO a partir de datos SISAAD.

País Vasco, Baleares, Asturias, Comunidad Valenciana y Extremadura constituyen un segundo grupo con índices entorno a la media estatal. Mientras el tercer grupo tiene en Castilla y León el menor índice de todo el Estado, seguida de Ceuta y Melilla, Navarra, Murcia, Galicia, Madrid y Castilla-la Mancha, situándose todas ellas muy por debajo de la media estatal.

⁶⁷ De acuerdo con el resultado que actualmente registra la valoración de los expedientes resueltos, se estima que aproximadamente el 80% de las personas pendientes de valoración serán reconocidos en alguno de los grados que dan derecho a percibir una prestación.

⁶⁸ En este caso el gráfico presenta el porcentaje de lista de espera calculado respecto del total de beneficiarios atendidos, mientras que el de personas pendientes de valoración se calcula respecto de las solicitudes registradas.

Quizá la cuestión más preocupante a este respecto sea que, como muestra el gráfico, junto con la persistencia de una lista de espera muy elevada en algunas comunidades autónomas, se añade ahora en varias de ellas un volumen de personas pendientes de valoración que en ocasiones alcanza un volumen equivalente al primero.

Se trata, en todo caso, de un indicador que no forma parte de la explotación estadística oficial que ofrece el SAAD y, al ser necesario calcularla *ex profeso* a partir de otros indicadores, no forma parte de los esquemas de evaluación habituales que se realizan del sistema. Todo ello lo convierte en un indicador un tanto “opaco” que da pie a diferentes especulaciones.

De un lado, que, a falta de una información oficial más detallada, parece bastante generalizado un problema de gestión relacionado con el tiempo de resolución de las solicitudes de valoración. Ello apunta a un evidente problema en los tiempos de gestión de los expedientes.

En este sentido también cabe especular en relación al hecho de que, al ser una dimensión que no suele formar parte de la información oficial, es posible que algunas Administraciones hayan tenido la tentación de “derivar” allí una parte de su lista de espera con el objetivo de que quede “camuflada”.

No obstante, también cabría señalar aquí, además, un problema de suficiencia en la financiación que las Administraciones Públicas garantizan. De manera que la solución práctica que algunos territorios han encontrado a la insuficiencia presupuestaria podría haber sido la de reducir el número de beneficiarios atendidos por la vía de retrasar todo lo posible la resolución de sus expedientes de valoración. Probablemente, en explicación última del fenómeno participen todas estas cuestiones de forma conjunta.

Sea como fuere, aún a pesar de la recuperación registrada en el último periodo, el ritmo de reducción de la lista de espera es muy lento. En 2018 el crecimiento neto medio que registró el sistema de dependencia en su conjunto fue de 7.397 nuevos beneficiarios/mes. De mantenerse este ritmo de crecimiento no se podrá garantizar la atención a la totalidad de lista de espera antes del año 2023.

2.3. Diferencias territoriales en la implantación

Los gráficos presentados en el apartado anterior resultan de interés a la hora de establecer qué nivel de cobertura ha alcanzado el sistema en cada territorio y qué volumen de personas dependientes se encuentran en lista de espera en ellos. Sin embargo, para terminar de establecer la imagen completa de la implantación del SAAD, en qué medida se ha conseguido ésta de manera unitaria, y qué retos tiene cada comunidad autónoma respecto del objetivo concreto que cabe plantear en cada caso, hemos de llamar la atención sobre el gráfico 7.

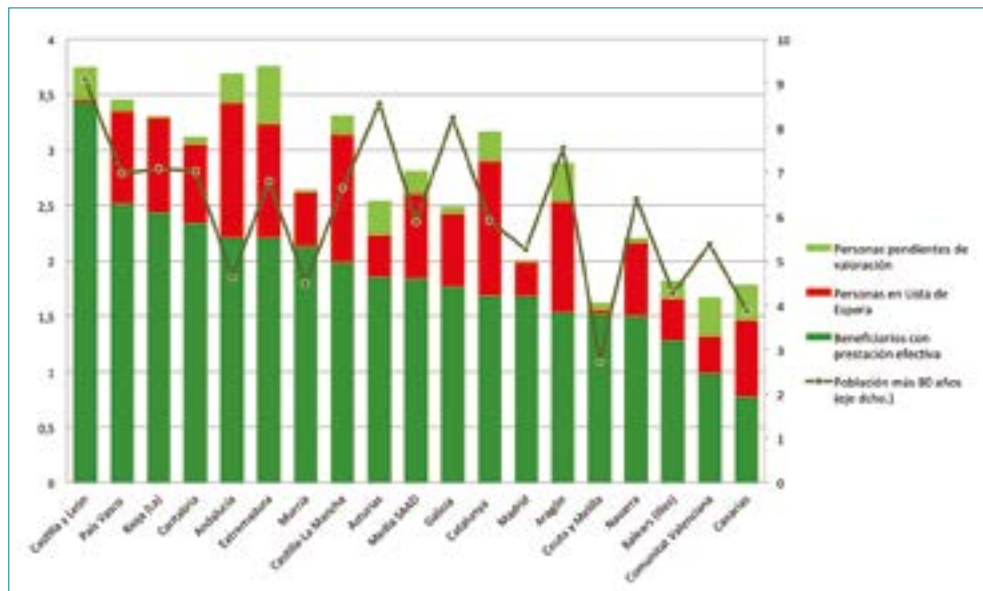
Es bastante común tender a pensar que la imagen gráfica de una implantación unitaria del sistema de dependencia, donde todos los ciudadanos tengan garantizado en términos de igualdad el acceso a la cobertura con independencia de su lugar de residencia, debería implicar un resultado en el que el gráfico de barras tuviese un perfil completamente horizontal; de manera que todas las CCAA registraran un mismo porcentaje de población atendida. Sin embargo, esta figura no tiene en cuenta las diferencias en la composición demográfica entre territorios.

Como hemos visto antes, uno de los rasgos predominantes en la definición de la cobertura que ofrece el sistema está muy relacionado con el fenómeno del envejecimiento y, más concretamente, de la longevidad. No es menor el hecho de que los beneficiarios con prestación efectiva que tienen más de 80 años supongan el 54% del total de personas atendidas, y si tomamos la referencia de los mayores de 65 años el porcentaje alcanza casi el 72%. Junto a ello podríamos además establecer otros factores como la presencia de personas con discapacidad y la severidad de la misma.

Atendiendo a estos factores, la representación gráfica de una implantación unitaria del sistema de dependencia debería presentar un gráfico de barras con cierta tendencia diagonal, que respondiese a las diferencias demográficas de cada territorio. La proporción, por ejemplo, de mayores de 80 años en Castilla y León (9,09%) prácticamente triplica la de Ceuta y Melilla (2,73%) o Canarias (3,86%)⁶⁹, por lo que alcanzar un nivel de implantación unitario en estos territorios no debe confundirse con conseguir exactamente el mismo porcentaje de población atendida, sino más bien con asegurar que todas las personas que reúnen las condiciones para acceder lo hacen.

En el Gráfico 7 hemos intentado realizar un ejercicio que describa cómo se está llevando a cabo la implantación de la cobertura del sistema de acuerdo a estos parámetros, en este caso referenciando cada indicador a la población total de cada territorio y poniéndolo en relación con el volumen de personas de más 80 años que residen en ella, de modo que podamos contar por esta vía con una referencia del universo teórico que en cada caso debería llegar a protegerse.

Gráfico 7. Implantación del SAAD: cobertura y lista de espera (% sobre población total CCAA)



Fuente: CCOO a partir de datos SISAAD.

⁶⁹ Cifras INE de población referidas al 01/01/2017. Real Decreto 1039/2017, de 15 de diciembre (BOE 29.12.17).

Observando el gráfico debemos reiterarnos en todo lo señalado hasta ahora en este capítulo respecto de la cobertura alcanzada en cada comunidad autónoma y el problema casi generalizado de la lista de espera.

Resulta muy visible el hecho de que los territorios que se encuentran a la cabeza de la implantación (Castilla y León, País Vasco, La Rioja, Cantabria o Extremadura) son territorios donde los índices de población de edad más avanzada son más altos. Del mismo modo, los territorios que han conseguido una menor implantación (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla) son CCAA en las que es más bajo el volumen de población de edad avanzada.

Sin embargo, aun dentro de esta tendencia general, llama la atención un grupo de CCAA que presentan ciertas particularidades. En concreto, que algunos territorios presenten un nivel de solicitudes y beneficiarios bastante superior al que teóricamente le correspondería en función del nivel de envejecimiento de sus poblaciones, caso de Andalucía y Extremadura. Por el contrario, Asturias, Galicia, Comunidad Valenciana y también Navarra muestran un volumen de dependientes más bajos que los que en teoría les correspondería.

Resulta necesario ahondar en las causas de estos fenómenos. En el caso de Andalucía, por ejemplo, determinar hasta qué punto su mayor cobertura puede responder a una mejor expectativa entre su población, como consecuencia de haber abanderado el proceso de implantación en los primeros años; la existencia de una mayor presencia de población de más edad que la que recoge el censo; u otras. En el caso de los territorios con un nivel de cobertura inferior al que teóricamente les correspondería, sería conveniente determinar en qué medida influye, por ejemplo, una posible “emigración interior” no registrada en el censo (padres que residen con sus hijos en otras CCAA sin comunicarlo oficialmente a efectos de censo de población); la “frustración” o “desincentivo” generados en algunos territorios por los retrasos en la aplicación de la Ley; u otras.

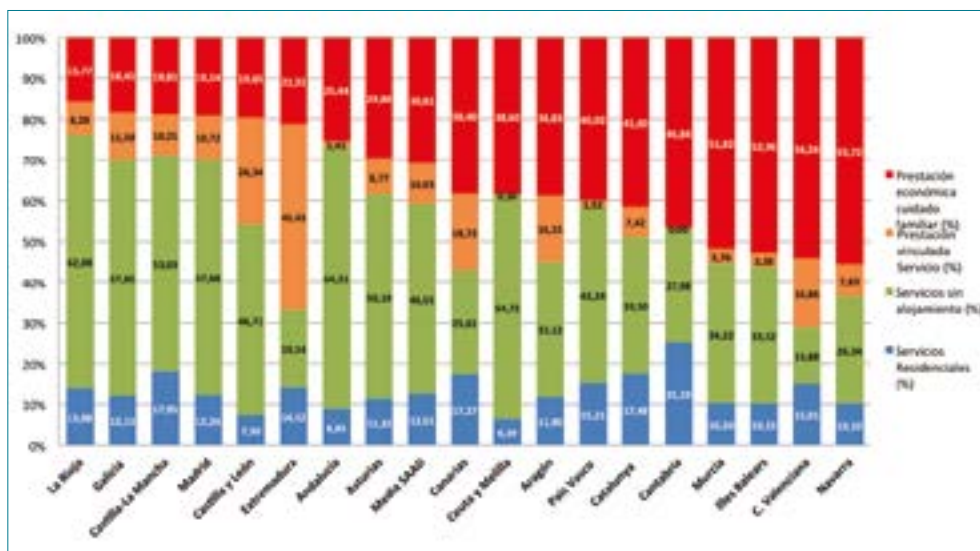
3. Prestaciones reconocidas: cómo atiende el SAAD

El año 2018 se cerró con más de un millón de personas atendidas de forma efectiva con una o varias prestaciones de las que ofrece el sistema de dependencia. En concreto, se reconocieron 1,3 millones de prestaciones, de manera que en media cada beneficiario del sistema recibe 1,25 prestaciones. Dicho de otra manera, hay un número relevante de dependientes que reciben más de una prestación.

El reconocimiento de una prestación concreta depende del PIA (Programa Individual de Atención) emitido por el equipo de valoración de los servicios sociales del sistema público, en el que se determinan las modalidades de intervención y las prestaciones más adecuadas a las necesidades del beneficiario en relación a su grado y situación personal. En la elaboración de este PIA se prevé la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte de la persona dependiente o su familia. Aunque la decisión del beneficiario tiene un peso relevante a la hora de la elección final de la prestación, a nadie se le escapa que, en la práctica, el elemento más determinante en esta ecuación radica en la oferta que la administración autonómica pueda realizar.

El Gráfico 8 es muy relevante a estos efectos, ya que da cuenta de cómo cada comunidad autónoma está priorizando unas prestaciones u otras.

Gráfico 8. Prestaciones reconocidas por el SAAD (porcentaje sobre el total de prestaciones reconocidas)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

A simple vista, se puede apreciar que la media del sistema registra una presencia muy mayoritaria de atención en base a servicios profesionales, entre los que son mayoritarios los servicios sin alojamiento (46,55% del total de prestaciones), seguidos de los servicios residenciales (12,61%), y por la prestación económica vinculada a un servicio (10%), sobre la que nos detendremos con mayor atención más adelante. Las prestaciones económicas de cuidado familiar por su parte mantienen una presencia relevante (30,82%), si bien minoritaria respecto de la de los servicios profesionales. Se trata de un esquema que aún estando lejos del óptimo, se acerca ya de forma clara al previsto inicialmente en la Ley Dependencia.

Este mismo esquema basado en la atención prioritaria en base a servicios profesionales, donde las prestaciones económicas de cuidado familiar tienden a ser excepcionales es el que mantienen aproximadamente la mitad de los territorios; si bien algunos con ciertas peculiaridades sobre las que luego nos detendremos. Se encuentran en este primer grupo La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León, Extremadura, Andalucía y Asturias; territorios que en conjunto aglutinan a más de la mitad de ciudadanos de España.

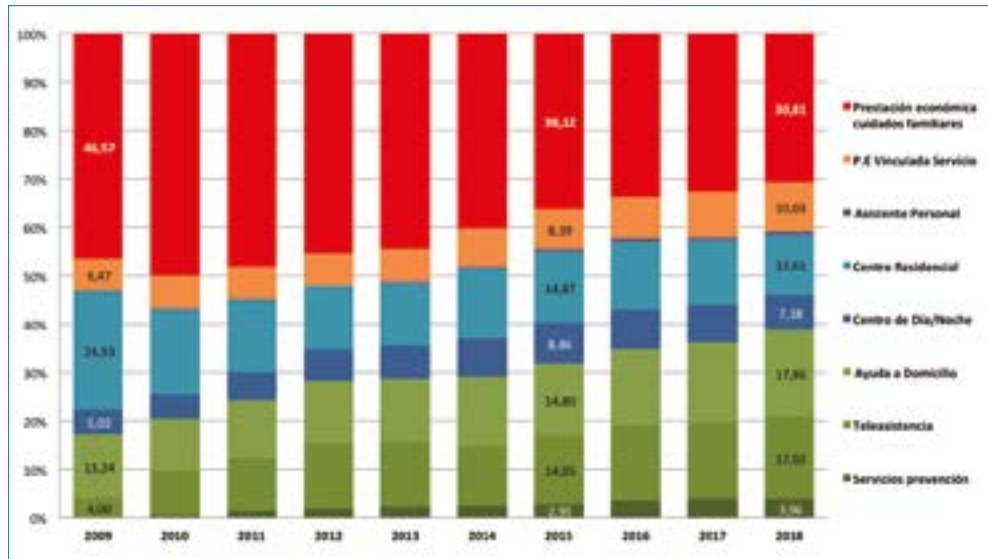
El resto de territorios presenta un nivel claramente más elevado de prestaciones económicas que, en los casos más extremos de Navarra, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Murcia llegan a suponer más del 50% del total de prestaciones reconocidas; en estas comunidades autónomas residen algo menos del 20% del total de la población del Estado.

Llama también la atención el volumen que las prestaciones económicas vinculadas a un servicio han alcanzado en algunos territorios. Son singularmente altos en el caso de Extremadura (45%) donde estas prestaciones casi alcanzan la mitad de las prestaciones reconocidas, y Castilla y León (26%), seguidos a más distancia por los de Comunidad Valenciana, Aragón y Canarias (16%).

3.1. Evolución de las prestaciones

A la hora de analizar la evolución que han registrado las distintas prestaciones que ofrece el sistema de dependencia, en el gráfico siguiente se muestra de forma desagregada la evolución de todas ellas desde la puesta en marcha del propio sistema.

Gráfico 9. Evolución prestaciones reconocidas por el SAAD
(% sobre el total de prestaciones)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

En términos agregados del conjunto del sistema destaca la paulatina moderación que han venido registrando las prestaciones económicas de cuidado familiar, si bien subsisten graves situaciones en algunos territorios que ya hemos señalado y sobre las que después nos detendremos. En el conjunto del SAAD estas prestaciones han pasado de suponer el 50% en el año 2010 a tan sólo el 30,8% en 2018.

Los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia se han consolidado como los que mayor número de prestaciones concentran, ambas presentan un número de prestaciones similares y juntas suman el 34% del total, de manera que han conseguido doblar el porcentaje que tenían en 2009. A este respecto la evolución de la teleasistencia (que ha pasado del 4% al 17%) ha sido muy superior a la de la ayuda a domicilio, cuyo peso relativo apenas ha

crecido 4 puntos porcentuales desde el año 2009, y de los que 3 puntos se han registrado desde el año 2015.

Por su parte, las prestaciones de servicio residencial han reducido su peso relativo, como consecuencia de la entrada de beneficiarios con grados más moderados de dependencia que no suelen precisar este tipo de prestaciones.

Precisamente, la entrada de beneficiarios con dependencia moderada ha sido el motor principal que explica el importante crecimiento que en el último periodo ha registrado los servicios de prevención que, no obstante, se limitan en la actualidad a algo menos del 4% del total de prestaciones reconocidas.

Los servicios de centro de día mantienen desde el inicio de la implantación del sistema un perfil bastante estable, pero relativamente bajo para las expectativas que en un principio parecía lógico atribuir a este tipo de servicios, dentro del esquema que plantea la Ley de dependencia en el que se prioriza el mantenimiento de la persona beneficiaria en su hogar. En la actualidad, los centros de día apenas suponen el 7% del total de las prestaciones, y experimenta desde 2015 una ligera reducción de su peso relativo.

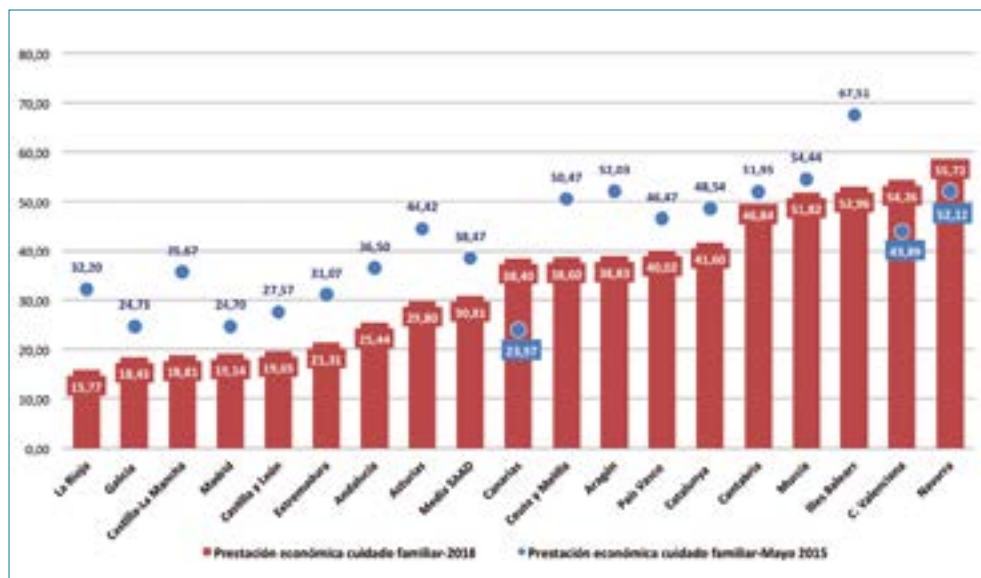
Llama la atención que se haya reducido la utilización de los servicios de centro de día y, sin embargo, hayan crecido las prestaciones económicas vinculadas a un servicio. Estas últimas mantienen, no obstante, un volumen relativamente moderado en el entorno del 10%, pero ya superan a otros servicios como los centros de día. Además, el hecho de que la estadística oficial no dé cuenta del destino final de estas prestaciones no ayuda a establecer un patrón que nos permita evaluar adecuadamente la utilización que está teniendo esta prestación económica.

Por último, la utilización de la prestación económica para la contratación de un asistente personal sigue siendo prácticamente residual, y el grueso de sus beneficiarios se concentran en el País Vasco (donde suponen el 7% del total de prestaciones), y en mucha menor medida en Castilla y León, Galicia y Madrid (en todos los casos por debajo del 1% respecto del total de prestaciones de estas comunidades autónomas).

3.2. Los riesgos de las prestaciones económicas

Resulta evidente que las prestaciones económicas de cuidado familiar que la Ley señala en su artículo 18 como “excepcionales” no pueden constituir el eje principal sobre el que articular la atención, si a lo que se aspira es a garantizar una protección social de calidad.

Gráfico 10. Evolución prestación económica cuidado familiar (2015-2018)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

Con independencia de lo ya señalado y la necesidad de corregir el elevado volumen de prestaciones económicas que actualmente se registran en una parte significativa de comunidades autónomas, conviene también conocer cómo ha evolucionado en cada territorio este indicador en el último periodo.

El gráfico anterior muestra cómo desde 2015 la casi totalidad de territorios han tendido a reducir el porcentaje que representan estas prestaciones respecto del total, con las únicas excepciones de Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra, donde se ha incrementado. El caso de estas dos últimas resulta especialmente preocupante habida cuenta de que, además, en estos casos se registran los mayores índices de todo el Estado y, como se ha dicho, en ellas se atiende por esta vía a más de la mitad de los beneficiarios.

Respecto de la prestación económica vinculada a un servicio, la Ley de Dependencia reserva también para ella un carácter de cierta excepcionalidad. En concreto, el artículo 17 establece que esta prestación puede reconocerse *“únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado”*. Se trata de una prestación diseñada originalmente con carácter transitorio hasta que la red pública de servicios (de gestión pública o concertada) fuera capaz de garantizar un nivel de oferta adecuado.

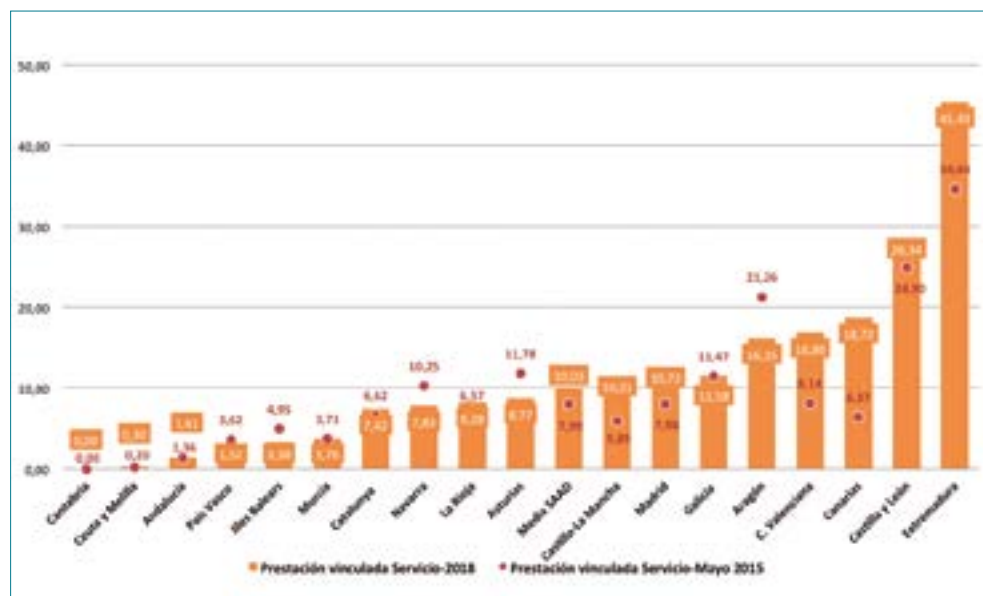
Esta prestación supone la transferencia de una cuantía económica al beneficiario para que contrate directamente en el sector privado el servicio de atención a la dependencia que haya sido determinado en su PIA. Sin embargo, con esta prestación el beneficiario, o su familia, debe asumir la diferencia entre la citada prestación y el coste total del servicio contratado en el mercado privado. Habida cuenta de que la cuantía máxima de esta prestación es

de 715 euros/mes para los Grados III de dependencia, es evidente que su reconocimiento exige, además, del copago que ya se prevé para el beneficiario, la asunción de un copago adicional hasta el precio final del servicio. Dado el perfil medio de las personas que hoy son beneficiarias del SAAD, una mujer de edad muy avanzada que mayoritariamente tiene en la pensión de viudedad su principal o única fuente de ingresos, es más que probable que esta prestación quede restringida a quienes tengan posibilidad de “copago familiar” o un nivel alto de recursos propios; cuestiones ambas que chocan con el concepto de “derecho subjetivo” que defiende tanto la literalidad como el espíritu de la Ley de Dependencia.

El esquema que en todo caso podría acomodar la utilización de esta prestación en el espíritu de la Ley, exigiría el cumplimiento de una doble premisa. De un lado, una utilización transitoria en tanto se desarrollan las infraestructuras necesarias para consolidar la red pública de servicios, que a la postre es la fórmula más garantista que permite el control público de la calidad de las prestaciones que ofrece el sistema de dependencia. Y en segundo lugar, la utilización de esta prestación debe quedar condicionada al establecimiento de un marco de concertación social que permitiese el control público de los precios finales de estos servicios, de modo que se garantice la no exclusión de beneficiarios con niveles de renta bajos. Este esquema se ha llevado a cabo en el caso de Castilla y León, si bien con un resultado desigual.

Por último, debemos señalar que, además, se da la circunstancia de que la estadística oficial que ofrece el SAAD no da cuenta del destino final de estas prestaciones, de modo que no podemos establecer para qué servicios concretos se utiliza.

Gráfico 11. Evaluación de la prestación económica vinculada a un servicio (2015-2018)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

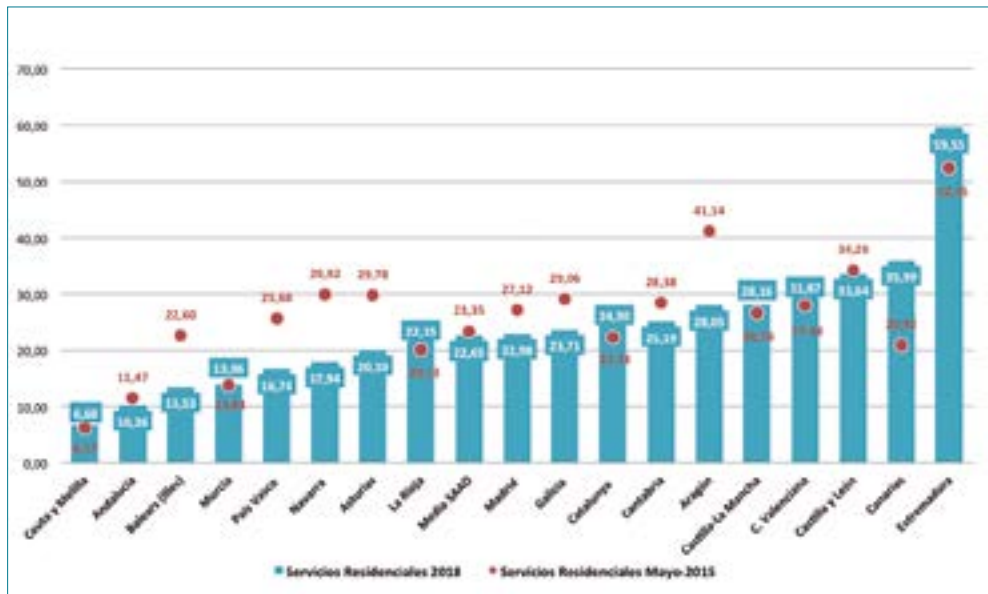
En el gráfico anterior puede comprobarse cómo en el caso de Extremadura el porcentaje de utilización de esta prestación excede claramente lo que razonablemente cabría relacionar con la excepcionalidad que para ella plantea en la Ley de Dependencia.

En el resto de territorios conviven aquellos en los que esta prestación apenas se ha utilizado, casos de Cantabria (que no tiene ni una sola prestación reconocida), Ceuta y Melilla, Andalucía, País Vasco, Baleares o Murcia; con un segundo grupo en el que se observa un nivel de utilización todavía bajo que ronda el 10-15%; y los casos de Castilla y León (26%) y de Extremadura (45%) que abanderan la utilización de la prestación.

3.3. Evolución de los servicios profesionales

Para facilitar un análisis territorializado de los principales elementos señalados antes, podemos agrupar el conjunto de prestaciones de servicios profesionales en servicios residenciales y servicios sin alojamiento, donde se integran los de teleasistencia, ayuda a domicilio, prevención y centro de día, y que son los que de forma más habitual suelen combinarse para garantizar una atención integral de los beneficiarios.

Gráfico 12. Evolución de la prestación de los servicios residenciales (2015-2018)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

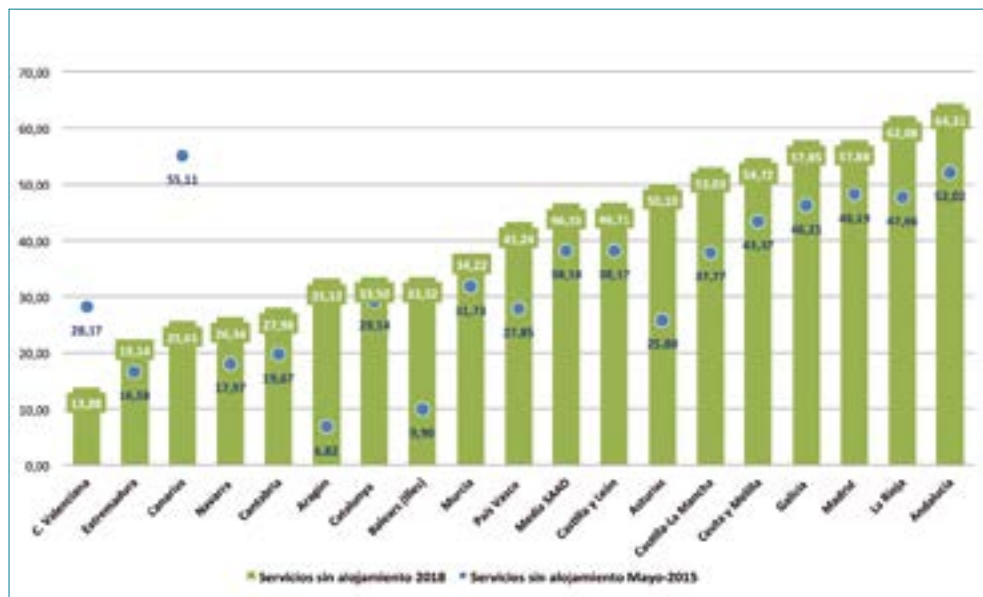
En el caso de las prestaciones de servicios residenciales destaca el elevadísimo grado de utilización que esta prestación tiene en Extremadura, donde más de la mitad de beneficiarios son atendidos con ella. En el resto de territorios representan un volumen más moderado,

que ronda el 30% en el caso de Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana, se sitúa mayoritariamente en el rango del 20% en los de Castilla-La Mancha, Cantabria, Cataluña, Galicia, Madrid, La Rioja y Asturias, y en el resto de territorios mantiene un grado de utilización entre el 6% (Ceuta y Melilla) y el 16% (Navarra).

Prácticamente todas las comunidades autónomas presentan el perfil de reducción del peso relativo de estas prestaciones que ya se ha señalado para el conjunto del SAAD. Sólo los casos de Canarias y Extremadura rompen esta pauta de forma especialmente intensa, y en los de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Cataluña el incremento registrado en el último periodo es más moderado.

En el caso de los servicios sociales sin alojamiento se observa cómo en aproximadamente la mitad de territorios descansa sobre ellos la atención mayoritaria de las personas en situación de dependencia.

Gráfico 13. Evolución de las prestaciones de servicios sin alojamiento (2015-2018)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de datos SISAAD.

Son, por ejemplo, los casos de Andalucía, La Rioja, Madrid, Galicia, Ceuta y Melilla, Castilla-La Mancha y Asturias, donde más de la mitad de las prestaciones reconocidas son de este tipo. Y les siguen a muy corta distancia los casos de Castilla y León y País Vasco, donde superan el 40% del total de las prestaciones reconocidas.

Sólo los casos de la Comunidad Valenciana y Extremadura presentan actualmente un grado de utilización que no alcanza el 20%.

Los únicos casos en los que se han registrado una reducción en la utilización de estas prestaciones son los de la Comunidad Valenciana, que lo ha reducido a prácticamente la mitad de lo que constaban en 2015, como consecuencia de la reorientación que está experimentando a favor de las prestaciones económicas; y Canarias, afectada, una vez más, por el registro de más de 11.000 expedientes falsos que finalmente fueron suprimidos de la estadística y de los que el 95% constaba como beneficiario de ayuda a domicilio.

El resto de comunidades autónomas han incrementado desde el 2015 el peso relativo que suponen estas prestaciones. Sin embargo, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que este crecimiento se sustenta principalmente sobre la teleasistencia (un servicio insuficiente para garantizar por sí solo una atención adecuada e integral) y los servicios de prevención (gravemente afectados por los recortes de 2012 todavía en vigor), sin que la ayuda a domicilio haya crecido en la misma proporción e incluso habiéndose reducido los servicios de centro de día. Todo ello da idea de la precariedad con la que se está acometiendo la etapa de recuperación que comenzó en 2015.

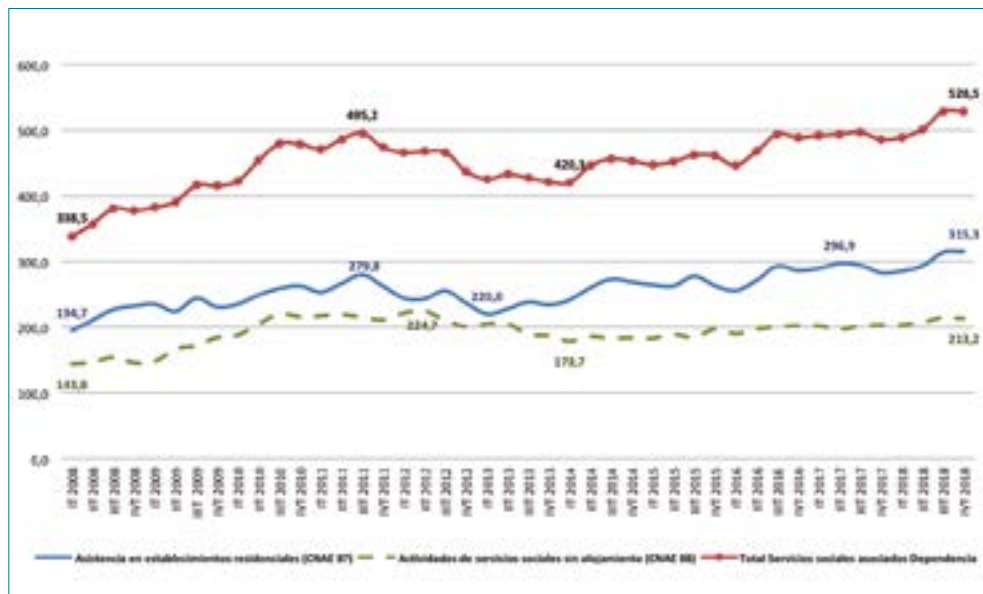
4. El empleo en el sistema de dependencia

La evolución registrada por los servicios profesionales ha tenido una repercusión directa sobre el empleo que ha contribuido a crear el sistema de dependencia. Aunque no es posible determinar de manera exacta cuánto empleo es el generado directamente por los servicios de atención a la dependencia, ya que no existe un epígrafe específico que distinga específicamente estas empresas, sí podemos tomar como referencia genérica el sector de servicios sociales asociados a la atención a la dependencia. En concreto, en el registro utilizado por la Encuesta de Población Activa podemos utilizar los CNAE 87 que incluye los servicios residenciales y el CNAE 88 que incluye los servicios sociales sin alojamiento, siendo además conscientes de que el único elemento que ha venido a dinamizar en la última década este sector de actividad ha sido la implantación del sistema de dependencia.

Atendiendo a todo ello, podemos señalar que, como se recoge en el Gráfico 14, actualmente los servicios sociales asociados a la implantación del sistema de dependencia dan empleo algo más de 528.000 personas, y entre 2008 y 2017 este sector de actividad ha sido capaz de generar unos 157.000 empleos netos. Se trata de una cifra muy relevante, pero alejada de los 300.000 empleos que se preveían en un principio, si bien aún estamos lejos de haber alcanzado la plena cobertura del sistema; de modo que el objetivo de empleo inicial todavía es realizable.

El empleo se concentra mayoritariamente en los servicios residenciales, que dan empleo a algo más de 315.000 trabajadores. Mientras que en los servicios sociales sin alojamiento trabajan casi 213.000 empleados. El crecimiento de empleo en estos sectores ha supuesto unos 120.000 empleos nuevos en los servicios residenciales y unos 70.000 empleos en el caso de los servicios sin alojamiento.

Gráfico 14. Evolución del empleo en Servicios Sociales asociados a la atención de la dependencia (miles de trabajadoras/es)

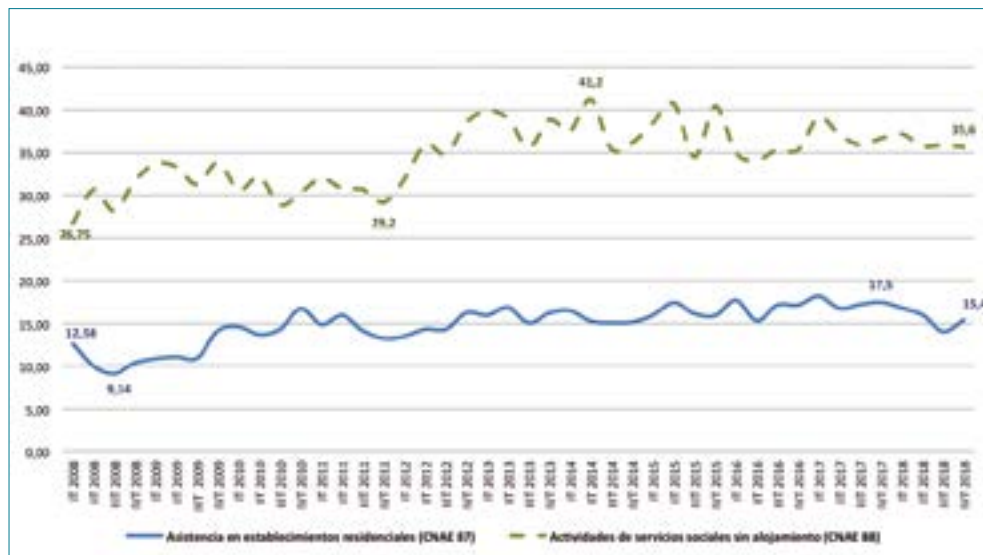


Fuente: elaboración propia CCOO a partir de microdatos EPA.

Debemos también tener en cuenta que entre 2008 y 2012, justo antes de los recortes, estos servicios llegaron a generar hasta 157.000 empleos nuevos que, sin embargo, se fueron destruyendo conforme se reducía la cobertura del sistema en los años posteriores. De hecho, el empleo no se ha comenzado a recuperar hasta el año 2015, coincidiendo también con la nueva etapa de recuperación de la cobertura del sistema. En todo caso, el sistema todavía no ha sido capaz de recuperar la totalidad del empleo que ha perdido en el caso del sector de servicios sin alojamiento, donde persisten los recortes impuestos en 2012 (reducción de intensidades, copago, etc.)

Los recortes de 2012 han tenido, además, importantes consecuencias sobre la calidad y la estabilidad del empleo generado. El principal indicador de esta precarización lo podemos encontrar en la tasa de parcialidad que presentan este sector de actividad.

Gráfico 15. Evolución de la tasa de contratación a jornada parcial en los Servicios Sociales asociados a la atención a la dependencia (porcentaje del total de trabajadores contratados)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de microdatos EPA.

El Gráfico 13 muestra cómo la tasa de contratos a tiempo parcial en el caso de los servicios residenciales se ha visto incrementada de forma moderada a lo largo del periodo, creciendo cerca de 6 puntos porcentuales, del 9,1% hasta el actual 15,4%.

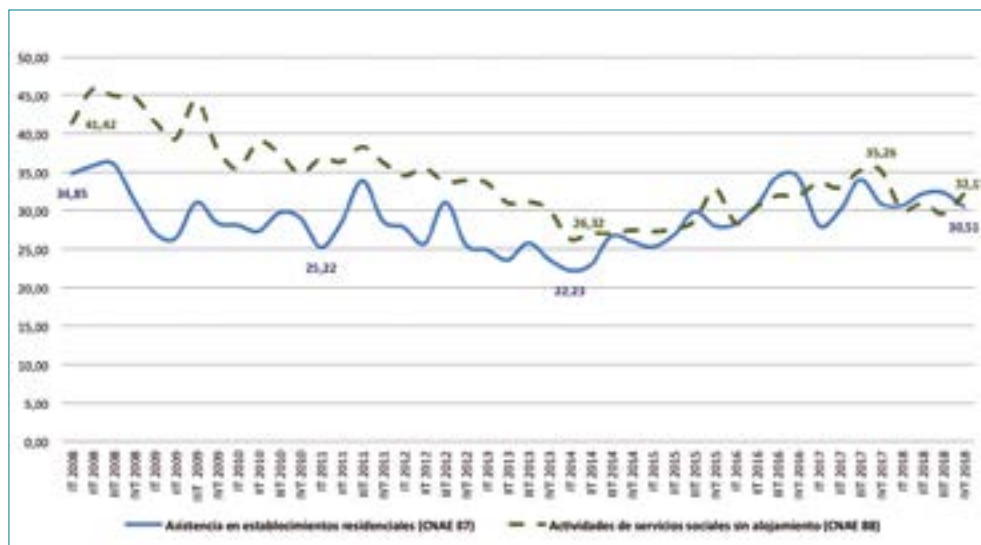
Sin embargo, en el caso de los servicios sociales sin alojamiento, que ya partían de una tasa de parcialidad superior, del 26,7%, además vieron cómo a partir de mediados de 2012 se incrementaba de forma automática en más de 14 puntos porcentuales. Una tasa de parcialidad que no ha abandonado desde entonces y que en el primer trimestre de 2017 alcanzan al 41,2% de los contratos. En estos servicios se aprecia de forma especialmente intensa el impacto de la reducción del número de horas de atención ligadas al servicio de ayuda a domicilio, con reducciones que oscilan entre el 20% y el 60% en función del grado de dependencia de los beneficiarios, así como las aplicadas a los servicios de prevención.

Estos recortes en la intensidad de las prestaciones, especialmente intensos en el caso de los servicios sin alojamiento, suponen un importante riesgo para la suficiencia de las prestaciones además de, como se ha señalado, desplegar importantes consecuencias sobre la calidad del empleo de los profesionales que los prestan; por lo que se hace urgente una revisión de las mismas hasta recuperar en ellas un nivel de suficiencia adecuado.

La temporalidad por su parte también se ha visto afectada, como muestra el gráfico 16. En un primer momento, la reducción de la tasa de temporalidad se debió a la consolidación de este nuevo sector de actividad, que en aquel momento crecía en empleo. Sin embargo, a partir de los recortes de 2012 se acentúa esta tendencia y comienza a darse conjuntamente

con la destrucción de empleo; una circunstancia, por otro lado lógica, que se produce en todos los sectores de actividad, donde es habitual que la primer ajuste de empleo se produzca sobre los contratos temporales.

Gráfico 16. Tasa de temporalidad en los Servicios Sociales asociados a la atención a la dependencia (porcentaje del total de trabajadores contratados)



Fuente: elaboración propia CCOO a partir de microdatos EPA

Más preocupante es el hecho de que la nueva etapa de recuperación del empleo se esté haciendo en un escenario de creciente temporalidad de los contratos, señal de la precariedad con la que aquella se acomete.

4.1. Acreditación de trabajadores y empresas

Como elemento positivo debemos señalar la culminación del proceso de acreditación de trabajadoras/es y empresas, de modo que a partir del 1 de enero de 2018 todos los profesionales que prestan servicios en este sector de actividad deben contar con la correspondiente acreditación profesional, o estar insertos en alguna actuación tendente a conseguirlo.

Este proceso de acreditación, iniciado en 2008, es una de las medidas concretas con las que se hacía efectivo el mandato genérico contenido en el artículo 35 de la Ley de Dependencia, que, por primera vez en una ley, ponía en relación directa la calidad de las prestaciones con la calidad del empleo de las trabajadoras/es que las prestan. Y la importancia de la medida es comparable con otras como la exigencia de unas ratios mínimas de plantilla, o el cumplimiento de determinados requisitos funcionales y arquitectónicos en los centros de atención; todas ellas recogidas junto con la acreditación profesional en el mismo acuerdo de 2008.

La acreditación profesional de todas las plantillas y las empresas, tanto privadas como públicas, permite ordenar definitivamente este sector de actividad situando como su principal premisa la calidad de los servicios. Se trata así de una garantía de calidad en la atención para los beneficiarios; de una herramienta de competitividad para las empresas, entre otras cuestiones, en relación a los precios de concierto con las Administraciones Públicas; y también un instrumento de reconocimiento profesional para las trabajadoras/es del sector, que luego podrán hacer valer en sus convenios colectivos y de cara a su carrera profesional.

Sólo como apunte para ilustrar la importancia de lo que ha significado este proceso de acreditación, la cifra que el conjunto de Administraciones Públicas que han participado en el mismo (IMSERSO, SEPE, Ministerio de Educación, las 17 Comunidades Autónomas, y la FEMP) han certificado la participación de 132.320 trabajadoras/es⁷⁰ sólo entre 2010 y 2019 y exclusivamente en las convocatorias tendentes a la obtención del certificado de profesionalidad por la vía del reconocimiento de la experiencia laboral, junto a quienes hay que sumar todas aquellas trabajadoras/es que cuentan con un título habilitante para ejercer en este sector de actividad.

5. Claves de futuro: financiación adecuada, reversión de los recortes y liderazgo del Gobierno central

A tenor de todo lo señalado en este capítulo, parece claro que son las cerca de 350.000 personas en situación de dependencia que continúan sin poder acceder a la protección del sistema quienes constituyen hoy su principal déficit y, por tanto, deberían ser la principal prioridad de quienes participan del mismo.

Desde CCOO se viene apostando para ello por la puesta en marcha de un Plan de Choque que tenga como objetivo la plena implantación del sistema de dependencia, orientado a garantizar la atención preferentemente mediante prestaciones de servicios profesionales. La propuesta establece en este sentido tres objetivos prioritarios:

1º) Garantizar la atención efectiva de todas las personas en dependencia. Resulta prioritario garantizar la atención efectiva de los cerca de 350.000 dependientes que actualmente se encuentran en lista de espera o pendientes de valoración.

2º) Reversión de los recortes de 2012 y garantizar la calidad. La atención de todos los beneficiarios y especialmente de quienes se encuentran en lista de espera debe realizarse preferentemente mediante servicios profesionales de calidad, para lo que resulta imprescindible devolver los niveles de suficiencia de las prestaciones que se vieron recortadas en 2012.

3º) Garantizar el derecho. Una dimensión esencial de la calidad del derecho reconocido en la Ley 39/2006 radica en la necesidad de reforzar la garantía jurídica de su ejercicio, de modo que se reconozca la jurisdicción de lo social como la competente para esta materia,

⁷⁰ Información facilitada por el IMSERSO en la reunión del Grupo de Seguimiento del proceso de acreditación del 14 de marzo de 2019.

ya que de otro modo las personas beneficiarias se encuentran indefensas en la práctica para poder hacer valer su derecho a ser atendidos; por ejemplo, ante la demora injustificada que sufren quienes se encuentran a la espera de poder acceder a una prestación que tienen reconocida pero que no termina de llegar, o quienes ven dilatado sin causa aparente la valoración y el reconocimiento de su situación de dependencia.

Para alcanzar estos objetivos, CCOO ha planteado, a su vez, la implementación de tres líneas de actuación:

1) **Garantizar la financiación del Plan de Choque.** Para ello es conveniente utilizar las posibilidades que ofrece el marco de financiación del Nivel Acordado del SAAD, que permitiría articular una batería de medidas en todas las CCAA financiadas por el Estado.

En gran medida, la causa principal que explica la precariedad con la que se está produciendo la recuperación del sistema de dependencia en muchas comunidades autónomas (mínima reducción de la lista de espera, incremento de las personas pendientes de valoración, crecimiento de las prestaciones económicas de cuidado familiar y vinculadas a un servicio en lugar de prestaciones de servicios concertados, etcétera), radica en el hecho de que dicha recuperación se está realizando en base exclusivamente a los recursos de las comunidades autónomas, sin que el Estado central haya revertido los recortes de financiación estatal que impuso en 2012. De modo que para reorientar la recuperación hacia la senda de la suficiencia y la calidad de la atención, la recuperación de la financiación estatal es imprescindible.

Para garantizar su efectividad resulta estratégico recuperar el Nivel Acordado de financiación del SAAD, que se encuentra suspendido desde 2012 por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. Tal recuperación debe hacerse con una dotación presupuestaria suficiente, en los términos en los que se plantean en el punto siguiente.

En paralelo, el Gobierno debe proponer al Consejo Territorial del SAAD una propuesta de reparto territorial de los recursos de Nivel Acordado, ponderando el esfuerzo de las CCAA en acabar con la lista de espera mediante la atención prioritaria en base a servicios profesionales.

Para ello, desde CCOO venimos reclamando la apertura de un espacio de diálogo social en el que poder plantear al Gobierno propuestas concretas en relación a dichos criterios de reparto. De la misma forma, las organizaciones territoriales de CCOO deben hacer lo propio con sus respectivos gobiernos autonómicos, aprovechando la ventana de oportunidad de las elecciones autonómicas para visualizar esta cuestión en las agenda política.

2) **Reversión de los recortes de 2012 y apuesta por la calidad.** La reversión de los recortes producidos en 2012 implica recuperar tanto el nivel de financiación estatal como la intensidad de las prestaciones que se vieron reducidas en aquel momento. Por tanto, las medidas de mejora de financiación estatal que se produzcan, tanto en el nivel mínimo como en el nivel acordado, deben vincularse a la recuperación de las intensidades de las prestaciones de servicios profesionales que se produjo en el RD 1051/2013.

Convendría para ello una revisión armonizada de los RD que regulan el nivel mínimo y el catálogo de prestaciones del SAAD, que debe abordarse previamente en el marco del Comité Consultivo del SAAD. De este modo, se impulsarán esta propuesta tanto en el ámbito estatal como en de las comunidades autónomas.

CCOO también propone la reactivación del seguimiento del proceso de acreditación de centros y servicios, como garantía de la calidad de las prestaciones, en los términos contemplados en el Acuerdo del Consejo Territorial del 11 de diciembre de 2017, que comprometió una Comisión de Seguimiento a tal efecto.

3) *Atribución de la dependencia a la jurisdicción social.* Para mejorar la garantía jurídica del derecho subjetivo reconocido en la Ley 39/2006, es necesario establecer la atribución a la jurisdicción social de las cuestiones litigiosas relativas a las prestaciones derivadas de dicha Ley. Para ello debe darse cumplimiento a la previsión que la propia Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social ya hacía respecto de la transitoriedad que en su momento estableció para hacer efectivo tal atribución jurisdiccional.

Tal iniciativa se debe también tener en cuenta vinculándola, además, con los reiterados pronunciamientos que todos los grupos parlamentarios han venido realizando en la última legislatura.

Se trata de una propuesta de Plan de Choque con actuaciones perfectamente asumibles que deberían formar parte de la agenda de los nuevos Gobiernos, tanto central como autonómicos que sean elegidos en los procesos que se están llevando a cabo en la primera mitad de 2019.

Capítulo 5. Servicios Sociales: el Plan Concertado 30 años después, ¿elemento de cohesión u oportunidad?

Rubén Herranz González

Introducción

Hace ya 30 años, en 1988, se forjó en España un pacto político que, impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de aquel momento, desencadenó la aprobación del Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. Un pacto enormemente meritorio visto con los ojos de hoy, momento en que los pactos, a pesar de inevitables, parecen una suerte política inalcanzable.

El Plan Concertado suponía un espacio común de cooperación entre la Administración General del Estado (AGE), la práctica totalidad de las comunidades autónomas⁷¹(CCAA) y las corporaciones locales (CCLL). Dicho pacto, articulado a modo de plan, supuso un significativo impulso (que desgraciadamente no podemos tachar de “definitivo”, como en ocasiones califica la propia Administración⁷²), que permitió un momento de expansión y consolidación de la red básica de atención primaria del sistema público de Servicios Sociales. En definitiva, una forma de articular y coordinar una red de servicios sociales de atención primaria gestionados por las corporaciones locales, apoyando a éstas para el desarrollo de las competencias que le atribuía la Ley de Bases de Régimen Local y sus respectivas leyes autonómicas de Servicios Sociales.

Los objetivos que se perseguían con el plan eran: garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población; proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades; construir una red pública de equipamientos desde la que prestar estos servicios sociales; y cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales.

Como señalan algunos autores, el Plan Concertado sigue siendo, a pesar de todo, el principal instrumento de cooperación técnica y financiera de alcance estatal en esta materia, y aunque no represente el cien por cien del Estado ni de los presupuestos globales de servicios sociales en el ámbito local es una de las escasas herramientas objetivas de las que disponemos para analizar largos espacios temporales para el conjunto del territorio o por comunidades autónomas o entidades locales. Por tanto, es una herramienta básica para entender el ayer y el hoy de los servicios sociales en España, si bien no la única.

Desde una visión seguramente demasiado optimista, la Memoria 2007-2008 del Plan Concertado recogía que la finalidad de dicho plan era “la garantía de los derechos que, en mate-

⁷¹ Pues la única Comunidad que quedó excluida fue en un principio País Vasco (a la que luego se sumó la Comunidad Foral de Navarra) y la motivación era debida al especial régimen económico de ambas entidades.

⁷² Como se hace, por ejemplo, en la Memoria 2007-2008 del Plan Concertado. Disponible esta y otras Memorias en: https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/MemoriaPCdePBdeSSCCLL2007_08.pdf

ria de servicios sociales, han de tener todos los ciudadanos y ciudadanas con independencia de su ubicación territorial”. Y decimos una visión demasiado optimista, pues transcurrido el tiempo es más que evidente que para garantizar dichos derechos hace falta algo más que un “Plan Concertado”. La mayoría de los partidos políticos (y multitud de organizaciones sociales) hablan de la posibilidad, o de la intención, de aprobar una “Ley Nacional de Servicios Sociales”, precisamente con el objetivo de garantizar la misma atención social en todos los territorios del Estado.

La idea de una “Ley Nacional de Servicios Sociales”, es decir, una ley marco o unas bases sobre servicios sociales, que sirvan de marco de referencia para las leyes autonómicas, no es algo nuevo, ya se intentó en varias de ocasiones tras la aprobación de la Constitución. Si bien las iniciativas no llegaron a materializarse, a pesar de la existencia de una mejor coyuntura política (con un parlamento y unas situación política donde era mucho más sencillo llegar a pactos que se materializaran en leyes) e incluso administrativa (en el sentido de que resulta técnicamente muy complejo hoy hacer una ley que ponga las bases de lo que ya está abundantemente regulado en cada CCAA). Sin embargo, la aprobación de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, conocida popularmente como “Ley de Dependencia”, nos hace ver que dichas dificultades pueden vencerse con voluntad política.

Precisamente como en aquel primer momento, no fue posible una Ley de Servicios Sociales de carácter nacional, sí llegó a materializarse el Plan Concertado, así como otros planes y programas de menor índole, complementarios del primero, y que venían a dar respuesta a necesidades concretas, como fueron: el Plan Gerontológico; el Plan de Integración Social de los Inmigrantes; el Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad; el Plan de Atención, Prevención de la Marginación e Inserción del Pueblo Gitano; el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España; el Programa de Apoyo a las Familias en Situaciones Especiales; el Programa de Ejecución de Medidas para Menores Infractores; o también el Programa de Ayudas y Subvenciones para Fines de Interés Social, derivadas de la asignación tributaria del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

Demetrio Casado, en alguno de sus escritos⁷³, lamenta el carácter graciable de esta iniciativa, al no fundarse este plan en las competencias del Estado central en los servicios sociales de la Seguridad Social (lo que se evidencia en no haber sido, en aquel momento, una encomienda al INSERSO –hoy IMSERSO). Algo que sin duda habría sido distinto con una Ley Nacional de Servicios Sociales.

En este breve estudio, nos centraremos en el Plan Concertado, y su evolución a lo largo de estos años. Que sin duda, aunque no sea el único, es el principal reflejo de muchas de las dinámicas de los servicios sociales durante estos últimos 30 años, y nos puede ayudar a vislumbrar en qué situación estamos y quizá hacia dónde vamos, así como a reflexionar sobre que enseñanzas podemos extraer de estos 30 años de Plan.

⁷³ CASADO PÉREZ, Demetrio. Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales. En: CASADO PÉREZ, Demetrio; FANTOVA AZCOAGA, Fernando (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA: Cáritas Española, págs. 101-146.

1. La evolución del Plan Concertado

Si analizamos los últimos datos hechos públicos sobre el Plan Concertado, que podemos tener en cuenta con una fiabilidad significativa⁷⁴, y comparamos su evolución, encontraremos ciertas dinámicas muy significativas. Para ello utilizaremos tanto las tablas de datos y gráficos de las memorias elaboradas por la Administración, como otras que elaboraremos ex profeso, lo que nos ayudará a la comprensión y análisis de las principales variables.

Indiscutiblemente apreciaremos tres momentos, un primer momento⁷⁵ de puesta en marcha y expansión, con un crecimiento rápido de todas las variables estudiadas, esta fase abarca desde la creación del plan en 1988 hasta mediados de los años 90, siendo 1995 la fecha que podríamos tomar como referencia); un segundo momento de consolidación (que abarcaría desde esos mediados de los 90 hasta 2010 o 2011), en el crecimiento ya no es tan rápido, pero en el que se consolida la atención y el modelo; y un tercer momento, marcado por un brusco cambio de ciclo y por las decisiones que políticas que se toman, que provocan un brusco descenso en 2011, prácticamente inédito hasta el momento, en casi todas las variables del plan estudiadas.

Si analizamos la cifra de proyectos financiados (Tabla 1, Gráfico 1) apreciaremos claramente esos tres momentos, el primero de ellos, en la que la atención crece de forma continua, pues comienza con algo más de 400 proyectos en 1988, para llegar a superar los 1.000 el año 1997. A partir de este momento hay un crecimiento más lento, sostenido en el tiempo, hasta alcanzar una cifra cercana a los 1.400 en 2011, para comenzar a caer las cifras a partir de ese momento, siendo significativo que tras 2012 la cantidad de proyectos financiados se mantiene siempre por debajo de las cifras anteriores.

⁷⁴ Es decir, los datos de las memorias del Plan Concertado que publica la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), que será la fuente principal de las tablas y gráficos que aquí se presentan. Pueden consultarse en <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/MemoriasPlan-Concertado.htm>

⁷⁵ A este respecto es interesante el análisis que realizó GUTIÉRREZ RESA tras los primeros 11 años del Plan, que puede encontrarse en: GUTIÉRREZ RESA, A. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado) Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, ISSN 0210-5233, Nº 93, 2001, págs. 89-132 http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_093_06.pdf

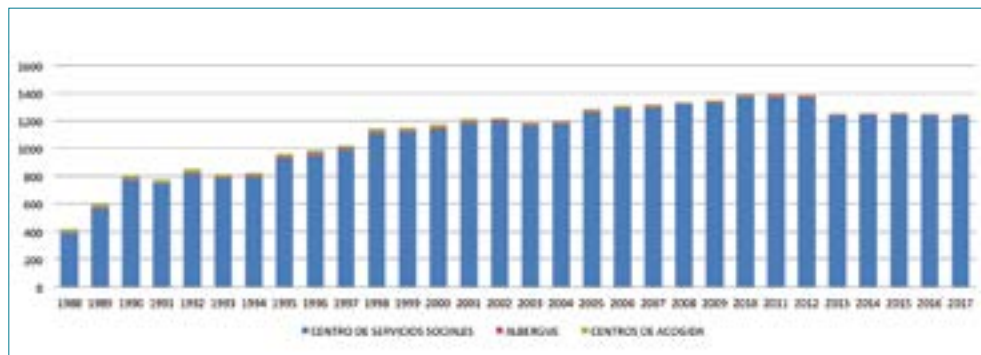
Tabla 1: Proyectos financiados 1988-2017

	CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES	ALBERGUE	CENTROS DE ACOGIDA	TOTAL
1988	389	10	18	417
1989	567	15	19	601
1990	773	13	24	810
1991	744	12	21	777
1992	813	17	21	851
1993	780	16	19	815
1994	795	16	15	826
1995	926	18	20	964
1996	949	18	20	987
1997	986	17	21	1.024
1998	1.107	17	21	1.145
1999	1.118	15	21	1.154
2000	1.138	15	21	1.174
2001	1.181	15	20	1.216
2002	1.194	15	12	1.221
2003	1.167	12	10	1.189
2004	1.179	12	10	1.201
2005	1.258	13	14	1.285
2006	1.284	13	14	1.311
2007	1.294	13	14	1.321
2008	1.318	11	8	1.337
2009	1.328	11	9	1.348
2010	1.373	11	8	1.392
2011	1.375	11	7	1.393
2012	1.372	11	6	1.389
2013	1.238	9	6	1.253
2014	1.242	9	6	1.257
2015	1.243	9	6	1.258
2016	1.238	9	6	1.253
2017	1.235	9	6	1.250

Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

En principio, si analizamos este descenso como una mera diferencia numérica o matemática, la caída podría parecerse no muy significativa, sin embargo, si la ponemos en relación con la realidad social del momento, y que detrás de cada proyecto puede haber miles de personas en situación de necesidad (lo que se verá más adelante al hablar de usuarios atendidos), es enormemente preocupante que en plena crisis, con un crecimiento de las necesidades sociales y por tanto con la necesidad de aumentar las prestaciones y servicios sociales, se desarrollen menos proyectos cuando precisamente son más necesarios.

Gráfico 1. Proyectos financiados 1998-2017



Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, consumo y Bienestar Social

Sin duda, el gran éxito del Plan Concertado es su cobertura. En apenas tres años (1990) la cobertura ya alcanzaba el 80% de los municipios posibles y en muy poco tiempo también se alcanzó una cobertura de cerca del 80% de la población, y en apenas 7 años a más del 90% de la población. En los años de la crisis ha descendido levemente la cobertura poblacional (bajando algo más de 4 puntos en los últimos datos disponibles, después de haber estado en cifras del 99% en 2005 y 2006). Más pronunciado ha sido el descenso en los municipios beneficiados, que ha pasado de cifras superiores al 97% (7.418 municipios de los 7.593 posibles –recordemos que no se incluye el País Vasco ni Navarra) en 2012, al 74% en 2013 (dejando de beneficiar a más de 1.700 municipios). En 2017 se ha llegado a algo más del 82,60 (6.279 municipios), lo que es un dato mejor, pero aun así es una cobertura similar a la de veinte años antes.

Tabla 2: Cobertura municipal y de población

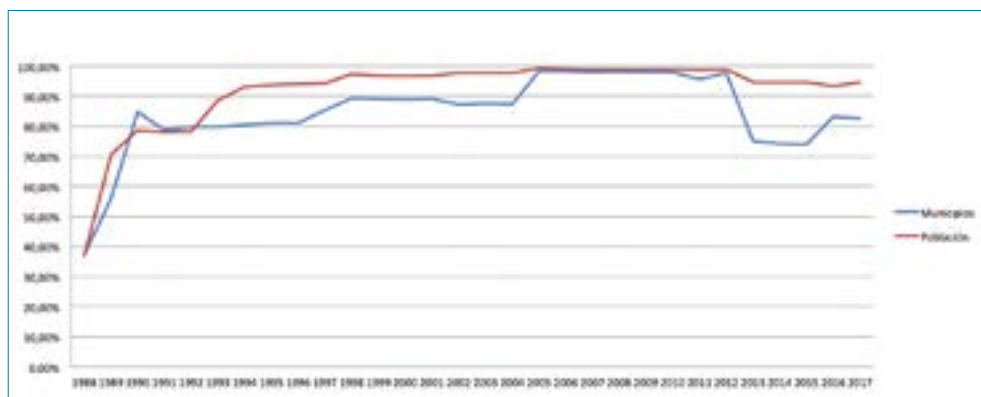
	MUNICIPIOS			POBLACIÓN		
	PC	TOTALES	COBERTURA	PC	GENERAL	COBERTURA
1988	2.825	7.617	37,09%	13.140.096	35.731.051	36,78%
1989	4.389	7.841	55,98%	26.866.602	38.054.543	70,60%
1990	6.458	7.617	84,78%	28.056.491	35.731.051	78,52%
1991	5.982	7.600	78,71%	28.142.450	36.101.714	77,95%
1992	6.053	7.600	79,64%	28.200.196	36.101.714	78,11%
1993	6.058	7.600	79,71%	31.948.693	36.101.714	88,50%
1994	6.118	7.600	80,50%	33.629.837	36.101.714	93,15%
1995	6.163	7.600	81,09%	33.818.344	36.101.714	93,68%
1996	6.166	7.600	81,13%	33.931.610	36.101.714	93,99%
1997	6.456	7.574	85,24%	34.047.206	36.124.735	94,25%
1998	6.761	7.576	89,24%	35.924.945	36.922.393	97,30%
1999	6.755	7.576	89,16%	36.021.844	37.223.204	96,77%
2000	6.741	7.579	88,94%	36.252.599	37.563.710	96,51%
2001	6.758	7.582	89,13%	36.614.605	37.857.438	96,72%
2002	6.608	7.585	87,12%	37.565.584	38.459.101	97,68%
2003	6.637	7.586	87,49%	38.263.455	39.159.985	97,71%

Tabla 2: Cobertura municipal y de población (cont.)

	MUNICIPIOS			POBLACIÓN		
	PC	TOTALES	COBERTURA	PC	GENERAL	COBERTURA
2004	6.624	7.586	87,32%	39.122.880	40.026.650	97,74%
2005	7.458	7.587	98,30%	40.161.763	40.497.671	99,17%
2006	7.450	7.587	98,19%	40.980.099	41.390.212	99,01%
2007	7.431	7.587	97,94%	41.472.278	41.973.406	98,81%
2008	7.446	7.588	98,13%	41.982.983	42.453.001	98,89%
2009	7.423	7.589	97,81%	42.879.039	43.380.333	98,84%
2010	7.426	7.589	97,85%	43.434.969	43.943.054	98,84%
2011	7.252	7.591	95,53%	43.649.335	44.205.768	98,74%
2012	7.418	7.593	97,70%	43.822.891	44.363.836	98,78%
2013	5.690	7.593	74,94%	42.018.142	44.427.662	94,58%
2014	5.628	7.594	74,11%	41.935.144	44.293.624	94,68%
2015	5.623	7.594	74,05%	41.621.881	43.941.566	94,72%
2016	6.321	7.596	83,21%	40.861.238	43.794.649	93,30%
2017	6.279	7.602	82,60%	41.406.441	43.726.827	94,69%

Es posible que esas cifras se expliquen, en gran medida, por las alteraciones competenciales que han supuesto una suerte de efecto “expulsión” de los municipios más pequeños de esta acción concertada y provocan que un importante número de municipios dejen de beneficiarse del plan. Si bien, al no ser los más poblados, mucha población han continuado beneficiándose. Un fenómeno que, de darse, no tendría precisamente un efecto positivo en la cohesión territorial.

Gráfico 2. Evolución de la cobertura municipal y poblacional



Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

En la Tabla 3 y su traducción gráfica (Gráfico 3) podemos ver como el número de usuarios refleja un fenómeno similar al ya descrito, aunque no existen datos de los primeros años, podemos hablar de un crecimiento rápido inicial (pues en 1991 ya se habían alcanzado más de dos millones de usuarios), veinte años después, en 2011 se alcanza la máxima cobertura con 6.874.352 usuarios, sin embargo, a partir de ese momento el número de usuarios des-

ciende. De nuevo en 2015, en plena crisis, se habían perdido más de 1.500.000 usuarios, y tan solo se llega a 5.298.350, con una tímida recuperación de menos de 200.000 usuarios al año siguiente. Se podría decir que el número de usuarios casi retrocede un decenio.

Tabla 3: Número de usuarios según tipo de recurso

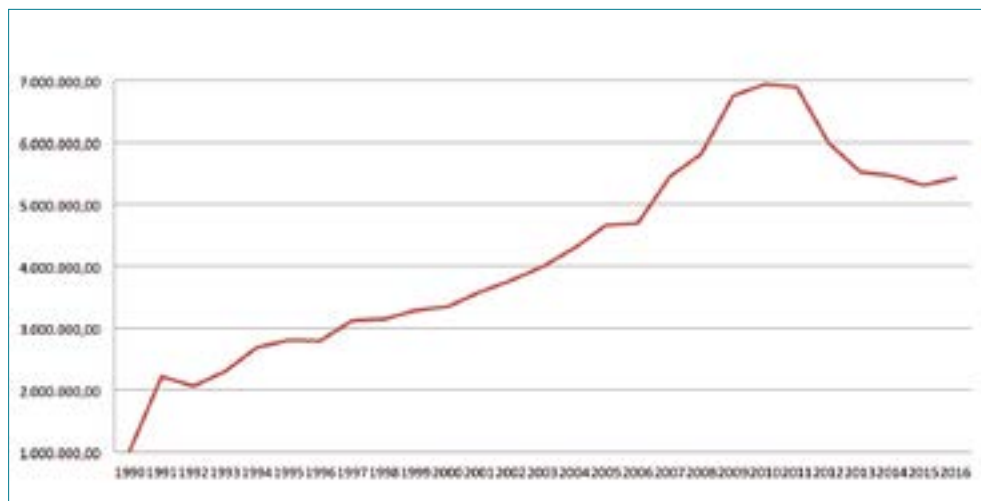
	CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES	ALBERGUE	CENTROS DE ACOGIDA	TOTAL
1 990	1.004.176	12.064	1.089	1.017.329
1991	2.202.533	14.753	2.913	2.220.199
1992	2.038.780	16.221	3.276	2.058.277
1993	2.272.141	19.329	1.749	2.293.219
1994	2.660.435	19.996	4.975	2.685.406
1995	2.766.844	29.386	4.300	2.800.530
1996	2.763.394	26.403	3.474	2.793.271
1997	3.095.602	26.554	2.435	3.124.591
1998	3.124.468	18.996	4.242	3.147.706
1999	3.256.801	16.773	7.684	3.281.258
2000	3.328.134	15.879	5.743	3.349.756
2001	3.555.349	18.770	8.067	3.582.186
2002	3.738.608	26.325	5.515	3.770.448
2003	3.969.860	19.822	3.798	3.993.480
2004	4.285.399	13.484	3.318	4.302.201
2005	4.641.446	17.407	2.849	4.661.702
2006	4.674.430	17.302	2.689	4.694.421
2007	5.423.208	17.302	4.447	5.444.957
2008	5.802.674	14.014	2.136	5.818.824
2009	6.736.399	11.928	2.134	6.750.461
2010	6.930.978	13.209	2.112	6.946.299
2011	6.874.352	13.849	2.540	6.890.741
2012	5.973.218	8.332	2.763	5.984.313
2013	5.508.455	8.567	2.937	5.519.959
2014	5.452.554	12.027	1.559	5.466.140
2015	5.298.350	6.604	1.584	5.306.538
2016	5.418.035	5.852	1.005	5.424.892

Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Si nos centramos en el tipo de recurso, resulta llamativo la disminución de los usuarios en albergues y centros de acogida, lo que contrasta con la evolución de la población sin hogar de estos años. Sin embargo, las memorias del plan, que son meramente descriptivas, no aportan elemento alguno con el que podemos explicar esta tendencia, que para algunas evaluaciones pueden estar reflejando una inadecuación del diseño y funcionamiento de estos recursos⁷⁶.

⁷⁶ VVAA, El sistema de protección social en España 2015. *Cuadernos de información sindical*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras, n. 47/2015, pág. 64.

Gráfico 3. Número de usuarios 1990-2016



Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es el Plan Concertado como motor de creación de empleo (Tabla 4). El plan ha supuesto una importante inyección de recursos económicos para la contratación de profesionales de los servicios sociales que pudieran llevar a cabo la atención de las personas en situación de necesidad, y los últimos datos disponibles señalan que genera más de 64.000 empleos directos.

Además de constatar esa creación de empleo, también observamos, con el análisis de los datos de que disponemos, un cambio de tendencia en las relaciones laborales de estos trabajadores (ver Gráficos 4 y 5), pasándose de una situación en la que la mayoría pertenecía a la estructura de los centros (en el año 1995, esta era la situación de la mitad de los trabajadores), a la situación del último dato conocido: en 2016, con más del 80% del personal que está contratado para programas o prestaciones determinadas, muchos de ellas gestionadas por entidades externas (empresas privadas, ONG, etc.). Descendiendo, de nuevo, en 2011 las cifras de trabajadores de plantilla. A partir de 2014 vuelve a crecer el total de personal. Sin embargo, no es con contrataciones de plantilla, cuyo porcentaje continua descendiendo hasta el último dato conocido en 2016.

Tabla 4: personal de plantilla y prestaciones 1988-2016

AÑO	PLANTILLA	%	PRESTACIONES	%	TOTAL PERSONAL
1988	1.834	100,00%	0	0,00%	1.834
1989	3.147	100,00%	0	0,00%	3.147
1990	4.987	55,62%	3.979	44,38%	8.966
1991	5.721	51,93%	5.296	48,07%	11.017
1992	5.986	46,73%	6.823	53,27%	12.809
1993	6.311	48,33%	6.746	51,67%	13.057
1994	6.726	47,84%	7.333	52,16%	14.059
1995	7.728	50,59%	7.547	49,41%	15.275
1996	8.013	49,00%	8.339	51,00%	16.352
1997	8.333	43,64%	10.761	56,36%	19.094
1998	8.674	42,28%	11.840	57,72%	20.514
1999	8.995	42,94%	11.953	57,06%	20.948
2000	9.187	39,00%	14.371	61,00%	23.558
2001	9.951	42,32%	13.564	57,68%	23.515
2002	10.014	38,82%	15.783	61,18%	25.797
2003	10.426	41,65%	14.606	58,35%	25.032
2004	10.742	39,20%	16.664	60,80%	27.406
2005	11.760	41,26%	16.744	58,74%	28.504
2006	10.553	37,98%	17.231	62,02%	27.784
2007	12.125	38,44%	19.414	61,56%	31.539
2008	12.189	34,86%	22.774	65,14%	34.963
2009	12.487	29,05%	30.492	70,95%	42.979
2010	12.906	25,81%	37.101	74,19%	50.007
2011	12.660	24,84%	38.314	75,16%	50.974
2012	12.685	24,68%	38.706	75,32%	51.391
2013	11.767	24,05%	37.152	75,95%	48.919
2014	12.381	21,22%	45.964	78,78%	58.345
2015	12.554	20,25%	49.442	79,75%	61.996
2016	12.557	19,55%	51.658	80,45%	64.215

Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Las memorias no aportan datos suficientes para hacer un análisis en profundidad de lo ocurrido en cada caso, pero se intuye claramente que otro fenómeno que se ha incrementado con la crisis también ha llegado a los servicios sociales: la precariedad en el empleo.

Gráfico 4. Trabajadores en plantilla y por prestaciones 1988-2016

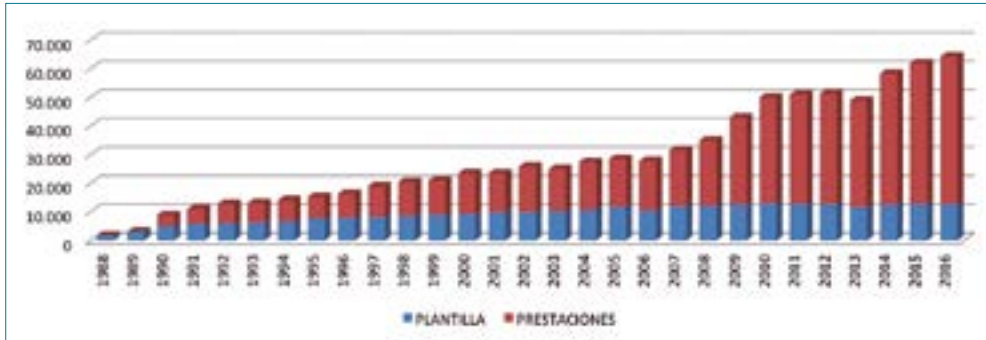
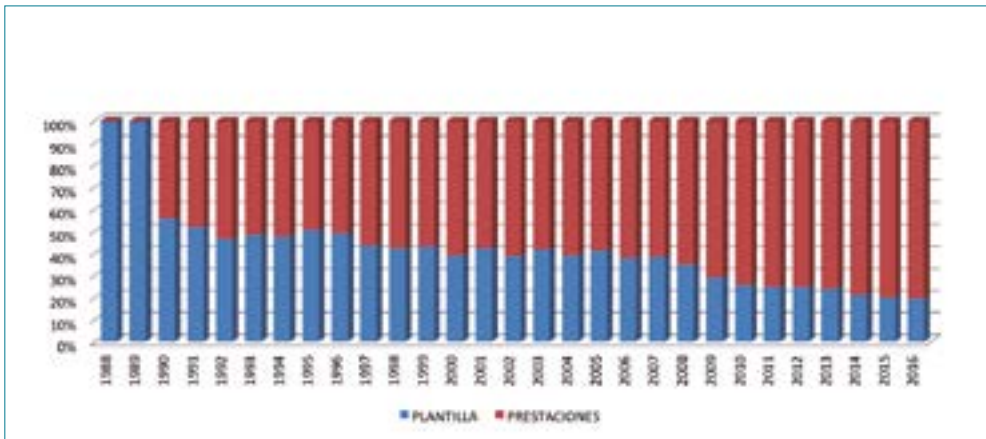


Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores en plantilla por prestaciones 1988-2016



Seguramente las principales claves de lo que está ocurriendo con el Plan Concertado estén en las próximas tablas y gráficos, que son las relativas a la financiación. Y es que sin financiación no hay políticas sociales, ni servicios sociales ni plan.

Basándonos en la Tabla 5, que es una mera transcripción de los datos oficiales, y traduciéndolo a gráficas, observaremos más fácilmente algunas tendencias significativas.

De nuevo se evidencia claramente las fases iniciales de puesta en marcha del plan, con una financiación significativamente creciente hasta el año 95, donde empieza un periodo de crecimiento más sostenido (con incrementos que normalmente van del 5% al 13% anual) hasta llegar a 2011, a partir de ese año las cifras caen y no se recuperan hasta 2016.

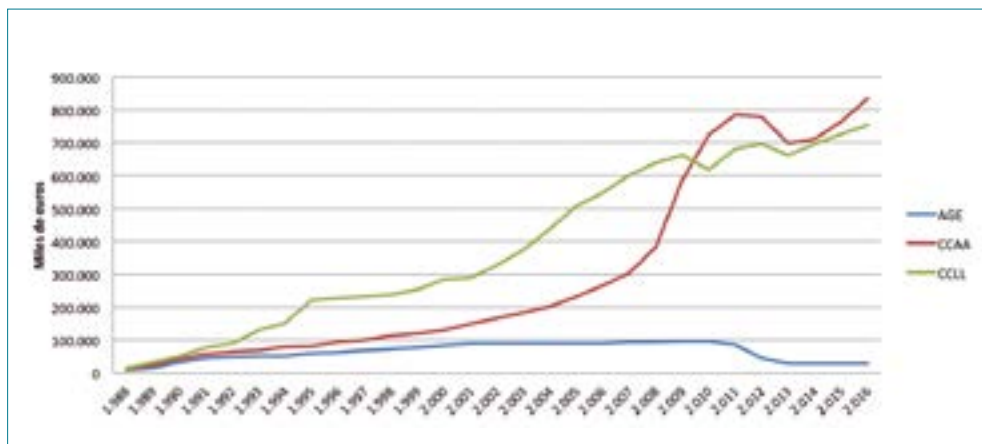
Tabla 5: Financiación según Administración y financiación total 1988-2016 (miles de euros)

AÑOS	% PARTICIP.	AGE EUROS (°)	% INCREM.	% PARTICIP.	CC AA EUROS (°)	% INCREM.	% PARTICIP.	CC LL EUROS (°)	% INCREM.	TOTAL EUROS (°)	% INCREM.
1988	25,72	9.009		32,8	11.491		41,48	14.532		35.032	
1989	20,91	15.025	66,78	33,18	23.836	107,43	45,91	32.978	126,93	71.839	105,07
1990	25,83	33.056	120,01	33,2	42.480	78,22	40,97	52.420	58,95	127.956	78,11
1991	25,14	45.611	37,98	32,1	58.238	37,1	42,76	77.591	48,02	181.440	41,8
1992	24,22	49.283	8,05	31,97	65.048	11,69	43,81	89.136	14,88	203.467	12,14
1993	20,73	51.765	5,04	27,47	68.581	5,43	51,8	129.350	45,12	249.696	22,75
1994	18,43	51.765	0	27,97	78.582	14,58	53,6	150.554	16,39	280.901	12,2
1995	16,52	60.095	16,09	22,59	82.188	4,59	60,89	221.538	47,15	363.821	29,52
1996	16,47	63.190	5,15	24,28	93.139	13,32	59,25	227.333	2,62	383.662	5,45
1997	17,3	69.176	9,47	24,88	99.499	6,83	57,82	231.208	1,7	399.883	4,23
1998	17,02	72.121	4,26	26,82	113.652	14,22	56,17	238.053	2,96	423.826	5,99
1999	17,03	76.786	6,47	26,63	120.068	5,65	56,35	254.082	6,73	450.936	6,4
2.000	16,83	84.036	9,44	26,2	130.846	8,98	56,96	284.435	11,95	499.317	10,73
2.001	16,91	89.022	5,93	28,19	148.446	13,45	54,9	289.063	1,63	526.531	5,45
2.002	15,55	90.802	2	28,44	166.052	11,86	56,01	327.013	13,13	583.867	10,89
2.003	14,01	90.802	0	28,28	183.281	10,38	57,71	374.096	14,4	648.180	11,01
2.004	12,45	90.802	0	27,69	202.009	10,22	59,86	436.609	16,71	729.420	12,53
2.005	10,94	90.802	0	28,01	232.403	15,05	61,05	506.625	16,04	829.830	13,77
2.006	10,05	90.799	0	29,31	264.902	13,98	60,65	548.177	8,2	903.878	8,92
2.007	9,48	94.892	4,51	30,42	304.862	15,01	60,16	601.812	9,78	1.001.366	10,79
2.008	8,51	95.076	0,19	34,28	382.963	25,7	57,21	639.075	6,19	1.117.114	11,56
2.009	7,15	96.174	1,15	43,59	585.994	53,02	49,26	662.243	3,63	1.344.412	20,35
2.010	6,69	96.174	0	50,33	723.479	23,46	42,98	617.850	-6,7	1.437.503	6,92
2.011	5,58	86.633	-9,92	50,55	784.496	8,43	43,87	680.742	10,18	1.551.872	7,96
2.012	3,05	46.362	-46,48	51,22	779.128	-0,68	45,73	695.543	2,17	1.521.033	-1,99
2.013	1,99	27.594	-40,48	50,26	697.712	-10,45	47,75	662.818	-4,7	1.388.124	-8,74
2.014	1,91	27.414	-0,65	49,55	710.598	1,85	47,54	686.137	5,03	1.434.149	3,32
2.015	1,81	27.414	0	50,31	763.634	7,46	48,89	726.891	4,42	1.517.940	5,84
2.016	1,7	27.414	0	51,66	834.100	9,23	46,64	752.991	3,59	1.614.505	6,36
TOTALES/ MEDIAS	13,45	1.849.095	7,32	34,56	8.751.508	18,43	52	11.220.898	17,4	21.821.501	16,41

Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Una representación de la financiación de estos años (Gráficos 6 y 7) nos revela otra cuestión interesante. Si en un principio la financiación se acercaba a ser igualitaria entre las tres Administraciones (aunque nunca lo fue totalmente, pues era de 25,72% por la AGE; 32,8% por las CCAA; y 41,48 por las CCLL), esto ha evolucionado de una forma radicalmente opuesta a lo largo del tiempo.

Gráfico 6. Financiación según administración

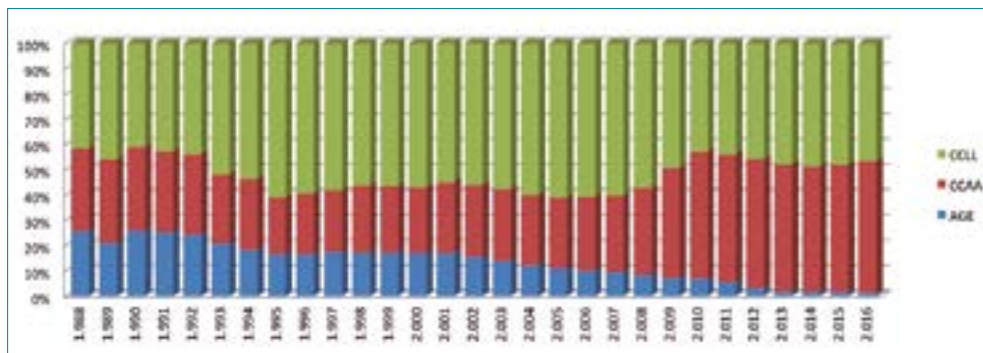


Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

La AGE, en apenas cinco años, se alejó de ser el financiador del 25% y su porcentaje fue decreciendo, aunque hasta el 2001 cada año dedicaba algo más de presupuesto que el año anterior (aunque en ese momento ya estaba muy lejos de la aportación económica del resto de implicados). A partir de este momento la financiación de la AGE ni siquiera crece simbólicamente y se estanca (de hecho, de 2002 a 2006 se aporta exactamente la misma cantidad), y se reduce de forma radical a partir de 2011, pasando de 86 millones de euros a tan solo 27, cifra que fue la aportación del año 2013, 2014, 2015 y 2016. Es decir, las últimas aportaciones de la AGE han sido las menores de todo el plan (salvo en los dos primeros años). Lo que sitúa su aportación en un porcentaje paupérrimo, inferior al 2% de toda la financiación. Una retirada clara del apoyo al instrumento que ha mantenido la parte más significativa de los servicios sociales en los últimos 30 años.

Muy distinta ha sido la evolución de las otras fuentes de financiación. Las corporaciones locales tomaron rápidamente el protagonismo, su participación empezó con un 41% en 1988, pero ya en 1993 habían asumido más del 50%, llegando al 60% de 2005 a 2007. A partir del año 2009 hay un importante descenso que, como podemos ver, es asumido por las CCAA, que amortiguan el retroceso de las CCLL y consiguen que hasta 2011 crezca la financiación, porcentaje del que no desciende hasta 2012 y 2013. Años en los que desciende bruscamente el apoyo de la AGE y también del resto de entidades. Si bien, en 2014 se recupera la financiación, de mano de las CCAA y las CCLL, en 2015 recuperan casi todo lo perdido y en 2016 presenta su máximo histórico (debido a que el esfuerzo de estas entidades compensa el descenso presupuestario de la AGE).

Gráfico 7. Porcentaje de participación en la financiación según administración



Fuente: Memorias del Plan Concertado. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

2. Algunas conclusiones y una reflexión

Como hemos podido ver, no cabe duda que el Plan Concertado supuso una experiencia exitosa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, al menos en sus primeros 20 años. Con un periodo inicial, basado en el esfuerzo de las tres Administraciones implicadas, y un periodo de consolidación, en el que se incrementó el esfuerzo de corporaciones locales y comunidades autónomas.

Sin embargo, en el momento que más necesarios son los servicios sociales, en mitad de una grave crisis, el Plan Concertado no ha contado claramente con todos los recursos necesarios, pues su financiación (y por tanto sus posibilidades de actuación) han dado un significativo salto atrás. En algunos casos volviendo a cifras de 10 años antes, a momentos anteriores de la crisis, en los que sin duda las necesidades sociales eran menores. Momento en que se recortaba el plan, a la vez que se recortaba la cofinanciación del sistema de atención a la dependencia, luego no parece que el desvío de fondos a la dependencia fuera el motivo de esta retirada del apoyo económico al Plan.

El abandono paulatino del apoyo de la Administración General del Estado de la financiación, ha desnaturalizado el carácter del Plan de acción concertada y coordinada entre las tres administraciones. Carácter que indiscutiblemente tuvo durante algunos años. Y aunque primero las corporaciones locales y luego las comunidades autónomas han incrementado su esfuerzo (aunque sea, en parte, obligados por el ejercicio de sus competencias), el mensaje enviado por la AGE, dejando su aportación en un acto casi simbólico, es un mensaje muy negativo hacia estas otras administraciones.

Titulábamos este apartado preguntándonos si el plan ha sido un elemento de cohesión, e indiscutiblemente lo ha sido en cierta medida, un elemento de desarrollo social y cohesión. Pero también debería representar hoy una oportunidad para ir más allá, debería ser la base para un siguiente paso, para un gran acuerdo, la base en la que sustentar un sistema mo-

derno y bien dotado de servicios sociales, a través de una Ley Nacional de Servicios Sociales o de otro mecanismo coordinador. Pues es difícilmente creíble el llegar a un acuerdo de tal magnitud sin una base firme, una base liderada por la administración General del Estado, pues es la única de las tres administraciones con presencia en todo el territorio y que evidentemente puede aportar la mejor perspectiva para la cohesión.

Por eso vemos como oportunidad perdida el indiscutible abandono financiero de la AGE del Plan Concertado (recordamos que las cifras que aquí hemos traído, son las propias cifras oficiales aportadas por el Ministerio correspondiente), que conlleva el abandono de todo posible liderazgo por parte de la AGE (y sin liderazgo financiero, tampoco creemos posible un liderazgo técnico), lo que no refleja una actitud positiva del un sujeto clave en el acuerdo.

De lo que tampoco nos cabe duda es que si un día llegase, ojalá más pronto que tarde, el intento por hacer ese sistema de servicios sociales cohesionado y bien equipado (se llame Ley Nacional de Servicios Sociales, o se llame de otro modo) el Plan Concertado habrá sido un capítulo fundamental de ese proyecto, al menos, por lo que se refiere al acuerdo que lo hizo posible y a sus veinte primeros años.

Capítulo 6. Rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas

Hortensia García Pardo
Rubén Herranz González

1. Las rentas mínimas en el sistema de protección social

Los programas de rentas mínimas de inserción son instrumentos de garantía de rentas desarrollados por las comunidades autónomas al amparo de la competencia que la Constitución les atribuye en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE), y que han incorporado de diversos modos a sus respectivos Estatutos de Autonomía. En el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla los han regulado mediante sendos reglamentos en el ámbito de servicios sociales.

El objetivo de estos programas es el de garantizar una prestación económica, generalmente definida como de último recurso, a personas en situación de necesidad que carecen de cualquier otro tipo de prestaciones. Históricamente, el colectivo de beneficiarios ha estado mayoritariamente (que no exclusivamente) vinculado a las situaciones de riesgo de exclusión, si bien la crisis económica ha acentuado la incorporación de otros perfiles estrictamente ligados a las situaciones de pobreza y no sólo las relacionadas con la exclusión. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad define su objetivo principal como el de proporcionar atención a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, a las que se proporciona una garantía de recursos mínimos para la subsistencia además de acompañamiento en los procesos de intervención social, vinculado en algunos casos a la inserción laboral.

No obstante, los programas de rentas mínimas puestos en marcha por las comunidades autónomas cuentan con sus propias denominaciones, diferentes entre sí, y también han establecido diferentes alcances en la definición de las prestaciones (en ocasiones reguladas como “derecho subjetivo” y en otras como mera prestación asistencial), formas de acceso, requisitos exigidos, duración o cuantía, etc. según cada territorio.

De este modo, por ejemplo, la duración media de estas prestaciones suele oscilar entre 6 y 12 meses, prorrogable en la mayoría de los casos; aunque Asturias, Castilla y León, Illes Balears, Cantabria, Cataluña, La Rioja y Madrid, las han establecido con carácter indefinido, mientras se mantengan las condiciones de acceso a dicha prestación. Por lo que respecta a las condiciones de acceso a la prestación, la edad mínima más habitual suele ser de 25 años, aunque hay algunos casos en los que se posibilita el acceso desde los 18 años; se exige a la unidad de convivencia o familiar un periodo de existencia que suele ser de 6 a 12 meses; mientras que el requisito de residencia previa en la comunidad autónoma y el de empadronamiento se establecen en una horquilla de entre los 12 a 24 meses.

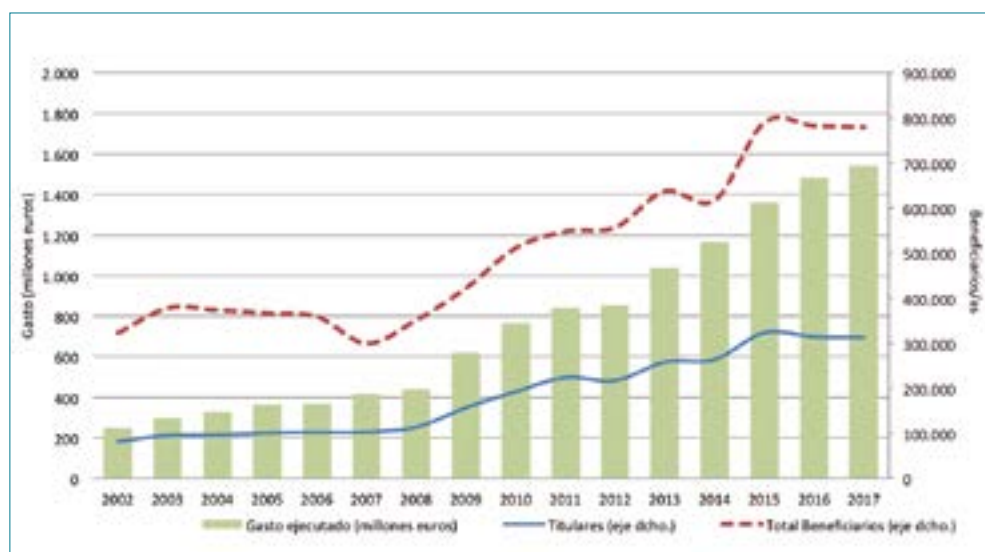
Los últimos datos de gestión del conjunto de estas prestaciones publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad corresponden al ejercicio 2017, de modo que en este capítulo nos referiremos a estos resultados.

2. Evolución de las cuantías, perceptores y presupuestos

Desde que comenzó la crisis a finales de 2007 el número de beneficiarios que son titulares de rentas mínimas se ha triplicado, hasta alcanzar actualmente los 313.291 personas, mientras que los beneficiarios indirectos, personas que residen en un hogar que percibe estas prestaciones, se ha doblado hasta alcanzar hoy un total de beneficiarios que ronda las 800.000 personas, como se presenta en el Gráfico 1.

El gasto total ejecutado ha pasado de 250 millones de euros en 2002, a 1.544 millones en 2017, lo que supone un crecimiento superior al 600% en apenas década y media.

Gráfico 1. Evolución de la cobertura y presupuesto de las rentas mínimas



Fuente: Elaboración propia CCOO, a partir de los datos Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En el año 2015 se experimentó un repunte del número de beneficiarios atendidos por este sistema, precisamente coincidiendo con la apertura de la última legislatura de los gobiernos autonómicos, que entonces apuntaba a la recuperación de la senda de crecimiento que se había visto interrumpida con los recortes impuestos en 2012. Sin embargo, el sistema de rentas mínimas presenta en los tres últimos ejercicios un parón de esa tendencia, que mantiene estable el número total de beneficiarios de estas prestaciones en algo menos de 800.000 personas, y en algo más de 313.000 los titulares. De hecho, en esta última etapa se aprecia una ligera tendencia decreciente.

En el cuadro 1 pueden observarse con mayor concreción los datos presentados en el gráfico anterior.

Gráfico 1. Evolución de las cuantías, perceptores/as y gasto de rentas mínimas de inserción 2002-2017

AÑOS	CUANTÍA MÍNIMA		CUANTÍA MÁXIMA		"Nº PERCEPTORES/AS (Titulares Prestaciones)"		"Nº PERCEPTORES/AS (Miembros Dependientes)"		"Nº PERCEPTORES/AS (Totales)"		GASTO EJECUTADO	
	Media	"% Variación"	Media	"% Variación"	Media	"% Variación"	Media	"% Variación"	Media	"% Variación"	Media	"% Variación"
2002	297,16		478,97		82.354		239.965		322.319		250.754.934	
2003	309,27	4,08	484,02	1,05	95.553	16,02	282.121	17,57	377.674	17,17	296.275.013	18,15
2004	318,28	2,91	480,90	-0,64	96.899	1,41	276.681	-1,93	373.580	-1,08	328.488.529	10,87
2005	334,96	5,24	508,21	5,68	100.835	4,06	265.708	-3,97	366.543	-1,88	364.395.918	10,93
2006	349,18	4,25	562,42	10,67	102.662	1,81	256.624	-3,42	359.286	-1,98	368.516.581	1,13
2007	375,68	7,59	593,86	5,59	103.071	0,40	196.685	-23,36	299.756	-16,57	417.543.607	13,30
2008	398,59	6,10	623,78	5,04	114.257	10,85	236.970	20,48	351.227	17,17	440.584.259	5,52
2009	408,08	2,38	621,36	-0,39	156.858	37,29	265.436	12,01	422.294	20,23	619.254.159	40,55
2010	418,24	2,49	639,85	2,98	192.633	22,81	318.662	20,05	511.295	21,08	766.731.832	23,82
2011	422,36	0,99	645,60	0,90	223.940	16,25	323.723	1,59	547.663	7,11	843.113.610	9,96
2012	420,55	-0,43	645,72	0,02	217.358	-2,94	339.499	4,87	556.857	1,68	854.748.462	1,38
2013	418,58	-0,47	667,62	3,39	258.408	18,89	379.165	11,68	637.573	14,49	1.040.623.809	21,75
2014	420,63	0,49	664,14	-0,52	264.279	2,27	352.606	-7,00	616.885	-3,24	1.167.033.742	12,15
2015	435,80	3,61	671,54	1,11	323.406	22,37	466.266	32,23	789.672	28,01	1.359.577.190	16,50
2016	434,05	-0,4	702,52	4,61	314.562	-2,73	468.244	0,42	782.806	-0,87	1.483.675.029	9,13
2017	451,97	4,13	758,35	7,95	313.291	-0,4	465.908	-0,5	779.199	-0,46	1.544.443.622	4,1

Fuente: Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales.

En 2017 el número de titulares de rentas mínimas se ha reducido en media un 0,4% (lo que supone 1.271 personas menos) como también en el caso del total beneficiarios (que se ha reducido en 3.607 personas), como se muestra en el Cuadro 2. El comportamiento territorial, sin embargo, es diverso.

La mitad de comunidades autónomas registran una reducción, en ocasiones significativa, casos de Cantabria, Extremadura y La Rioja, que reducen entre el 12 y el 14% los titulares de estas prestaciones. Mientras que la otra mitad registra incrementos, si bien menos intensos, salvo el caso de Baleares que ha duplicado el número de titulares (reconociendo a 4.283 nuevos). El resto de comunidades autónomas presenta incrementos inferiores como Asturias (7,9%), Navarra (9,5%) o Comunidad Valenciana (4%).

Un comportamiento singular es el que registra el caso de Andalucía, que a pesar de haber reducido el número de nuevos titulares (-16,1%) ha visto, sin embargo, incrementado el número de nuevos beneficiarios (11,6%), como consecuencia del mayor tamaño medio de las familias que han accedido a este tipo de prestaciones.

Tabla 2. Beneficiarios de las rentas mínimas de inserción 2017

"COMUNIDAD AUTÓNOMA"	"CUANTÍA MÍNIMA (EUROS) Titular/mes"		Nº PERCEPTORES/AS 2017				TOTAL				Evolución 2017/2016			
	Titulares prestación		Miembros Dependientes				TOTAL				Total Titulares	Porcentaje Titulares	Total Beneficiarios	Porcentaje Beneficiarios
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total					
ANDALUCÍA	18.961	10.376	29.337	47.403	25.940	73.343	66.364	36.316	102.680	-5.643	-16,1	10.682	11,6	
ARAGÓN	6.170	4.296	10.466	6.845	7.872	14.717	13.015	12.168	25.183	502	5,0	-10.267	-29,0	
ASTURIAS	13.483	8.736	22.219	22.322	23.816	46.138	35.805	32.552	68.357	1.634	7,9	4.536	7,1	
BALEARES (1)	4.730	2.821	7.551	3.424	2.179	5.603	8.154	5.000	13.154	4.283	131,1	4.110	45,4	
CANARIAS	8.475	5.050	13.525	5.432	6.412	11.844	13.907	11.462	25.369	-35	-0,3	-1.277	-4,8	
CANTABRIA (*)	3.669	2.697	6.366	3.719	4.062	7.781	7.388	6.759	14.147	-902	-12,4	-956	-6,3	
CASTILLA-LA MANCHA	2.033	1.119	3.152	4.177	3.817	7.994	6.210	4.936	11.146	111	3,7	236	2,2	
CASTILLA Y LEÓN (*)	9.433	6.069	15.502	9.234	11.907	21.141	18.667	17.976	36.643	-299	-1,9	-1.417	-3,7	
CATALUÑA (2)	15.316	10.995	26.311	19.545	22.129	41.674	34.861	33.124	67.985	-2.592	-9,0	-4.568	-6,3	
CEUTA	180	83	263	353	351	704	533	434	967	39	17,4	162	20,1	
EXTREMADURA	4.348	1.968	6.316	7.283	3.254	10.537	11.631	5.222	16.853	-916	-12,7	-1.950	-10,4	
GALICIA (*)	8.539	5.929	14.468	7.059	8.985	16.044	15.598	14.914	30.512	123	0,9	-27	-0,1	
MADRID	21.648	13.835	35.483	38.093	43.844	81.937	59.741	57.679	117.420	1.094	3,2	-1.379	-1,2	
MELILLA (3)	702	292	994	1.321	1.540	2.861	2.023	1.832	3.855	-34	-3,3	-151	-3,8	
MURCIA	3.571	1.850	5.421	4.518	3.710	8.228	8.089	5.560	13.649	-259	-4,6	-1.245	-8,4	
NAVARRA	8.742	7.176	15.918	9.653	9.943	19.596	18.395	17.119	35.514	1.381	9,5	3.625	11,4	
PAIS VASCO	42.529	33.659	76.188	32.683	33.158	65.841	75.212	66.817	142.029	-159	-0,2	-3.850	-2,6	
RIOJA (4) (*)	1.489	935	2.424	1.489	935	2.424	1.489	935	2.424	-412	-14,5	-412	-14,5	
"COMUNIDAD VALENCIANA"	14.018	7.369	21.387	13.596	16.329	29.925	27.614	23.698	51.312	813	4,0	541	1,1	
TOTALES	188.036	125.255	313.291	236.660	229.248	465.908	424.696	354.503	779.199	-1.271	-0,4	-3.607	-0,5	
CCOO	451,97													

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia CCOO

(1) Illes Balears tiene 2 prestaciones: Renta Mínima de Inserción y Renta social garantizada. Se incorporan beneficiarios de las dos prestaciones

(2) Cataluña durante 2017 coexisten renta mínima de inserción y Renta garantizada de ciudadanía. Los datos corresponden a la RGC

(3) Meilla tiene dos prestaciones: Ingreso mínimo de integración y Prestación básica familiar. Se incorporan beneficiarios de las dos prestaciones

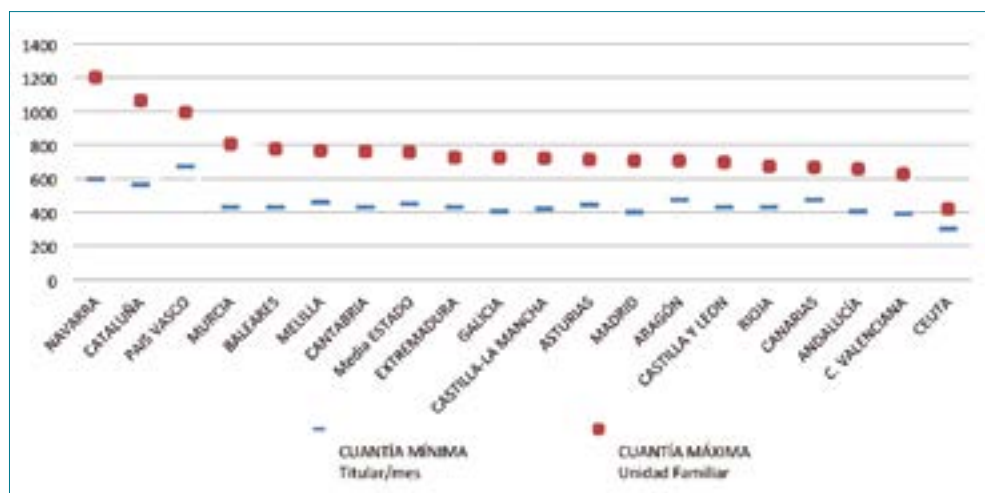
(4) en la Rioja durante 2017 coexisten el ingreso mínimo de inserción, la ayuda de inclusión social y la Renta de ciudadanía

La cuantía es de la RC y los beneficiarios de las tres prestaciones (*) estas CCAA actualizaron sus cuantías referenciadas al IPREM al aprobarse la Ley de PGE para 2017

En el sentido contrario, pero igualmente singular, debemos señalar los casos de Aragón y Madrid. Ambos territorios crecen en número de titulares, pero disminuyen el total de beneficiarios que disfrutaban de estas prestaciones, como consecuencia de la reducción del tamaño medio de las familias que acceden a la prestación y el mayor acceso de personas que residen en unidades unipersonales.

La cuantía media de estas prestaciones también ha venido registrando una evolución similar. Si bien se vieron reducidas en 2012 y 2013 y prácticamente congeladas durante 2014 como consecuencia de los recortes impuestos en el gasto social de todas las Administraciones, en el momento actual vuelven a registrar suaves incrementos. En concreto, en 2017 el promedio de la cuantía mínima de estas prestaciones fue de 451,97 euros/mes, registrando un incremento del 4,13% respecto del año anterior. Por su parte, el promedio alcanzado por las cuantías máximas asociadas a las rentas mínimas ascendió a 758,35 euros/mes, lo que supone un incremento del 7,95% respecto del año anterior.

Gráfico 2. Cuantías mínimas y máximas - Rentas mínimas 2017



Fuente: Elaboración propia CCOO, a partir de datos Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Como se observa en el gráfico 2, la práctica totalidad de las comunidades autónomas sitúan los márgenes de sus prestaciones alrededor de los 400 euros/mes en las cuantías mínimas y en la horquilla de los 600-800 euros/mes en las cuantías máximas previstas para el conjunto de la unidad familiar. Las únicas excepciones a esta situación son las de Navarra, País Vasco y Cataluña, que se sitúan por encima de los umbrales señalados, y el caso de Ceuta, que lo hace en las cuantías más bajas previstas en la legislación del conjunto del Estado.

En términos comparados, la cuantía mínima de esta prestación supone el 69,4% del Salario Mínimo Interprofesional del año 2017, mientras que la cuantía máxima el 107,2%.

A pesar del descenso en el número de beneficiarios durante los 2 últimos años, la revalorización experimentada en las cuantías medias reconocidas ha supuesto un significativo in-

crecimiento del presupuesto destinado a estas prestaciones del 4,10% respecto del ejecutado en el ejercicio anterior, hasta alcanzar en 2017 la cuantía de 1.544 millones de euros. Ello supone que desde el comienzo de la crisis en 2007 el esfuerzo presupuestario que realizan las CCAA para financiar estas prestaciones se ha triplicado con creces.

3. Nivel de cobertura alcanzado por las comunidades autónomas

Como ya se ha señalado en el Cuadro 2, el nivel de cobertura que ofrece el sistema de rentas mínimas de Inserción ha crecido de forma muy considerable en los últimos años, si bien presenta un perfil con intensas diferencias territoriales.

Destaca el mayor peso relativo que alcanzan las mujeres entre los titulares de la prestación, que suponen el 54,5% del total de beneficiarios, si bien se trata de un rasgo que tiende a reducir su intensidad en los últimos años. Las mujeres, en todo caso, siguen constituyendo la mayoría de los titulares de estas prestaciones, presentando en una proporción similar a la media todos los territorios (aunque este rasgo encuentra el indicador más alto en los casos de Extremadura donde las mujeres suponen el 69% y Andalucía donde lo hacen en el 64,6%, Illes Balears y La Rioja, también por encima del 60%).

Respecto del número de personas que son titulares de la prestación llama la atención que no guarda relación con el tamaño de la población de los territorios, sino más bien con la apuesta que cada uno de los gobiernos autonómicos ha decidido realizar por la implementación de este ámbito de protección social. De este modo, destaca el hecho de que casi 1 de cada 4 beneficiarios reside en el País Vasco, seguidos a bastante distancia, y por este orden, por Madrid, Andalucía, Cataluña y Asturias; si bien más adelante analizaremos el nivel de cobertura que estas prestaciones suponen respecto de la población de cada uno de estos territorios.

Las cuantías mínimas que con carácter general se reconocen en cada territorio a los titulares de estas prestaciones registran también significativas diferencias. Aunque la cuantía media se sitúa en 451,97 euros/mes, las cuantías más altas se registran en los casos de País Vasco (672,67 euros/mes) y Navarra (600 euros/mes) y las más bajas lo hacen en los casos de Ceuta (300 euros/mes) y Comunidad Valenciana (388,51 euros/mes).

El Cuadro 3 complementa la información necesaria para ayudar a perfilar el mapa de cobertura alcanzado por las diferentes comunidades autónomas, presentando la intensidad con la que se reconocen las prestaciones. Se presenta así de forma pormenorizada la información que se ofrecía en el gráfico anterior. En este caso señalando los umbrales de cuantías mínima y máxima en los que cada territorio ha establecido esta prestación, junto con las cuantías medias que han percibido los beneficiarios a lo largo del año.

Destaca así el que, en media estatal, cada prestación reconocida ha supuesto un coste anual para las administraciones y, por tanto, una transferencia de renta, medida en relación a cada titular de la misma, de 4.219,59 euros. Siendo el caso de Extremadura (7.668,46 euros) el gasto más elevado e Illes Balears (1.763,10 euros) el más bajo.

El importe medio que ha supuesto esta garantía de renta, medido en relación al total de personas beneficiarias de cada prestación, ha ascendido a 1.952,25 euros por persona. Situándose en este caso la cuantía más alta en Asturias (5.384,70 euros), seguido a bastante distancia por País Vasco (3.298,11 euros) y Extremadura (2.873,91 euros)). Y las cuantías más bajas en Ceuta (583,89 euros), Castilla-La Mancha (602,12 euros) y Andalucía (840,67 euros).

Cuadro 3. Gasto anual en rentas mínimas de inserción 2017

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CUANTÍA MÍNIMA Titular/mes	CUANTÍA MÁXIMA Unidad Familiar	GASTO ANUAL EJECUTADO	GASTO ANUAL POR TITULAR PRESTACIÓN	GASTO ANUAL POR TOTAL PERCEPTORES
ANDALUCÍA	406,22	655,20	86.319.748,19	2.942,35	840,67
ARAGÓN	472,00	707,00	49.335.694,70	4.713,90	1.959,09
ASTURIAS	442,96	713,16	119.120.320,98	5.384,70	5.384,70
BALEARES	430,36	776,58	13.313.137,08	1.773,10	1.012,10
CANARIAS	476,88	665,13	53.058.589,33	3.923,00	2.091,47
CANTABRIA	430,27	762,30	31.209.454,08	4.902,52	2.206,08
CASTILLA-LA MANCHA (1)	420,42	723,12	6.711.262,49	2.129,21	602,12
CASTILLA Y LEON	430,27	699,19	77.714.006,97	5.013,16	2.120,84
CATALUÑA(2)	564,00	1062,00	183.571.389,76	6.976,98	2.700,17
CEUTA	300,00	420,00	564.623,62	2.146,86	583,89
EXTREMADURA	430,27	726,08	48.434.000,00	7.668,46	2.873,91
GALICIA	403,38	726,08	58.809.670,96	4.064,81	1.927,43
MADRID	400,00	707,70	168.626.480,30	4.752,32	1.436,10
MELILLA (3)	458,64	764,40	4.064.300,53	4.088,83	1.054,29
MURCIA	430,27	806,76	14.144.691,21	2.609,24	1.036,32
NAVARRA	600,00	1200,00	98.081.807,38	6.161,69	2.761,78
PAIS VASCO (4)	672,67	995,50	468.426.721,00	6.148,30	3.298,11
RIOJA (5)	430,27	672,37	5.030.000,00	2.075,08	2.075,08
COMUNIDAD VALENCIANA	388,51	626,03	57.907.723,43	2.707,61	1.128,54
TOTAL			1.544.443.622,01	80.172,13	37.092,69
MEDIA	451,97	758,35		4.219,59	1.952,25

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

(1) Se ha consignado cómo cuantía máxima la que corresponde al 7º miembro dependiente

(2) se recogen datos de la renta mínima de inserción y la renta garantizada de ciudadanía

(3) La Ciudad de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar. Se suman datos

(4) El gasto incluye Renta de Garantía de Ingresos y Prestación complementaria de Vivienda

(5) Los datos que se recogen son los del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y la renta de ciudadanía

Podemos terminar de determinar el nivel de cobertura que ofrece el sistema de rentas mínimas poniendo en relación el número de beneficiarios reconocidos en cada comunidad autónoma con la población que reside en la misma, tal y como recoge el Cuadro 4.

Cuadro 4. Perceptores de rentas mínimas de inserción en relación al padrón municipal - 2017 Tasa de cobertura”

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN PADRÓN 2017	TITULARES PRESTACIÓN	TASA DE COBERTURA TITULARES POR CADA MIL HAB. ‰	TOTAL PERCEPTORES (TITULARES Y MIEMBROS DEPENDIENTES)	TASA DE COBERTURA TOTAL PERCEPTORES POR CADA MIL HAB. ‰
ANDALUCÍA	8.379.820	29.337	3,50	102.680	12,25
ARAGÓN	1.308.750	10.466	8,00	25.183	19,24
ASTURIAS	1.034.960	22.219	21,47	68.357	66,05
BALEARES (1)	1.115.999	7.551	6,77	13.154	11,79
CANARIAS	2.108.121	13.525	6,42	25.369	12,03
CANTABRIA	580.295	6.366	10,97	14.147	24,38
CASTILLA-LA MANCHA	2.031.479	3.152	1,55	11.146	5,49
CASTILLA Y LEÓN	2.425.801	15.502	6,39	36.643	15,11
CATALUÑA (2)	7.555.830	26.311	3,48	67.985	9,00
CEUTA	84.959	263	3,10	967	11,38
EXTREMADURA	1.079.920	6.316	5,85	16.853	15,61
GALICIA	2.708.339	14.468	5,34	30.512	11,27
MADRID	6.507.184	35.483	5,45	117.420	18,04
MELILLA (3)	86.120	994	11,54	3.855	44,76
MURCIA	1.470.273	5.421	3,69	13.649	9,28
NAVARRA	643.234	15.918	24,75	35.514	55,21
PAÍS VASCO	2.194.158	76.188	34,72	142.029	64,73
RIOJA (4)	315.381	2.424	7,69	2.424	7,69
COMUNIDAD VALENCIANA	4.941.509	21.387	4,33	51.312	10,38
TOTAL	46.572.132	313.291	6,73	779.199	16,73

Fuente: Ministerio Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

(1) Illes Balears tiene dos prestaciones RMI y Renta social garantizada. Se suman datos de las dos prestaciones

(2) en Cataluña coexisten la RMI y la RGC

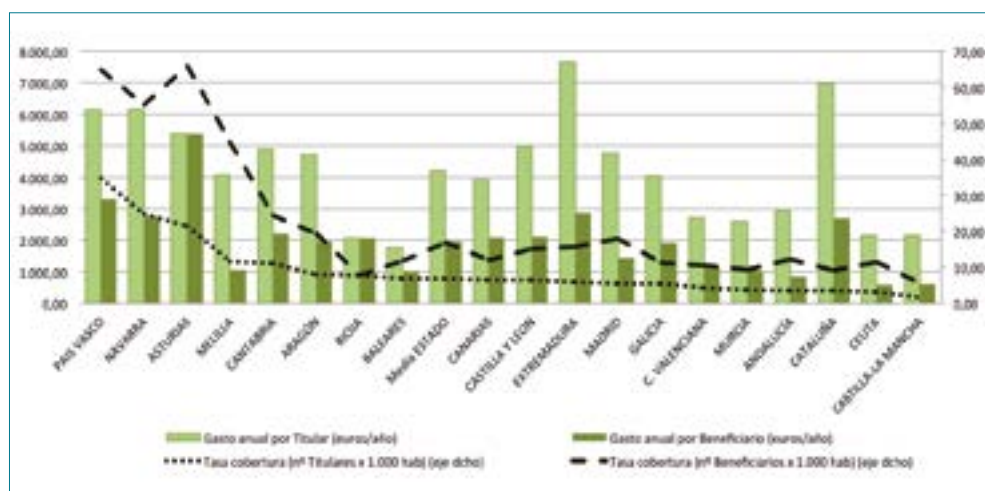
(3) La Ciudad de Melilla tiene dos prestaciones: Ingreso Melillense de Integración (IMI) y Prestación Básica Familiar (PBF). Se incorpora conjuntamente los perceptores de las dos prestaciones.

(4) La Rioja tiene 3 prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS) y renta de ciudadanía. Se incorpora conjuntamente los perceptores de las tres prestaciones.

El nivel de cobertura más alto, medido en términos de número de titulares de la prestación por cada mil habitantes, se encuentra en el País Vasco (34,72), seguido a bastante distancia por Navarra (24,75) y Asturias (21,47), que constituyen algo así como un segundo escalón de cobertura. En un tercer nivel se encuentran, Cantabria (10,97) y Aragón (8,00). Los casos de La Rioja y Melilla resultan particulares puesto que la estadística oficial integra en ambos casos dos o tres prestaciones. El resto de territorios se encuentran muy alejados de los anteriores, con niveles de cobertura realmente muy bajos. La media estatal se sitúa en 6,73 titulares por cada mil habitantes.

Si medimos el alcance del sistema de rentas mínimas atendiendo al número total de personas beneficiarias de la prestación (personas que conviven y dependen del titular de la prestación) por cada mil habitantes, el resultado es bastante similar, si bien no es idéntico al registrarse diferencias en la composición de los hogares que son beneficiarios de la prestación. A la cabeza se sitúa Asturias (66,05) y el País Vasco (64,73) seguidos a distancia por Navarra (55,21) y, bastante de lejos, por Cantabria (24,38). En un tercer estadio se encuentran Aragón (19,24) y Madrid (18,04). También en este caso La Rioja y Melilla presentan la peculiaridad estadística antes mencionada, mientras que el resto de comunidades autónomas alcanzan un nivel de cobertura similar o inferior a la media estatal, situada en 16,73 beneficiarios por cada mil habitantes.

Gráfico 3. Ratio cobertura / Cuantía media - Rentas Mínimas 2017



Fuente: elaboración propia CCOO, a partir de datos Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En el gráfico 3 se sintetiza el nivel de cobertura alcanzado por las distintas comunidades autónomas junto con la intensidad de las prestaciones reconocidas en cada caso. Como ya hemos señalado en los apartados anteriores, las comunidades autónomas que en conjunto presentan un mayor nivel de cobertura son País Vasco, Navarra y Asturias. En ellos los sistemas de servicios sociales han sido capaces de implementar un sistema de rentas mínimas con un nivel de cobertura alto, superior a las 50 prestaciones por cada mil habitantes, lo que más que duplica la media estatal. Y lo han hecho, además, garantizando unas prestaciones de cuantías que superan los 5.000 euros/mes por titular. Justamente respecto del indicador relativo a la cuantía, cabe destacar entre ellas el caso de Asturias, que garantiza estas cuantías no sólo para cada titular, sino para la totalidad de beneficiarios que se protegen con estas prestaciones.

En un segundo nivel de cobertura cabría situar dos grupos de territorios. De un lado, los casos de Cantabria, Aragón, Castilla y León y Madrid, que presentan unas prestaciones situadas en la media estatal o ligeramente superior a la misma, y que cuentan con intensidades en las cuantías por titular ligeramente más bajas de los 5.000 euros.

De otro lado, cabría incluir los casos de Extremadura y Cataluña. En el caso de Extremadura con un nivel de cobertura situado en la media y con una intensidad media de sus prestaciones que registra un importantísimo incremento en 2017, hasta situarlo en la cuantía por cada titular más alta de las reconocidas en el conjunto del Estado (7.668 euros/año). En el caso de Cataluña, con un nivel de cobertura inferior al de la media estatal, pero con una cuantía media por titular de la prestación igualmente alta (casi 7.000 euros/año).

En conclusión, sólo los territorios de País Vasco, Navarra, Asturias, y en un segundo plano los de Cantabria y Aragón (a los que cabría sumar parcialmente con las peculiaridades ya mencionadas Castilla y León, Extremadura y Madrid), presentan en conjunto un nivel de protección significativamente superior a la media; y ello, en todo caso, teniendo en cuenta el ya de por sí bajo nivel de cobertura que ofrece el sistema de rentas mínimas.

Capítulo 7. Previsión social complementaria

Carlos Bravo Fernández
Alfonso De Lara Guarch
Mario Sánchez Richter
Carlos Moreno Santos

Introducción

Se mantiene la falta de impulso en la previsión social complementaria, especialmente en el segundo pilar, donde llevamos ya varios años con aportaciones netas negativas, es decir sale más dinero del que entra, y lo único que evita la disminución de fondos acumulados es la rentabilidad positiva de estos años, cosa que no ocurre en este último 2018.

Las causas están, en el lado de las entradas, en la prohibición de aportaciones en el sector público, la caída del empleo y las políticas de devaluación salarial, beneficiadas por la reforma laboral. No obstante, en el año 2017 se ha notado un incremento en las contribuciones del promotor, si bien es pronto para saber si es un cambio de tendencia. En el lado de las salidas, las razones hay que buscarlas, en primer lugar por un aumento de la madurez de la plantilla y, en segundo lugar, con importancia coyuntural fuerte en 2018, por los cambios normativos en materia fiscal que, después de crear hace dos décadas una reducción fiscal del 40% de las prestaciones cobradas en forma de capital, de forma incoherente con el propósito de constituir rentas complementarias a las pensiones públicas, corrigieron después limitando sus efectos a la parte de las prestaciones procedentes de aportaciones anteriores a 2007 y, ahora, han precipitado el ejercicio anticipado de ese derecho para los actuales beneficiarios, al limitar al mismo ejercicio y los dos siguientes la utilización de esa reducción del 40% si se cobran en forma de capital las participaciones procedentes de aportaciones anteriores a 2007, lo que ha llevado a muchos beneficiarios a adelantar el cobro del dinero acumulado en estos productos de ahorro finalista colectivo, por meras razones fiscales y no de construcción de rentas complementarias.

Finalmente, en el mismo sentido de improvisación normativa con un comportamiento que podemos calificar de errático, la aprobación de la ventana de liquidez a los 10 años, que entrará en pleno vigor el 1 de enero de 2025, amenaza con transformar de forma radical la naturaleza de los planes de pensiones como instrumentos de previsión social complementaria, para convertirlos en instrumentos de ahorro y medio plazo, con el efecto de descapitalizar muchos de estos productos, especialmente los individuales y asociados. Una vez más, parece más difícil que ocurra en el segundo pilar (la previsión social complementaria derivada de la relación laboral y de la negociación colectiva), ya que estos instrumentos requieren que esta medida se apruebe expresamente en especificaciones, reglamentos de prestaciones o documentos similares, lo que probablemente no ocurrirá o, si lo hace, lo haga de manera puntual y no generalizada.

1. Evolución de ejercicios 2017 (Informe anual de PSC) y 2018 (Informes trimestrales)

El sistema de previsión social complementaria, de acuerdo con el informe anual publicado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (en adelante DGSFP), se divide en los siguientes instrumentos:

- a) Planes y fondos de pensiones.
- b) Planes de previsión asegurados.
- c) Planes de previsión social empresarial.
- d) Seguros de dependencia.
- e) Seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones.
- f) Mutualidades de previsión social y EPSV

a) Planes y fondos de pensiones

El siguiente cuadro, extraído del informe estadístico de instrumentos de PSC 2017, muestra la evolución de número de cuentas de partícipes y de posición en función del sistema: empleo, asociados e individuales.

Cuadro 1. Evolución de partícipes y patrimonio en sistema de planes de pensiones

	Magnitud	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Planes de Empleo	Cuentas Partícipes	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733	2.064.892	2.039.265	2.023.447
	Cuenta Posición	31.741	32.947	34.125	35.353	35.672	35.514	35.702
Planes Asociados	Cuentas Partícipes	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	65.560	63.766
	Cuenta Posición	837	821	883	938	952	928	913
Planes individuales	Cuentas Partícipes	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760	7.776.130	7.728.459	7.532.726
	Cuenta Posición	51.151	53.009	57.629	63.768	67.376	69.747	73.425

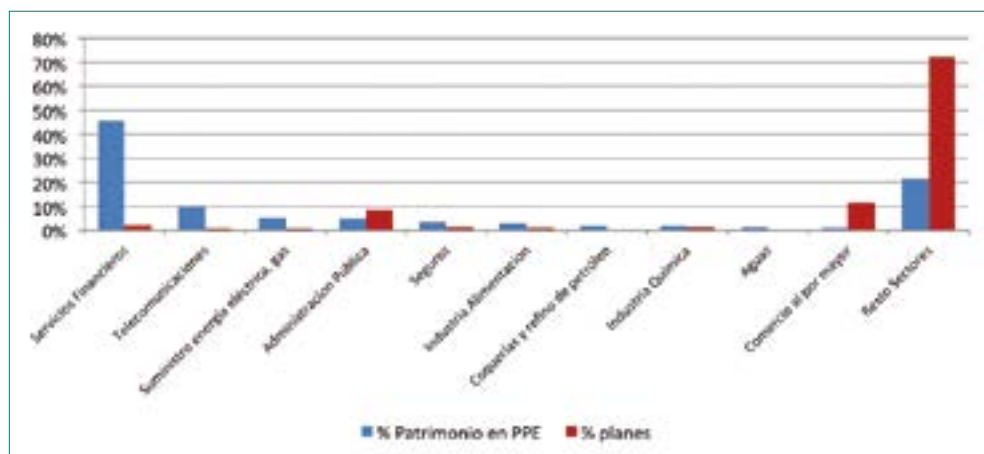
Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017. Datos de patrimonio en millones de euros.

Continúa el descenso del número de cuentas de posición, tanto en empleo como en individuales. Cabe recordar que en planes individuales esto no tiene porque significar necesariamente una disminución del número de partícipes, ya que un partícipe puede serlo de varios planes de pensiones a la vez. También puede ocurrir en planes de empleo, cuando hay una situación de pluriempleo y planes de pensiones de empleo en las distintas empresas, pero su incidencia es, lógicamente, marginal.

Si hiciéramos una radiografía del sector de planes de pensiones de empleo veríamos un sistema relativamente pequeño en comparación con otros países, atomizado y asimétrico.

En el siguiente gráfico podemos ver la distribución sectorial de los planes de pensiones de empleo:

Gráfico 1. Distribución de patrimonio y número de planes por sectores de actividad



Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017.

En este gráfico se muestra que casi la mitad del patrimonio se concentra en un único sector, el de los servicios financieros, destacan también las energéticas, químicas, aguas, –en resumen, las grandes empresas–. Porcentualmente, también el sector de la Administración Pública es importante pero en este caso es debido al gran número de trabajadores que cuentan con uno de estos planes de pensiones no porque tengan grandes ahorros en ellos. Al contrario, más del 80% de los planes corresponden a sectores cuyo patrimonio no supera el 1% y al sector del comercio al por mayor.

Esta concentración hace que siete planes de pensiones concentren más del 50% del patrimonio, más de 18.000 millones de euros, cuando solamente suponen un 10% de los partícipes.

Cuadro 2. Evolución de flujos en sistema de planes de pensiones⁷⁷

Magnitud	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aport. Promotor	1482	1548	1590	1443	1427	1115	933	889	920	901	1003
Aport. Partícipes	5619	4540	4317	3981	3490	3037	3188	3707	3510	3626	3829
Otras Ap	2	12	2	8	1	15	2	1	0	14	3
Aport Devueltas	-7	-6	-14	-4	-9	-4	-3	(3,1)	-4	-4	-4
Total Aport	7097	6094	5895	5430	4910	4163	4120	4594	4427	4537	4831
Moviliz. Entradas	8661	13358	10155	10074	9437	10823	9984	15317	21296	12773	21821
Total Prestaciones	3305	3883	3915	4235	4153	4231	3970	3727	3997	4555	4564
Moviliz. Salidas	8445	15574	10852	11115	11087	12518	9886	14515	19299	12538	20875
Flujo Neto	4007	-5	1284	156	-894	-1763	248	1671	2427	217	1212

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017. Datos en millones de euros.

⁷⁷ En el informe de 2016 de la DGSFP se corrigió el dato publicado para el 2015.

Si nos centramos en la distribución de las aportaciones en 2017:

Cuadro 3. Distribución de cuentas de posición de partícipes por aportación en 2017

Aportación	Empleo	Asociados	Individuales	Total
0	66,38%	74,90%	66,73%	66,71%
1-300	8,68%	5,08%	6,08%	6,62%
301-900	9,40%	9,97%	13,73%	12,79%
901-1800	5,55%	3,98%	5,41%	5,43%
1801-3000	3,57%	2,36%	2,99%	3,10%
3001-4500	2,89%	1,13%	1,31%	1,64%
4501-6000	1,76%	0,82%	1,00%	1,16%
6001-8000	1,69%	1,52%	1,72%	1,72%
Más 8000	0,09%	0,25%	1,04%	0,83%

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017.

Observamos un fuerte incremento de partícipes sin aportación. Más de un 60% de los partícipes de planes de empleo carece de aportación, en el caso de los planes de pensiones individuales se eleva al 66%, aunque debemos tener en cuenta que un partícipe puede tener más de uno, por lo que no se puede extraer una conclusión rápida. Esta situación será analizada posteriormente con datos de la estadística de declarantes de la Agencia Tributaria.

La distribución por edad y sexo de los partícipes es la siguiente:

Cuadro 4. Distribución de cuentas de posición por edad y sexo. Total planes de pensiones

Edad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
De 0 a 20	5.033	1.348	6.381	4.960	1.412	6.372
De 21 a 25	10.726	7.375	18.101	11.234	7.710	18.944
De 26 a 30	89.343	52.236	141.579	76.219	45.288	121.507
De 31 a 35	283.610	200.745	484.355	248.121	171.886	420.007
De 36 a 40	591.057	434.002	1.025.059	542.979	398.539	941.518
De 41 a 45	814.257	595.369	1.409.626	794.527	582.754	1.377.281
De 46 a 50	894.842	662.333	1.557.175	882.349	646.326	1.528.675
De 51 a 55	946.173	726.695	1.672.868	934.121	713.834	1.647.955
De 56 a 60	924.250	713.838	1.638.088	910.520	702.017	1.612.537
De 61 a 65	663.344	518.044	1.181.388	665.970	521.176	1.187.146
Más de 65	418.060	280.604	698.664	452.439	305.558	757.997
TOTAL	5.640.695	4.192.589	9.833.284	5.523.439	4.096.500	9.619.939

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017.

Como podemos observar, la contratación de un plan de pensiones se concentra a partir de los 36 años y es más frecuente en el caso de los hombres, en parte causado por el mayor salario de estos. Además, se puede observar el envejecimiento de los partícipes. Los menores de 40 años solo suponen el 15% de los partícipes.

Podemos ver un anticipo de la evolución en el 2018 a través de los boletines trimestrales de la DGSFP.

Cuadro 5. Evolución trimestral de magnitudes de planes de pensiones de empleo

Magnitudes	4T14	4T15	4T16	1T17	2T17	3T17	4T17	1T18	2T18	3T18	4T18
Cuenta Posición	35.365	35.553	35.504	35.488	35.340	35.571	35.700	34.987	34.956	34.996	33.874
Aportaciones acumuladas	1.105	1.128	1.114	285	537	769	1.206	299	535	756	1.173
Prestaciones acumuladas	1.390	1.623	1.928	506	904	1.242	1.820	453	870	1.203	1.965
Partícipes	2.102	2.068	2.041	2.019	2.010	2.017	2.024	2.006	2.001	1.993	1.997
Rentabilidad Acumulada	6,69%	2,62%	2,65%	1,54%	1,63%	2,53%	3,19%	-1,09%	-0,39%	0,08%	-3,01%

Fuente: Boletín de información 4º trimestre 2018 de planes de pensiones. DGSFP.

Utilizando los últimos datos disponibles, del 4º trimestre de 2018, observamos que en comparación con los del año 2014 el número de partícipes sigue disminuyendo. Las aportaciones acumuladas continúan sin grandes cambios.

Costes

Se han modificado las comisiones de gestión y depósito máximas, reduciendo las del depositario del 0,25% al 0,2%, mientras que las de gestión se vincula con el tipo de cartera, pudiendo variar del 0,85% de los planes de pensiones de renta fija pura hasta el 1,50% de los planes que invierten de manera importante en renta variable.

Cuadro 6. Comisión media real de gestión y depósito en sistema de planes de pensiones

Estimación DEC 2017 (%)	Planes de Empleo	Planes Individuales
Comisión Gestión	0,21	1,14
Comisión Depósito	0,03	0,14

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017.

Como se puede observar en el cuadro anterior en el caso de los planes de pensiones de empleo, las comisiones actuales distan mucho de dichos límites máximos, mientras que en el sistema individual las medias están más cercanas y esta modificación ha llevado a la reducción de las comisiones de gestión y depósito en algunos planes de pensiones.

La razón es sencilla. Los planes de pensiones individuales que cualquier persona puede contratar en un banco, caja o entidad aseguradora, son contratos de adhesión en los que las condiciones son fijadas por la entidad que los comercializa. Sin embargo, en los planes de pensiones de empleo, como instrumento colectivo de previsión social complementaria, la capacidad de negociación de las comisiones de control de estos planes (compuestas por representantes de los trabajadores y trabajadoras y de las empresas) obtiene una fuerte reducción de costes.

Los planes de pensiones del sistema asociado (promovidos por una asociación para sus socios) también tienen esa capacidad de negociación, pero su presencia es testimonial, al no poder resistir la presión comercial de los planes individuales que reducen estos instrumentos asociados a unas cifras muy marginales de partícipes y patrimonio acumulado.

Las menores comisiones, entre otras razones, han llevado a una mayor rentabilidad en los planes de pensiones del sistema de empleo, frente a los planes de pensiones del sistema individual. Este diferencial, sostenido en el tiempo, da lugar a prestaciones muy superiores en los planes de empleo, respecto de los individuales, a igualdad de aportaciones en unos u otros instrumentos de previsión social complementaria.

A 31 de diciembre de 2017, las rentabilidades netas fueron las siguientes:

Cuadro 7. Rentabilidad del sistema de planes de pensiones

Agregado	1 año	3 años	5 años	10 años	15 años	20 años
Individuales	-4,48%	0,04%	1,44%	2,85%	2,13%	1,72%
Empleo	-3,19%	0,87%	2,52%	4,10%	3,22%	2,71%
Asociado	-4,32%	0,32%	2,13%	3,86%	3,49%	2,92%
Total	-4,08%	0,30%	1,81%	3,33%	2,54%	2,05%

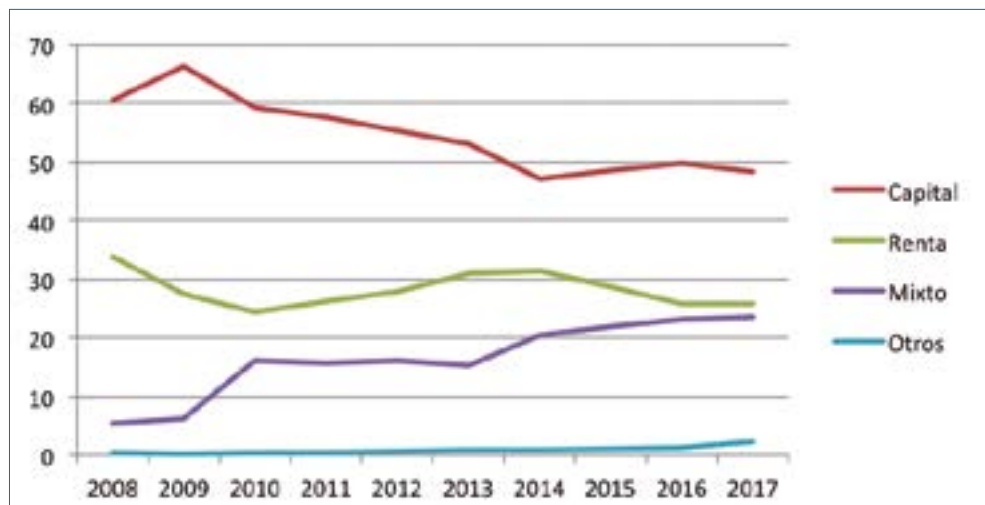
Fuente: INVERCO.

Cobro de prestaciones

Otra cuestión importante es la forma de percibir las prestaciones.

Hasta 2007 era muy frecuente la percepción íntegra en forma de capital, debido a la reducción del 40% en la cuantía a declarar como ingresos, que existía para esta modalidad de cobro. Incentivar esa modalidad de cobro resultaba contrario a la naturaleza de un instrumento que tiene por objeto generar rentas complementarias a las pensiones de la Seguridad Social. A partir de la eliminación de dicha reducción, para todas las percepciones derivadas de aportaciones posteriores a 2007 y los rendimientos obtenidos por ellas, provoca un incremento en el cobro en forma mixta, es decir, parte en capital y parte en renta.

Gráfico Nº 2. Evolución de forma de cobro de prestación



Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017.

El decremento del cobro en forma de capital se ve interrumpido por la modificación de la ley del IRPF de 2014, que limita en el tiempo el ejercicio del derecho a la reducción y que ha llevado a una anticipación del cobro de las prestaciones y a un incremento del cobro total o parcial en capital. Tras ello, en los próximos años, es previsible que disminuya aún más el cobro en forma de capital. No obstante, hemos de tener en cuenta, también, que hay un buen número de planes, especialmente en el ámbito de las Administraciones Públicas, en los que la cuantía acumulada es muy baja para la mayoría de partícipes y, por tanto, el cobro en forma de renta no tiene mucho sentido a día de hoy.

b) Planes de Previsión Asegurados

Cuadro 8. Evolución de los planes de previsión asegurados

Magnitud	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primas devengadas	3.535	2.960	2.404	2.099	1.764	1.401
Provisión matemática final	10.871	12.413	12.718	12.105	12.327	11.953
Nº Asegurados	1.028.699	1.133.842	1.030.450	1.067.475	1.026.370	975.158

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017. Datos en millones de euros, salvo número de asegurados.

Tal como comentamos en el último informe continúa la atonía en este tipo de producto de previsión social complementaria individual, a través de un instrumento de naturaleza aseguradora, en buena medida, por a los bajos tipos de interés

c) Planes de previsión social empresariales (PPSE)

Estos planes son el equivalente en el sistema de empleo a los planes de previsión asegurados. Comparten con los planes de pensiones de empleo algunas características pero sin la capacidad de participación y control de los trabajadores y trabajadoras que tienen éstos.

Creados en 2006, en la reforma fiscal aprobada ese año, con la oposición sindical, precisamente, por sus características que les llevaban a ser una alternativa que eliminaba la participación de partícipes y beneficiarios en su instrumento de previsión social complementaria de naturaleza empresarial.

Cuadro 9. Evolución de los planes de previsión social empresarial

Magnitud	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primas pagadas por trabajador	10,7	13	7,6	8,9	10,6	14
Primas pagadas por empresa	44,8	43,7	30,7	43	66	51
Primas totales	55,5	56,7	38,3	51,9	76,5	65
Provisión matemática inicial	94,6	158,2	212,5	214,3	261,7	349,7
Provisión final	158,2	212,5	214,3	261,7	349,7	380,6
Prestaciones	3,6	4,1	4,7	7,3	6,3	8
Nº beneficiarios	300	378	327	729	583	853
Nº asegurados	34.058	39.938	36.019	43.522	50.605	54.891

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017. Datos en millones de euros, salvo número de asegurados y beneficiarios.

Por ello, el crecimiento de los planes de previsión social empresarial no ha tenido un desarrollo comparable a los planes de pensiones de empleo, pudiendo calificar su implantación, hasta la fecha, como anecdótica. Generalmente la creación de estos instrumentos es pactada entre la representación de los trabajadores y la empresa y los primeros optan, lógicamente por el instrumento que les reconoce capacidad de participación y control, frente a los que margina a los beneficiarios del sistema de esas capacidades.

Si se quieren buscar consensos para el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria a través de la negociación colectiva, conviene que se revisen estas improvisaciones normativas y se apueste por los instrumentos que pueden facilitar ese consenso, protegiendo mejor los derechos de trabajadoras y trabajadores.

d) Seguros de dependencia

Los seguros de dependencia mantienen una posición testimonial. Al cierre de 2017, existen 13 pólizas de seguro que cubran esta contingencia, en 9 entidades aseguradoras (las mismas desde 2013). Estos seguros, si bien han tenido desde 2011 un cierto crecimiento relativo, tanto en número de asegurados como de provisiones, tienen una extensión muy limitada, así pasan de una provisión matemática en manos de aseguradores (el concepto que viene a corresponderse con el capital acumulado para hacer frente a las prestaciones

futuras) cercana a 12 millones de euros, en 2014, a casi 20 millones e incrementan el número de asegurados de algo más de 37.000 a algo más de 62.000 en 2017.

Cuadro 10. Evolución de los seguros de dependencia

Magnitud	2014	2015	2016	2017
Primas devengadas	4.975.736	5.453.976	5.772.189	6.211.216
Provisión Matemática	11.780.419	13.612.845	18.298.773	19.929.665
Número asegurados	35.548	37.427	59.251	62.179

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017 y anteriores. Datos en millones de euros.

e) Seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones

Cuadro 11. Evolución de los seguros que instrumentan compromisos por pensiones

Magnitud	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Provisión Matemática	28.377	27.854	28.251	27.577	27.052	26.445	26.170
Provisión Primas no consumidas	48	45	58	388	414	821	792
Total Provisión vida	28.425	27.899	28.280	27.965	27.466	26.527	26.962
Primas pagadas por trabajador	137,4	151,7	136	142,4	134,4	145,3	117,8
Primas pagadas por empresa	1.890	2.137,40	2.084	1.790,20	1.781,60	1.539,80	1.663,00
Total Primas	2.027,30	2.289,10	2.220	1.932,60	1.916	1.685	1.781

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017 y anteriores. Datos en millones de euros.

En 2017, continua el descenso de la provisión matemática aunque se invierte ligeramente la tendencia de disminución de primas.

Cuadro 12: Número de asegurados por contingencias

Tipo contingencia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jubilación	906.619	913.148	884.231	982.028	947.616	1.169.742	1.197.889
Sin Jubilación	6.554.972	6.801.837	6.537.458	6.379.914	6.465.878	6.307.942	6.456.747
Total	7.461.591	7.714.985	7.421.689	7.361.942	7.413.494	7.477.684	7.654.636

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017 y anteriores.

Se mantiene estable el incremento del número de asegurados por la contingencia de jubilación que se produjo en 2016, aún siendo claramente minoritarios (15,64%), así como el número y porcentaje mayoritario de personas cubiertas solo por contingencias de riesgos (84,35% del total de asegurados).

e) Mutualidades de previsión social y EPSV

Tabla 13. Evolución de flujos de mutualidades de previsión social empresarial

Magnitud	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primas	374,1	438,8	373,7	421,1	451,4	489,3
Provisión	5.455,80	5.685,30	6.034,10	6.581,40	7.133,80	7.649,75
Pólizas	408.665	448.628	480.456	493.186	520.380	535.444
Asegurados	294.340	294.856	321.780	323.965	354.640	355.010
Beneficiarios	34.907	40.767	48.217	39.614	41.210	58.775

Fuente: Informe estadístico de instrumentos de PSC 2017 y anteriores patrimonios en millones de euros.

Las mutualidades crecen moderadamente en el ámbito competencial del Estado, superando los 7.600 millones de euros y los 355.000 asegurados y beneficiarios. Es preciso advertir que en esta información estadística las fuentes oficiales incluyen tanto las mutualidades que actúan con carácter complementario a la Seguridad Social, como aquellas que tienen el carácter extraordinario de ser aún alternativas a la Seguridad Social.

Estas mutualidades alternativas se apartan del modelo general de cobertura de nuestro ordenamiento (en ellas existe el derecho de opción entre la mutualidad y la Seguridad Social, para los trabajadores autónomos de las siguientes profesiones: abogados, procuradores, médicos, químicos, ingenieros, arquitectos, arquitectos técnicos, peritos técnicos e ingenieros técnicos industriales y, finalmente, gestores administrativos) y constituyen el grueso de las provisiones matemáticas y personas aseguradas de esta estadística, por lo que no pueden ser consideradas propiamente como sistemas complementarios de pensiones.

De hecho, las mutualidades de previsión social complementaria empresarial, en el ámbito competencial del Estado, se limitan a unas pocas, de entre las que destacan por su dimensión las de los trabajadores y trabajadores del sector aéreo (MPs Loreto) y las dos mutualidades constituidas en el ámbito de la empresa Renault (entre todas suman en torno a 31.000 mutualistas y menos de 1.500 millones de patrimonio bajo gestión).

Por su parte, se produce un incremento en las entidades de previsión social voluntaria (EPSV) que se radican en Euskadi, impulsadas con mayor fuerza por las instituciones vascas y entre las que tienen una mayor importancia las llamadas EPSV de empleo equivalentes a las mutualidades de previsión social complementaria empresarial. Estas, pese a estar limitadas al ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma, superan con mucho las cifras de las mutualidades de previsión social empresarial de ámbito estatal.

A continuación se presenta la información de las EPSV de empleo que se facilita de forma desagregada por la federación de EPSV de Euskadi, mejorando con ello la información disponible comparable, para las mutualidades de previsión social empresarial, que publica la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y la propia Confederación Española de Mutualidades.

Cuadro 14. Evolución de magnitudes de las EPSV de empleo

Magnitud	2014	2015	2016	2017	2018
Patrimonio	11.249,75	11.642,82	12.690,88	13.141,95	12.735,41
Aportaciones	369,85	373,74	363,84	375,07	388,3
Prestaciones	471,99	474,47	477,07	481,47	516,97
Socios	440.479	446.486	443.729	450.660	472.294

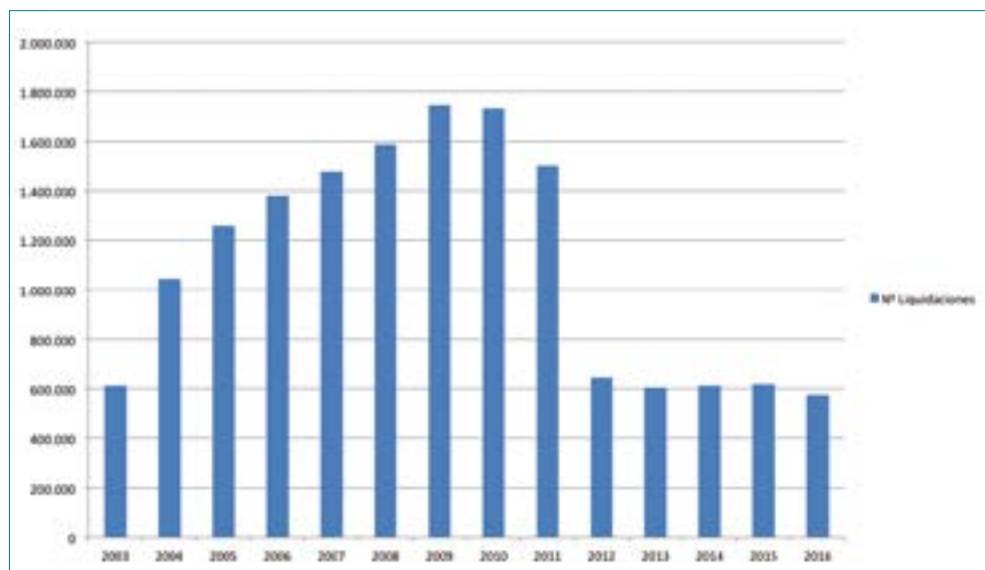
Fuente: www.epsv.org. Datos en millones de euros, salvo número de socios.

Partícipes sin aportaciones del promotor

Un asunto relevante es el importante número de partícipes que no reciben aportaciones por parte del promotor. De acuerdo con los datos de estadísticas de declarantes de 2016, que incluyen datos de planes de pensiones, planes de previsión social empresarial y mutualidades si bien no incluyen Navarra y Euskadi, solamente 572.321 liquidaciones presentaron contribuciones del promotor, muy por debajo de los 2 millones de partícipes de planes de pensiones de empleo con los pequeños añadidos ya reseñados de titulares de planes de previsión social empresarial y mutualistas.

Este número es el más bajo de la serie que podemos ver en dicha estadística, que arranca en 2003.

Gráfico 3. Número de liquidaciones con contribuciones del promotor a planes de pensiones, PPSE y seguros de dependencia



Fuente: Estadísticas de declarantes. AEAT.

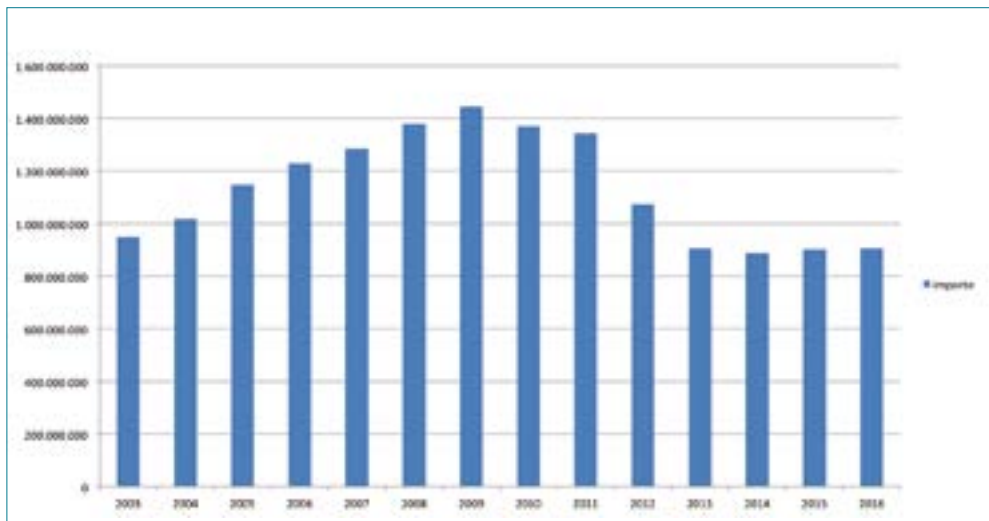
Esta caída de liquidaciones de IRPF que presentan contribuciones del promotor a instrumentos de previsión social complementaria tiene como principal causa la prohibición de realizar aportaciones a estos instrumentos en el sector público que se mantiene desde 2011. Con ello se genera una situación contradictoria, los poderes públicos recomiendan la extensión de los sistemas de previsión social complementaria, es objeto de consenso la consideración de que ese desarrollo solo puede hacerse de forma eficaz desde la previsión social empresarial y las administraciones públicas después de ser habilitadas para hacerlo desde 2004, ven prohibida su continuidad desde 2011.

Ciertamente, no fue este el mayor de los problemas de ajuste salarial que sufrieron los empleados públicos en los primeros años de la crisis, pero recuperados a día de hoy, en buena medida aquellos, no ocurre así con la previsión de aportaciones a estos sistemas complementarios en Administraciones Públicas, con lo que se mantiene la existencia de planes de pensiones de empleo para centenares de miles de empleados públicos, sin aportaciones de sus empleadores.

No es esta, sin embargo, la única causa. La reforma laboral facilita la suspensión unilateral por parte del promotor de aportaciones por razones económicas, lo que ha ocurrido en algunos casos. Además, en el caso de algunas empresas ha habido acuerdos de suspender o disminuir temporalmente las aportaciones.

La cuantía total de contribuciones por parte del promotor también ha descendido, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Importe de contribuciones del promotor a planes de pensiones, PPSE y Seguros de dependencia

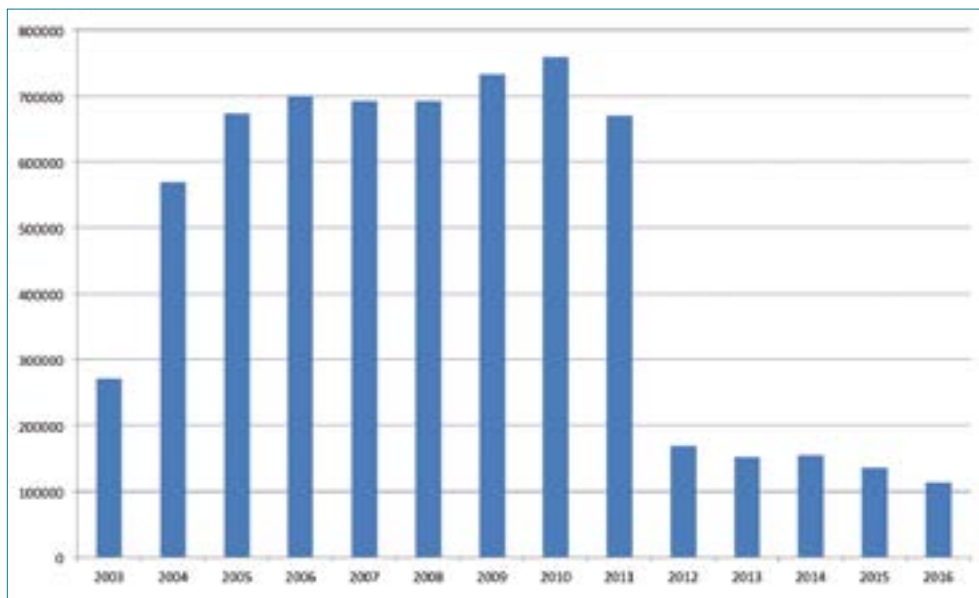


Importe de contribuciones del promotor a instrumentos de PSC. Fuente: Estadística de Declarantes. AEAT.

La disminución de partícipes que reciben aportaciones por parte del promotor tampoco ha sido uniforme.

En el tramo de renta entre 12.000 y 30.000 euros, la secuencia de liquidaciones con aportaciones ha sido:

Gráfico 5. Número de liquidaciones con contribuciones del promotor a planes de pensiones, PPSE y seguros de dependencia con bases imponibles entre 12.000 y 30.000 euros

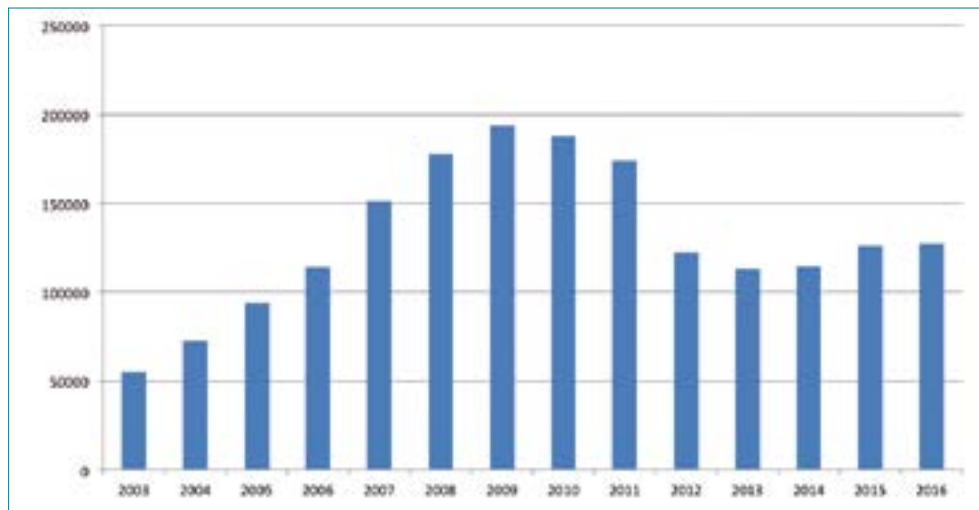


Fuente: Estadísticas de declarantes. AEAT.

Como se puede ver, las declaraciones en el ejercicio 2012 quedan por debajo del nivel de 2003, año previo a la constitución del plan de pensiones de la Administración General del Estado, el primero por número de partícipes, a pesar de que el número de declaraciones en este tramo aumentaron de 6,3 millones a 8,1.

Si por el contrario observamos la evolución de niveles de renta más alto, 60.000 a 150.000:

Gráfico 6. Número de liquidaciones con contribuciones del promotor a planes de pensiones, PPSE y seguros de dependencia con bases imponibles entre 60.000 y 150.000 euros



Fuente: Estadísticas de declarantes. AEAT.

Se pueden observar dos claras diferencias, aunque hay descenso desde los máximos, este es menos significativo y a partir de 2013 empieza a haber una leve recuperación, cosa que no ocurre en los tramos de renta más bajos.

En definitiva, cuando se habla de la extensión de la previsión social complementaria no nos podemos centrar solamente en el número de partícipes que pueda tener, sino en aquellos que permanecen como tales, es decir, recibiendo aportaciones empresariales. Vistos los datos actuales, más allá de que pueda volver a haber aportaciones al sector público que permitiera incrementar el número de partícipes activos, aunque en general con poca aportación, si lo que se desea es promover la previsión social complementaria se deberán fijar las condiciones que desarrollen estos, a través del segundo pilar, el de empleo, y dentro de este con atención especial para las personas con rentas medias y bajas, entendiendo siempre que en estos casos cualquier desarrollo de la previsión social complementaria pasa por garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo del salario directo, puesto que la construcción de rentas complementarias futuras a costa de pérdida de renta inmediata en términos reales, no es razonable.

2. Inversión socialmente responsable (ISR)

La ISR sigue avanzando poco a poco en España y esto se debe, fundamentalmente, al impulso dado por las entidades de previsión social complementaria del sistema de empleo. De 2018 destacamos la adhesión de dos fondos de pensiones de empleo a la iniciativa

Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas (PRI). El 29 de enero se adhirió el fondo de pensiones de empleados/as de Telefónica y el 11 de julio el fondo de pensiones de Bridgestone Hispania. Con estos dos fondos son ya más de 15.000 millones de euros de entidades de previsión social del sistema de empleo los que se invierten, tomando en consideración estos principios (que corresponden al patrimonio acumulado en estos fondos, de más de 480.000 partícipes, beneficiarios y socios).

Los principios para la inversión responsable están definidos como una iniciativa global, promovida por Naciones Unidas, para impulsar una red de inversores que trabajan juntos para llevar a la práctica esos principios, incorporándolos en sus procesos de decisión en materia de inversiones y sus prácticas en la titularidad de participaciones en empresas e instrumentos de inversión. Se parte del deber de actuar conforme a los intereses de los beneficiarios a largo plazo, en lugar de mediante prácticas especulativas y parten del convencimiento, cada vez más acreditado de manera empírica de que las cuestiones de índole ambiental, social y de gobierno corporativo pueden afectar a la rentabilidad de las carteras de inversión, así como a la necesidad de alinear los intereses de los inversores con los generales de la sociedad.

Es decir, el capital acumulado en instituciones de inversión colectiva que cuentan con la titularidad, participación y control de trabajadoras y trabajadores debe actuar de forma coherente con la búsqueda de rentabilidad alineada con el fomento del desarrollo de estos principios.

Cuadro 15. Entidades de previsión social complementaria de los sistemas de empleo adheridas a la iniciativa PRI

Entidad de previsión	Volumen de patrimonio	Partícipes/Socios	Beneficiarios
Bridgestone Hispania, FP	116.312.000	3.090	263
Empleados de Telefónica	2.697.344.000	24.036	11.770
Geroa Pentsioak EPSV*	2.028.294.346,62	270.140	-
CCOO FP	10.335.000	435	66
Loreto Mutua, MPS	1.403.000.000	24.300	-
Repsol II, FP	623.334.000	10.711	1.369
Santander Empleados, FP	265.610.000	30.733	519
Midat Cyclops	27.050.000	3.154	67
Pensions Caixa 30, FP	5.574.842.000	47.640	8.464
BBVA Fondo de Empleo, FP	2.810.635.000	38.645	8.734
Total	15.556.756.347	452.884	31.252

Fuente: elaboración propia a través de datos de Inverco, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y Federación de EPSV de Euskadi (junio 2018, salvo * -diciembre 2017-).

Cuadro 16. Signatarios PRI en el sistema de fondos de pensiones de empleo

	Volumen patrimonio	Participes	Beneficiarios
Signatarios PRI	12.115.127.000	158.009	31.186
Total sistema empleo	33.956.665.000	1.999.842	106.519
Signatarios PRI/Total	35,68%	7,90%	29,28%

Fuente: elaboración propia a través de datos de Inverco (diciembre 2018).

Cuadro 17. Mutualidades de previsión social empresarial (MPS) signatarias de PRI

	Volumen patrimonio	Socios
Signatarios PRI	1.403.000.000	24.300
Total MPS	7.527.890.000	398.320
Signatarios PRI/Total	18,64%	6,10%

Fuente: elaboración propia a través de datos de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y la Web de Loreto Mutua (diciembre 2017).

Cuadro 18. EPSV de empleo signatarias de PRI.

	Volumen patrimonio	Socios
Signatarios PRI	2.028.294.346,62	270.140
Total sistema empleo EPSV	12.735.409.294	472.294
Signatarios PRI/Total	15,93%	57,20%

Fuente: elaboración propia a través de datos de la Federación de EPSV de Euskadi (diciembre 2018).

En 2018 se creó también el Grupo Confederal PRI de CCOO en el que participan representantes de CCOO en las comisiones de control y juntas directivas de las entidades signatarias, responsables de previsión social complementaria en federaciones y territorios y la Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social. La idea es que este grupo mantenga, al menos, dos encuentros anuales para coordinar la estrategia ISR y las campañas e iniciativas en materia de ISR —tanto de PRI como del Comité sobre el Capital de los Trabajadores/as (CWC)⁷⁸ de la Confederación Sindical Internacional (CSI)—.

La primera reunión del grupo de trabajo se celebró el 2 de marzo de 2018 a la que asistió una delegación de PRI de visita en España. La segunda reunión tuvo lugar el 14 de febrero de 2019 y contó con la presencia del nuevo responsable de PRI para Europa del Sur.

⁷⁸ El Comité sobre el Capital de los Trabajadores/as (CWC) está formado por las organizaciones sindicales afiliadas a la Confederación Sindical Internacional (CSI) y al Comité Consultivo Sindical ante la OCDE (TUAC). Es una red sindical que trata de coordinar la acción sindical en relación con el ahorro colectivo de los trabajadores/as para su jubilación. Uno de los objetivos fundamentales que se persigue es la sostenibilidad a largo plazo y la promoción de la responsabilidad social de las empresas (RSE).

En 2018, desde este grupo se promovieron varias iniciativas. La primera de ellas fue la consulta pública de la Comisión Europea sobre la responsabilidad de los inversores institucionales y los gestores de activos con respecto a la sostenibilidad. En ésta se resaltaba la necesidad de considerar criterios de sostenibilidad en las decisiones y procesos de inversión, entre los que se destacaban los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, los Principios y Derechos Fundamentales de la OIT en el trabajo y las Directrices para la Evaluación de los Derechos Humanos y los Estándares Laborales del Comité sobre el Capital de los Trabajadores (CWC).

Posteriormente, los fondos de pensiones del sistema de empleo de Caixabank y Telefónica y el Plan de Pensiones Asociado de CCOO también firmaron la Declaración de Inversores en apoyo de la renovación del Acuerdo de Bangladesh. En esta declaración se solicitaba a las empresas, entre otras cuestiones:

- La adhesión al Acuerdo de Bangladesh, firmado por empresas y sindicatos para garantizar derechos laborales básicos en toda la cadena de producción de empresas multinacionales.
- El fortalecimiento de los sindicatos locales.
- La publicación de la red de proveedores de las empresas del sector.
- El establecimiento mecanismos de remedio efectivo.
- Salarios dignos para los trabajadores y trabajadoras.

Entre los firmantes se encontraban miembros destacados del CWC como Bâtirente y SHARE (Canadá), ERAPF (Francia), APG (Holanda) o AFL-CIO (EEUU).

Asimismo, estos fondos del sistema de empleo y asociado español participaron en la iniciativa del *Interfaith Center on Corporate Responsibility* para establecer un proceso de diálogo con Amazon, ante la falta de diálogo con sus accionistas y la ausencia de información sobre su exposición a los riesgos sociales —respeto a la libertad de asociación y a la negociación colectiva—, medioambientales y de buen gobierno. Los inversores institucionales que firmaron esta iniciativa, representaban más de 2,6 billones en activos bajo gestión y entre ellos se encontraban actores relevantes del CWC como AFL-CIO (EEUU) o Bâtirente (Canadá).

Por último, varios fondos de este grupo de trabajo firmaron dos declaraciones relacionadas con la lucha contra el cambio climático. La primera de ellas es la Declaración de Inversores Globales a los Gobiernos sobre el cambio climático, que fue firmada por 319 inversores que representaban más de 28 billones en activos, en la que se solicitaba: alcanzar los objetivos del acuerdo de París, acelerar la inversión del sector privado en la transición a una economía de bajas emisiones y el compromiso con la mejora del reporte no financiero. Entre los firmantes destacan, entre otros, ABP y PGGM (Holanda), AP3 y AP7 (Suecia), ATP (Dinamarca), Bâtirente (Canadá), CalPERS y CalTERS (EEUU), ERAPF, FRR e IRCANTEC (Francia), Labour Union Co-operative Retirement Fund (Australia), UNISON Staff Pension Scheme (Reino Unido) y los fondos de pensiones del sistema de empleo de Caixabank y Telefónica y el fondo de pensiones Asociado CCOO (España).

La Declaración del Compromiso Inversor para apoyar una transición justa en relación con el cambio climático fue promovida por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y apoyada por 116 inversores institucionales que reunían 5,46 billones de dólares en activos bajo gestión. Entre los firmantes destacamos, entre otros, a los siguientes miembros del CWC en el mundo —APG (Holanda), Bâtirente, Share y Fond de Solidarité FTQ (Canadá), CBUS Super Fund (Australia) y Force Ouvriere e Ircantec (Francia) —y en España —fondos de pensiones de empleo de Caixabank, Repsol y Telefónica y Asociado de CCOO—. Esta iniciativa proponía incorporar el Acuerdo de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los estándares internacionales, en materia de derechos humanos y laborales, en las estrategias de inversión.

En relación con las elecciones del Consejo de la Iniciativa Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas (UNPRI), varios fondos ejercieron su derecho de voto y celebramos que los dos candidatos promovidos por el CWC hayan resultado elegidos.

En cuanto a la evolución de la ISR en nuestro país, según los datos proporcionados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) en la semana de la ISR de 2018 de SpainSIF⁷⁹, podemos observar los siguientes resultados:

Cuadro 19. Consideración de criterios ISR en el sistema de empleo

Consideración criterios ISR	2017		2016	
	Nº de fondos de pensiones	Porcentaje	Nº de fondos de pensiones	Porcentaje
No aplica inversión ISR	8	2,32%	44	15,52%
Si aplica ISR	250	72,46%	209	62,20%
No hay ninguna referencia	87	25,22%	68	20,24%
Total general	345	100%	336	100%

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2018; datos 2017).

Cuadro 20. Porcentaje de activos gestionados según criterios ISR

% ISR	% Fondos de Pensiones en 2017	% Fondos de Pensiones en 2016
Menor de 50%	1,16%	0,89%
De 51% a 70%	0,58%	2,08%
De 71% a 90%	8,12%	5,06%
Mas de 90%	29,42%	44,64%
Ninguna referencia ISR	25,22%	25,00%
No aplica criterios ISR	2,32%	6,55%
Referencia ISR de carácter general	33,19%	15,77%
Total general	100%	100%

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2018; datos 2017).

⁷⁹ Foro para la promoción de la ISR en España, en el que participan CCOO y UGT.

Cuadro 21. Recomendaciones de organismos internacionales seguidas por los fondos de pensiones de empleo según la ficha de información propuesta por SpainSIF

Recomendaciones de Organismos Internacionales	Nº Fondos de Pensiones	% Fondos de Pensiones en 2017
OCDE	67	89,33%
ONU	68	90,67%
PRI	74	98,67%
OIT	67	89,33%
Pacto Mundial	0	0,00%
Código Unificado de Buen Gobierno	0	0,00%
Total fondos que completan la ficha	75	100%

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2018; datos 2017).

De los datos ofrecidos por la DGSFP se puede concluir que la ISR está ya instalada en el sistema de empleo, ya que una amplia mayoría de fondos considera estos criterios. En 2017 se ha incrementado ligeramente el porcentaje de fondos que aplica estas estrategias. No obstante, conviene resaltar que la ISR en nuestro país todavía se encuentra en sus primeras fases de desarrollo en relación con otros países de nuestro entorno. Por tanto, el trabajo en los próximos años se ha de centrar en ampliar la base de fondos de pensiones que consideren los criterios ISR y en mejorar la calidad de la implementación de estas políticas en aquellos fondos que ya las están llevando a cabo.

Para avanzar en esta segunda cuestión, desde CCOO vamos a realizar un estudio sobre la situación de la ISR y su calidad en España, a través del análisis de las entidades gestoras más representativas del sistema de empleo en nuestro país. Este estudio se presentará a finales de 2019 y en él se destacaran las mejores prácticas en materia de gestión responsable y transparencia, así como también se propondrán líneas de actuación para seguir avanzando en los próximos años.

2.1. XIII campaña de participación en las juntas de accionistas de las empresas del mercado continuo en España

En 2006 realizamos la primera campaña para fomentar la participación de las entidades de previsión social en las juntas de accionistas de las empresas del IBEX 35. La campaña consistía en enviar a las comisiones de control y juntas directivas recomendaciones de voto basadas en principios de gobierno corporativo e ISR, de forma que se iniciara un debate en las mismas para que éstas tomaran una decisión final sobre el sentido del voto. Posteriormente, ampliamos el campo de actuación a todas las empresas del mercado continuo español que estuvieran en las carteras de estas entidades y que a su vez nos solicitaran nuestras recomendaciones.

Votar en las juntas de accionistas supone ejercer la propiedad activa, práctica que viene recogida en el segundo principio de la iniciativa PRI y también es una exigencia legal de nuestro ordenamiento jurídico, tal y como se establece en el artículo 69.7 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado en su día tras una insistente campaña sindical.

Cuadro 22. Ejercicio de derechos políticos según la ficha de información ISR propuesta por SpainSIF

	Ejercicio de voto	Nº Fondos de Pensiones	% Fondos de Pensiones en 2017
A través de:	Comisión de control	30	40,00%
	Entidad gestora	45	60,00%
	Ambas	0	0,00%

En 2018 han participado activamente en la campaña de participación en juntas propuesta por CCOO 8 fondos de pensiones de empleo y un fondo de pensiones del sistema asociado (CCOO, FP):

Cuadro 23. Relación de fondos de pensiones de empleo que han participado en la XIII campaña de participación en juntas de accionistas del mercado continuo en España

Entidad de previsión	Volumen de patrimonio	Partícipes/Socios/Beneficiarios
Bridgestone Hispania, FP	116.312.000	3.353
Empleados de Telefónica	2.697.344.000	35.806
CCOO FP	10.335.000	501
Santander Empleados, FP	265.610.000	31.252
Fonditel B	471.446.000	14.280
Bankia	1.769.315.000	27.799
Deutsche Bank	150.513.000	3.038
Empleados Públicos Comunidad Autónoma Canarias	25.890.000	54.583
Personal de Abanca	72.349.000	7.984
Total fondos campaña juntas	5.579.114.000	178.596
Total Empleo	33.956.665.000	2.106.361
Total fondos campaña juntas / Total Empleo	16,43%	8,48%

Fuente: Elaboración propia a través de datos de Inverco.

Uno de los temas más controvertidos de la campaña de participación en las juntas de accionistas es la votación consultiva sobre la política retributiva del Consejo, que año tras año, va obteniendo oposiciones significativas por parte de los inversores institucionales, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro. En 2018, en 13 empresas del IBEX 35 se han emitido más de un 10% de votos no favorables a la política retributiva del consejo, entre los que destacan los casos de votos en contra de Merlin (42,49%), ACS (40,46%), Grifols (35,37%) o Mediaset (29,33%).

Cuadro 24. Resultado de la votación consultiva sobre la política retributiva del consejo en las empresas del IBEX 35

EMPRESA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	EN BLANCO	TOTAL	VOTOS NO FAVORABLES
MERLIN	56,46%	42,49%	0,73%	0,00%	100%	43,22%
ACS	59,10%	40,46%	0,42%	0,00%	100%	40,88%
GRIFOLS	63,13%	35,37%	1,49%	0,00%	100%	36,86%
REE	65,09%	1,11%	33,80%	0,00%	100%	34,91%
INDRA	68,21%	6,00%	25,77%	0,00%	100%	31,77%
MEDIASET	70,65%	29,33%	0,00%	0,00%	100%	29,33%
FERROVIAL	83,23%	14,31%	2,45%	0,00%	100%	16,76%
COLONIAL	83,60%	16,40%	0,00%	0,00%	100%	16,40%
ENAGAS	83,69%	4,80%	11,50%	0,00%	100%	16,30%
MAPFRE	72,58%	3,78%	6,53%	2,09%	85%	12,40%
AMADEUS	88,88%	9,73%	1,37%	0,00%	100%	11,10%
CIE AUTOMOTIVE	89,36%	10,46%	0,17%	0,00%	100%	10,63%
NATURGY	89,92%	9,94%	0,14%	0,00%	100%	10,08%
TELEFONICA	91,60%	7,90%	0,50%	0,00%	100%	8,40%
ACCIONA	93,48%	5,57%	1,07%	0,00%	100%	6,64%
BANCO SANTANDER	94,42%	3,74%	1,75%	0,08%	100%	5,57%
IBERDROLA	94,17%	5,33%	0,00%	0,00%	100%	5,33%
MELIA	94,89%	3,45%	1,65%	0,00%	100%	5,10%
IAG	95,07%	0,59%	4,33%	0,00%	100%	4,92%
VISCOFAN	95,11%	4,12%	0,77%	0,00%	100%	4,89%
REPSOL	94,49%	3,60%	1,24%	0,00%	99%	4,84%
BBVA	95,40%	4,55%	0,04%	0,00%	100%	4,60%
CELLNEX	95,89%	2,40%	1,71%	0,00%	100%	4,11%
CAIXABANK	96,02%	3,78%	0,19%	0,00%	100%	3,97%
AENA	96,11%	3,67%	0,21%	0,00%	100%	3,88%
SIEMENS GAMESA	96,18%	3,09%	0,73%	0,00%	100%	3,82%
ENDESA	96,18%	3,67%	0,14%	0,00%	100%	3,81%
DIA	96,49%	2,83%	0,66%	0,00%	100%	3,49%
BANKINTER	97,99%	1,90%	0,09%	0,00%	100%	1,99%
ACERINOX	98,85%	1,11%	0,47%	0,00%	100%	1,58%
BANSABADELL	98,44%	0,89%	0,67%	0,00%	100%	1,56%
INDITEX	98,76%	0,64%	0,58%	0,00%	100%	1,22%
BANKIA	98,98%	0,45%	0,02%	0,55%	100%	1,02%
TECNICAS REUNIDAS	99,89%	0,08%	0,03%	0,00%	100%	0,11%

Fuente: Elaboración propia a través de datos publicados por las empresas.

Asimismo, también consideramos oportuno mencionar otros temas controvertidos en la campaña de este año. Para ello, en el siguiente cuadro, hemos recopilado la oposición más significativa de los accionistas en cada una de las juntas de las empresas del IBEX 35. Destacan, entre otros, el voto no favorable a la gestión del consejo en ACS (30,80%), la oposición a la política de remuneraciones de Mediaset (29,33%), las ampliaciones de capital o las emisiones de

valores convertibles que excluyen el derecho de suscripción preferente (Amadeus, Acerinox, DIA, etc.) o el voto en contra al plan de incentivos de DIA (21,93%). Todo ello es una muestra más de la importancia que va adquiriendo el ejercicio de la propiedad activa por parte de los inversores institucionales en las juntas de accionistas de las empresas españolas.

Cuadro 25. Oposiciones más significativas de los accionistas a las propuestas del Consejo

PUNTO DEL ORDEN DEL DIA	EMPRESA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	EN BLANCO	TOTAL	VOTOS NO FAVORABLES
Gestión de consejo	ACS	69,19%	24,79%	6,01%	0,00%	100%	30,80%
Política de remuneraciones	MEDIASET	70,65%	29,33%	0,00%	0,00%	100%	29,33%
Ampliación con exclusión derecho suscripción	ACERINOX	73,82%	25,65%	0,52%	0,00%	100%	26,18%
Emisión valores renta fija (exclusión derecho de suscripción)	AMADEUS	77,63%	22,26%	0,00%	0,00%	100%	22,26%
Aprobación plan incentivos	DIA	77,99%	21,93%	0,00%	0,00%	100%	21,93%
Emisión valores renta fija (exclusión derecho de suscripción)	IAG	79,20%	20,57%	0,22%	0,00%	100%	20,79%
Ampliación con exclusión derecho suscripción	MERLIN	80,00%	17,72%	1,96%	0,00%	100%	19,68%
Reelección consejero	TECNICAS REUNIDAS	80,97%	19,03%	0,00%	0,00%	100%	19,03%
Reelección consejero ejecutivo	INDRA	80,97%	19,02%	0,00%	0,00%	100%	19,02%
Reelección consejero dominical	COLONIAL	82,02%	17,98%	0,00%	0,00%	100%	17,98%
Reelección consejero externo	VISCOFAN	83,94%	15,31%	0,76%	0,00%	100%	16,07%
Emisión valores renta fija (exclusión derecho de suscripción)	CELLNEX	84,13%	14,24%	1,62%	0,00%	100%	15,86%
Ampliación con exclusión derecho suscripción	SANTANDER	84,16%	15,43%	0,07%	0,00%	100%	15,50%
Reelección consejero ejecutivo	BANKINTER	84,98%	14,88%	0,13%	0,00%	100%	15,01%
Aprobación incentivo consejero delegado	CIE AUTOMOTIVE	87,15%	12,43%	0,40%	0,00%	100%	12,83%
Política de remuneraciones	TELEFONICA	88,45%	7,81%	3,74%	0,00%	100%	11,55%
Modificación Estatutos	NATURGY	89,38%	10,38%	0,12%	0,00%	100%	10,50%
Ratificación consejero ejecutivo	AENA	89,80%	10,16%	0,03%	0,00%	100%	10,19%
Prorroga auditor	MAPFRE	72,59%	6,47%	2,14%	0,00%	81%	8,61%
Política de remuneraciones	IBERDROLA	92,38%	7,62%	0,00%	0,00%	100%	7,62%
Ratificación y reelección de consejero	REPSOL	91,81%	7,49%	0,03%	0,00%	99%	7,52%
Plan de acciones	ACCIONA	93,34%	5,57%	1,07%	0,00%	100%	6,64%
Reelección consejero	BBVA	93,63%	5,51%	0,86%	0,00%	100%	6,37%
Ratificación consejera dominical	REC	93,63%	6,23%	0,12%	0,00%	100%	6,35%
Reelección de consejera	GRIFOLS	94,23%	5,47%	0,28%	0,00%	100%	5,75%
Ratificación consejero	CAIXABANK	94,66%	4,63%	0,69%	0,00%	100%	5,32%
Reelección consejero ejecutivo	ENAGAS	94,77%	5,09%	0,13%	0,00%	100%	5,22%
Asignación derechos plan de acciones	ARCELOR MITTAL	95,00%	5,00%	0,00%	0,00%	100%	5,00%
Ampliación con exclusión derecho suscripción	BANKIA	95,29%	4,17%	0,52%	0,00%	100%	4,69%

Cuadro 25. Oposiciones más significativas de los accionistas a las propuestas del Consejo (cont.)

PUNTO DEL ORDEN DEL DIA	EMPRESA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	EN BLANCO	TOTAL	VOTOS NO FAVORABLES
Política de remuneraciones	MELIA	96,59%	3,41%	0,00%	0,00%	100%	3,41%
Ampliación con exclusión derecho suscripción	BANSABADELL	96,74%	2,13%	1,13%	0,00%	100%	3,26%
Plan fidelización	ENDESA	96,98%	3,00%	0,00%	0,00%	100%	3,00%
Plan de incentivos	SIEMENS GAMESA	98,51%	1,32%	0,17%	0,00%	100%	1,49%
Aplicación del resultado	FERROVIAL	98,94%	0,79%	0,25%	0,00%	100%	1,04%
Política de remuneraciones	INDITEX	99,38%	0,62%	0,00%	0,00%	100%	0,62%

Fuente: Elaboración propia a través de datos publicados por las empresas.

3. Normativa

Durante el ejercicio 2018 puede destacarse los siguientes cambios normativos:

3.1. Modificación del reglamento de planes y fondos de pensiones

En febrero de 2018 se modificó el Real Decreto 304/2004 por el que se aprueba el reglamento de planes y fondos de pensiones. Entre los puntos más destacados está la regulación de la disposición anticipada a los 10 años, aprobada por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que finalmente queda sin límite máximo y la reducción de las comisiones de gestión y depósito máximas.

En el caso de la liquidez, tal como hemos anticipado, se deja sin límite máximo, por lo que a partir del 1 de enero de 2025 los partícipes de planes de pensiones de la modalidad individual (los contratados por cualquier persona con una entidad financiera o aseguradora) o los planes asociados (constituidos por una asociación para sus socios) podrán disponer de los derechos derivados de aportaciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2015, con los rendimientos correspondientes a las mismas. A partir de ese momento, las aportaciones posteriores a 2015 y sus rendimientos podrán hacerse líquidas cuando acrediten los 10 años desde que se efectuaron.

En el caso de los planes de pensiones de empleo, si la norma reglamentaria se publica conforme a los borradores que hemos conocido, no alterando la previsión que ya se incorporaba en la Ley 26/2014, no se aplicará de forma automática, exigiendo para que sea efectiva esta posibilidad que esté regulado en las especificaciones del plan de pensiones, situación incoherente con la naturaleza de un plan de pensiones de empleo, que no promoveremos.

Estas modificaciones se hacen extensivas a sistemas de previsión social complementaria análogos a los planes de pensiones, adquiriendo liquidez a los 10 años, los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social, aunque tal como ocurre en los planes de pensiones de empleo, si se instrumentalizan compromisos por pensiones de los trabajadores, deberán estar recogidos en la correspondiente póliza de seguros o reglamento de prestaciones.

Para CCOO desvirtúa gravemente el sistema de previsión social complementaria en España y añade una contradicción más al modelo, tendiendo a equiparar a los planes de pensiones con depósitos financieros y seguros a medio plazo, alejándolo de su carácter de instrumentos de ahorro-previsión a largo plazo.

Respecto a los límites legales máximos para las comisiones que pueden cobrar por sus servicios las entidades gestoras y depositarias de los planes de pensiones, pasan en el caso de las de gestión de un máximo del 1,50% a un rango que oscila entre el 0,85% para los planes que inviertan exclusivamente en renta fija, 1,30% para los planes de renta fija mixta, cuya posición en renta variable esté entre el 1% y el 30% y el 1,50% para aquellos planes que inviertan más del 30% en renta variable o presenten garantía externa (aseguramiento u otras). Igualmente, la comisión de depósito máxima pasa del 0,25% al 0,20%.

Sobre esta cuestión, destacamos su intrascendencia para los planes de pensiones de empleo que, gracias a la mayor capacidad de negociación de los trabajadores y trabajadoras a través de las comisiones de control de los planes y la presencia sindical en las mismas, soportan comisiones medias muy inferiores, en torno al 0,2-0,3% anual. Si tendrá algún impacto positivo para las personas que tienen planes individuales, si bien su alcance es limitado.

3.2. Transposición de la directiva en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores (2014/50 UE)

El 4 de septiembre de 2018 se publicó en el BOE la aprobación de un Real Decreto-Ley, de 31 de agosto, transponiendo diferentes directivas, entre ellas una en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014.

El objetivo de esta directiva es intentar mitigar los obstáculos que pueden generar a la movilidad de los trabajadores los compromisos por pensiones.

Los instrumentos de previsión social complementaria, fundamentalmente, son los planes de pensiones, mutualidades de previsión social y seguros colectivos. Mientras los dos primeros tienen reconocido la atribución de derechos desde el momento en que se hace la aportación, en los seguros colectivos la titularidad es potestad del empresario, siendo obligatoria si se produce la imputación fiscal.

Esta situación puede ser un obstáculo para la movilidad, ya que si el trabajador deja la empresa, voluntaria o involuntariamente, pierde cualquier expectativa de derechos, en el caso de que la póliza no recogiera el derecho de rescate a su favor.

Para hacer frente a esta problemática, la directiva intenta limitar el periodo máximo en el que no se reconoce titularidad sobre los compromisos por pensiones, limitando a 3 años máximo el periodo de espera para entrar en el instrumento o para consolidar los derechos allí definidos. Es decir, si una persona empieza a trabajar en una empresa que cuenta con uno de estos.

Inicialmente, la directiva fija como alcance las primas abonadas por la empresa desde el 21 de mayo de 2018 que correspondan a periodos de servicios prestados desde dicha fecha y limita la aplicación a la movilidad transnacional.

En este sentido, ha de valorarse positivamente que se haya optado por extender la aplicación de la directiva a todos los trabajadores que tengan movilidad laboral, no sólo si es transnacional, haciendo efectiva la posibilidad abierta por la propia directiva a tal fin: los Estados pueden “considerar la posibilidad de hacer uso de sus competencias nacionales para ampliar las normas aplicables en virtud de la presente directiva a los afiliados que cambien de empleo dentro de un único Estado miembro”.

Sin embargo, la transposición resulta confusa cuando los instrumentos no estipulan un periodo mínimo de espera o adquisición, por lo que en caso contrario se podría entender que no se genera derecho alguno sobre las primas abonadas por la empresa, y se podrían generar nuevos contratos sin titularidad, lo que, en nuestra opinión, va en contra del espíritu de la directiva. Si a aquellos instrumentos de seguros, sin imputación fiscal de las primas a las personas aseguradas, que prevén que los trabajadores y trabajadoras beneficiarios adquieran derechos transcurrido en un periodo determinado, se les obliga, en cumplimiento de la directiva, a reducir ese plazo a un máximo de 3 años, resulta incomprensible que a aquellos compromisos por pensiones articulados mediante contratos de seguro sin previsión de plazo alguno intermedio para adquirir derechos, es decir, que las personas aseguradas los adquieren coincidiendo con su jubilación, no tengan un tratamiento idéntico.

CUADERNOS

de información sindical



58
2019