

MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

Estado de Bienestar en España: evolución del gasto público por funciones
(2001-2017)

(Welfare State at Spain: public expenditure evolution by functions (2001-2017))

Autora: D.^a Carolina Hernández Martín

Tutor: D. Pedro Gutiérrez Hernández

Grado en ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA, EMPRESA Y TURISMO
Curso Académico 2018 / 2019
Convocatoria de Julio de 2019

LUGAR Y FECHA

San Cristóbal de La Laguna, 8 de julio de 2019

RESUMEN

En este trabajo se analiza el impacto que ha podido tener la reciente crisis, iniciada en 2008, sobre los pilares del Estado de Bienestar en España, a la vez que se intenta comprobar la existencia de comportamientos diferenciales en comparación a lo registrado en el conjunto de la Unión Europea (UE-28). Para ello se examina la evolución del gasto en los denominados Servicios Individuales, según la Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG), prestando especial atención a las funciones que caracterizan al Estado de Bienestar (Salud, Educación y Protección Social). La política de consolidación fiscal establecida tras la crisis ha implicado una redistribución y contención del gasto público por funciones de las AAPP cuyas consecuencias se han reflejado en un menor gasto público en los Servicios Individuales, y, por tanto, en los pilares del Estado de Bienestar (Salud, Educación y Protección Social).

ABSTRACT

This paper analyses the impact that the recent crisis, which began in 2008, could have had on the pillars of the Welfare State in Spain. At the same time, we try to verify if there have been differential behaviours compared to European Union (EU-28) as a whole. To this end, we examine the evolution of public expenditure on so-called Individual Services, according to the Classification of the Functions of Government (COFOG), paying special attention to the functions which characterizes the Welfare State (Health, Education and Social Protection). The fiscal consolidation policy carried out in the aftermath of the crisis has involved the redistribution and containment of Government expenditure by functions whose consequences have been reflected in lower public expenditure on Individual Services, and therefore, on the pillars of Welfare State (Health, Education and Social Protection).

PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar, Servicios Individuales, déficit excesivo, ajuste fiscal.

KEYWORDS

Welfare State, Individual Services, excessive deficit, fiscal adjustment.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ESTADO DE BIENESTAR	3
2.1. CONCEPTO	3
2.2. EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR	3
3. EFECTOS Y AJUSTES TRAS LA GRAN RECESIÓN	4
3.1. PANORÁMICA MACROECONÓMICA Y SITUACIÓN GLOBAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2001-2017	5
3.1.1. Unión Europea	5
3.1.2. España	6
3.2. RESPUESTA INSTITUCIONAL SUPRANACIONAL	7
3.2.1. Refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea	8
3.2.2. Procedimiento por Déficit público Excesivo en España	9
3.2.3. Medidas y ajustes realizados en España desde 2009	10
3.3. MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO	12
3.3.1. Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)	12
3.3.2. Composición del gasto público por subsectores de las Administraciones Públicas	13
3.3.3. Composición del gasto público por Servicios Individuales y Colectivos	15
4. IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN LOS SERVICIOS INDIVIDUALES (ESTADO DE BIENESTAR)	18
4.1. SALUD	19
4.2. EDUCACIÓN	21
4.3. PROTECCIÓN SOCIAL	23
5. CONCLUSIONES	26
6. LISTA DE REFERENCIAS	28
7. ANEXO	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Objetivos de déficit público (PIB) comprometidos con la Unión Europea y principales resultados registrados en España (2009-2018).....	10
Tabla 2. Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas.....	12
Tabla (A- 1). Principales medidas legislativas de ajuste con incidencia sobre los Servicios Individuales en España (2009-2014).....	33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. UE-28: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2001-2017.....	5
Gráfico 2. España: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2001-2017.....	6
Gráfico 3. Total Funciones COFOG. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%)......	13
Gráfico 4. Salud. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).	14
Gráfico 5. Educación. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).	14
Gráfico 6. Protección Social. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).	14
Gráfico 7. Gasto Total de las AAPP per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	16
Gráfico 8. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	16
Gráfico 9. Gasto Total en Servicios Colectivos per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	17
Gráfico 10. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	17
Gráfico 11. Peso relativo del gasto total en Salud sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).	20
Gráfico 12. Gasto total en Salud per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	20
Gráfico 13. Salud. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).....	21
Gráfico 14. Peso relativo del gasto total en Educación sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).	22
Gráfico 15. Gasto total en Educación per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	22
Gráfico 16. Educación. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).....	23
Gráfico 17. Peso relativo del gasto total en Protección Social (excluyendo el gasto en Edad Avanzada) sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).	24
Gráfico 18. Gasto total en Protección Social per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).	23
Gráfico 19. Protección Social excluyendo Edad Avanzada. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).	25
Gráfico 20. Gasto total en Edad Avanzada per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)......	25
Gráfico 21. Edad Avanzada. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).....	25

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de Bienestar se configura como el conjunto de medidas tomadas por un Estado para garantizar la protección social que, a grandes rasgos, se materializa en términos de educación, sanidad, seguridad social y servicios sociales. Este concepto comenzó a generalizarse tras la II Guerra Mundial y se ha complementado con legislaciones e instituciones con el objetivo de mejorar la situación económica a través de la protección de los ciudadanos estableciendo, por consiguiente, las bases para dotarles de una mejor calidad de vida.

Dado que la fortaleza del Estado de Bienestar de una economía está (o puede estar) condicionada por la fase del ciclo económico en la que se encuentre, nuestro interés, que constituye el principal objetivo de este trabajo, se centra en tratar de analizar el impacto que la reciente crisis, iniciada en 2008, ha podido tener sobre ese Estado de Bienestar en España, a la vez que también se intenta comprobar si han existido comportamientos diferenciales en comparación con lo registrado en el conjunto de la Unión Europea de 28 miembros (UE-28).

Para ello, se analiza de manera específica la evolución del gasto en los denominados Servicios Individuales, según la Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG por sus siglas en inglés), teniendo en cuenta tanto el límite que establecen los recursos no financieros de las Administraciones Públicas (AAPP), como la evolución del gasto realizado en las funciones que caracterizan al Estado de Bienestar (Salud, Educación y Protección Social).

En este trabajo se ha utilizado, principalmente, información obtenida de la base de datos de EUROSTAT, complementada en ocasiones con información obtenida de las publicaciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) -organismo dependiente del Ministerio de Hacienda-¹. Los datos utilizados en ambos casos se corresponden con los recursos (ingresos) y empleos (gastos) de las AAPP en base a la Clasificación Funcional del Gasto (COFOG). La disponibilidad de datos para las distintas variables utilizadas ha establecido una cierta limitación al análisis del período previsto en un primer momento (2000-2017). Es por ello que la información expuesta en las diferentes tablas y gráficos, está condicionada a dicha disponibilidad de datos.

La metodología para la comparación en el tiempo de los diferentes tipos de gastos entre España y la Unión Europea (UE) se ha aplicado de acuerdo con el procedimiento descrito en Schreyer, P. y Koechlin, F. (2002), Office for National Statistics (2007), y Bournot, S., Koechlin, F. y Schreyer, P. (2011). En primer lugar, se han deflactado las series de las variables representativas del gasto medidas en precios (euros) “corrientes” -mediante sus correspondientes deflatores-, para transformarlas en variables medidas en precios (euros) “constantes” (volumenes). En segundo lugar, se ha transformado la serie a precios (euros) “constantes” en una nueva serie medida en “poder de compra estándar” (PPS, por sus siglas en inglés), mediante la división de la serie a precios (euros) “constantes” entre las paridades de poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés) para un año base (PPP constantes).

Para ello, se han utilizado deflatores implícitos publicados por EUROSTAT, con base en el año 2010, para el Gasto en Consumo Final de las AAPP, para el Gasto Consumo Final Individual de

¹ Información referida tanto a la propia COFOG como al detalle de las operaciones no financieras realizadas por las AAPP.

las AAPP y para el Gasto en Consumo Final Colectivo de las AAPP, así como paridades de poder de compra ($EU28 = 1$), también publicadas por EUROSTAT, para esas mismas variables de gasto de las AAPP referidas al año 2010, que se ha tomado como año base. La serie de datos disponible para las PPPs se refiere al período 2003-2017. Los deflatores implícitos disponibles para la Unión Europea de los 28 se refieren al período 2000-2017; sin embargo, la disponibilidad de las series de deflatores para España es más limitada: 2000-2017 para el Gasto en Consumo Final de las AAPP y 2000-2014 para el Gasto en Consumo Individual y Colectivo de las AAPP.

En el análisis desarrollado en este trabajo existen dos posibles limitaciones o distorsiones derivadas del procedimiento utilizado: 1) Se han utilizado tanto deflatores como PPPs referidas al Gasto en Consumo Final de las AAPP y se han aplicado al Gasto Total de las AAPP debido a la no disponibilidad de deflatores y PPPs para esta última variable de gasto total. Dado que el Gasto Total de las AAPP recoge el Gasto en Consumo Final más los gastos de capital (transferencias de capital e inversión), el gasto en intereses y el gasto en prestaciones sociales (como Pensiones y Desempleo), al aplicar al Gasto Total el deflactor y las PPPs del Gasto en Consumo Final, existen determinados componentes de ese Gasto Total cuya variación de precios (en el tiempo y entre espacios geográficos – España y UE-28) no está recogida en los deflatores ni en las PPPs utilizadas. 2) De acuerdo con lo señalado en Office for National Statistics (2007), se está suponiendo implícitamente -al utilizar PPPs constantes- que los precios entre ambos espacios geográficos no cambian con el tiempo, pues las series de datos utilizadas reflejan una estructura de precios constantes en el año base utilizado (2010) para España y la Unión Europea-28 -en este caso-. Sin embargo, en la realidad las estructuras de precios fluctúan en el tiempo por lo que se podría generar algún sesgo en los resultados² -sobre todo al analizar largos períodos de tiempo-.

El trabajo se estructura en cinco capítulos. Así, después de esta Introducción, en el Capítulo 2 se ofrece una breve caracterización del Estado de Bienestar en lo referente a su conceptualización y evolución. La situación macroeconómica de las economías europeas -en su conjunto- y, en especial, de la economía española, son evaluadas en el Capítulo 3, con el objetivo de exponer las principales consecuencias de la crisis sobre los saldos presupuestarios públicos, y plantear, de esta manera, el escenario sobre el cual se desarrolla la estrategia de la política económica y fiscal en el período de crisis. Adicionalmente, en este tercer capítulo se analiza la respuesta institucional de la Unión Europea ante las consecuencias de la crisis: el Procedimiento por Déficit público Excesivo (PDE) aplicado a España, y la modificación en la composición del gasto público de las AAPP españolas en función de la Clasificación Funcional del Gasto de las AAPP (COFOG). El Capítulo 4 está dedicado, íntegramente, al análisis del impacto de la crisis sobre las distintas funciones de gasto público que caracterizan al Estado de Bienestar (Salud, Educación y Protección Social). En el Capítulo 5 se exponen las principales conclusiones extraídas del análisis desarrollado en los capítulos anteriores, para, posteriormente, detallar las referencias bibliográficas utilizadas y aportar un Anexo.

² Este posible sesgo dependería del año base utilizado, no obstante, en Office for National Statistics (2007, pág. 37) se realiza un análisis de sensibilidad para evaluar los efectos del uso de diferentes años base para las PPPs, cuyos resultados evidenciaron que no se producían sesgos significativos, por lo que utilizar un año base u otro no implicaría ningún problema.

2. ESTADO DE BIENESTAR

2.1. CONCEPTO

De acuerdo con lo expuesto en Gómez y Buendía (2014), por el lado de los objetivos perseguidos, se considera “Estado de Bienestar” como el conjunto institucional de legislaciones y normativas organizativas que establecen programas de actuación cuyo objetivo primordial es la mejora de la situación económica a través de la protección del nivel y la calidad de vida de los ciudadanos. Los objetivos perseguidos son, principalmente, la consecución del pleno empleo, la reducción de las desigualdades y la seguridad económica para el conjunto de la población. Sin embargo, por el lado de los instrumentos, los efectos sobre la economía, derivados de los distintos planes de actuación, regulaciones y reformas, son los que, tras su evaluación, ofrecen una mejor visión macroeconómica del grado de cumplimiento de los objetivos anteriormente mencionados.

Según Mishra (1989), las características del Estado de Bienestar se agrupan en tres competencias básicas de los Estados: 1) Garantizar un nivel alto de ocupación mediante la intervención del Estado en la economía. 2) Suministrar bienes y servicios que cubran las necesidades sociales básicas de los ciudadanos. 3) Reducir la pobreza y aumentar la integración social.

Las intervenciones del Estado en el bienestar de los ciudadanos, de acuerdo con Navarro (2004), abarcan esferas como los servicios públicos (Sanidad, Educación, Servicios Sociales, Vivienda), las transferencias sociales de redistribución de la renta (Pensiones por vejez, Discapacidad o Viudedad), las intervenciones públicas y las intervenciones normativas (Leyes y normas). Estas intervenciones son las que, principalmente, generan la diferenciación entre diferentes tipos de modelos de Estado de Bienestar.

2.2. EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

Los cimientos del Estado de Bienestar en los países desarrollados, conforme a la revisión desarrollada en González y Vadillo (2011), fueron configurados bajo las teorías y propuestas basadas en la generación de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía (Lord Beveridge), en la dinamización de la demanda mediante la intervención pública (Keynes) y en la propulsión de un modelo social (dimensión cívica, política y social) promulgada por Marshall.

La consolidación del Estado de Bienestar se produce entre 1919 y 1945 en un momento en el que los problemas sociales y económicos, la desigualdad económica y la peor calidad de vida de la población justificaban la intervención del Estado en la economía social (New Deal, Social Security Act, Old Pension Act entre otras medidas de política económica intervencionista desarrolladas en el período).

La expansión del Estado de bienestar producida entre 1950 y 1970 estaba caracterizada por la reconstrucción de los países azotados por la II Guerra Mundial y por el reconocimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. La estabilidad y el crecimiento económico que precedió a la guerra sustentaron el desarrollo del Estado de Bienestar. El cambio “teórico” en el motor de la economía propuesto por Keynes, propició el estímulo de la demanda mediante la inversión pública, la mejora de la capacidad de consumo y la protección de los colectivos más deprimidos como jubilados y enfermos.

La crisis de los Estados de Bienestar (a partir de la década de los setenta) viene determinada por la limitación de la propia intervención del Estado.

“Los límites del Estado de bienestar vendrían condicionados por los límites fiscales del propio gasto público, lo cual habría dado lugar a lo que O’Connor (1981) denomina como *crisis fiscal* del Estado. Y ello no es más que una consecuencia de la falta de ingresos tributarios que sufre el propio Estado debido a la menor actividad económica que se produce en tiempos de crisis.” (González y Vadillo, 2011, pág. 23)

Asimismo, como apuntan estas autoras, la limitación que ofrece el propio gasto público, depende necesariamente del ciclo económico en el que se encuentra el Estado. En las fases alcistas aumenta la recaudación y disminuyen los gastos sociales (desempleo), mientras que en las fases recesivas aumentan las prestaciones por desempleo y los gastos relacionados con los colectivos más deprimidos y disminuye la recaudación.

Por consiguiente, la crisis de los Estados de Bienestar está estrechamente relacionada con las sucesivas crisis económicas acaecidas desde los años setenta.

3. EFECTOS Y AJUSTES TRAS LA GRAN RECESIÓN

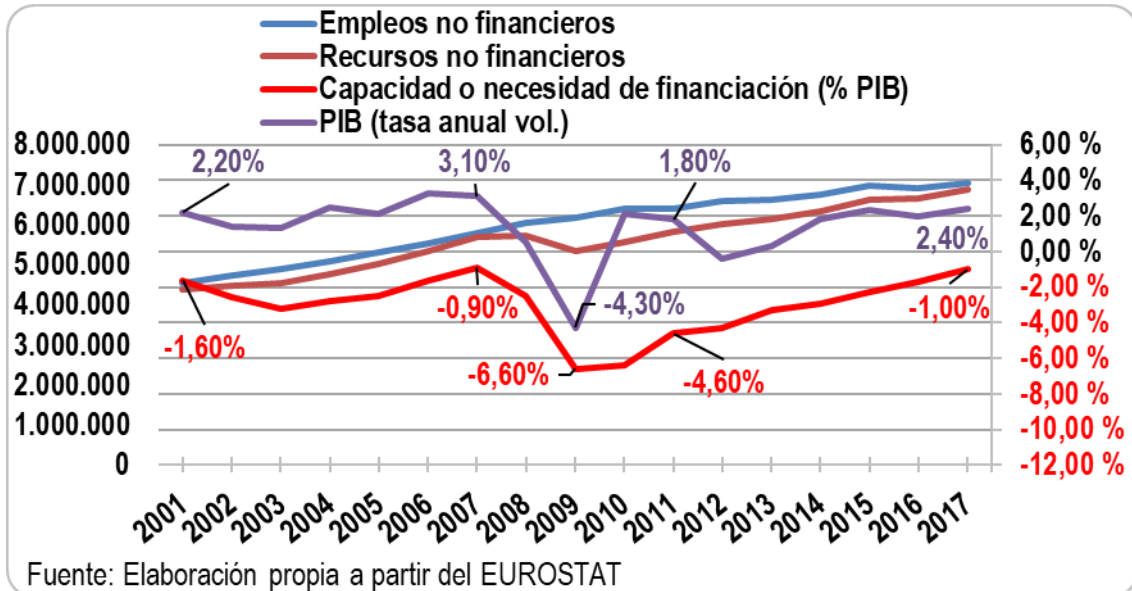
De acuerdo con lo descrito en Banco de España (2017) y en Gómez y Buendía (2014), la Gran Recesión o crisis “subprime”, comenzó a gestarse con una expansión excesiva del sector inmobiliario de EEUU que vino motivada por unos bajos tipos de interés que sentaron las bases para el aumento de las hipotecas de alto riesgo concedidas a personas con poca o ninguna solvencia. En 2007, el repunte de la morosidad de las “hipotecas basura”, junto con unas expectativas de agotamiento del ciclo económico expansivo, tuvo como resultado el descenso en los precios de los activos financieros sobrevalorados que estaban presentes en numerosas entidades bancarias. El estallido de la burbuja inmobiliaria estadounidense culmina con el hundimiento del banco Lehman Brothers (2008). Esta crisis financiera se expandió globalmente debido al endurecimiento de las condiciones de financiación del sector privado en EEUU y, posteriormente, en Europa, y a los activos tóxicos que se encontraban presentes en numerosas economías nacionales, entre otras causas. Ante la amenaza de un colapso financiero global, los distintos gobiernos trataron de rescatar a los bancos con consecuencias sobre sus déficits públicos cuya corrección suponía un fuerte aumento de sus niveles de deuda pública.

Según Gómez y Buendía (2014), de esta manera los gobiernos europeos y sus administraciones públicas, tratando de solventar esta situación, han priorizado el saneamiento de las balanzas presupuestarias por encima de la sostenibilidad y el fortalecimiento de los Estados de Bienestar.

3.1. PANORÁMICA MACROECONÓMICA Y SITUACIÓN GLOBAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2001-2017

3.1.1. Unión Europea

Gráfico 1. UE-28: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2001-2017



La información publicada por EUROSTAT referida a la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP en la Unión Europea de los 28 se inicia con datos correspondientes al año 2001. Desde ese año, la UE 28 siempre ha registrado una situación de déficit (necesidad de financiación) en sus cuentas públicas (Gráfico 1), que se inicia con un saldo negativo de un 1.60% sobre el PIB y una tasa de crecimiento anual del PIB de un 2.20%. En 2007 -año previo al estallido de la crisis- el déficit del conjunto de la UE representaba el 0.90% del PIB, siendo este el año en que más se ha recortado el saldo negativo debido a una gran convergencia entre recursos y empleos (medidos en precios corrientes), y al incremento en la tasa de crecimiento del PIB (3.10%). Las perturbaciones producidas por la crisis *subprime* afectaron a la UE de tal manera que entre 2007 y 2009, la pérdida de recursos no financieros (5.89%), junto con el desplome de la tasa de crecimiento del PIB (7.40 puntos porcentuales (pp)) y el mantenimiento del crecimiento en los empleos no financieros, tuvieron como consecuencia un aumento del déficit hasta llegar al 6.60% del PIB.

A partir de 2009, gracias a la recuperación de la tendencia creciente de los recursos no financieros y a la mejora sustancial del crecimiento del PIB (1.80% en 2011), junto con la ligera corrección a la baja de la tendencia del crecimiento de los empleos, se situó el déficit de la UE en un 4.60% del PIB en 2011.

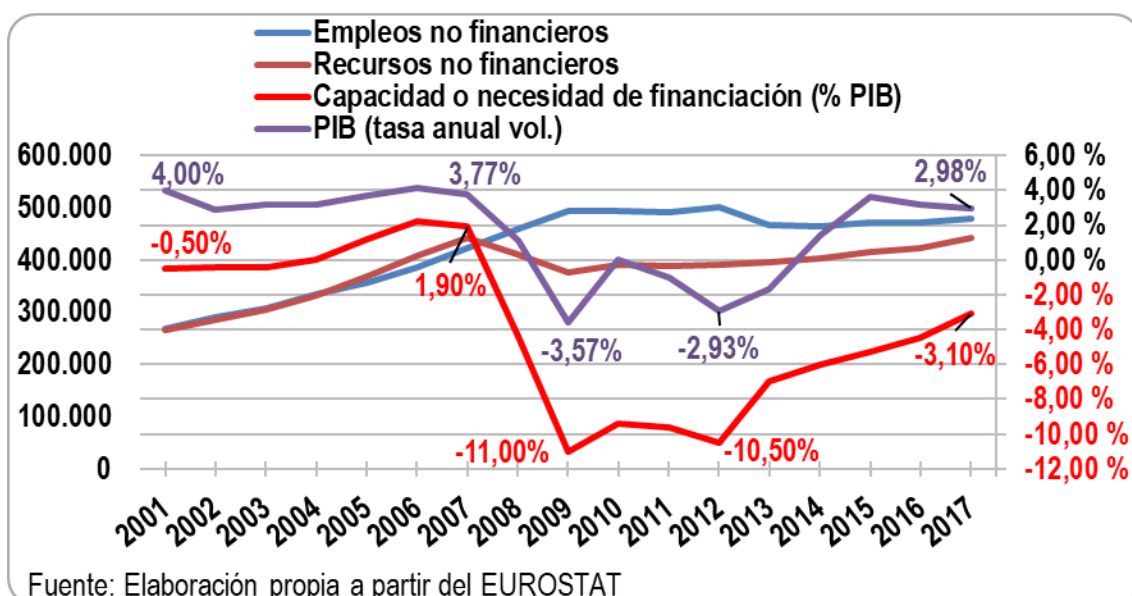
Entre 2011 y 2017, a pesar de la caída en 2012 del crecimiento anual del PIB (-0.40% con respecto al observado en 2011), la creciente convergencia entre el crecimiento de los recursos y empleos no financieros y la recuperación del crecimiento anual del PIB (2.40% en 2017) propiciaron la disminución del déficit hasta situarse en un 1% sobre el PIB en 2017.

3.1.2. España

De acuerdo con Álvarez, Luengo, y Uxó (2013)³, desde la entrada en la UEM, España establece un modelo económico que, supeditado a las decisiones supranacionales de la UE, se muestra financieramente dependiente del capital europeo y en el que el endeudamiento tanto privado como público era elevado. Asimismo, el modelo de Estado de Bienestar español, caracterizado por una amplia cobertura en servicios y prestaciones sociales, se encontraba limitado para reducir tanto la desigualdad como la pobreza debido a la baja intensidad protectora.

Según Banco de España (2017) en su informe sobre la crisis financiera y bancaria en España (2008-2014), cuando comenzaron a observarse los primeros efectos de la crisis en los mercados españoles en 2007, se produjo una desaceleración del ritmo de crecimiento coincidiendo en el tiempo con el continuo endurecimiento de las condiciones de financiación tras el aumento de los tipos de interés impuestos por el BCE. Asimismo, se comienzan a observar los signos del cercano estallido de la burbuja en el mercado inmobiliario al mostrar una desaceleración en los precios y en la demanda. Pese a esto, otros componentes de la demanda junto con la aportación neta del sector exterior permitieron que, en 2007, la tasa de crecimiento del PIB se situase en un 3,77% con respecto al año anterior. Todos los pronósticos elaborados a principios de 2008 apuntaban a una pérdida gradual del crecimiento económico y, sin embargo, a partir de la segunda mitad de ese mismo año la economía española entró en una gran recesión motivada, entre otras causas, por las limitaciones de las condiciones de financiación globales, la caída en la demanda y los precios del sector inmobiliario -y el consecuente descenso en la recaudación impositiva derivada del sector-, el descenso de las exportaciones, así como la fuerte contracción del comercio mundial que redujeron, en 2008, el crecimiento anual del PIB en 2,67pp con respecto a 2007.

Gráfico 2. España: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2001-2017



De acuerdo con el Gráfico 2, en la etapa previa a la crisis tanto el crecimiento del PIB como el saldo presupuestario público de España presentaban registros más positivos que el conjunto de

³ Según la referencia realizada en Rodríguez Cabrero (Coordinador, 2014, pág. 315).

la UE, pero a partir de 2007 tras el impacto de la Gran Recesión, la pérdida de recursos no financieros entre 2007 y 2009 fue mucho más acusada en España (15.09%) que en la UE-28 (5.89%). Asimismo, dado que la divergencia entre recursos y empleos no financieros, entre 2007 y 2009, fue mucho mayor en el Estado español y debido a la lenta recuperación de la tendencia creciente de los recursos no financieros, el ajuste que se debía aplicar para reducir el déficit excesivo atendía, principalmente, al establecimiento de medidas urgentes de austeridad y contención del gasto público.

Desde 2001 los empleos y recursos no financieros siguen una trayectoria creciente y estable que lleva a España a salir de una situación de déficit del 0.50% del PIB a una de superávit del 1.90% en 2007. Como puede observarse, la dinámica de la evolución del saldo presupuestario es similar entre España y la UE (Gráfico 1), aunque, sin embargo, el efecto de la crisis ha sido mucho mayor en España. Entre 2007 y 2009 pasó de situarse en una posición de superávit del 1.90% del PIB a una de déficit del 11% debido no solo a la pérdida de recursos no financieros en el período, sino también debido a la disminución en 7.34pp de la variación anual del PIB real y, sobre todo, debido al mantenimiento hasta 2009 del carácter expansivo de la política fiscal. De acuerdo con el Consejo Económico y Social (2016), la pérdida de recursos puede explicarse, entre otras causas, por la reducción de los ingresos impositivos relacionados con el sector inmobiliario y el descenso del consumo y de los beneficios empresariales.

A partir de 2009 se produce un cambio en la política presupuestaria junto con el que se inicia un período de consolidación fiscal en el que se produce, además, una redistribución del gasto público. Pese a esta contención y redistribución del gasto -que analizaremos más adelante- y a pesar del aumento de los recursos no financieros en este período (4.13%), el déficit español se redujo tan solo 0.50pp hasta llegar en 2012 al 10.50% del PIB debido a una dinámica en la tasa de crecimiento del PIB que, aunque en 2010 registró un resultado positivo del 0.01%, descendió en 2012 hasta el -2.93%.

Este déficit se recorta en 7.40pp entre 2012 y 2017 llegando al 3.10% PIB gracias, no solo, a la recuperación de la economía nacional (2.98% en la tasa de crecimiento anual del PIB real en 2017), sino también a una recuperación de los recursos no financieros del 13.01% y a una disminución en los empleos de un 4.41%. Esta contracción del gasto se hizo efectiva a través de la aplicación de numerosas medidas de ajuste que se expondrán más adelante.

En definitiva, la crisis de 2008 disparó el déficit de España hasta un 11% en 2009, año en el que - como se expone en el epígrafe 3.2.2- entró en el Procedimiento por Déficit Excesivo (PDE) al no cumplir lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establecido por la UE. Nueve años más tarde y tras numerosas medidas y programas de actuación, España consigue rozar el límite de déficit del 3% al situarse en un 3.10% en 2017.

3.2. RESPUESTA INSTITUCIONAL SUPRANACIONAL

Una vez observados los efectos de la crisis, sobre la evolución tanto del PIB como del saldo presupuestario en la Unión Europea y España, se valora en este epígrafe la respuesta institucional de la UE para contrarrestar los efectos de la Gran Recesión. Los objetivos son exponer el nivel de compromiso económico que tienen los países miembros con la Unión Europea, de acuerdo con el marco de gobernanza económica, y valorar la estrategia adoptada por España a partir de 2009.

3.2.1. Refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea

Según Zoppè (2019), el sistema institucional y el conjunto de procedimientos que se establecen para conseguir los objetivos económicos de la Unión Europea es lo que se conoce como “la gobernanza económica”. Las bases jurídicas de la misma se establecen en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en los protocolos sobre el procedimiento de aplicación para los casos de déficit excesivo y sobre los criterios de convergencia.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, febrero de 1992), recogía en el punto 1 de su artículo 104C (art. 126 del TFUE) que los Estados miembros evitarían déficits públicos excesivos, y, en el punto 2, que la Comisión supervisaría el cumplimiento de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios: a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB sobrepasa un valor de referencia; b) si la proporción entre la deuda pública prevista o real y el PIB sobrepasa un valor de referencia. Los valores de referencia para ambos indicadores quedaron especificados en el denominado Protocolo sobre el Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo, vinculado al propio Tratado (protocolo nº 12 del TFUE), y se concretaron en los siguientes: 3% del PIBpm para el déficit público y 60% del PIBpm para la deuda pública.

De acuerdo con lo expuesto en Zoppè (2019), la coordinación de la política económica -hasta 2011- se basaba principalmente en el consenso y no disponía de normas de obligado cumplimiento a excepción del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, a raíz de la crisis de 2008 se evidenció la existencia de tendencias insostenibles que harían necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas. Es por ello que desde 2011 se ha revisado y reformado la legislación y se han creado nuevas instituciones. Algunos de estos cambios comprenden – entre otros- el Semestre Europeo o las nuevas normas e instituciones para sanear el sector financiero, así como para asegurar la estabilidad presupuestaria de los países miembros.

Según Angerer (2019), para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas, se reformó y reforzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2011) y se suscribió el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (2013). Este proceso de reforma y refuerzo de la gobernanza económica quedó recogido fundamentalmente en dos grupos de normas legislativas: los denominados “six pack”⁴ y “two pack”⁵.

De manera muy resumida, podemos señalar que el PEC integra dos partes/vertientes diferenciadas: una preventiva y otra correctora. En la primera, los Estados miembros deben presentar un Programa de Estabilidad al Consejo y a la Comisión, en el que, entre otros indicadores, deben incluir información sobre la evolución del déficit y la deuda pública. Estos Programas son examinados con el fin de determinar si son acordes con los objetivos de la

⁴ De los seis instrumentos que integran este paquete, dos Reglamentos modifican directamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Reglamento (UE) nº 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (UE) nº 1177/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁵ Los Reglamentos (UE) n.º 472/2013 y (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, establecen -para los Estados miembros de la zona euro- normas para el refuerzo de la supervisión y la ayuda financiera, así como los calendarios presupuestarios comunes y las normas para el seguimiento y evaluación de los planes presupuestarios -sujetos a revisión si se incumplen las normas del PEC-.

Unión y si las medidas son adecuadas para alcanzar los objetivos marcados. El propio Consejo será el que alerte a los Estados del incumplimiento de estos objetivos y el encargado de recomendar que a dichos Estados miembros se le apliquen medidas correctoras en caso de que se produzcan desviaciones reiteradas de sus presupuestos y estos se traduzcan en déficits excesivos. En la parte/vertiente correctora, si la Comisión considera que existe un déficit excesivo, presentará al Consejo un dictamen y una recomendación. Si, sobre esa base, el Consejo decide que existe un déficit excesivo, deberá formular recomendaciones - de obligado cumplimiento- a dicho Estado afectado. En el caso de que el Estado miembro presente déficits excesivos de forma reiterada, debido a que no tome las medidas adecuadas o que estas sean ineficientes, el Consejo puede llegar a imponer multas o sanciones.

3.2.2. Procedimiento por Déficit público Excesivo en España

El 18 de febrero de 2009 la Comisión presentó su informe sobre la situación presupuestaria de España, en el que señalaba que, a pesar de que el déficit de las AAPP españolas en 2008 (3,4% del PIB según la estimación de aquel momento) estaba muy próximo al valor de referencia del 3%, el exceso registrado no podía calificarse como excepcional ni como temporal, lo que sugería que el criterio de déficit establecido en el Tratado no se cumplía. Sobre la base de ese informe, el 27 de abril de 2009 el Consejo publica en el Diario Oficial de la Unión Europea su decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en España⁶ (Decisión (UE) 2009/417 del Consejo, de 27 de abril de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en España). De hecho, como ya se ha señalado antes, el déficit público registrado en España al año siguiente (2009) alcanzó el 11% del PIB.

Con la decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en España, comenzó un procedimiento que se ha extendido hasta hoy en día y, a través del cual el Consejo cumplía con su papel corrector mediante la evaluación de los programas de estabilidad y la publicación de las recomendaciones que España debía seguir para sanear sus cuentas públicas de una forma sostenible y duradera.

De manera resumida, ese largo procedimiento queda reflejado en la Tabla 1, en la que se recogen los distintos compromisos (Recomendaciones y Decisiones del Consejo) adquiridos por España sobre los objetivos de déficit público que debían ser alcanzados cada año⁷. Como se puede comprobar, y a pesar de que las propias Recomendaciones del Consejo fueron revisadas al alza en diversas ocasiones, España incumple de manera reiterada los objetivos marcados entre 2009 y 2016⁸. A partir de ese año, España logra alcanzar unos objetivos de déficit público muy similares

⁶ Los documentos relacionados con el Procedimiento de Déficit Excesivo en España pueden consultarse en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/spain_es

⁷ Sobre cómo se han repartido en España los objetivos y compromisos para la reducción del déficit público entre los diferentes niveles de la administración (vertical) y también entre las diferentes administraciones del mismo nivel (horizontal), véase Fuenmayor y Granell (2017).

⁸ De hecho, el 12 de julio de 2016 el Consejo decidió (Decisión 2016/1222) que España no había adoptado ninguna medida efectiva para corregir su déficit excesivo en respuesta a su Recomendación de 21 de junio de 2013, por lo que la Comisión recomendó imponer una multa a España. Finalmente, y sobre la base de una petición presentada por España, el Consejo decidió (Decisión 2017/2351) el 9 de agosto de 2016 anular dicha multa.

a los comprometidos para el periodo 2016-2008. De hecho, en 2018 el déficit público de España se sitúa por debajo del límite del 3% del PIB (2,50%).

Tabla 1. Objetivos de déficit público (PIB) comprometidos con la Unión Europea y principales resultados registrados en España (2009-2018).

	Objetivos de déficit público (%PIB) comprometidos con la UE					España	
	Compromisos					Déficit registrado (% PIB)	Deuda consolidada AAPP (% PIB)
	1	2	3	4	5		
2018					-2,2	-2,5	97,1
2017					-3,1	-3,1	98,1
2016				-2,8	4,6	-4,5	99,0
2015				-4,2		-5,3	99,3
2014			-2,8	-5,8		-6,0	100,4
2013		≤ -3,0	-4,5	-6,5		-7,0	95,5
2012	≤ -3,0		-6,3			-10,5	85,7
2011						-9,6	69,5
2010						-9,4	60,1
2009						-11,0	52,8
El 27-4-2009, mediante la Decisión 2009-417, el Consejo declaró la existencia de un déficit excesivo en España.							
La UE ha ido estableciendo y revisando los objetivos de déficit público que debía alcanzar España según la siguiente cronología:							
Compromiso 1		Recomendación del Consejo de 24-3-2009					
Compromiso 2		Recomendación del Consejo de 2-12-2009					
Compromiso 3		Recomendación revisada del Consejo de 10-7-2012					
Compromiso 4		Recomendación revisada del Consejo de 21-6-2013					
Compromiso 5		Decisión 2017-984 del Consejo de 8-8-2016					
Nota:		Año en el que se establece/n el/los objetivo/s					

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT y Diario Oficial de la Unión Europea.

Actualmente, España se encuentra en el componente preventivo del PEC. El 5 de junio de 2019 la Comisión recomendó que se derogase el Procedimiento de Déficit Excesivo para España (Recomendación 2019/543 de la Comisión, de 5 de junio de 2019, para que se derogue la Decisión 2009/417 sobre la existencia de un déficit excesivo en España). Finalmente, esa derogación por el Consejo se ha publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 20 de junio de 2019 (Decisión 2019/1001 del Consejo de 14 de junio de 2019 por la que se deroga la Decisión 2009/417/CE sobre la existencia de un déficit excesivo en España).

3.2.3. Medidas y ajustes realizados en España desde 2009

La estrategia formulada por España a partir de la Decisión del Consejo de abril de 2009 para la reducción del déficit excesivo en España se ha plasmado en multitud de Reales Decretos Leyes (RDL), Reglamentos y reformas que han afectado a toda la esfera estatal⁹. De acuerdo con la Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, los instrumentos y medidas que se plantearon inicialmente para reducir el déficit -entre 2010 y 2013- se plasmaron tanto en la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013 como en el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 entre otros. Éste último, junto con los Acuerdos Marco comprometidos con las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales contemplaron medidas de distinto calado, entre ellas se

⁹ Véase la Estrategia Política Fiscal en el histórico de los Programas de estabilidad del Portal Institucional del Ministerio de Hacienda en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPolíticaFiscal/Programasdeestabilidad.aspx>

encuentran la práctica congelación de la Oferta de Empleo Público, la fuerte moderación salarial de los empleados públicos o la aplicación -entre 2011 y 2013- de un límite del 10% en la tasa de reposición de las Ofertas de Empleo Público. Los Presupuestos Generales del Estado 2010, por su parte, contemplaban medidas de contención del gasto como la congelación salarial en los sueldos de los funcionarios públicos y el leve aumento de un 1% de las pensiones. Las Comunidades Autónomas realizaron un mayor esfuerzo al ver, prácticamente, congelados sus presupuestos con un crecimiento del 0.20%.

De acuerdo con Del Pino y Fernández (2019), una de las características del ajuste llevado a cabo entre 2010 y 2012 en las CCAA, es la prioridad de los recortes en el gasto de capital (infraestructuras, I+D+i o medio ambiente entre otras) sobre el ajuste en el gasto corriente (pensiones o desempleo) o sobre la aplicación de medidas de impulso en los ingresos. Al contrario de lo ocurrido en otros momentos, desde 2012 al ajuste de los gastos de capital se sumó el recorte en los gastos corrientes. Asimismo, otra de las características de la política de consolidación fiscal es el mantenimiento del gasto en pensiones y prestaciones por desempleo en detrimento del gasto en el resto de políticas sociales tramitadas por las CCAA. Entre los RDL aprobados en 2012, los que afectaron especialmente al gasto de las CCAA se aplicaron sobre el ámbito educativo y el sanitario. El ajuste de las CCAA en los gastos relativos al Estado de Bienestar entre 2009 y 2013, según estos autores, evidenció un recorte cercano a los 17.000 millones de euros.

En el Anexo (Tabla A-1), y sin pretender ser exhaustivos, se presenta un resumen tanto de las principales normas legislativas aprobadas en España como de su incidencia sobre la provisión de determinados servicios públicos característicos del Estado de Bienestar durante el período en que el ajuste fiscal ha registrado una mayor intensidad (2009-2014).

A las medidas recogidas en el Anexo (Tabla A-1) hay que añadir tanto la Reforma del Sistema Público de Pensiones iniciada con la Ley 27/2011, de 1 de agosto (a la que se añadirían el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, y la Ley 23/2013, de 23 de diciembre), como la Reforma del Mercado Laboral dispuesta en la Ley 3/2012, de 6 de julio.

En cuanto a la primera reforma, las modificaciones más relevantes se refieren a las pensiones por jubilación en su modalidad contributiva. Se introduce el retraso en la edad requerida para ser beneficiario de la pensión de jubilación (de 65 a 67 años), aunque de forma gradual desde 2013 a 2026. Asimismo, se modifica el cálculo de la pensión tomando las bases de cotización de 25 años (antes eran 15) lo cual supone un incremento del número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión. Igualmente, entre 2013 y 2027, se amplía de forma gradual el número de años necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora (de 35 a 38 años y 6 meses). Por su parte, las normas aprobadas en 2012 y 2013 introducen como criterio para actualizar las prestaciones el denominado "índice de revalorización", que introduce nuevos indicadores que sustituyen a la actualización en función de la variación del IPC, y también se introduce el denominado "factor de sostenibilidad", que ajusta el importe de la pensión a cobrar por los nuevos jubilados por la variación de la esperanza de vida.

Por lo que se refiere a la segunda reforma (mercado laboral), la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, basada en el RDL 3/2012, de 10 de febrero, introduce, entre otras, las siguientes novedades: facilita (causas económicas procedentes) y abarata el despido (de una indemnización por despido improcedente de 45 días por año a 33 días,

y para el despido procedente la indemnización quedó en 20 días por año), modificación unilateral de las condiciones de trabajo (incluido el salario), modifica la negociación colectiva (primacía del convenio de empresa sobre los de niveles superiores), facilita los expedientes de regulación de empleo (ERE), instauración del contrato de emprendedores (periodo de prueba de un año y posible despido durante el mismo sin indemnización).

3.3. MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

3.3.1. Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)

La Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas por Funciones (COFOG) agrupa los gastos de las AAPP en 10 funciones principales. Esta clasificación es especialmente útil para las comparaciones entre países.

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010)¹⁰ los bienes y servicios suministrados, gratuitamente o a precios económicamente no significativos, por las AAPP con el objetivo de satisfacer las necesidades de los miembros de los hogares son los “Servicios Individuales”. El resto son los considerados “Servicios Colectivos” y se suministran de forma conjunta a todos los miembros de la comunidad.

Dada la inexistencia o escasez de información detallada por epígrafes de las distintas funciones para el conjunto de la Unión Europea, en este trabajo se considerarán como Servicios Individuales los gastos de las AAPP en las tres funciones siguientes: Salud, Educación y Protección Social. Las siete funciones restantes tendrán la consideración de Servicios Colectivos.

El límite, en las funciones de gasto, entre los bienes y servicios Individuales y Colectivos suministrados por las AAPP se establece de la siguiente manera (Tabla 2):

Tabla 2. Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas.¹¹

Código	Función	Tipo de servicio
01	Servicios públicos generales	Colectivo
02	Defensa	Colectivo
03	Orden público y seguridad	Colectivo
04	Asuntos económicos	Colectivo
05	Protección del medio ambiente	Colectivo
06	Vivienda y servicios comunitarios	Colectivo
07	Salud	Principalmente individual
08	Ocio, cultura y religión	Principalmente colectivo
09	Educación	Principalmente individual
10	Protección social	Principalmente individual

Fuente: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010)

¹⁰ Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

¹¹ En las funciones 07, 09 y 10 todos los epígrafes tienen carácter individual salvo los gastos en I+D, mientras que en la función 08 los únicos epígrafes que tienen carácter individual-ambos con poco peso relativo sobre el Gasto Total de esa función- son los servicios recreativos y deportivos, y los servicios culturales.

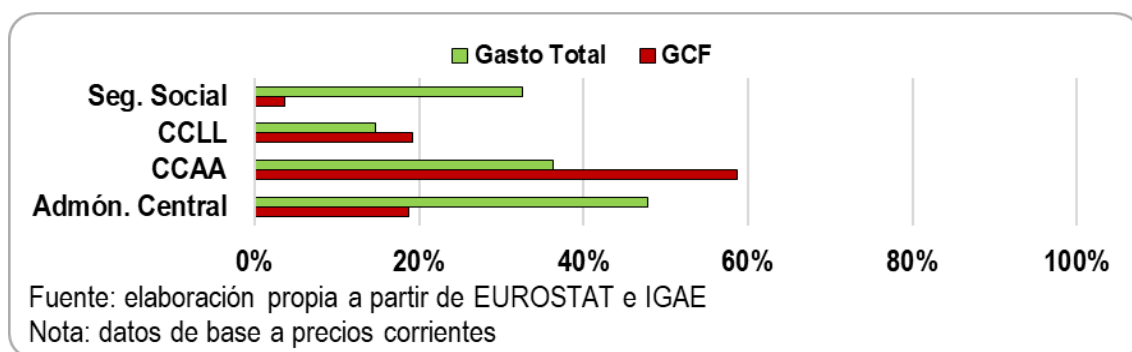
Para el análisis de las consecuencias de la crisis en el Estado de Bienestar, por medio de la evaluación del gasto público de las AAPP en los Servicios Individuales y Colectivos por funciones, se pueden utilizar -de acuerdo con la GOFOG- tanto el Gasto en Consumo Final “corriente” (GCF) como el Gasto Total de las AAPP. Dependiendo de qué indicador se utilice como representativo del gasto de las AAPP, la composición funcional del mismo presenta notables diferencias. Si se utiliza el GCF, en España (los datos para la UE son similares) la función que registra el mayor peso es la Salud (30.20% en 2017), a la que seguiría la Educación (19.60%), mientras que la Protección Social solo representaría en ese año de 2017 el 7%. Sin embargo, cuando se utiliza el Gasto Total, la Protección Social sería la más importante (40.40%), disminuyendo sensiblemente el peso de las dos funciones anteriores (14.50% y 9.70%, respectivamente).

Estas diferencias se deben a que el GCF mide el coste de prestación de los servicios (sueldos, consumos intermedios y consumo de capital fijo) junto con las transferencias sociales en especie de mercado (conciertos educativos y sanitarios y el gasto en medicamentos suministrados a través de las farmacias); mientras que el Gasto Total añade al anterior, el gasto en inversión y transferencias de capital, junto con otras transferencias corrientes importantes como las prestaciones por desempleo o las pensiones.

3.3.2. Composición del gasto público por subsectores de las Administraciones Públicas

Por otra parte, la elección del GCF o del Gasto Total modifica también la composición del gasto por funciones de las AAPP sobre la base de los distintos subsectores institucionales que las conforman (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social)

Gráfico 3. Total Funciones COFOG. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).



De acuerdo con el Gráfico 3, la composición por subsectores de las AAPP difiere según se utilice el Gasto Total o el GCF del total de funciones de la COFOG. Atendiendo al Gasto Total, el subsector sobre el que se sustenta la mayoría del gasto del total de las funciones COFOG es la Administración Central con un 47.80%, seguido por las Comunidades Autónomas (36.30%), la Seguridad Social (32.50%), y, por último, las Corporaciones Locales (14.70%). Sin embargo, sobre la base del Gasto en Consumo Final, el subsector que sustenta la mayoría del gasto total de las AAPP son las CCAA con un 58.60%; le siguen las Corporaciones Locales (19.20%), la Administración Central (18.60%), y, por último, la Seguridad Social (3.50%).

Estas diferencias tan notables se justifican, fundamentalmente, por el hecho de que el Gasto Total, como ya se ha dicho, añade al GCF importantes transferencias corrientes en forma de prestaciones sociales, entre las cuales, las más destacadas serían las prestaciones por jubilación (edad avanzada) y por desempleo. Las primeras son gestionadas en su mayor parte por la Seguridad Social, pues el resto lo gestiona la Administración Central, que es la responsable de esas prestaciones a través de las pensiones de clases pasivas del Estado (mutualidades de funcionarios). Las prestaciones por desempleo son gestionadas en su totalidad por la Seguridad Social.

Si, por otra parte, se analiza la composición por subsectores de las AAPP del gasto concreto en las funciones relacionadas con la prestación de los Servicios Individuales, la información revela la verdadera dimensión del papel que desarrolla cada subsector en el suministro de tales servicios.

Gráfico 4. Salud. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).

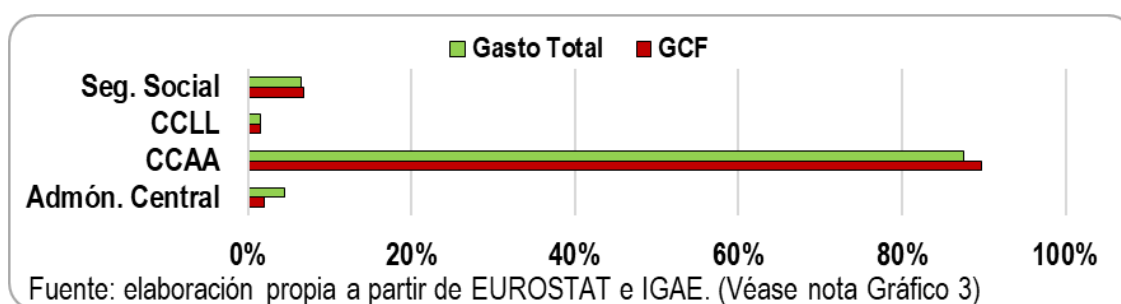
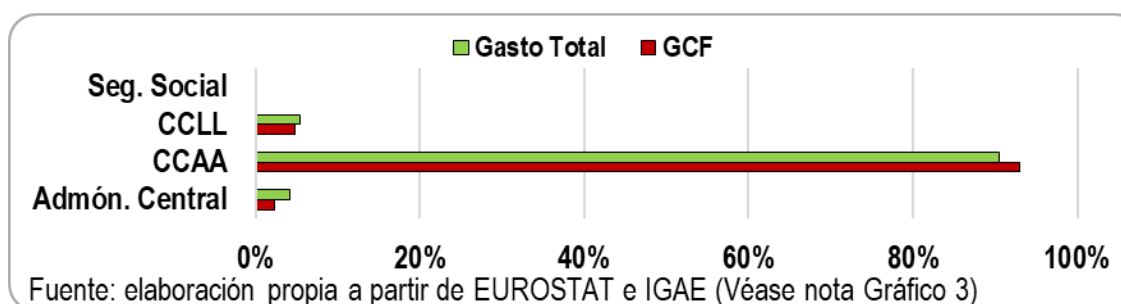
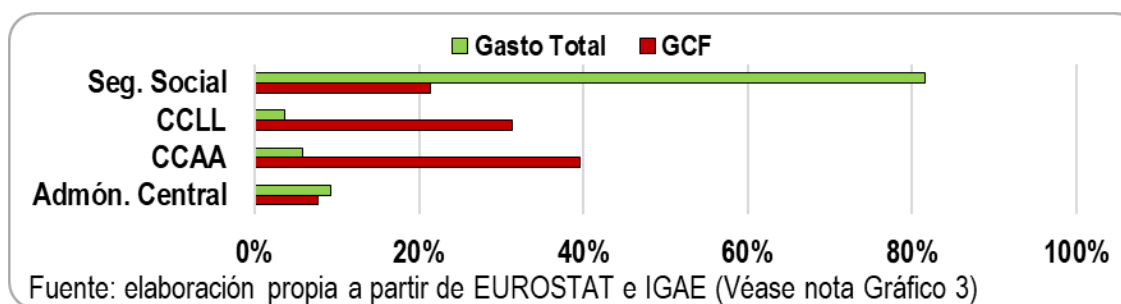


Gráfico 5. Educación. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).



Los Gráficos 4 y 5 ponen de manifiesto que, tanto si se utiliza el GCF como el Gasto Total, son las CCAA, sin lugar a dudas, las principales suministradoras de los servicios en Educación (90.40% del Gasto Total y 92,9% del GCF) y Salud (87,50% y 89,8%, respectivamente).

Gráfico 6. Protección Social. Gasto Total y GCF por Subsectores AAPP. Peso medio 2000-2017 (%).



Por su parte, el Gráfico 6, evidencia que es la Seguridad Social la principal proveedora de los servicios de Protección Social (81.50% del Gasto Total). Sin embargo, si obviamos el gasto en prestaciones por Desempleo y Edad Avanzada, es decir, si valoramos el gasto en Protección Social en función del GCF, se desprende nuevamente que son las CCAA las principales proveedoras de estos servicios (39.60%).

Para el análisis del gasto público por funciones realizado en este trabajo, se ha utilizado el Gasto Total, no solo por la no disponibilidad de datos del GCF por funciones para la UE, sino también por la idoneidad que representa la posibilidad de aislar el efecto que podemos denominar “estructural” dentro del gasto en Protección Social (Edad Avanzada) del efecto directo que la crisis ha tenido sobre los gastos en esta función (epígrafe 4.1).

Sobre la base de lo anterior, resulta posible evaluar las consecuencias que la Gran Recesión ha tenido sobre los gastos totales y sobre los principales gastos que conforman el Estado de Bienestar desde una doble perspectiva: en primer lugar, mediante el análisis del ajuste por subsectores - impuesto por la necesidad de contener el gasto-; y, en segundo lugar, mediante el análisis del ajuste de los gastos en los Servicios Individuales (Salud, Educación y Protección Social). Este trabajo aborda, fundamentalmente, la segunda perspectiva.

Como se dijo en el epígrafe 3.2.3, dado que la recuperación de la economía (crecimiento del PIB y de los recursos no financieros), ha sido bastante lenta, las medidas tomadas -aparte de las concernientes a los incentivos fiscales por el lado de los ingresos- se han basado, principalmente, en la aplicación de una política fiscal de contención del gasto por la que los distintos subsectores de la Administración Pública han tenido que realizar ajustes. De los subsectores de la Administración Pública, las Comunidades Autónomas han sido las que mayor ajuste han tenido que realizar¹² y sobre las que se han ejercido más limitaciones¹³ (regla de gasto, objetivo de estabilidad presupuestaria, principio de sostenibilidad financiera, límite de gasto no financiero, seguimiento del período medio de pago a proveedores, seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio, entre otras). Teniendo en cuenta que, como se ha observado en este subepígrafe, son precisamente las CCAA las principales suministradoras de los Servicios Individuales que forman parte del Estado de Bienestar, el impacto negativo ejercido sobre el suministro de servicios como la educación o la sanidad como consecuencia de tales ajustes resulta inmediato, como se intentará verificar en el resto de este trabajo.

3.3.3. Composición del gasto público por Servicios Individuales y Colectivos

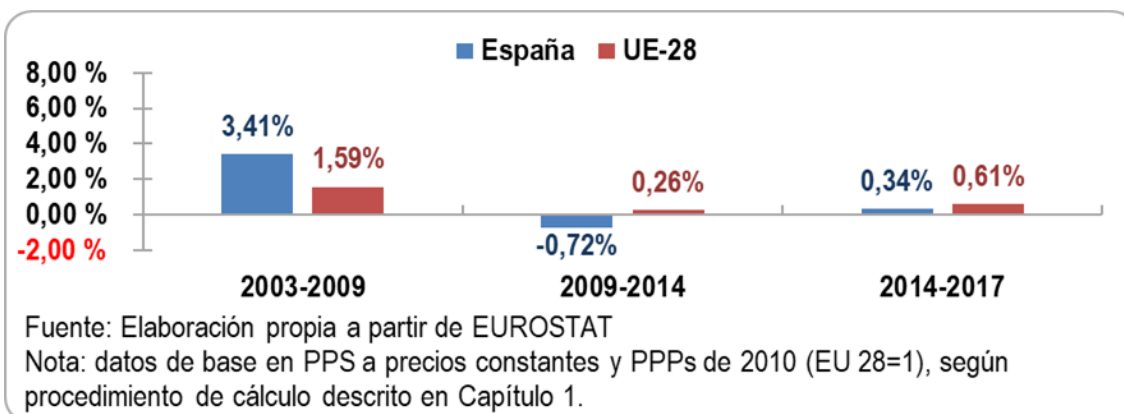
Una primera aproximación al impacto que las distintas políticas de ajuste desarrolladas a partir de 2009 han tenido sobre el Gasto Total de las AAPP, nos lleva a diferenciar entre el Gasto Total para el conjunto de las funciones COFOG¹⁴ y al Gasto Total relacionado con los Servicios Individuales y con los Servicios Colectivos, según la delimitación realizada en el epígrafe 3.3.1.

¹² Como señalan Conde-Ruiz et al. (2016b, pág. 14), “Las CC.AA. han sido el nivel de la administración que más ha ajustado el déficit entre 2011 y 2015 (2 pp. PIB). Este ajuste se ha realizado mayoritariamente por el lado del gasto (2,3 pp. PIB)”.

¹³ Contenidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁴ Un análisis comparativo sobre la evolución del gasto público por funciones COFOG entre España y algunos países miembros de la Unión Europea, puede consultarse en Conde-Ruiz et al. (2016a).

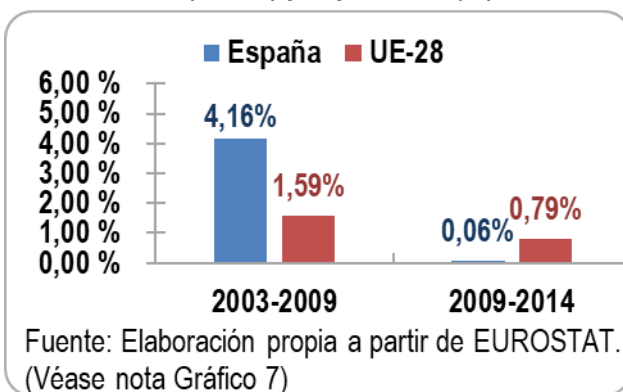
Gráfico 7. Gasto Total de las AAPP per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



La evolución de la tasa media anual acumulativa (TMAA) del Gasto Total para el conjunto de las funciones COFOG, por períodos, que se observa en el Gráfico 7 es bastante esclarecedora en lo concerniente al recorte en los gastos públicos tras la crisis. En la etapa expansiva (2003-2009), el crecimiento medio anual del Gasto Total per cápita en España es del 3.41%, 1.82pp mayor que el de la UE-28. No obstante, en el período 2009-2014, España recorta su Gasto Total medio anual en un 0.72% por persona, mientras que en la UE-28 aumenta un 0.26%. Si se comparan las TMAA en el período expansivo con las tasas de crecimiento entre 2009 y 2014, se observa como España reduce el gasto medio anual per cápita en 4.13pp mientras que la UE-28 lo hace en 1.33pp. Sin embargo, al comparar los resultados de los dos últimos períodos analizados, se evidencia que España aumenta su TMAA en 1.06pp mientras que la UE-28 lo hace en 0.35pp. De lo anterior se desprende no solo que existe una mayor volatilidad o flexibilidad en la variación de los gastos en España frente a la UE-28 sino que el ajuste llevado a cabo sobre los gastos, tras la crisis, ha sido mucho mayor en España. Esto se debe, como se pudo observar en los Gráficos 1 y 2 (apartado 3.1), a la mayor reducción de los recursos no financieros en España y el límite que esto supone para la recuperación de la economía y para la reducción del déficit público.

Si se descompone ese Gasto Total entre el relativo a Servicios Individuales (Educación, Salud y Protección Social) y el correspondiente a los Servicios Colectivos (resto de funciones), la dinámica registrada por ambos tipos de Gasto Total queda reflejada en los Gráficos 8 y 9.

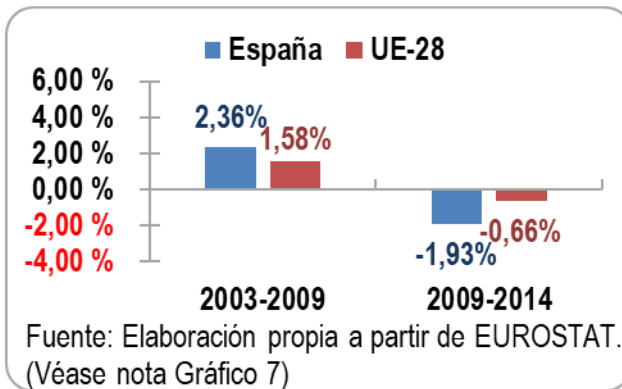
Gráfico 8. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



Si bien en el periodo previo a la crisis (2003-2009) la TMAA correspondiente al Gasto Total en Servicios Individuales per cápita (Gráfico 8) en España presentó unos valores claramente superiores a la UE-28 (diferencia positiva de 2.57pp), en el periodo de mayor ajuste (2009-2014) España recorta la TMAA del gasto per cápita en los Servicios Individuales en

4.10pp, mientras que la UE-28 lo hace en 0.80pp.

Gráfico 9. Gasto Total en Servicios Colectivos per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



Por su parte, la TMAA correspondiente al gasto per cápita en los Servicios Colectivos (Gráfico 9) entre 2003 y 2009 aumentó en España cada año, en media, un 2.36%, mientras que en la UE-28 el incremento medio anual, fue de un 1.58%. Entre 2009 y 2014 se observa un cambio en la tendencia en el que España recorta su gasto per cápita medio un 1.93% anual, mientras que la UE-28 lo hace en un

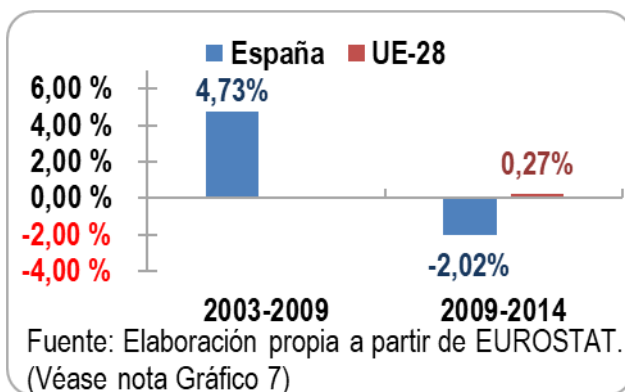
0.66%. Si se comparan ambos períodos, España reduce la TMAA en Servicios Colectivos en 4.29pp y la UE-28 en 2.24pp.

Bajo el análisis comparativo entre los Gráficos 7, 8 y 9, se evidencian las consecuencias o efectos que la Gran Recesión ha tenido sobre la dinámica de los gastos en los Servicios Individuales y Colectivos. En primer lugar, haciendo comparativa entre períodos, España recorta en mayor proporción que la UE-28, la TMAA de los gastos totales per cápita entre 2009 y 2014. En segundo lugar, tanto en España como en la UE-28 el mayor ajuste se ha realizado -aparentemente- sobre el gasto en los Servicios públicos Colectivos.

Cabe recordar que para el análisis anterior se ha utilizado el Gasto Total y que, por tanto, comprende también el gasto en Desempleo y Edad Avanzada, que se integran dentro de la función de Protección Social.

Aunque más adelante (apartado 4.3) se tratará de manera concreta el análisis de la evolución del gasto en Edad Avanzada como componente del gasto en Protección Social, para poder tener una primera aproximación al efecto “estructural” que genera ese componente en el Gasto Total en Servicios Individuales, hemos excluido de ese Gasto Total el correspondiente al gasto en pensiones. Las TMAA correspondientes al Gasto Total per cápita en Servicios Individuales excluyendo el Componente de Edad Avanzada, se recogen en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



La comparativa en la evolución del gasto en los Servicios Individuales y Colectivos cambia al excluir del análisis el gasto en Edad Avanzada. Según la información del Gráfico 10, entre 2003 y 2009 la TMAA de ese gasto “parcial” en Servicios Individuales en España fue del 4.73% per cápita, mientras que entre 2009 y 2014, España recortó ese gasto per cápita un

2.02% medio anual. De esta manera, la comparación entre periodos evidencia un recorte del gasto en Servicios Individuales de 6.75pp.

Por tanto, el menor recorte en el total del gasto per cápita en los Servicios Individuales, en comparación con el gasto en los Servicios Colectivos en la etapa de mayor ajuste (2009-2014) (Gráficos 8 y 9), viene justificado únicamente por el mayor gasto en Edad Avanzada. Este mayor gasto en Edad Avanzada es una consecuencia estructural de las características de una población cada vez más envejecida, por lo que no parece que pueda ser resultado directo de los efectos de la crisis.

De lo comentado anteriormente, se concluye que, excluyendo el gasto en Edad Avanzada, aunque la estrategia de consolidación fiscal afectase a todo el gasto de las AAPP, el mayor ajuste ha sido realizado en los gastos relativos a los Servicios Individuales, que, como ya se adelantó en 3.3.2, son los mayoritariamente suministrados por las CCAA.

4. IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN LOS SERVICIOS INDIVIDUALES (ESTADO DE BIENESTAR)

Después de la primera aproximación al análisis del impacto que la crisis, como consecuencia de las políticas de ajuste, ha tenido sobre el Gasto Total global de las AAPP, así como sobre el Gasto Total en la provisión del conjunto de los Servicios Individuales y Colectivos, en este capítulo se realiza un análisis similar, pero concretando esos impactos sobre las funciones específicas desarrolladas por las AAPP y que se relacionan con la provisión de cada uno de los servicios individuales característicos del Estado de Bienestar: salud, educación y protección social. Para ello, se analizan las Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) registradas por el Gasto Total de las AAPP en el suministro de cada uno de esos servicios, distinguiendo entre el periodo (expansivo) previo a la crisis (2003-2009) y el posterior periodo en el que las políticas de ajuste tuvieron una mayor intensidad (2009-2014).

Antes de proceder al análisis de la evolución por periodos del Gasto Total en cada uno de los Servicios Individuales que caracterizan el Estado de Bienestar, es conveniente realizar una primera valoración de carácter general sobre el impacto que las distintas políticas de ajuste han tenido sobre el Gasto Total de las AAPP.

Si bien en la Tabla A-1 del Anexo se presenta un resumen en el que se recoge especialmente la incidencia que las distintas normas legislativas aprobadas en España entre 2009 y 2014 tuvieron sobre la provisión de los servicios de carácter individual, algunas de esas medidas tenían el objetivo de reducir o contener el gasto asociado al suministro de todos los servicios públicos, ya fueran individuales o colectivos. Así, medidas como, por ejemplo, la reducción de los salarios públicos, la congelación de las retribuciones del personal del sector público y de la oferta de empleo público, las limitaciones en la tasa de reposición en la oferta de empleo público o la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo, afectaban directamente a los costes de producción de todos los servicios públicos¹⁵.

¹⁵ Según el *Plan Presupuestario 2013-2014* (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agosto 2012), las medidas de ajuste implementadas entre 2012 y 2014 ascendieron a un total de 102.149 millones de euros, entre las que se incluían medidas tributarias y de empleo, medidas de reordenación y racionalización de las AAPP, medidas relativas a la Seguridad Social y recortes de gastos en los ministerios.

Por ello, en este capítulo se hará referencia a las medidas que de manera más específica afectaron a los servicios de carácter individual, obviando las que de manera general incidieron sobre toda la oferta de servicios públicos.

4.1. SALUD¹⁶

De la multitud de medidas aplicadas que afectan directamente al gasto en Salud, la más relevante, por su carácter general, se encuentra en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, aunque previamente ya se había aprobado otro RDL más específico relacionado con el gasto farmacéutico (Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud)¹⁷. La reforma más importante introducida por el RDL 16/2012 fue la modificación del reconocimiento al derecho a la asistencia sanitaria en España, pues a partir de ese momento determinados colectivos veían limitado (o suprimido) el derecho al acceso universal al Sistema Nacional de Salud vigente hasta la aprobación de este RDL. Por otra parte, el conjunto de toda esta nueva normativa tenía como objetivo reducir el gasto farmacéutico, bien mediante la disminución del precio de los medicamentos y la promoción del mayor uso de medicamentos genéricos, o por la introducción del copago farmacéutico mediante la modificación del sistema de aportación de los usuarios.

El Plan de Racionalización del gasto farmacéutico dispuesto en el RDL 4/2010 estimaba un recorte del gasto farmacéutico de 1.500 millones de euros. A su vez, según la Actualización del Programa de Estabilidad para 2016-2019¹⁸, en el ámbito farmacéutico el Sistema Nacional de Salud redujo el gasto en esos productos en 8.80%, 12.26% y 6.01% en 2011, 2012 y 2013 respectivamente, por lo que entre 2011 y 2014 se registró un recorte en el gasto farmacéutico de un 15.90%. En este mismo documento se concreta que, como consecuencia de las distintas medidas de racionalización, el ahorro total obtenido en el gasto público en farmacia entre julio de 2012 y febrero de 2016 superó los 5.847 millones de euros. Asimismo, según la Actualización del Programa de Estabilidad para 2014-2017¹⁹, las medidas del RDL 16/2012 supusieron entre 2012 y 2013 un ajuste en las CCAA de 5.427 millones de euros en gasto sanitario.

Todas estas medidas han impactado no sólo sobre la evolución del gasto de las AAPP durante los periodos que se analizan, sino que también afectaron a la composición del gasto de las AAPP por funciones.

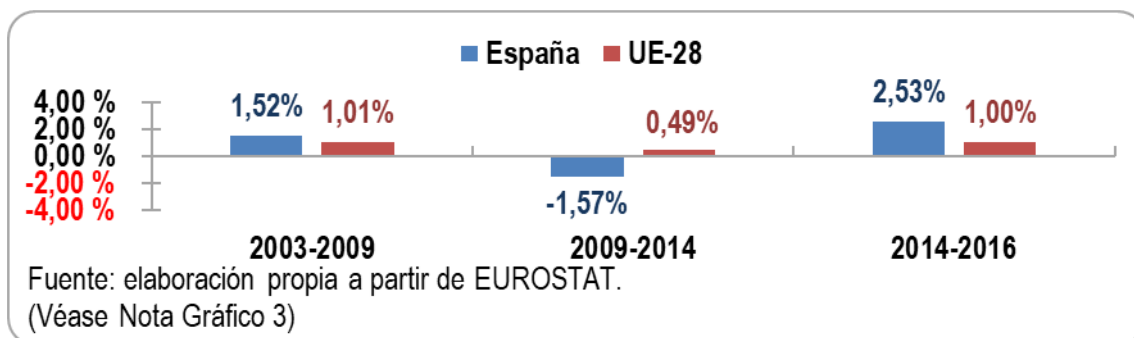
¹⁶ Esta función se compone de seis subfunciones: 07.1 - Productos útiles y equipo médico, 07.2 - Servicios para pacientes externos, 07.3 - Servicios hospitalarios, 07.4 - Servicios de salud pública, 07.5 - I+D en salud y 07.6 - Salud n.e.c.

¹⁷ Complementado posteriormente por las Resoluciones de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, de 2 de agosto de 2012, por la que se procede a la actualización de la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud, y de 10 de septiembre de 2013, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud mediante la asignación de aportación del usuario.

¹⁸ *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019*. Reino de España. Abril 2016.

¹⁹ *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017*. Reino de España. Abril 2014.

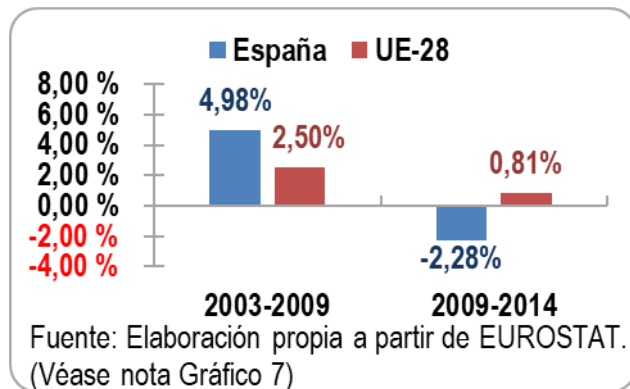
Gráfico 11. Peso relativo del gasto total en Salud sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).



En cuanto a los efectos sobre la composición funcional del gasto de las AAPP, el Gráfico 11 presenta la evolución (TMAA) por periodos del peso relativo que representa el Gasto Total en Salud sobre el Gasto Total del conjunto de funciones desarrolladas por las AAPP.

En la etapa expansiva (2003-2009), el peso relativo de los gastos en Salud se incrementa a un ritmo medio anual del 1.52% y del 1.01% para España y la UE-28, respectivamente. En la etapa de consolidación fiscal, el peso relativo de los gastos en la Salud española disminuye, en media, un 1.57% anual, mientras que en la UE-28 el peso relativo de los gastos en Salud aumenta a un ritmo medio anual del 0.49%. En el último período considerado (2014-2016), se produce una recuperación en el peso relativo de los gastos en Salud bastante significativa para el caso de España (2.53% medio anual) y más moderada para la UE-28 (1% medio anual).

Gráfico 12. Gasto total en Salud per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).

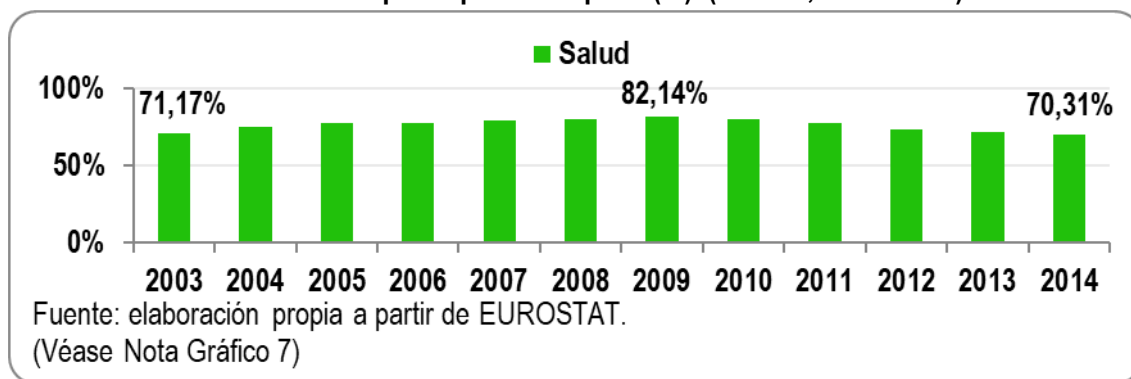


Entre 2003 y 2009, en España el gasto per cápita en Salud (Gráfico 12), se incrementa de media, un 4.98% anual, mientras que en la UE-28 el gasto en Salud aumenta por persona en un 2.50% medio al año. La reducción de los gastos per cápita en Salud es bastante evidente en el período 2009-2014. Con una reducción media anual por persona del

2.28% (entre 2009 y 2014), España ha recortado su gasto per cápita en Salud, entre un período y otro, en 7.26pp, mientras que el ajuste en el gasto per cápita de la UE-28 fue de 1.69pp.

Por último, el Gráfico 13 presenta la comparación por niveles (índices, UE-28=100) entre el gasto total per cápita en Salud en España y la UE-28. Los resultados evidencian una pérdida de la convergencia (11.83pp entre 2009 y 2014) en ese gasto per cápita, ya que en 2014 el gasto per cápita en España representa un 70.31% de la media de la UE-28, siendo incluso menor que en 2003 (71.17%). Todo lo anterior lleva a concluir que el ajuste del gasto por la vía de la Salud ha sido mucho mayor en España que en la media de la UE-28.

Gráfico 13. Salud. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).



4.2. EDUCACIÓN²⁰

Las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, establecidas en el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, tienen como objetivo reducir y contener el coste en la prestación de este servicio individual, incidiendo sobre diferentes ámbitos de actuación y en la práctica totalidad de niveles educativos. Entre estas medidas se encuentran, entre otras, las siguientes: la limitación a la sustitución del profesorado, la incorporación de las universidades al Principio de Estabilidad Presupuestaria; recortes en los programas de cooperación territorial educativa entre el Estado y las CCAA; aumento de las horas lectivas del profesorado; aumento en el número de alumnos por aula en primaria, secundaria y bachillerato; o el incremento de las tasas universitarias mediante la aproximación de los precios públicos de los servicios académicos a su coste.

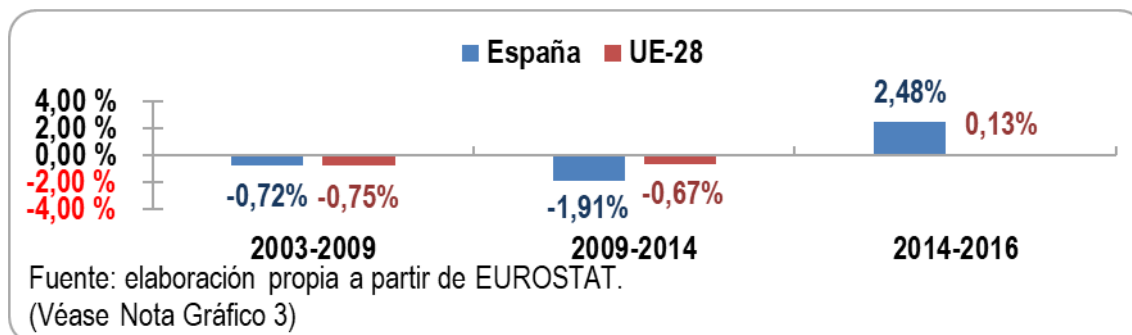
Asimismo, mediante los RDL 1000/2012, 609/2013 y 472/2014 (Tabla A-1 del Anexo), se produce un endurecimiento de los requisitos académicos y económicos exigibles para la concesión de las becas y ayudas al estudio, se modifica la estructura de las ayudas y el régimen general de concesión, así como se reducen las cuantías otorgadas. Según la Actualización del Programa de Estabilidad para 2014-2017²¹, las medidas del RDL 14/2012 supusieron entre 2012 y 2013 un ajuste en las CCAA de 4.630 millones de euros en gasto educativo.

En cuanto a los efectos sobre la composición funcional del gasto de las AAPP, generados por las distintas medidas de ajuste, el Gráfico 14 presenta la evolución (TMAA) por periodos del peso relativo que representa el Gasto Total en Educación sobre el Gasto Total del conjunto de funciones desarrolladas por las AAPP.

²⁰ La COFOG proporciona, para esta función, ocho subfunciones de gasto: 09.1 Educación preescolar y enseñanza primaria, 09.2 - Educación secundaria, 09.3 - Educación postsecundaria no terciaria, 09.4 - Educación terciaria, 09.5 - Educación no reglada por niveles, 09.6 - Servicios complementarios a la educación, 09.7 - I+D en educación y 09.8 - Educación n.e.c.

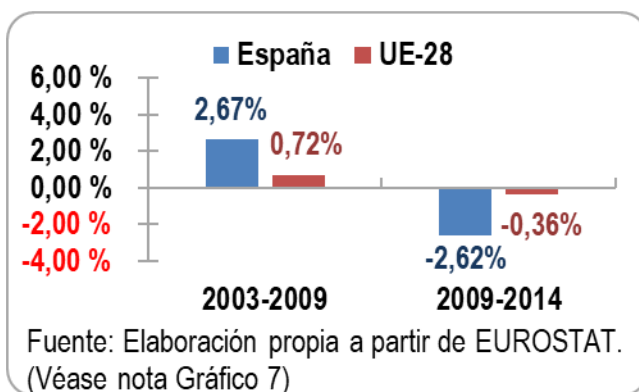
²¹ Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017. Reino de España. Abril 2014.

Gráfico 14. Peso relativo del gasto total en Educación sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



Conforme a lo expuesto en el Gráfico 14, en España y en la UE-28, el peso relativo del gasto en Educación disminuye de media un 0.72% y un 0.75% anuales, respectivamente, entre 2003 y 2009. Sin embargo, en el período de consolidación fiscal (2009-2014), la caída del peso relativo del gasto en Educación es mayor para España (1.91% medio anual) y menor para la UE-28 (0.67% medio anual). Esta dinámica cambia en el período 2014-2016 en donde se observa un crecimiento del peso relativo del gasto en Educación del 2.48% medio anual para España, y del 0.13% para la UE-28.

Gráfico 15. Gasto total en Educación per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).

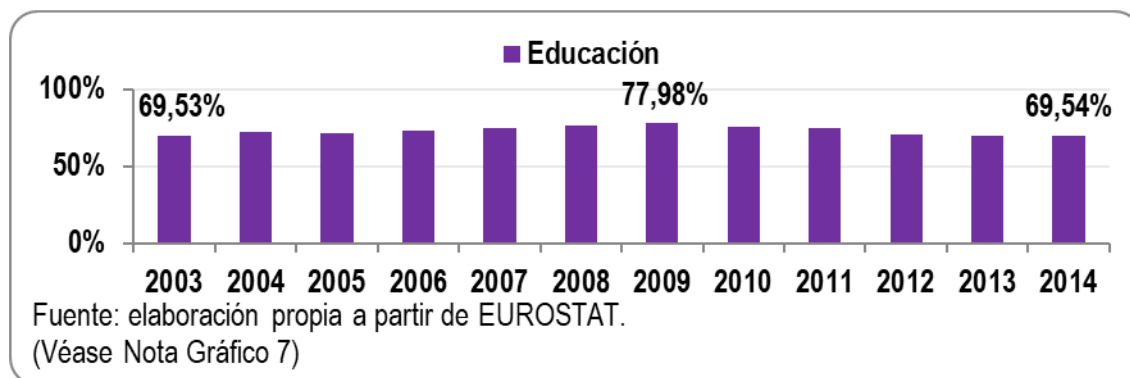


Aun habiendo reducido su peso relativo sobre el total de gasto, en términos per cápita, el gasto en Educación (Gráfico 15) aumenta durante la etapa de expansión, tanto en España (2.67% anual medio) como en la UE (0.72% anual medio). En referencia a la etapa de consolidación fiscal (2009-2014), España ve reducido su gasto medio

anual en un 2.62% por persona, mientras que en la UE-28, esta reducción media anual del gasto en Educación se sitúa en un 0.36% por persona. De esta manera, en la comparación entre períodos, el gasto medio anual per cápita en Educación se reduce en España, en 5.29pp y en 1.08pp en la UE-28.

La comparación por niveles (índices, EU 28 = 100) entre el Gasto Total per cápita en Educación en España y la UE-28 se presenta en el Gráfico 16. En este gráfico se observa desde 2009 la pérdida de la dinámica de convergencia entre el gasto per cápita en España con respecto a la UE-28. Entre 2009 y 2014, España ha aumentado la brecha de gasto per cápita en Educación en 8.44pp, llegando en 2014 a representar un 69.54% (tan solo 1 punto base mayor al registrado en 2003) de la media de la UE-28 de manera que, al igual que lo ocurrido con el gasto en Salud, el ajuste realizado tras la crisis en el gasto en Educación ha sido mayor en España que en la UE-28.

Gráfico 16. Educación. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).



4.3. PROTECCIÓN SOCIAL²²

Tal y como se ha comentado en apartados anteriores, la función Protección Social incluye el gasto en Edad Avanzada (Pensiones contributivas y no contributivas) y el gasto en Prestaciones por Desempleo. Además de estas dos prestaciones, la función de Protección Social incluye otras²³ muchas integradas en las demás subfunciones, y que pueden ser gestionadas por la Seguridad Social, las CCAA o las Corporaciones Locales.

Por razones de espacio, no puede abordarse aquí el impacto que las diversas medidas de ajuste han tenido sobre toda la variedad de gastos incluidos en esta función.

En cualquier caso, en la Tabla A-2 del Anexo se incluyen algunas de estas medidas, entre las que se encuentran las siguientes: supresión de la deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y supresión del “cheque bebé”, así como eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia (RDL 8/2010); derogación del RD 1472/2007 que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (RDL 20/2011); o, por su importancia, en la medida en que supone un recorte muy sustancial de los derechos recogidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la reducción de un 15% de la cuantía de las prestaciones por cuidados en el ámbito familiar, la suspensión de la retroactividad de las ayudas una vez concedidas, la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones de cuidadores no profesionales o el retraso en el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para los que se encuentren en situación de dependencia moderada (RDL 20/2011).

Según la Actualización del Programa de Estabilidad para 2016-2019²⁴, sólo los ahorros producidos en el conjunto (Administración General del Estado y CCAA) del Sistema para la Autonomía y

²² Según la COFOG, las subfunciones de las que se compone el gasto en Protección Social son nueve: 10.1 - Enfermedad e incapacidad, 10.2 - Edad Avanzada, 10.3 - Familia e hijos, 10.4 - Supervivientes, 10.5 - Desempleo, 10.6 - Vivienda, 10.7 - Exclusión Social, 10.8 - I+D en protección social y 10.9 - Protección social n.e.c.

²³ A modo de ejemplos, podemos señalar las siguientes: prestaciones por invalidez e incapacidad, contributivas y no contributivas, así como una parte del gasto en dependencia (Enfermedad e incapacidad); prestaciones por viudedad, orfandad y otras en favor de familiares (Supervivientes); prestaciones de protección social a familias con hijos a cargo, subsidios por maternidad y paternidad, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado de hijos, pagos de apoyo a familias monoparentales, con hijos minusválidos, etc., así como también prestaciones en especie, como alojamiento y provisión de comida a niños en edad preescolar, deducciones por maternidad, familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad (Familia e hijos); o, ayudas para la adquisición de viviendas (Vivienda).

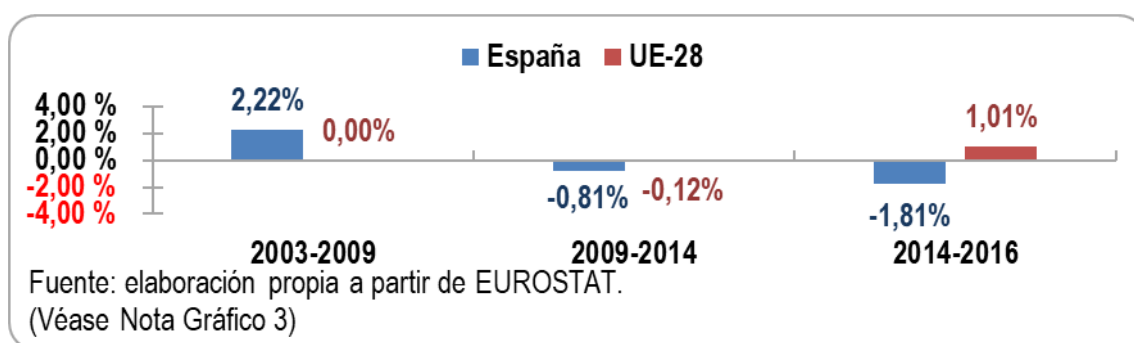
²⁴ Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019. Reino de España. Abril 2016.

Atención a la Dependencia por el RDL 20/2012 supusieron entre 2012 y 2014 un ahorro de 2.278 millones de euros.

Con el objetivo de aislar el efecto “estructural” que el gasto en Pensiones, que se analiza más adelante, ocasiona en la función de Protección Social, analizaremos seguidamente el Gasto Total en Protección Social del que se ha descontado el gasto en Edad Avanzada.

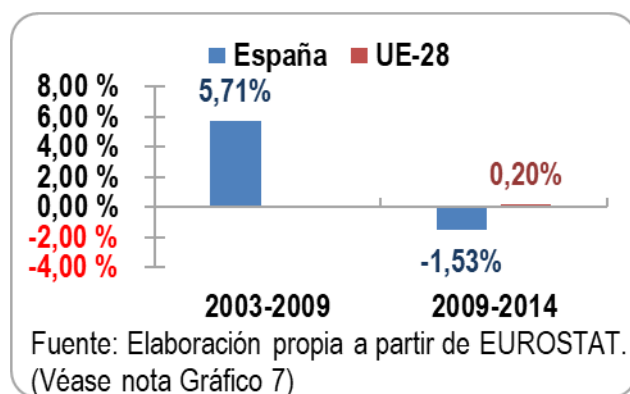
La variación del peso relativo que representa el Gasto Total en Protección Social (excluida Edad Avanzada) sobre el Gasto Total del conjunto de funciones desarrolladas por las AAPP, se presenta en el Gráfico 17. La serie de datos disponibles para la UE-28 comienza en 2007.

Gráfico 17. Peso relativo del gasto total en Protección Social (excluyendo el gasto en Edad Avanzada) sobre el Gasto Total de las AAPP. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



Durante el primer período considerado (2003-2009) el peso del gasto en Protección Social, sobre el total del gasto público, aumenta en España a un ritmo medio anual del 2.22%. Sin embargo, durante el período de mayor ajuste (2009-2014) se produce una caída a un ritmo anual del 0.81%. En la UE-28 esta disminución media se sitúa en un 0.12%. En el último período considerado (2014-2016), y a diferencia de la dinámica registrada por el peso relativo de los gastos en Salud y Educación, la TMAA del peso del gasto en Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) sobre el Gasto Total, sigue disminuyendo en España -incluso a mayor ritmo que en el período anterior-.

Gráfico 18. Gasto total en Protección Social per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



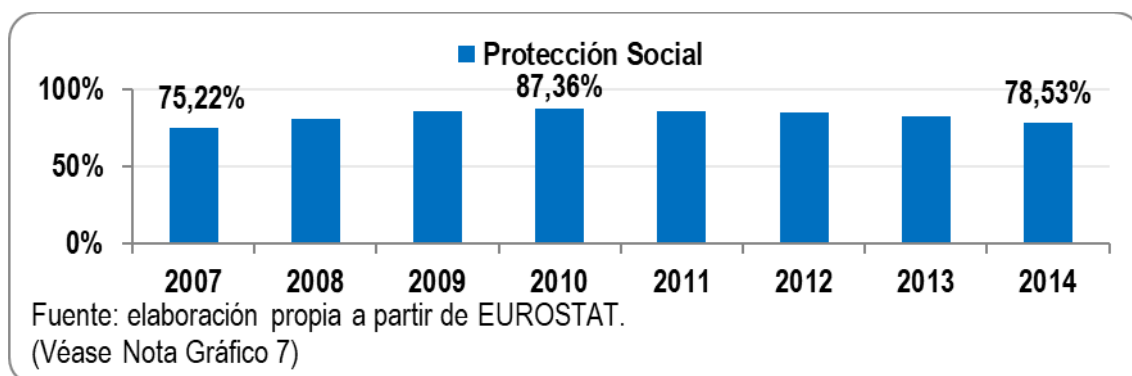
Como se puede observar en el Gráfico 18, durante la etapa de expansión, el gasto en Protección Social (excluyendo el gasto en Edad Avanzada) crece en España a un ritmo medio anual del 5.71% por persona. Sin embargo, entre 2009 y 2014, el gasto medio anual en Protección Social decrece en España un 1.53% por persona mientras que en la UE-28 aumenta en un

0.20% medio anual por persona. En comparación con la etapa de expansión, tras la crisis la TMAA del gasto en Protección Social decrece en España en 7.24pp.

Al igual que en Salud y Educación, en España el gasto per cápita en Protección Social (excluyendo Edad Avanzada), de acuerdo con el Gráfico 19, se sitúa por debajo del nivel medio de la UE-28, y

comienza a divergir tras la crisis a partir del año 2010, llegando en 2014 a representar un 78.53% del gasto medio per cápita de la UE-28, soportando una pérdida de 8.83pp entre 2010 y 2014.

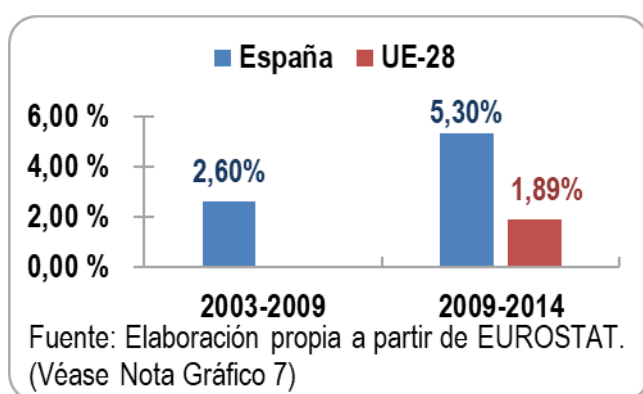
Gráfico 19. Protección Social excluyendo Edad Avanzada. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).



Como ya se adelantó en el epígrafe 3.3.3, el hecho de que el mayor ajuste en el Gasto Total de las AAPP en España tras la crisis se hubiera realizado en los Servicios públicos Colectivos, era consecuencia del efecto “estructural” originado en el gasto en los Servicios Individuales por el mayor gasto en la subfunción de Edad Avanzada.

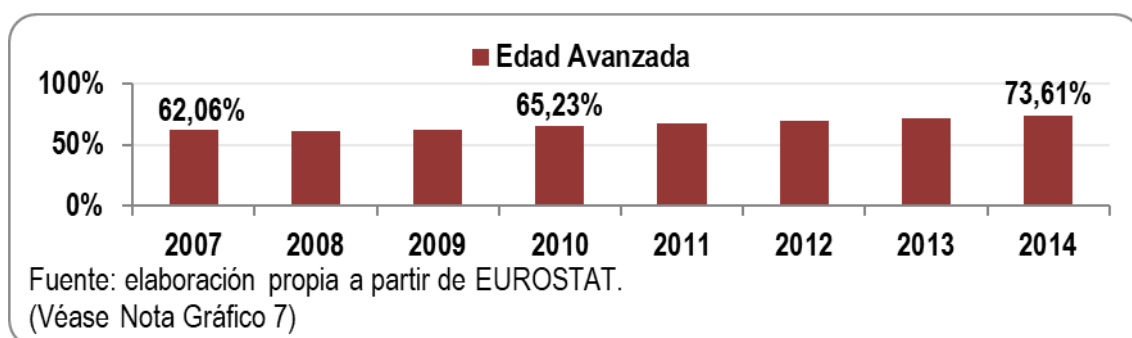
Con la finalidad de aportar alguna evidencia adicional sobre el comportamiento de ese gasto particular (gasto en pensiones de jubilación), se han elaborado los dos gráficos siguientes.

Gráfico 20. Gasto total en Edad Avanzada per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%).



El Gráfico 20 muestra la variación media anual acumulativa del gasto en Edad Avanzada per cápita. En el primer período el gasto en Edad Avanzada crece en España a un ritmo medio anual del 2.60% per cápita mientras que, entre 2009 y 2014, lo hace a un ritmo del 5.30% (3.41pp mayor que el de la UE-28). Con respecto al período anterior, la TMAA es 2.70pp mayor.

Gráfico 21. Edad Avanzada. Gasto total per cápita en España (%). (Índices, UE-28=100).



Por su parte, el Gráfico 21 revela que en 2010 España gastaba en Edad Avanzada un importe que representaba el 65.23% del total de gasto medio per cápita equivalente en la Unión Europea. La tendencia creciente en la convergencia del gasto per cápita de las AAPP españolas en Edad Avanzada, con respecto a la UE-28, siempre se ha mantenido a lo largo de todo el período considerado, alcanzando en 2014 un 73.61%. Entre 2007 y 2014 el aumento del gasto per cápita en Edad Avanzada con respecto a la UE-28 se situó en 11.55pp.

La información ofrecida en ambos gráficos (20 y 21) es reveladora de la diferente y contraria dinámica seguida por el Gasto Total de las AAPP españolas en la función de Edad Avanzada frente a las registradas por el gasto en Salud, Educación y Protección Social (excluido el gasto en Pensiones). Como ya se dijo, el efecto “estructural” que genera este gasto particular es consecuencia de las características de una población cada vez más envejecida, que se traduce en un mayor gasto en pensiones de jubilación debido, principalmente, al aumento en el número de perceptores.

Para finalizar este capítulo, y de manera breve, es necesario aportar alguna información sobre la dinámica mostrada por otra de las principales prestaciones incluidas en la función de Protección Social, como es la referida al Desempleo. Las elevadas tasas de paro registradas en España una vez iniciada la crisis, han generado que en términos de nivel (índice, EU-28=100), el Gasto Total per cápita en esta función se sitúe claramente por encima de la media de la UE-28 durante el periodo que transcurre entre 2007 y 2014, con un máximo en el año 2012 (181,3%). En términos de TMAA, el gasto total per cápita en Desempleo se incrementó en un 12,56% entre 2003 y 2009, para posteriormente, entre 2009 y 2014, disminuir a una tasa media anual del 4,42% (-3,31% en la UE-28). Aunque las tasas máximas de paro en España se alcanzan aproximadamente en el año 2013 (algo superiores al 27% de la población activa), para disminuir posteriormente de manera progresiva, es posible interpretar que la disminución de la TMAA registrada entre 2009 y 2014 pueda explicarse parcialmente, además de por la ligera caída en el número de parados al final de ese período, por los ajustes aplicados mediante parte de la normativa recogida en la Tabla A-1 del Anexo (especialmente en el RDL 20/2012), y, fundamentalmente, por las medidas recogidas en la Ley 3/2012 por la que se reformó el mercado laboral, a la que ya se hizo referencia en el epígrafe 3.2.3. En cualquier caso, sería necesario proceder a un análisis más extenso para poder ratificar esta hipótesis, cuestión que no se trata en este trabajo.

5. CONCLUSIONES

En la medida en que el desarrollo y la fortaleza del Estado de Bienestar de un país pueden estar condicionados por la fase del ciclo económico en la que se encuentra su economía, el objetivo principal de nuestro trabajo ha sido el de tratar de analizar el impacto que la reciente crisis, iniciada en 2008, ha podido tener en España sobre las principales funciones que lo caracterizan (Salud, Educación y Protección Social), intentando también comparar si han existido comportamientos diferenciales con respecto a lo registrado en el conjunto de la Unión Europea de 28 miembros.

El análisis realizado ha evaluado la evolución del gasto de las AAPP en España considerando, fundamentalmente, dos periodos temporales. El primero (2003-2009), claramente expansivo en política fiscal, y que concluye en 2009 con la declaración por la Unión Europea de la existencia de déficit excesivo en España. El segundo (2009-2014), en el que, tras la activación del

correspondiente Protocolo, se implementa en España un proceso de consolidación fiscal que llevó aparejadas numerosas y variadas medidas de ajuste.

Los efectos iniciales de la crisis incidieron de manera negativa sobre los recursos y empleos no financieros y sobre el crecimiento del PIB, elevando hasta el 11% del PIB el déficit del conjunto de las AAPP en 2009, año en el que el Consejo decidió aplicar el Procedimiento por Déficit Excesivo en España. A partir de ese año, la política de consolidación fiscal aplicada para la reducción del déficit -en consonancia con los objetivos comprometidos con la Unión Europea- ha marcado la trayectoria de los gastos públicos mediante la aplicación de numerosas reformas y medidas de austeridad que afectaron a toda la esfera de la Administración Pública, donde las CCAA, que son el subsector que ejecuta en España, principalmente, el gasto público en los Servicios Individuales que caracterizan al Estado de Bienestar (Salud, Educación y Protección Social), han sido el nivel de la administración que más ha ajustado el déficit, mayoritariamente por el lado de los gastos.

El comportamiento de los gastos de las AAPP en España en los dos períodos analizados ha resultado bastante diferente. En el primero, el gasto, ya se refiera al total del mismo o a sus componentes de carácter individual o colectivo, así como por servicios específicos del Estado de Bienestar, se incrementa de manera notable y a unas tasas medias anuales acumulativas superiores a las observadas en el conjunto de la UE-28. Durante el segundo período, en cambio, ese gasto muestra en España unos registros que modifican claramente la tendencia anterior.

Se ha podido verificar que el menor recorte del gasto per cápita en los Servicios Individuales durante el período 2009-2014, una vez iniciada la crisis, en comparación con lo registrado por los Servicios Colectivos, viene justificado, únicamente, por un mayor gasto en Edad Avanzada (Pensiones por vejez o jubilación) que no parece que pueda ser resultado directo de la crisis, por lo que el análisis realizado sobre el gasto en Protección Social se ha llevado a cabo excluyendo el gasto en esa subfunción en particular.

Durante el período 2009-2014, se modifica la composición por funciones del gasto total de las AAPP en España, de manera que disminuye el peso del gasto en las tres funciones asociadas al Estado de Bienestar. La función que mayor peso relativo ha perdido en España ha sido la de Educación. Sin embargo, en comparación con lo registrado en la UE-28, la función en la que mayor divergencia se ha observado en la dinámica presentada por el peso relativo del gasto es la de Salud. Además, la comparación de la variación del peso relativo con respecto al período anterior (2003-2009) evidencia que, tras la crisis, el peso relativo del gasto en Protección Social (excluida Edad Avanzada) es el que se ha reducido en mayor medida, dinámica que se mantiene entre 2014 y 2016, algo que no ocurre con las restantes dos funciones.

En términos per cápita el gasto total de las AAPP españolas realizado en Salud, Educación y Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) también se ha ajustado a la baja entre 2009 y 2014, siendo el gasto per cápita en Educación en el que mayor recorte se ha realizado. No obstante, en comparación con lo registrado en la UE-28, ha sido, nuevamente, el gasto per cápita en Salud el que mayor divergencia ha presentado. Asimismo, la dinámica del gasto per cápita registrada en las tres funciones, en comparación con el período 2003-2009, ha pasado de ser creciente a decreciente, y, en las tres funciones el ajuste ha sido bastante notable. Aun así, la caída en el gasto per cápita en Salud y Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) en el período 2009-2014 no fue suficiente para agotar el aumento registrado en el período 2003-2009.

Por el contrario, en Educación la caída del gasto per cápita en el período 2009-2014 estuvo muy cerca de disipar el crecimiento observado en el período 2003-2009.

Con respecto a la comparación por niveles, (Índices, UE=100), los resultados del análisis evidencian la pérdida de la convergencia del gasto total per cápita de las AAPP españolas en las tres funciones del Estado de Bienestar entre 2009 y 2014. Las funciones que han mostrado una mayor divergencia con respecto a la UE han sido Salud y Educación. No obstante, mientras que en Salud el nivel en 2014 se situó por debajo del registrado en 2003, en Educación el gasto total per cápita se situó en 2014 en un nivel muy similar al registrado 2003. En todos los casos, y durante el período que transcurre entre 2003 y 2014, el gasto per cápita en cada una de esas tres funciones se mantiene por debajo de los niveles medios de la UE-28.

Para finalizar, resulta preciso dejar constancia de algunas limitaciones que pueden afectar a los resultados obtenidos en el trabajo. Como se adelantó en el primer capítulo, la metodología utilizada para la transformación de los datos de base en precios corrientes a precios y PPPs constantes, podría distorsionar el análisis desarrollado. A ello, habría que añadir la imposibilidad de completar el análisis para todo el período planteado inicialmente como consecuencia de la limitación en la información disponible para algunas variables. Por último, aunque parece existir alguna evidencia sobre el hecho de que la calidad con la que se suministran algunos de los servicios públicos individuales ha resultado deteriorada como consecuencia del proceso de consolidación fiscal tras el inicio de la crisis, nuestro análisis no ha abordado ese tipo de impactos específicos, limitándose a evaluar los efectos que ese proceso ha podido tener sobre el Estado de Bienestar en España a través de la evolución del gasto público en las funciones que lo caracterizan.

6. LISTA DE REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, I., Luengo, F., y Uxó, J. (2013). *Fracturas y crisis en Europa*. Madrid, España: Clave Intelectual.

Angerer, J. (Mayo de 2019). *El Marco de la Unión para las políticas presupuestarias*. Recuperado el 5 de junio de 2019, de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.6.pdf

Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Madrid. Recuperado de: https://www.bde.es/ff/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

Bournot, S., Koechlin, F. and Schreyer, P. (2011): 2008 Benchmark PPPs Measurement and Uses, *Statistics Brief OECD*, march, nº 17.

Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., Marín, C., y Rubio-Ramírez, J. (2016a). *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*. Documento de Trabajo - 2016/09. FEDEA. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-09.pdf>

- Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., Marín, C., y Rubio-Ramírez, J. (2016b). *Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes Durante la Crisis*. Estudios sobre la Economía Española - 2016/17. FEDEA. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-17.pdf>
- Consejo Económico y Social. (2016). El sector público español durante la crisis. Evolución de las principales partidas de gasto y de ingresos públicos. *CAUCES: Cuadernos del Consejo Económico y Social*, (33), 9-21. Recuperado de: http://www.ces.es/documents/10180/4409221/Cauces_33.pdf
- Del Pino, E. y Fernández, R (2019): "Ajustes e impactos de la crisis sobre el gasto social de las comunidades autónomas". En Cuenca, A. y Lago, S. (Codir.) *El sector público español: reformas pendientes*. Madrid, Funcas.
- Fuenmayor, A. y Granell, R. (2017). El reparto del déficit entre Administraciones Públicas: distribución vertical y horizontal. *XXIV Encuentro de Economía Pública*. Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6121540>
- Gómez, P., y Buendía, L. (2014). "La crisis y los Estados de bienestar en Europa". Documento de trabajo 8.3 para el VII Informe FOESSA. Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153256_1506.pdf
- González, M. D. L. O., y Vadillo, N. J. (2011). *Estado del Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica*. Huelva: Universidad de Huelva.
- MISHRA, R. (1989): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". En R. Muñoz de Bustillo (ed.). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.
- Navarro, V. (2004): "El Estado de bienestar en España". En Navarro, V. (coord.), 2004: *El Estado de bienestar en España*. Páginas 15-32. Madrid, Tecnos.
- Office for National Statistics (2007): "International comparisons of productivity: the current and constant PPP approach". *Economic & Labour Market Review*, vol. 1, nº 8, august, pages 33-39.
- Rodríguez, G. (Coord.) (2004): "Estado de Bienestar en España". En *Séptimo informe sobre exclusión social y desarrollo en España*. FOESSA. Páginas 300-393.
- Schreyer, P. & Koechlin, F. (2002): Purchasing power parities –measurement and uses. *Statistics Brief OECD*, march, nº 3.
- Zoppè, A. (Mayo de 2019). *La Gobernanza Económica*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.4.pdf

REFERENCIAS NORMATIVAS EUROPEAS

- Comisión Europea. Recomendación para una Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España [COM (2012) 397 final; Bruselas, 6.7.2012]

Commission of the European Communities. Recommendation for a Council Recommendation to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. [SEC (2009) 562 final; Brussels, 24.3.2009]

Council Recommendation to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. [15764/09; Brussels, 30.11.2009]

Decisión (UE) 2009/417 del Consejo, de 27 de abril de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en España. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 135/25, 30 de mayo de 2009.

Decisión (UE) 2012/1222 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establece que España no ha tomado medidas eficaces para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 201/19, 27 de julio de 2016.

Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, de 8 de agosto de 2016, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 148/38, 10 de junio de 2017.

Decisión (UE) 2017/2351 del Consejo, de 9 de agosto de 2016, sobre la imposición de una multa a España por no haber adoptado medidas eficaces para corregir su déficit excesivo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 336/27, 16 de diciembre de 2017.

Decisión (UE) 2019/1001 del Consejo, de 14 de junio de 2019 por la que se deroga la Decisión 2009/417/CE sobre la existencia de un déficit excesivo en España). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 163/59, de 20 de junio de 2019.

Recomendación (UE) 2019/543 de la Comisión, de 5 de junio de 2019, para una decisión del Consejo que derogue la Decisión 2009/417 (CE) sobre la existencia de un déficit excesivo en España. Bruselas, 5 de junio de 2019. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com2019_543_1_en.pdf

Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 306/33, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 306/12, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 2013/549 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, L 174/1, de 26 de junio de 2013.

REFERENCIAS NORMATIVAS ESPAÑOLAS

- Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013. Reino de España (2010). Disponible en:
<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa%20de%20Estabilidad%202009-2013.pdf>
- Plan Presupuestario 2013-2014. Reino de España (2012). Disponible en:
<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/PlanesPresupuestarios.aspx>
- Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017. Reino de España (2014). Disponible en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/Programasdeestabilidad.aspx>
- Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019. Reino de España (2016). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-stability-programme_spain_2016_es.pdf
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sobre actualización, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 15 de diciembre de 2006, núm. 299, pp. 44142-44156.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 2 de agosto de 2011, núm. 184, pp. 87495-87544.
- Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 30 de abril de 2012, núm. 103, pp 32653-32675.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 7 de julio de 2012, núm. 162, pp 49113-49191.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 26 de diciembre de 2013, núm. 309, pp 105137-105144.
- Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2012-2013 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 5 de julio de 2012, núm. 160, pp. 47978-47994.
- Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 31 de diciembre de 2012, núm. 314, pp. 89558-89566.
- Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2013-2014 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 3 de agosto de 2013, núm. 185, pp. 56700-56721.

- Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2014-2015 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 14 de junio de 2014, núm. 144, pp. 45047-45060.
- Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 27 de marzo de 2010, núm. 75, pp 28989-29000.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 24 de mayo de 2010, núm. 126, pp. 45070-45128.
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 31 de diciembre de 2011, núm. 315, pp. 146574 a 146648.
- Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 11 de febrero de 2012, núm. 36, pp. 12483-12546.
- Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 21 de abril de 2012, núm. 96, pp. 30977-30984.
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 24 de abril de 2012, núm. 98, pp. 31278-31312.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 14 de julio de 2012, núm. 168, pp. 50428-50518.
- Resolución de 2 de agosto de 2012, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se procede a la actualización de la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 17 de agosto de 2012, núm. 197, pp. 59181-59191.
- Resolución de 10 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica de la actualización de la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud y Farmacia mediante la asignación de aportación del usuario. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 19 de diciembre de 2013, núm. 225, pp. 73113-73118.

7. ANEXO

Tabla (A- 1). Principales medidas legislativas de ajuste con incidencia sobre los Servicios Individuales en España (2009-2014).

NORMATIVA	RESUMEN DE LOS EFECTOS/CONSECUENCIAS
<i>Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Reducción de un 5% de los salarios públicos en 2010 •Congelación de las pensiones contributivas •Suspensión de la revalorización de pensiones en 2011 •Supresión de la deducción por nacimiento o adopción en el IRPF •Supresión de la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo de la Seguridad Social ("cheque bebé") •Eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia •Recorte del gasto farmacéutico
<i>Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 (Acuerdo Consejo de Ministros del 20 de enero de 2010)</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Congelación de las retribuciones de personal al servicio del sector público estatal durante 2011 (Presupuestos Generales del Estado para 2011) •Aplicación de la tasa de reposición del 10% en las ofertas de empleo público durante 2011, 2012 y 2013
<i>Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (Prórroga Presupuestos 2011)</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Congelación de la oferta de empleo público para 2012 •Ampliación de la jornada ordinaria de trabajo para el conjunto del sector público estatal •Congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público en 2012 •Aumento del 1% en las pensiones contributivas, en las pensiones mínimas y no contributivas de 2012 •Retraso en la garantía de acceso a las prestaciones correspondientes a los diversos grados de dependencia (Sistema de Atención a la Dependencia) •Derogación del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando así una más temprana emancipación y mayor movilidad laboral)
<i>Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Aumento de las horas lectivas del personal docente y de los ratios de alumnos por aula en primaria, secundaria y bachillerato, en tanto los centros docentes públicos como a los privados sostenidos con fondos públicos •Revisión del régimen de dedicación del profesorado universitario •Aproximación de los precios públicos de los servicios académicos a su coste (incremento tasas universitarias por las CCAA) •Incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a las Universidades •Eliminación de la posibilidad de crear nuevos complementos retributivos o retribuciones variables •Limitación a la sustitución de profesores •Notables recortes en los programas de cooperación territorial educativa entre el Estado y las CCAA
<i>Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (1)</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Modificación (limitación) del reconocimiento al derecho a la asistencia sanitaria en España •Modificación del sistema de aportación de los usuarios en el pago de prestación farmacéutica (copago farmacéutico)
<i>Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Reducción de la cuantía de la prestación por desempleo •Aumento de la edad para recibir el subsidio de desempleo a los 55 años (antes a los 52) •Empeoramiento de las condiciones de la prestación por desempleo de las personas con contrato a tiempo parcial •No cotización por horas extraordinarias a la Seguridad Social •Eliminación del subsidio especial de desempleo para mayores de 45 años que agotan su prestación contributiva para potenciales nuevos entrantes •Supresión de bonificaciones a la contratación •Supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 al personal del sector público •Reducción de un 15% de la cuantía de las prestaciones económicas por cuidados en el ámbito familiar (Sistema de Atención a la Dependencia) •Suspensión de la retroactividad de las ayudas económicas una vez concedidas (Sistema de Atención a la Dependencia) •Eliminación de compatibilidades entre servicios •Eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones de cuidadores no profesionales •Retraso en el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para los que se encuentren en situación de Dependencia Moderada hasta julio de 2015
<i>Reales Decretos 1000/2012, 609/2013 y 472/2014, de 29 de junio, 2 de agosto y 13 de junio, por los que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para los cursos 2012-13, 2013-14 y 2014-15, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Endurecimiento de los requisitos académicos en el sistema general •Modificación del régimen general de concesión •Modificación de la estructura de las ayudas •Reducción de las cuantías otorgadas •Endurecimiento de los requisitos académicos a cumplir para no incurrir en supuestos de reintegro

(1) Complementado por las Resoluciones de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia de 2 de agosto de 2012, por la que se procede a la actualización de la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica en el Sistema Nacional de Salud, y de 10 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud mediante la asignación de aportación del usuario.